

Centro de Estudios Tributarios (CET)

Performance del sistema tributario argentino



Autor: Mauricio Grotz

Colaboración: Ricardo Maidana

Serie: Sistema Tributario, Informe nº 1, abril, 2022.

Centro de Estudios Tributarios

Dirección

Mauricio Grotz

Asesores

Cecilia Adrogué

Juan José Llach

Adriana Raffaelli

Contenido

Prólogo	5
Resumen Ejecutivo	4
A. Introducción.....	6
B. Descripción del sistema tributario argentino	6
B.1. Presión tributaria: evolución, estructura y análisis comparado.....	6
B.2. Estructura	12
B.3. El impuesto inflacionario	19
B.4. Complejidad del sistema.....	20
C. Indicador sobre la performance del sistema tributario.....	23
C.1. Conceptualización y operacionalización	23
C.2. Resultados.....	26
D. Conclusiones.....	28
Anexo.....	29
Bibliografía.....	30

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este informe es presentar un indicador de performance del sistema tributario argentino. El índice a nivel global obtenido muestra un deterioro de la performance, explicado por los problemas de déficit fiscal agravados en los últimos años. Los niveles de complejidad del sistema tributario muestran que la Argentina se encuentra muy lejos de los estándares internacionales de los países OCDE en este indicador. Los datos sugieren que si una empresa pagara todos los impuestos, es muy probable que no pueda seguir funcionando.

El análisis descriptivo del sistema tributario señala que está diseñado con fines recaudatorios y se ha transformado en una institución extractiva. En términos de presión tributaria (ratio recaudación tributaria a PIB), Argentina experimentó un fuerte crecimiento a partir del año 2002, que ubicó al país en valores cercanos al de los países OCDE o de las economías avanzadas, alrededor del 30%, aunque muy lejos de sus niveles de PIB per cápita. La similitud de Argentina con los países avanzados se limita solo a los niveles de presión tributaria, no así en la estructura. Los principales impuestos priorizan la facilidad de cobro pero son altamente distorsivos destruyendo los incentivos a la inversión y el crecimiento. El IVA es el corazón del sistema, seguido por los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, los impuestos provinciales (Ingresos Brutos), el Impuesto a las Ganancias y los Derechos de Exportación

La presión tributaria se ubica por encima de su potencial y los altos niveles de déficit fiscal y endeudamiento coinciden con los períodos de mayor presión tributaria mostrando signos de un esquema que no es sostenible. En los últimos años se han incrementado los impuestos pero con una economía estancada o en recesión luego de 2011. Además, las mejoras en los indicadores sociales, como desempleo, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso a partir de 2013 iniciaron una senda de deterioro. En este sentido, ya no es posible afirmar que los mayores impuestos hayan redundado en mejoras sociales.

El impuesto inflacionario potencia las características negativas del sistema. La inflación ha generado una importante redistribución de ingresos y representa una fuente relevante de obtención de recursos para el gobierno. Además, la inflación tiene fuertes efectos regresivos, es decir, los sectores más vulnerables son los más castigados.

Prólogo

El Centro de Estudios Tributarios creado en el ámbito de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral contribuye a la formación integral de los alumnos y a la conformación de equipos de trabajo dentro de la comunidad académica. Proporciona un ámbito propicio para que puedan desarrollarse estudios de investigación, tesis e informes, que constituyen un aspecto crucial al quehacer mismo de toda Institución de Educación Superior. De forma tal de dar cumplimiento al objetivo de promocionar el desarrollo de la investigación vinculada a disciplinas específicas, que toda carrera dentro de la Universidad tiene.

El rol del Centro es estudiar las implicancias de las políticas en materia tributaria y su impacto en las organizaciones y los particulares. Esto resulta especialmente relevante dada la complejidad del sistema tributario argentino que, en virtud del régimen federal, otorga potestades tributarias a los distintos niveles de gobierno; y más aún, porque los temas impositivos constituyen un aspecto central de las relaciones entre sector público y privado, y en la rentabilidad de las actividades económicas.

Las investigaciones del Centro buscan arrojar luz sobre el complejo sistema tributario argentino, analizar sus fortalezas, así como sus oportunidades de mejora; y las relaciones con otros sectores como las finanzas, el derecho, la economía y la ciencia política. Teniendo en cuenta la naturaleza interdisciplinaria de la temática, el ámbito de la Universidad y particularmente de la Facultad de Ciencias Empresariales, resulta propicio para la interacción entre contadores, abogados, administradores y economistas. Además, facilita vínculos e instancias de transferencia de conocimiento con el mundo empresarial, laboral y Organizaciones de la Sociedad Civil.

En este primer período de actividad del centro, profesores con la colaboración de alumnos, bajo la dirección del Mg. Mauricio Grotz trabajaron para estudiar la performance del sistema tributario, de manera de dar a conocer la situación tributaria argentina. De forma tal de informar a la población y, en especial, a quienes toman decisiones en la materia, tanto en el sector privado como en el estatal.

Creemos que este primer informe es un humilde aporte que fomenta el desarrollo académico, el trabajo en equipo, el pensamiento reflexivo y crítico, el compromiso ético y la responsabilidad cívica, el entendimiento entre la teoría y sus efectos sobre la comunidad. En este Centro, profesores, alumnos y la comunidad Austral tienen el firme propósito de seguir identificando cuestiones críticas, necesidades, problemas y desafíos; y mediante la elaboración de nuevos informes poder ofrecer reflexiones acerca de las causas y los efectos del sistema y aportar propuestas.

Dra. Cecilia Adrogué y Cra. Adriana Raffaelli

A. Introducción

El objetivo de este informe es presentar un indicador de performance del sistema tributario argentino. La pregunta que guía el trabajo es si el sistema tributario logra ciertos objetivos deseables. Si bien estos son múltiples, el foco aquí está puesto en algunos que se consideran más relevantes. Puntualmente, si aporta recursos suficientes al Estado para sostener sus actividades en el largo plazo y si promueve (o al menos no obstaculiza) la actividad económica¹. Así, la propuesta es replicar parte de la metodología desarrollada por los Sustainable Governance Indicators (SGI) para los países miembros de la OCDE y así analizar las siguientes dimensiones del sistema: a) balance fiscal; 2) complejidad del sistema y 3) presión tributaria.

Antes de presentar las mediciones, se realiza una revisión descriptiva de los indicadores clásicos del sistema tributario, como son la presión y estructura tributaria, contextualizando la situación del país en una comparación internacional. Lo que se desprende del análisis es que el sistema tributario está diseñado con fines recaudatorios y se ha transformado en una institución extractiva (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001) que, por lo tanto, no fomenta el desarrollo productivo². Los datos sugieren un agotamiento del incremento de impuestos como instrumento de política económica y un esquema que desincentiva la inversión, el crecimiento económico y la productividad.

En el informe se presenta, en primer lugar, una descripción de la presión tributaria desde una perspectiva comparada, luego se revisa la estructura del sistema y su evolución junto a otros indicadores macroeconómicos. Posteriormente se analizan los indicadores referidos a la complejidad del sistema y se presenta el indicador de performance elaborado junto con sus detalles metodológicos y limitaciones. Finalmente se exponen las conclusiones.

B. Descripción del sistema tributario argentino

B.1. Presión tributaria: evolución, estructura y análisis comparado

El indicador clásico de presión tributaria de un país resulta de calcular el ratio recaudación tributaria a PIB. Aunque presenta algunos desafíos y problemas de medición (Porto, 2021:84)³, sigue siendo útil para tener una aproximación general y realizar comparaciones con otros países.

¹ Otro de los objetivos del sistema tributario es el de favorecer la equidad. Si bien aquí se mencionan aspectos vinculados a la progresividad o no de los tributos, el análisis de los efectos redistributivos de los tributos se deja para futuros informes.

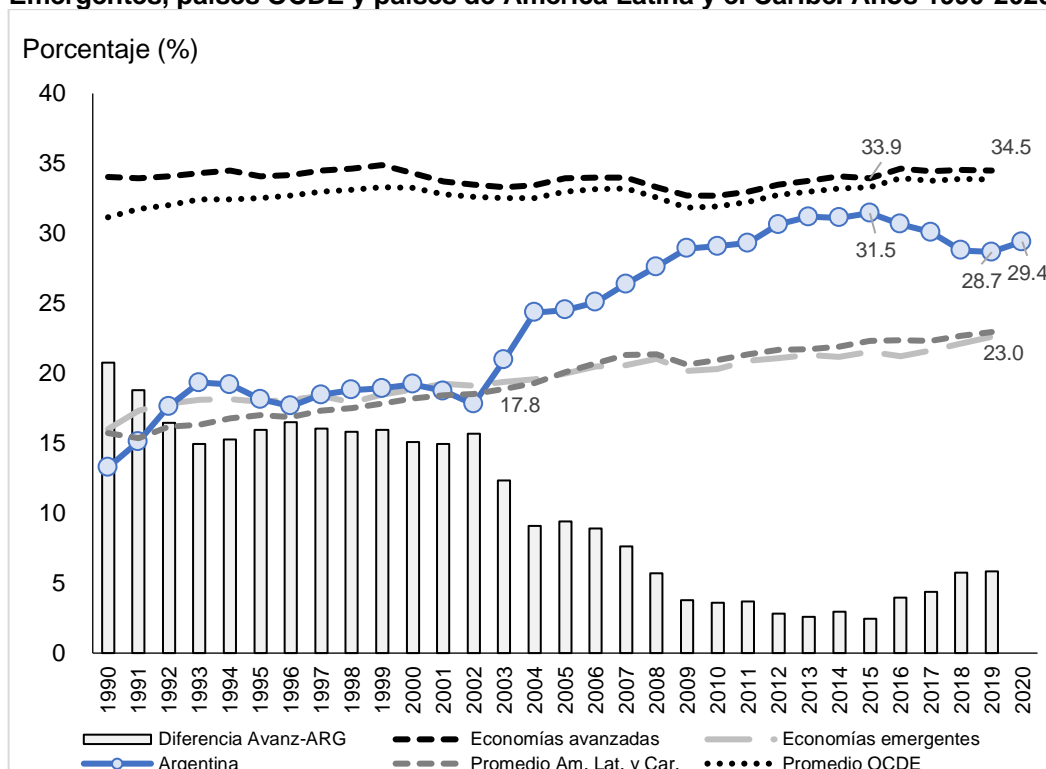
² Los autores definen por institución extractiva a reglas cuyo principal propósito es la extracción de recursos de los sectores productivos para transferirlos al gobierno, sin considerar los derechos de propiedad privada ni mecanismos para evitar expropiaciones (Acemoglu et al., 2001: 1370).

³ Tal como señala Porto (2021), el cociente entre Recaudación tributaria y PIB presenta errores de medición tanto en el numerador como denominador. Por el lado de la recaudación, no incluye impuestos ocultos, pagados por el contribuyente pero no contabilizados en las estadísticas públicas, como el impuesto inflacionario o los subsidios implícitos detrás de las retenciones agroindustriales (Porto, 2021: 102). Asimismo, el PIB sufre de dos grandes falencias, no tiene en cuenta la economía informal, e incluye

El gráfico 1 muestra el comportamiento del indicador entre 1990 y 2020, dando cuenta de un salto luego de la crisis 2001/2002. Argentina pasó de acompañar y asemejarse a los niveles de presión tributaria tanto del resto de los países de América Latina como de las economías emergentes, a experimentar un fuerte crecimiento que ubicó al país en valores cercanos al de los países OCDE o de las economías avanzadas⁴. Así, mientras que la recaudación tributaria representaba en promedio un 15% del PIB durante los '90 y principios de los 2000, actualmente se encuentra en niveles cercanos al 30%, es decir, prácticamente el doble. El máximo de 31,5% se alcanzó en 2015 y si bien se redujo a 28,9% en 2018, en los últimos años se registra nuevamente un incremento⁵.

Gráfico 1

Evolución presión tributaria. Ratio recaudación tributaria a PIB. Argentina. Comparación con promedios Economías Avanzadas, Economías Emergentes, países OCDE y países de América Latina y el Caribe. Años 1990-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y FMI.

En el gráfico 1 también se observa con claridad el fuerte acercamiento a los niveles tanto de las economías avanzadas, como de los países OCDE. Las diferencia pasan de ser de aproximadamente 10 puntos porcentuales a principios de los 2000, a menos de

el valor agregado del sector público, razón por la cual la carga tributaria para el sector privado formal es mayor a la estimada.

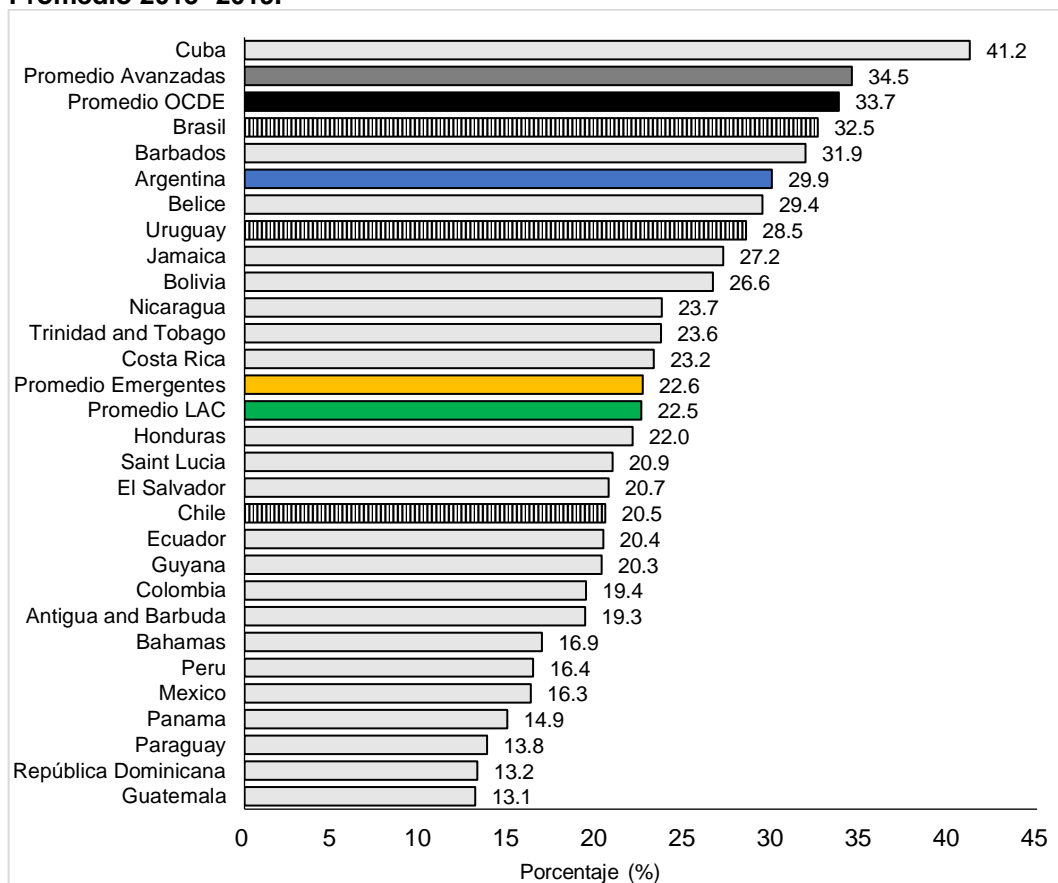
⁴ La comparación con países OCDE se utiliza ya que en general se asocian a estándares de mejores prácticas. La clasificación entre economías avanzadas y emergentes es la utilizada por el FMI.

⁵ De acuerdo al informe de DNAIF (2019: 74), la caída entre 2015 y 2018 “se debe a una baja en la presión de impuestos que recauda la Nación (parte de ellos coparticipables con las provincias)”, principalmente por menor recaudación del Impuesto a las Ganancias, aportes y contribuciones a la seguridad social. La baja en otros impuestos (excepto el IVA que se mantuvo constante) fue compensada por el incremento en los derechos de exportación. El resto, se explica por la caída de la recaudación de Ingresos Brutos y Sellos de las provincias, consecuencia de los acuerdos del Consenso Fiscal (DNAIF, 2019: 75). Los incrementos de los últimos años se deben al aumento en las tasas de impuestos sobre la exportación de bienes (OCDE, 2021: 69), junto con los impuestos a las operaciones cambiarias y cambios en el Impuesto sobre los Bienes personales (ver tabla 1, sección B.2).

5 puntos entre 2009 y 2017. El gráfico 2 revela que, en contexto de América Latina y el Caribe (LAC), Argentina se ubica entre los países con mayor presión tributaria de la región —acompañado por Uruguay y Brasil— pero superando en alrededor de 7 puntos porcentuales el promedio de LAC y los países emergentes.

Gráfico 2

Presión tributaria. Ratio recaudación tributaria a PIB. Argentina. Comparación con promedios Economías Avanzadas, Economías Emergentes, países OCDE y países de América Latina y el Caribe. Promedio 2015- 2019.



Nota: los datos de referidos a los economías avanzadas, emergentes, países OCDE y de América Latina y el Caribe, son promedios. Las clasificación de economías avanzadas y emergentes es la utilizada por el FMI. Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y FMI.

La pregunta que se impone es si este nivel de presión tributaria es o no elevado. Para responder este interrogante, en general, la literatura relaciona el indicador con los niveles de desarrollo económico del país⁶. Puesto en estos términos, el gráfico 3 da cuenta de que, siendo un Argentina un país de ingresos medios⁷, los niveles de presión tributaria serían excesivos. La presión tributaria de alrededor del 30% es similar al de

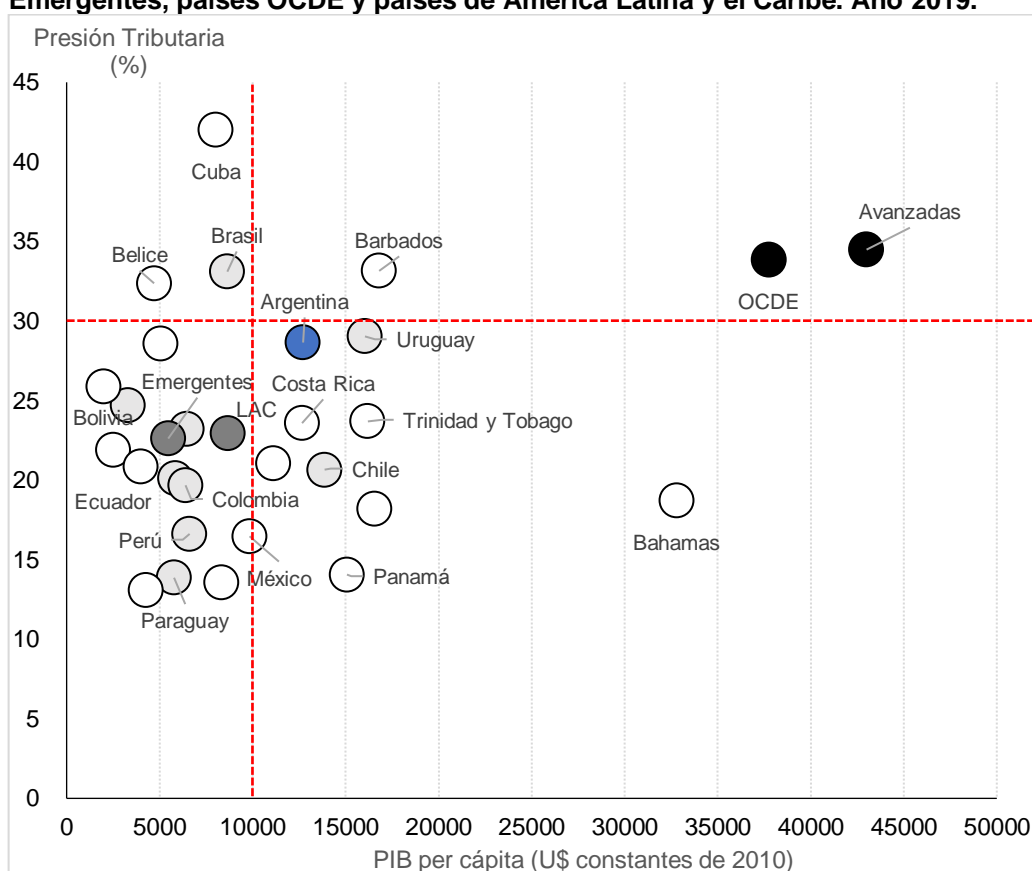
⁶ El supuesto teórico subyacente es que a medida que los países se desarrollan aumentan la presión tributaria para satisfacer demandas por bienes y servicios públicos más complejas. Los datos muestran una correlación positiva entre los niveles de ingresos y mayor ratio de recaudación a PIB. Sin embargo, la literatura reconoce que la proporción de la recaudación tributaria y el PIB está influida por múltiples factores, económicos, estructurales, demográficos, institucionales, geográficos, histórico y sociales. (OCDE, 2021: 75-77).

⁷ De acuerdo con las clasificaciones del FMI y el Banco Mundial, las economías de ingresos medios se ubican entre los U\$4.000 y U\$ 12.000 de PIB per cápita aproximadamente.

las economías avanzadas o los países OCDE, aunque muy lejos de sus niveles de PIB per cápita.

Esto no resulta novedoso, ya varios trabajos sostenían que la carga de impuestos supera lo que puede soportar la economía argentina. La presión tributaria se ubica por encima de su potencial (Artana y Templado, 2010), y es de las más altas del mundo superando a varios países desarrollados (Llach, Harriague y Melamud, 2017). Al estar por encima de las capacidades tributarias del país, la sostenibilidad de la política impositiva en general aparece cuestionada (Garriga, Rosales y Mangiacone, 2018), más aún sin crecimiento económico (Llach y Lagos, 2016: 234).

Gráfico 3
Presión tributaria y PIB per cápita (U\$ constantes de 2010).
Argentina. Comparación con promedios Economías Avanzadas, Economías Emergentes, países OCDE y países de América Latina y el Caribe. Año 2019.



Nota: los datos de referidos a los economías avanzadas, emergentes, países OCDE y de América Latina y el Caribe, son promedios. Las clasificación de economías avanzadas y emergentes es la utilizada por el FMI. Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y FMI.

En este contexto ¿han sido suficientes los recursos tributarios para financiar los gastos del Estado?⁸. El gráfico 4 muestra la evolución de los ingresos y gastos totales del país, junto con recaudación tributaria, todos medidos en porcentaje del PIB⁹. Entre

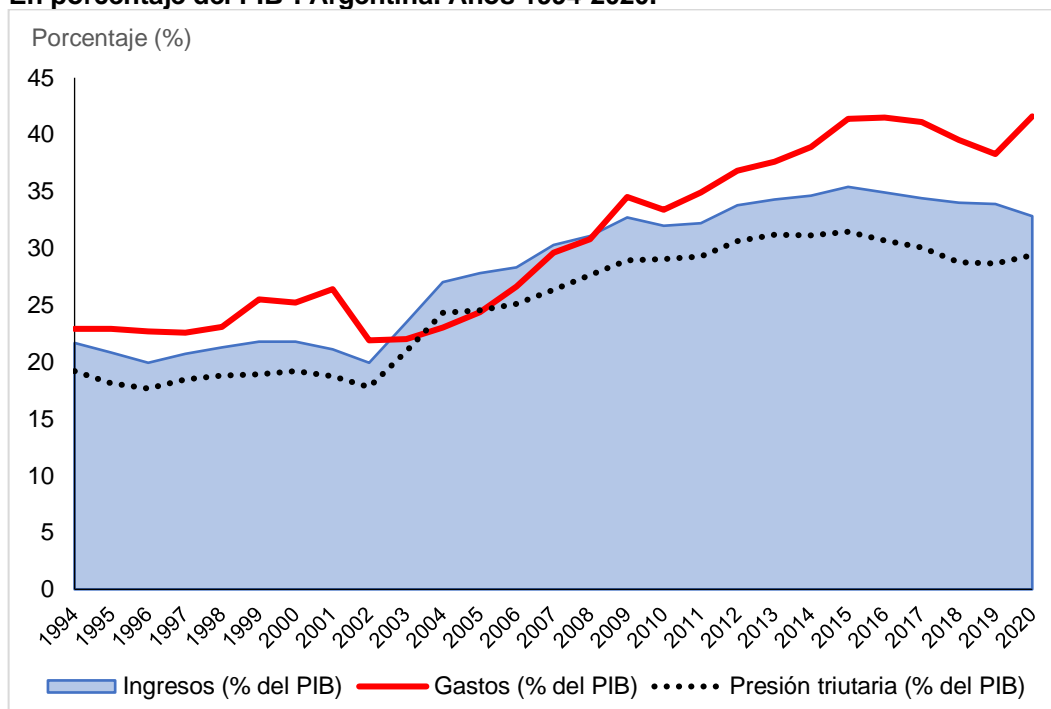
⁸ Esta pregunta es relevante ya que “el objetivo del sistema tributario es recaudar para financiar la provisión, por parte del Estado, de bienes públicos según los consensos básicos que alcance cada sociedad” (Llach y Lagos, 2016: 197)

⁹ El PIB está medido a valores constantes de 2004.

1994 y 2020 solo en un año, el 2004, la recaudación impositiva superó el nivel de gastos, y únicamente entre 2004 y 2007 se registra superávit fiscal.

Gráfico 4

Evolución de ingresos totales, presión tributaria y gastos totales. En porcentaje del PIB*. Argentina. Años 1994-2020.



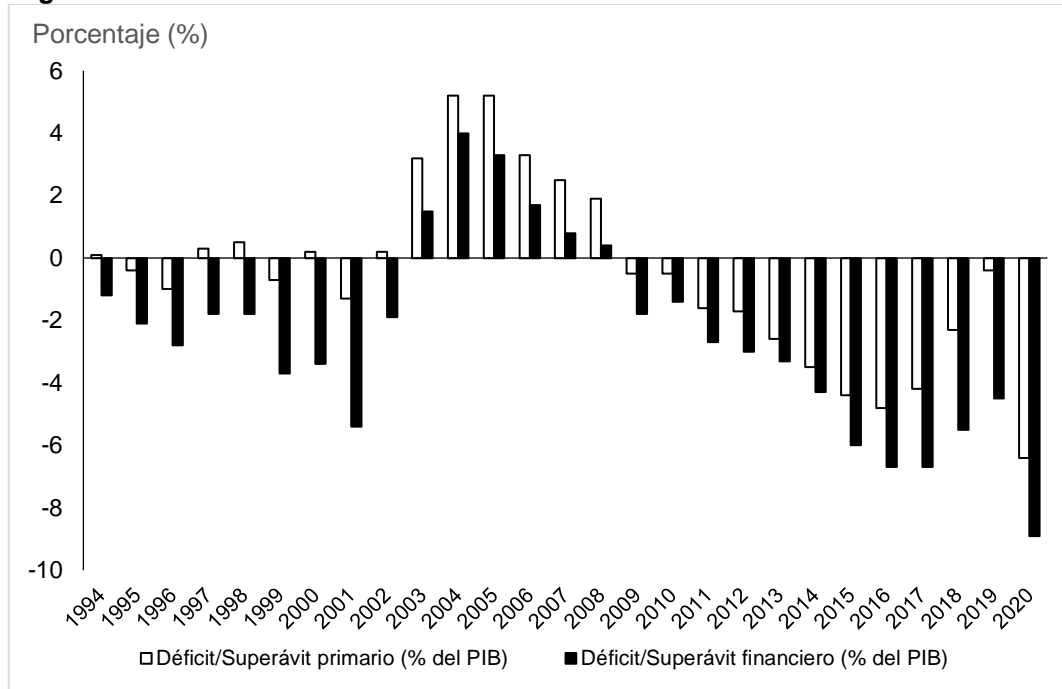
* medido en pesos constantes de 2004.

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

En el gráfico 5 se observa con mayor detalle la evolución del déficit en términos del PIB tanto el primario (antes del pago de intereses) como del financiero (que incluye el pago de intereses por la deuda). La conclusión que se obtiene es que, los recursos no alcanzan a cubrir siquiera el déficit primario y, en definitiva, los datos reflejan el problema crónico del déficit fiscal de la Argentina, profundizado en la última década —y agravado aún más por efecto de la pandemia COVID19— a pesar de los niveles record de recaudación tributaria. Este desequilibrio tiene su correlato en los datos de endeudamiento del gráfico 6, donde si bien post crisis 2001/2002 la deuda pública disminuye, la tendencia cambia en 2011 registrando un aumento sostenido.

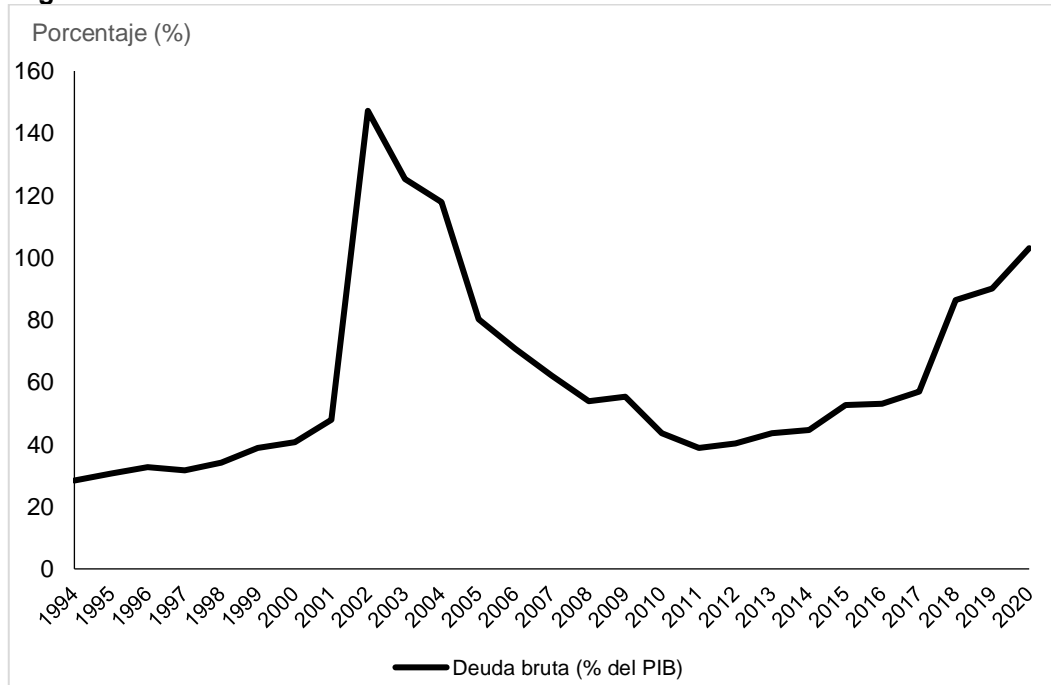
En resumen, altos niveles de déficit fiscal y endeudamiento coinciden con los períodos de mayor presión tributaria, que serían aún mayores si se agrega el impuesto inflacionario (analizado en el apartado B.3), mostrando nuevamente signos de un esquema que no es sostenible.

Gráfico 5
Superávit/Déficit primario y financiero en porcentaje del PIB.
Argentina. Años 1994-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

Gráfico 6
Deuda pública en porcentaje del PIB*.
Argentina. Años 1994-2020.



*De acuerdo con las mediciones del FMI la deuda bruta incluye la deuda del sector público no financiero y la deuda soberana mantenida por el Banco Central.
 Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

B.2. Estructura

Si bien la evidencia sugiere entonces que el sistema tributario cumple parcialmente el objetivo de aportar recursos suficientes para solventar los gastos, cabría la posibilidad de que presente otras características deseables, por ejemplo, podría generar incentivos para favorecer el desarrollo productivo; ser progresivo favoreciendo la equidad; o a pesar de la alta presión tributaria, los elevados impuestos tienen al menos su contraparte en mejores bienes y servicios públicos. Lamentablemente estas características tampoco les son propias a la Argentina, y para evaluar estos aspectos resulta pertinente revisar la estructura tributaria.

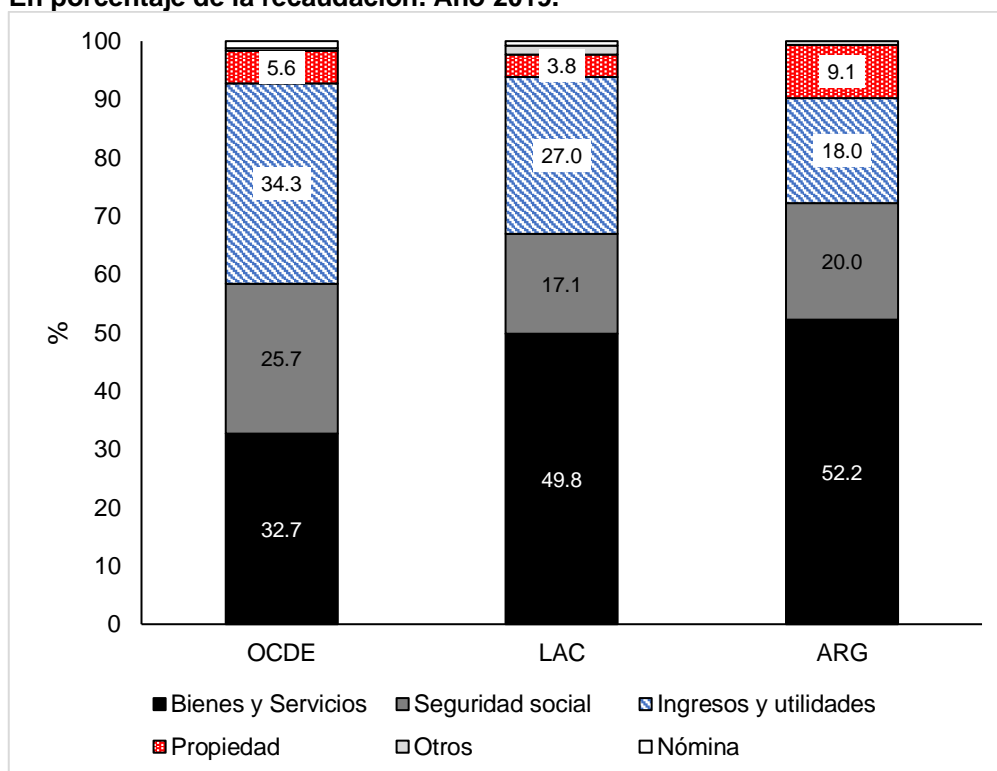
La similitud de Argentina con los países avanzados se limita solo a los niveles de presión tributaria, no así en la estructura de impuestos. Estas diferencias no son de grado, sino sustantivas, ya que dan cuenta de un diseño con objetivos muy distintos. En este sentido, los datos revelan que en la Argentina los principales impuestos tienen fines casi exclusivamente recaudatorios, es decir, priorizan la facilidad de cobro, pero son altamente distorsivos¹⁰ (Agosto, 2017), de allí sus características extractivas, destruyendo los incentivos para fomentar el desarrollo productivo con un claro “síndrome anti-inversión” y “anti-crecimiento” (Llach et al., 2017; Llach y Melamud, 2018).

A pesar del enorme crecimiento de la recaudación tributaria, su estructura se ha mantenido estable a través del tiempo. El gráfico 7 compara las estructuras de la Argentina con las de LAC y el promedio de los países OCDE o de las economías avanzadas¹¹ y se observa que, en este caso, la similitud es con los países de la región, donde el componente central son los impuestos sobre bienes y servicios. En Argentina, esto está compuesto principalmente por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Le siguen en importancia los impuestos vinculados a la seguridad social, alineado también con lo que ocurre en el resto de los países de LAC y emergentes. En contraste, el principal impuesto de las economías avanzadas es sobre los ingresos y utilidades (principalmente de las personas). Esto es relevante porque mientras que estos últimos son progresivos, el IVA no lo es.

¹⁰ Los ejemplos típicos son los Derechos de Exportación y el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.

¹¹ Si bien no se presentan los datos de las economías avanzadas y emergentes (siguiendo la clasificación del FMI), las primeras tienen una estructura muy similar a la de los países OCDE, mientras que las segundas a la de los países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 7
Estructura tributaria. Argentina, OCDE y LAC.
En porcentaje de la recaudación. Año 2019.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

Para repasar brevemente la situación de Argentina en los últimos años, la tabla 1 compara las estructuras tributarias de los años 2019 y 2020. Se observa claramente que participaciones relativas, tanto en la recaudación como en el PIB, son similares y cómo el IVA representa aproximadamente un 7% del PIB y casi un cuarto de la recaudación total (y prácticamente la mitad de lo que se recauda en concepto de impuestos a los bienes y servicios). Se destacan dos variaciones interanuales. La primera relacionada con el Impuesto PAIS (sobre las operaciones cambiarias), que registró un incremento del 1391% consecuencia de las restricciones en el mercado de cambios. La segunda, da cuenta de las modificaciones a las alícuotas y mínimo no imponible del Impuesto a los Bienes Personales mediante la Ley N° 27.541 (Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública), que implicó una suba interanual en el monto recaudado del 565%.

Tabla 1
Estructura tributaria. Principales impuestos
Argentina. Años 2019 y 2020*.

Impuesto	Recaudación tributaria				Estructura tributaria					
	En millones de pesos corrientes				En % del PIB			Participación relativa (%)		
	2019	2020*	Variación (mill. \$)	Variación (%)	2019	2020*	Variación (p.p)	2019	2020*	Variación (p.p)
Total	6.147.006	8.081.483	1.934.477	31,5	28,7	29,4	0,7	100,0	100,0	0,0
Sobre bienes y servicios	3.210.001	4.123.803	913.802	28,5	15,0	15,0	0,0	52,2	51,0	-1,2
<i>(del cual)</i>										
<i>Al valor agregado</i>	1.532.597	1.905.385	372.788	24,3	7,1	6,9	-0,2	24,9	23,6	-1,4
<i>Impuestos selectivos</i>	282.964	395.867	112.904	39,9	1,3	1,4	0,1	4,6	4,9	0,3
<i>Derechos de Aduana y otros Derechos de Importación</i>	163.076	199.737	36.661	22,5	0,8	0,7	0,0	2,7	2,5	-0,2
<i>Sobre las Exportaciones</i>	398.312	387.643	(10.669)	-2,7	1,9	1,4	-0,4	6,5	4,8	-1,7
<i>Sobre las operaciones cambiarias y otros</i>	9.281	138.394	129.113	1391,1	0,0	0,5	0,5	0,2	1,7	1,6
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	1.225.664	1.548.052	322.389	26,3	5,7	5,6	-0,1	19,9	19,2	-0,8
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	1.102.982	1.470.348	367.367	33,3	5,1	5,4	0,2	17,9	18,2	0,3
<i>(del cual)</i>										
<i>Personas físicas</i>	433.621	634.425	200.804	46,3	2,0	2,3	0,3	7,1	7,9	0,8
<i>Sociedades y otras empresas</i>	589.993	756.440	166.447	28,2	2,8	2,8	0,0	9,6	9,4	-0,2
Sobre la propiedad	560.203	879.143	318.939	56,9	2,6	3,2	0,6	9,1	10,9	1,8
<i>(del cual)</i>										
<i>Créditos y Débitos en Cuenta Corriente</i>	349.559	452.459	102.900	29,4	1,6	1,6	0,0	5,7	5,6	-0,1
<i>Bienes personales</i>	31.184	207.382	176.198	565,0	0,1	0,8	0,6	0,5	2,6	2,1
Otros impuestos	48.156	60.137	11.981	24,9	0,2	0,2	0,0	0,8	0,7	0,0

*Datos sujetos a revisión.

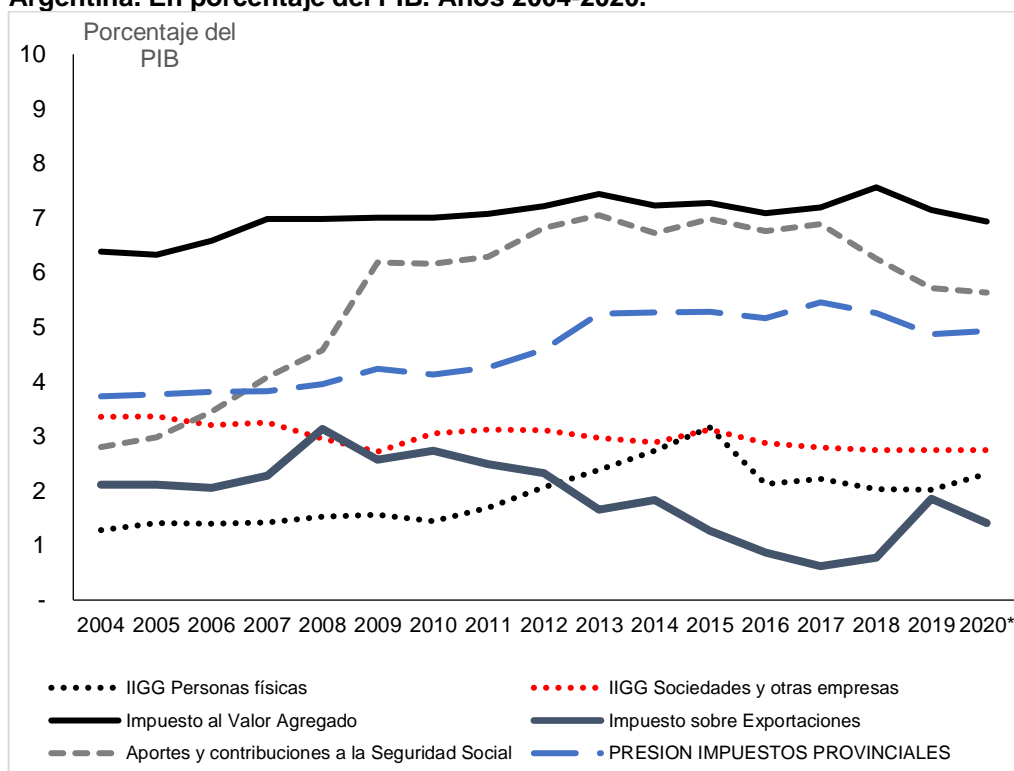
Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF)

En el gráfico 7 se presenta la evolución de los principales impuestos durante el período 2004-20202, donde también se observa como el IVA es el corazón del sistema. El siguiente rubro más relevante, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, relativamente estable entre 2009 y 2017, muestra una caída en los últimos años que resulta preocupante en términos de la sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones. Le siguen en importancia los impuestos provinciales, básicamente Ingresos Brutos, el Impuesto a las Ganancias y los Derechos de Exportación. La participación relativa del Impuesto a las Ganancias se ha mantenido relativamente estable, mientras que los cambios en personas físicas reflejan el problema de la falta de ajuste por inflación en las escalas, las cuales se han modificado de forma arbitraria.

Además de los problemas del IVA, que por ser regresivo castiga más a los sectores de menores recursos, Ingresos Brutos y los Derechos de Exportación son de los peores impuestos que existen ya que dañan fuertemente a los sectores productivos. La reinstauración de las retenciones a las exportaciones y las posteriores subas dan cuenta de que por su fácil recaudación, los gobiernos no se resignan a eliminarlas, mientras que el efímero acuerdo entre las provincias por bajar Ingresos Brutos, quedó rápidamente soslayado habida cuenta de que es el impuesto provincial más importante. La amenaza de reducción de recaudación pesa más que los argumentos sobre los daños que generan estos impuestos para la economía.

En definitiva lo que se desprende del análisis es una clara priorización del financiamiento del gasto a expensas del aparato productivo o de propiciar un sistema más equitativo.

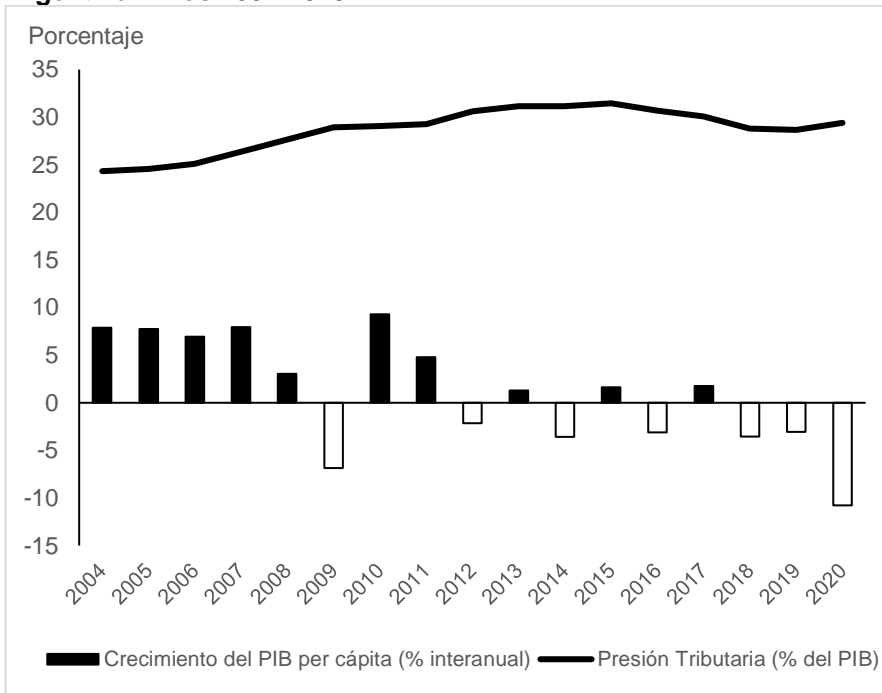
Gráfico 8.
Evolución de la estructura tributaria.
IVA, Seguridad Social, Impuestos Provinciales y Derechos de Exportación.
Argentina. En porcentaje del PIB. Años 2004-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

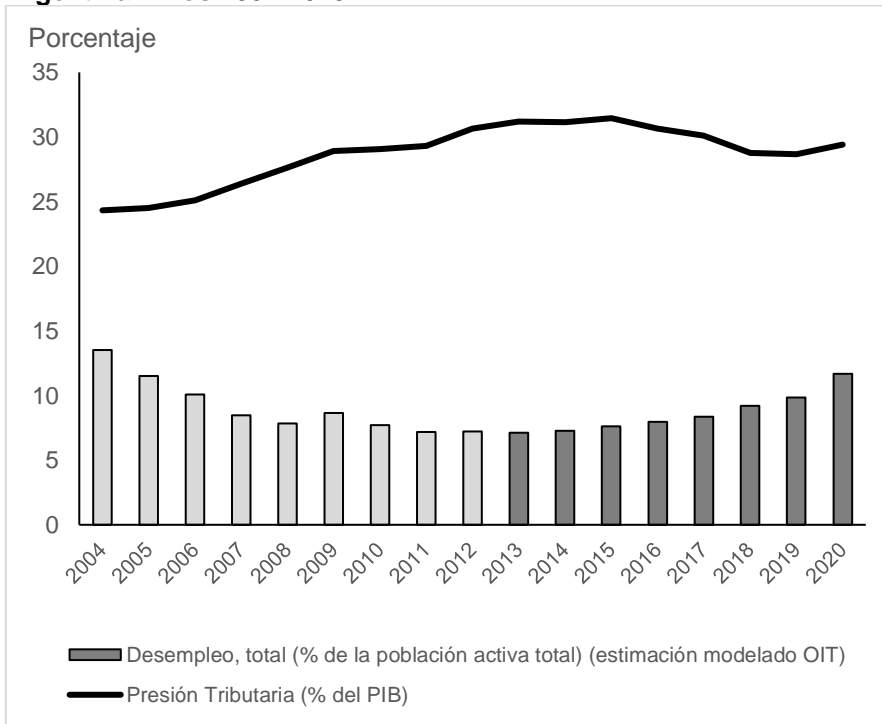
Finalmente, los paneles del gráfico 9 dan signos adicionales de que el esquema actual no es sostenible. En primer lugar porque, a diferencia de lo ocurrido entre 2004 y 2008, los aumentos de la presión tributaria no se han visto acompañados por un proceso de crecimiento económico. En los últimos años se han incrementado los impuestos pero con una economía estancada o en recesión luego de 2011 (gráfico 9.a). Además, las mejoras en los indicadores sociales, como desempleo (gráfico 9.b), pobreza (gráfico 9.c) y desigualdad en la distribución del ingreso (gráfico 9.d) a partir de 2013 iniciaron una senda de deterioro. El desempleo se incrementó hasta superar el 10%, el índice de Gini detuvo su tendencia descendente, mientras que los indicadores de pobreza, tanto las tasas publicadas por INDEC (que en 2020 alcanzaron el 42%) como por el Banco Mundial, muestran aumentos. En este sentido, ya no es posible afirmar que los mayores impuestos hayan redundado en mejoras sociales.

Gráfico 9.a.
Presión tributaria y crecimiento económico.
Argentina. Años 2004-2020.



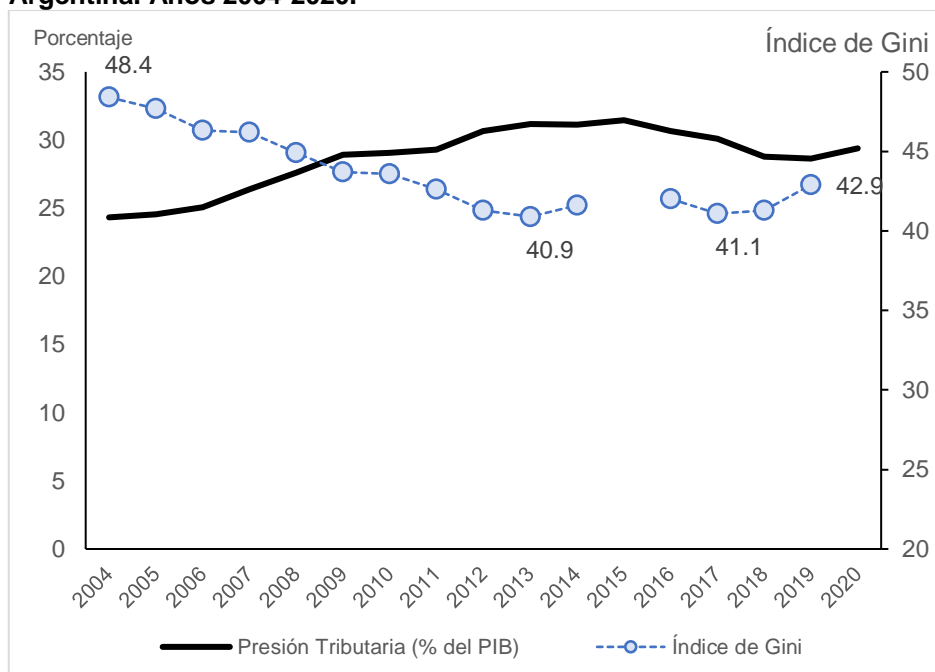
Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

Gráfico 9.b.
Presión tributaria y desempleo.
Argentina. Años 2004-2020.



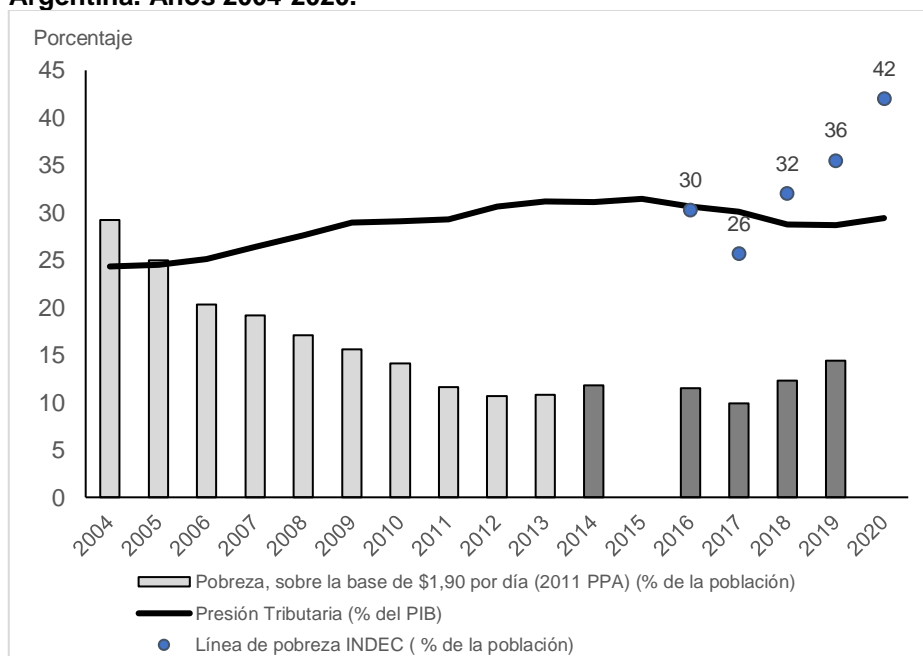
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

Gráfico 9.c.
Presión tributaria y desigualdad (índice de Gini).
Argentina. Años 2004-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

Gráfico 9.d.
Presión tributaria y pobreza.
Argentina. Años 2004-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF).

B.3. El impuesto inflacionario

La presión tributaria se agrava con el impuesto inflacionario, con severos efectos negativos tanto políticos, sociales como económicos (O'Donnell y Wolfson, 1993: 117). En una economía inflacionaria, mantener saldos monetarios líquidos es castigado por la pérdida de poder adquisitivo producto de la inflación, de allí el nombre impuesto inflacionario. Además, debido al aumento de precios, los agentes económicos deben aumentar la cantidad de dinero líquido para realizar sus transacciones habituales, con lo cual, el Estado, al emitir para satisfacer esa mayor demanda¹², “se provee de recursos reales, del mismo modo que lo hace al recaudar impuestos” (Canavese, Sosa Escudero y Gonzalez Alvaredo y, 1999: 266), conceptualmente definido como señoreaje¹³.

En general, dado que el problema de la inflación está prácticamente saldado para casi todos los países del mundo, este no se agrega en los cálculos de presión tributaria. La Argentina, que lamentablemente no ha capitalizado las experiencias de los episodios (hiper)inflacionarios del pasado, se encuentra entre los países de mayor inflación del mundo. De acuerdo con los datos del FMI para 2020¹⁴, el 90% de los países tiene índices de precios con variaciones por debajo del 10% anual. De hecho, el 98% de los países (para los que existen datos) registran una inflación anual inferior a la de Argentina, que fue el quinto país con más inflación del mundo (con un 42% anual), detrás de Venezuela (2355%), Zimbawe (577,2%), Sudán (163%) y Líbano (85%). Por esta razón, resulta apropiado sumarla al análisis en virtud de su relevancia en el país.

Siguiendo la metodología tradicional¹⁵ para estimar el impuesto inflacionario (Kiguel y Neumeyer, 1989: 9-11; Canavese, Sosa Escudero y Gonzalez Alvaredo y, 1999: 267-270), los cálculos para el período 2004-2020 arrojan que, en promedio, el impuesto inflacionario representaría aproximadamente un 2% del PIB, al igual que el señoreaje¹⁶. Esto significa que la inflación ha generado una importante redistribución de ingresos y representa una fuente relevante de obtención de recursos para el gobierno. Además, la inflación potencia los efectos regresivos del sistema tributario argentino ya que, al erosionar el valor del dinero, los sectores más vulnerables con escasa de capacidad de ahorro o acceso a instrumentos de protección contra la inflación, son los más castigados.

¹² Szapiro, Fanelli y Damill (1989: 3) señalan que cuando se considera que el Estado es deudor por “el dinero que emite y que el acreedor es el sector privado, siendo el precio relativo del dinero la inversa del nivel de precios, la inflación transfiere riqueza del sector privado al público, y por el hecho de reducir el valor real del dinero se convierte, en cierta forma, en una fuente de “ingreso” del sector público”.

¹³ En las estimaciones el señoreaje hay dos componentes, el señoreaje puro (dado por la variación en la cantidad real de dinero) y el impuesto inflacionario (Canavese et al., 1999: 268).

¹⁴ Datos disponibles en World Economic Outlook, 2021

<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>, indicador “inflation rate, average consumer prices, annual percentage of change”.

¹⁵ Existen metodologías para estimar el impuesto inflacionario que intentan dar cuenta de otros componentes (distinguiendo tipos de señoreaje) y determinar con mayor precisión qué es lo que efectivamente recauda el gobierno y qué parte beneficia a los actores del sistema financiero (Szapiro et al., 1989; Kein y Neuman, 1990; Buiter, 2007; Reich, 2017). La aplicación de estas metodologías se encuentra fuera del alcance del presente informe. En cualquier caso, los resultados aquí obtenidos son conservadores.

¹⁶ Para el cálculo del impuesto inflacionario se utilizó como agregado monetario M1 (billetes y monedas en circulación más depósitos en cuenta corriente del sector privado no financiero) considerado adecuado si el objetivo es determinar cuánto pagan los agentes económicos. Otros autores proponen la utilización distintos agregados monetarios de acuerdo con el propósito de las estimaciones (Canavese, et al., 1990:269).

Tabla 2

Señoreaje e impuesto inflacionario. Argentina. Años 2005-2020.

Año	Señoreaje (% del PIB)	Impuesto Inflacionario (% del PIB)	Tasa de inflación (variación interanual %)
2005	2,1	0,8	10,0
2006	1,9	1,1	14,0
2007	2,1	1,2	15,3
2008	1,3	1,8	22,8
2009	0,6	1,3	15,2
2010	1,8	1,4	21,1
2011	2,3	1,6	24,6
2012	2,4	1,6	22,6
2013	2,2	1,9	24,4
2014	1,5	2,8	39,2
2015	2,3	1,8	26,9
2016	1,4	2,7	41,8
2017	1,8	1,6	26,2
2018	1,0	2,3	40,0
2019	1,3	2,3	49,1
2020	4,0	1,9	39,5

Nota: El señoreaje (S_t) se calcula con la siguiente ecuación: $S_t = (M_t - M_{t-1}) / \text{PIB}_t$ (nominal). Donde M_t representa el promedio anual de la cantidad de billetes y monedas fuera del sistema financiero y los depósitos en cuentas corrientes del sector privado no financiero, obtenidos del BCRA. Los valores de M_t se expresan a valores constantes de 2004 deflactando los valores nominales con el índice de precios implícitos (IPI) del PIB estimado por INDEC. Por su parte el impuesto inflacionario (π_{tax}) surge de restar al señoreaje la variación anual en los saldos reales de dinero (M_t): $\pi_{\text{tax}} = S_t - (M_t/P_t - M_{t-1}/P_{t-1} Y_t)$, donde Y_t es el PIB en pesos constantes de 2004 calculado por INDEC y P_t el nivel de precios del período t . Esto es equivalente calcular: $\pi_{\text{tax}} = \pi_t / (1 + \pi_t) * (M_t/P_t - M_{t-1}/P_{t-1} Y_{t-1})$ donde π es la variación porcentual en el índice de precios (IPI). El cociente $\pi/(1+\pi)$ representa la tasa del impuesto inflacionario sobre los saldos reales de dinero ($M_t/P_t - M_{t-1}/P_{t-1} Y_{t-1}$), que sería la base imponible. Tanto el señoreaje como impuesto inflacionario se expresan en términos del PIB en pesos constantes de 2004.

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y BCRA.

En resumen, la inflación no solo aumenta la presión tributaria, sino que también impide el desarrollo productivo con una fuerte extracción de recursos desde el sector privado hacia el público, generando severas complicaciones económicas, además de afectar fundamentalmente a los sectores sociales más desfavorecidos con mayor pobreza y peor distribución del ingreso.

B.4. Complejidad del sistema

Otro aspecto contraproducente del sistema es su complejidad. En la tabla 3 se resumen las mediciones del Banco Mundial dedicadas a la dimensión “pago de impuestos” dentro del indicador “Ease of Doing Business”¹⁷. Desde el 2014 Argentina se ubica entre los países con los sistemas más complejos del planeta, en el puesto 170 de 190 países. Si bien el incremento en el índice muestra esfuerzos por simplificarlo (tanto la cantidad de pagos anuales como las horas dedicadas a la liquidación de impuestos¹⁸ han disminuido), no han sido suficientes.

¹⁷ El indicador ha sido discontinuado por el Banco Mundial debido a la detección de irregularidades en los datos de 2018 y 2020. Actualmente se encuentra trabajando en la construcción de indicadores alternativos (The World Bank, 2021).

¹⁸ Esto se debe en parte a la simplificación de trámites mediante la utilización de medios electrónicos.

De acuerdo a lo indicado en la metodología del indicador, el porcentaje del total de impuestos respecto a las ganancias mide la cantidad de impuestos soportados por la empresa en el segundo año de operación, expresada como un porcentaje de la ganancia comercial¹⁹. Los datos muestran porcentajes superiores al 100% (en los últimos años 106%), es decir, que los montos de impuestos a pagar superan las ganancias de las empresas, con lo cual, los ingresos generados no alcanzarían para cubrir las obligaciones fiscales que impone el sistema²⁰. Los datos sugieren que si una empresa pagara todos los impuestos, es muy probable que no pueda seguir funcionando. El problema no estaría relacionado con el impuesto a las ganancias, sino con los “otros impuestos” que representan alrededor del 70% de las ganancias de la empresa, mientras que los impuestos y contribuciones al trabajo representan alrededor del 30%.

Tabla 3
Complejidad del sistema. Índice Ease of Doing Business-Paying taxes.
Argentina. Años 2006-2020.

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pago de Impuestos: Ranking (1-190)	161	147	134	142	143	144	149	170	170	170	178	169	170	170	
Índice (metodologías DB06-16D y B17-20)	13,1	37	37	42,5	42,5	42,5	44,5	45	45	45	45,7	47,5	49,3	49,3	49,3
Pagos (número por año)	62	19	19	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Tiempo (horas por año)	453	453	453	453	453	453	415	405	405	405	405	359	312	312	312
Total impuestos (% de la ganancia)	107	107	107	107	107	107	107	108	119	137	138	106	106	106	106
Impuesto a las ganancias (% de la ganancia)	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	///	///	///	3,9	3,9	3,9	3,6
Impuestos laborales (% de la ganancia)	29,4	29,4	29,4	29,4	29,4	29,4	29,4	29,4	29,3	29,3	29,3	29,3	29,3	29,3	29,9
Otros impuestos (% de la ganancia)	74,7	74,7	74,7	74,7	74,7	74,8	74,9	75,1	90	108	108	72,8	72,8	72,8	72,8

Nota: los impuestos laborales incluyen contribuciones laborales. Los porcentajes sobre la ganancia se calculan respecto de la “ganancia comercial” (ver nota al pie 13). El cálculo del índice utilizó una metodología para los años 2006-2016 (DB06-16) y otra para 2017-2020 (BD17-20). El índice tiene un rango de 0 a 100 (valores más altos indica un mejor sistema).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

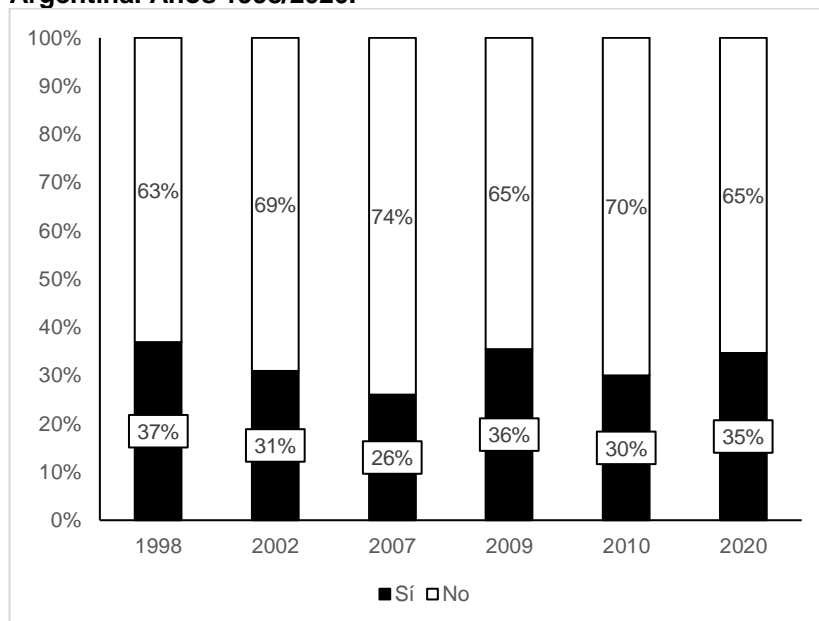
Estos resultados condicen con los diagnósticos que dan cuenta de los serios problemas relacionados con la informalidad de las empresas, elusión y evasión impositiva. De hecho los altos niveles de evasión del país han sido señalados por varios estudios (Llach y Lagos, 2016: 241-243), que se condicen con los resultados de encuestas de percepción para Argentina con alrededor del 35% de los entrevistados que reporta, cuanto menos, haber eludido el pago de impuestos (Latinobarómetro, 2020) (gráfico 10). En este sentido, una encuesta recientemente realizada por el IAE-FCE, Pilar de la Universidad Austral, los empresarios reclaman una menor presión tributaria (38%) como una de las políticas más importantes para mejorar la productividad, además de claridad en el rumbo económico del país (32%) (gráfico 11), dando cuenta de la magnitud del problema.

¹⁹ “La ganancia comercial es esencialmente la ganancia neta antes de todos los impuestos soportados. Se diferencia de la utilidad convencional antes de impuestos, reportada en los estados financieros. Al calcular las ganancias antes de impuestos, muchos de los impuestos que soporta una empresa son deducibles. Al calcular las ganancias comerciales, estos impuestos no son deducibles. Por lo tanto, la ganancia comercial presenta una imagen clara de la ganancia real de una empresa antes de cualquiera de los impuestos que soporta en el curso del año fiscal. La ganancia comercial se calcula como las ventas menos el costo de los bienes vendidos, menos los salarios brutos, menos los gastos administrativos, menos otros gastos, menos las provisiones, más las ganancias de capital (de la venta de la propiedad) menos los gastos por intereses, más los ingresos por intereses y menos la depreciación comercial. Para calcular la depreciación comercial se aplica un método de depreciación lineal, con las siguientes tasas: 0% para el terreno, 5% para el edificio, 10% para la maquinaria, 33% para las computadoras, 20% para el equipo de oficina, 20% para el camión y 10% para gastos de desarrollo comercial. La ganancia comercial asciende a 59,4 veces el ingreso per cápita” (The World Bank, <https://archive.doingbusiness.org/en/methodology/paying-taxes>, traducción propia)

²⁰ La tasa impositiva total de la Argentina sobre una empresa tipo es la segunda más alta del mundo (Llach et al., 2017)

Gráfico 10.

**¿Se las arregló para pagar menos impuesto del que debía?
Argentina. Años 1998/2020.**

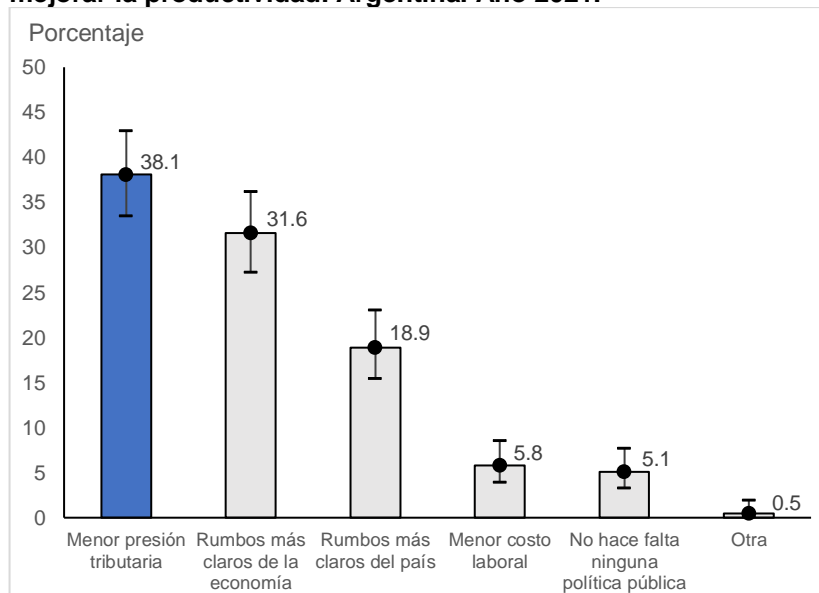


Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro.

Gráfico 11.

Opinión empresaria.

**Políticas públicas consideradas más importantes para
mejorar la productividad. Argentina. Año 2021.**



Nota: Se reportan las estimaciones puntuales y sus intervalos de confianza al 95%.

Fuente: Encuesta Productividad Inclusiva, IAE-FCE, BA.

C. Indicador sobre la performance del sistema tributario

C.1. Conceptualización y operacionalización

A partir de la descripción realizada en la sección anterior, se calcula aquí un indicador global de la performance del sistema tributario replicando la metodología formulada para los Sustainable Governance Indicators (SGI) elaborada por la Fundación Bertelsmann Stiftung para los países OCDE, específicamente para la temática de impuestos. El objetivo es comparar con los resultados para la Argentina, ya que la OCDE propone la implementación de las mejores prácticas para sus países miembros fijando estándares internacionales.

Si bien los objetivos del sistema tributario son diversos y pueden estar en conflicto (Porto, 2021: 81), los objetivos centrales de la política tributaria abordados por los SGI abarcan tres características: 1) suficiencia, 2) eficiencia y 3) equidad. La primera, se refiere a que los tributos deben generar los recursos suficientes para financiar el gasto público. La segunda se relaciona con los efectos económicos del sistema tributario, que debería facilitar el crecimiento económico, la competitividad y productividad. La última, hace referencia a que en el diseño de los tributos también hay que considerar aspectos de equidad horizontal (no discriminar entre actores económicos con capacidades de pago similares), vertical (los agentes económicos con distintas capacidades de pago deberían tributar diferencialmente) y también de sostenibilidad²¹ (los impuestos pueden ser instrumentos para generar cambios de comportamiento para promover la sostenibilidad económica, social y ambiental). Se tomarán aquí solo las dos primeras, dejando los aspectos relacionados a la equidad para futuros estudios.

Para analizar si los recursos son suficientes para financiar el gasto, se utiliza el indicador de déficit fiscal, mientras que vinculados a la eficiencia, se tendrán en cuenta la complejidad del sistema y la presión tributaria sobre empresas y personas medida a través de la alícuota máxima del impuesto a las ganancias. En la tabla 4, se presenta un resumen sobre las variables a medir y su vínculo con las características antes mencionadas.

²¹ La sostenibilidad es un concepto que tiene en cuenta la equidad intergeneracional.

Tabla 4

**Indicador de performance del sistema tributario.
Características a medir e indicadores vinculados.**

Característica	Objetivos	Dimensión	Indicador	Fuente	Índice
Suficiencia	Provisión de suficientes recursos para el logro de las tareas y obligaciones del Estado en el largo plazo.	<i>Balance fiscal</i>	Superávit financiero	FMI	$\text{Puntaje} = 1 + \frac{(\text{valor} - \text{mínimo})}{(\text{máximo} - \text{mínimo})} \cdot 9$
Eficiencia	Promover, el crecimiento económico, la competitividad y productividad.	<i>Complejidad del sistema</i>	Índice Ease of Doing Business- Paying taxes.	Banco Mundial	$\text{Puntaje} = 1 + \frac{(\text{valor} - \text{mínimo})}{(\text{máximo} - \text{mínimo})} \cdot 9$
		<i>Presión tributaria: empresas</i>	Alícuota máxima del impuesto a las ganancias	Ley de Impuesto a las Ganancias	$\text{Puntaje} = 10 - \frac{(\text{valor} - \text{mínimo})}{(\text{máximo} - \text{mínimo})} \cdot 9$
		<i>Presión tributaria: personas</i>	Alícuota máxima del impuesto a las ganancias.	Ley de Impuesto a las Ganancias.	$\text{Puntaje} = 10 - \frac{(\text{valor} - \text{mínimo})}{(\text{máximo} - \text{mínimo})} \cdot 9$

Indicadores	Mínimo	Máximo
Déficit fiscal financiero (% PIB)	-10,0	6,1
Paying taxes - Score	11,4	100,0
Alícuota máxima impuesto a las ganancias (personas)	12,5	72,5
Alícuota máxima impuesto a las ganancias (empresas)	5,0	45,0

Fuente: SGI

El indicador seleccionado para medir si efectivamente los recursos tributarios son suficientes, es el de déficit financiero reportado por el FMI. Los aspectos de eficiencia se medirán con tres indicadores. La complejidad del sistema, se relaciona con este aspecto (ver sección B.4), ya que el indicador de “Ease of Doing Business-Paying Taxes” intenta reflejar no solo la sencillez para pagar impuestos, sino también que los mismos no ahoguen la actividad económica. Además, se suman específicamente las alícuotas máximas del Impuesto a las Ganancias establecidas por la legislación y sus modificaciones. Esto se justifica porque, si bien parte de la literatura considera que, al ser progresivo, es útil para mejorar la distribución del ingreso, “otros lo ven como un instrumento apto para estimular una mayor tasa de ahorro, promover la inversión y mejorar la competitividad internacional a fin de acelerar el crecimiento económico” (Centrángolo y Gomez-Sabaini, 2007: 47). La distinción entre personas y empresas, se relacionan con las estructuras tributarias, donde los países OCDE, a diferencia de los de América Latina, proponen estructuras con mayor peso sobre las personas físicas (OCDE, 2021).

Para el cálculo del índice agregado, se obtienen índices parciales para cada indicador que muestran la distancia relativa del país en términos de la desigualdad máxima de los indicadores (SGI, 2020). Las escalas van de 0 (peor) a 10 (mejor). En este sentido, el cálculo de los índices se ajusta para reflejar esta escala de puntajes. Así, si valores mayores implican mejores resultados, el índice para un año t en particular se calcula como: $\text{Puntaje}_t = 1 + 9 \cdot (x_t - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$. Esto ocurre con los datos de balance fiscal (números positivos reflejan superávit y negativos déficit) y con el indicador de complejidad del sistema tributario (valores más altos representan mejores sistemas). Por su parte, si valores más altos indican peores resultados, el puntaje del índice para un año en concreto se calcula como: $\text{Puntaje}_t = 10 - 9 \cdot (x_t - x_{\min}) / (x_{\max} - x_{\min})$, tal como sucede con las alícuotas de impuesto a las ganancias, ya que tasas más altas se valoran negativamente.

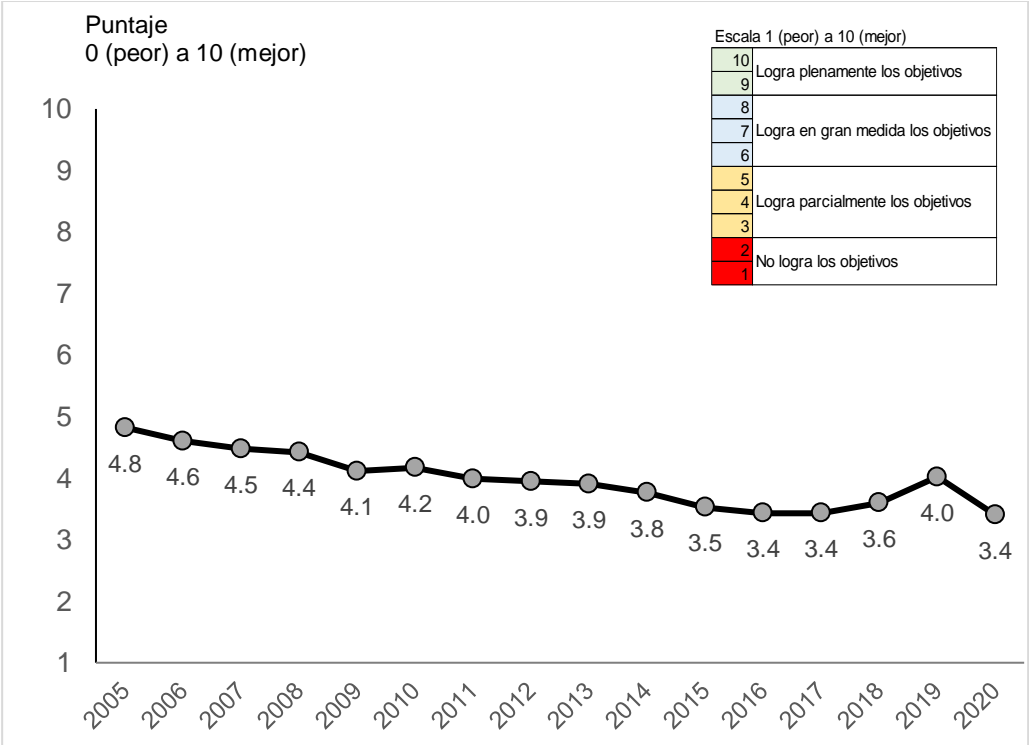
Los valores máximos (x_{\max}) y mínimos (x_{\min}) de los indicadores utilizados surgen de los mínimos y máximos para todo el período calculados para los países OCDE²². Al incorporar a la Argentina, se observa que en términos de complejidad del sistema, el valor de Argentina es el mínimo en todos los años, por esta razón el puntaje se mantiene en 1. Esto significa que, el país es un outlier para los estándares de los países OCDE en esta dimensión.

²² La metodología de los SGI indica que los valores máximos y mínimos pueden variar, y se determinan a través del criterio del rango intercuartil. El máximo sin outliers se obtiene de sumar al percentil 75 (P75), $1.5 \cdot$ rango intercuartil, mientras que el mínimo surge de restar al percentil 25 (P25) esa misma magnitud. A saber: $x_{\min} = P25 - 1.5 \cdot (P75 - P25)$; $x_{\max} = P75 + 1.5 \cdot (P75 - P25)$.

C.2. Resultados

El índice a nivel global muestra un deterioro de la performance. En el gráfico 12 se observa que mientras en el año 2005 el país se ubicaba en los casi 5 puntos, en 2020 el resultado arroja 3,4 con una clara tendencia decreciente. Estos puntajes se asocian, en la interpretación de las escalas a un “logro parcial de los objetivos” del sistema. Sin embargo, de continuar la tendencia, el país podría ingresar en la zona de “no logra los objetivos”.

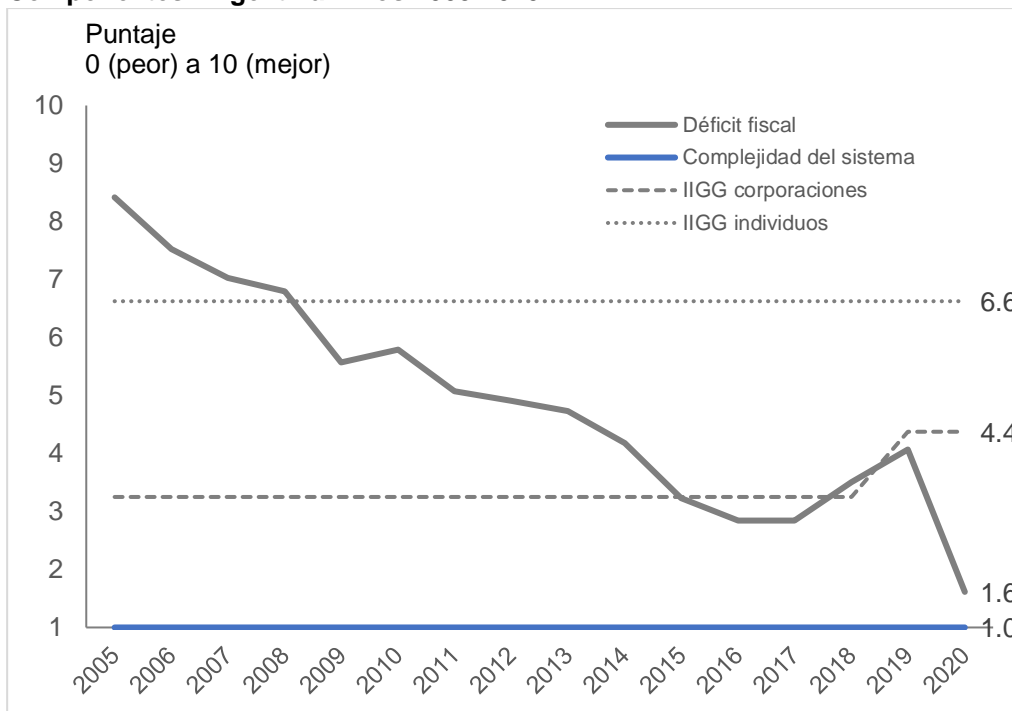
Gráfico 12
Índices de performance de política tributaria.
Resultado global. Argentina. Años 2005-2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE, FMI, Banco Mundial, siguiendo la metodología de los Sustainable Governance Indicators (SGI) (Fundación Bertelsmann Stiftung) correspondientes a Tax Policy de la.

Al desagregar los componentes en el gráfico 12 se concluye que el comportamiento está explicado por los problemas de déficit fiscal que, como se analizó en el apartado B (gráfico 5) se ha agravado en los últimos años. Por su parte los niveles de complejidad del sistema tributario siempre se mantienen en los niveles mínimos, lo cual muestra que la Argentina se encuentra muy lejos de los estándares internacionales de los países OCDE en este indicador. La alícuota máxima del impuesto a las ganancias a personas no muestra variaciones, mientras que la alícuota máxima a empresas bajó en 2019, pasando del 35% al 30%. Comparado con los países OCDE, Argentina se encuentra en el último puesto en términos de déficit fiscal y complejidad del sistema, también entre los últimos 4 países en alícuota de impuesto a las ganancias a empresas. Por otro lado, el país se ubica en el puesto 8 en alícuota máxima de impuestos sobre la renta a personas. Cabe recordar aquí que los países OCDE tienen mayores alícuotas sobre estas últimas y por ello está dentro del rango típico de valores.

Gráfico 13
Índices de performance de política tributaria.
Componentes. Argentina. Años 2005-2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE, FMI, Banco Mundial siguiendo la metodología de los Sustainable Governance Indicators (SGI) correspondientes a Tax Policy de la Fundación Bertelsmann Stiftung.

En conclusión, el indicador resume lo descrito en la sección anterior, aunque básicamente la tendencia está determinada por la evolución reciente del déficit fiscal. El indicador de la complejidad para pagar impuestos, al encontrarse fuera del rango de los países OCDE, implica un índice global sistemáticamente más bajo. En estos dos aspectos, los valores implican que no se está alcanzando el objetivo en suficiencia, mientras que el objetivo de eficiencia también está comprometido, aunque compensado por una la alícuota máxima de impuesto a las ganancias a personas, constante durante el período. Esto supone una limitación en esta dimensión, que requiere la incorporación de otros impuestos para poder hacer un análisis más detallado y dar cuenta de lo que se pretende medir.

D. Conclusiones

Las conclusiones que se desprenden de este informe no son novedosas. Los problemas subyacentes de déficit fiscal, inflación, impuestos excesivos que distorsionan la economía son conocidos, pero lo que se observa aquí es una profundización de los problemas y escasas perspectivas de solución, al menos en el corto plazo.

La similitud con las economías avanzadas y los países OCDE en los niveles de presión tributaria se agota rápidamente para revelar una estructura que es sustantivamente distinta en diseño y objetivos. El exceso de impuestos convive con un gasto desmedido y por tanto la recaudación resulta insuficiente para sostener el sector público. Se suma el hecho de un sistema altamente complejo que prioriza, casi con exclusividad, recaudar más en desmedro del crecimiento económico y la productividad. De hecho, la dinámica de impuestos y gastos socava la estabilidad macroeconómica y los instrumentos de política tributaria muestran claros signos de agotamiento. Con todo, las reglas establecidas implican una enorme extracción de recursos desde el sector privado al Estado, que no tiene contraparte en condiciones socioeconómicas más favorables.

Casi ningún país del mundo tiene ni impuestos a las exportaciones ni impuesto inflacionario. Argentina cuenta con ambos, a pesar de que conspiran contra la inversión y el desarrollo productivo. Las estructuras impositivas provinciales, tampoco contribuyen a estos objetivos. La inflación potencia aún más los efectos negativos del sistema. Aumenta la presión tributaria y agrega un fuerte componente regresivo al sistema tributario (de por sí eminentemente regresivo al estar basado en el IVA), afectando seriamente a los sectores más vulnerables.

Por su parte los actores políticos tienen escasos incentivos a abandonar estos impuestos fuertemente distorsivos ante el riesgo de perder recursos, a pesar de la preocupación y descontento social que crece a la par la inflación y la devaluación de la moneda que hace notoria la pérdida de poder adquisitivo. Los sectores productivos también demandan mayor previsibilidad y reducción de la presión tributaria, a contramano de las propuestas que aparecen desde la clase dirigente que buscan aumentar o crear impuestos.

Con este panorama, es lógico que la inversión sea prácticamente inexistente, con escasas perspectivas de que se revierta no solo por la situación actual, sino también por los continuos cambios de reglas. Los impuestos son un claro ejemplo de políticas económicas erráticas, que explican, en parte, el proceso de deterioro que experimenta el país desde hace décadas, en relación con las economías avanzadas, emergentes y países de la propia región.

Anexo

Tabla A.1
Indicadores seleccionados para la construcción del índice de performance.
Ranking de países. Año 2020.

Puesto	Balance fiscal			Complejidad			IIGG Empresas			IIGG Personas		
	Pais	Puntaje	Superavit (% del PIB)	Pais	Puntaje	Índice-Pago de impuestos (0-100)	Pais	Puntaje	Alicuota máx. (%)	Pais	Puntaje	Alicuota máx. (%)
1	Cyprus	7,5	1,7	Ireland	8,8	94,6	Hungary	9,1	9,00	Bulgaria	10,0	10,00
2	Greece	7,5	1,7	Denmark	8,1	91,1	Bulgaria	8,9	10,00	Romania	10,0	10,00
3	South Korea	7,2	1,1	New Zealand	8,0	91,1	Cyprus	8,3	12,50	Czechia	9,6	15,00
4	Switzerland	7,1	1,0	Finland	8,0	90,9	Ireland	8,3	12,50	Hungary	9,6	15,00
5	Luxembourg	7,1	0,9	Estonia	7,8	89,9	Lithuania	7,8	15,00	Estonia	8,9	20,00
6	Germany	7,1	0,9	Israel	7,7	89,6	Romania	7,5	16,00	Slovakia	8,1	25,00
7	Netherlands	6,9	0,5	Latvia	7,6	89,0	Croatia	7,1	18,00	Latvia	7,2	31,40
8	New Zealand	6,9	0,5	Lithuania	7,6	88,8	Czechia	6,9	19,00	Lithuania	7,1	32,00
9	Lithuania	6,8	0,3	Canada	7,4	88,1	Poland	6,9	19,00	Poland	7,1	32,00
10	Malta	6,7	0,2	Switzerland	7,3	87,7	Slovenia	6,9	19,00	New Zealand	6,9	33,00
11	Czechia	6,7	0,2	South Korea	7,3	87,4	UK	6,9	19,00	Argentina	6,6	35,00
12	Portugal	6,7	0,2	Netherlands	7,2	87,4	Estonia	6,6	20,00	Chile	6,6	35,00
13	Croatia	6,6	0,1	Luxembourg	7,2	87,4	Finland	6,6	20,00	Cyprus	6,6	35,00
14	Denmark	6,6	0,0	USA	7,1	86,8	Iceland	6,6	20,00	Malta	6,6	35,00
15	Slovenia	6,5	-0,1	Turkey	7,1	86,6	Latvia	6,6	20,00	Mexico	6,6	35,00
16	Sweden	6,5	-0,1	UK	7,0	86,2	Slovakia	6,4	21,00	Turkey	6,5	35,76
17	Bulgaria	6,4	-0,4	Australia	6,9	85,7	Switzerland	6,4	21,15	Norway	6,1	38,20
18	Austria	6,4	-0,4	Cyprus	6,8	85,5	Sweden	6,3	21,40	Ireland	5,9	40,00
19	Ireland	6,4	-0,4	Sweden	6,8	85,3	Denmark	6,2	22,00	Switzerland	5,6	41,67
20	Australia	6,3	-0,4	Romania	6,8	85,2	Norway	6,2	22,00	Croatia	5,5	42,48
21	Canada	6,3	-0,5	Norway	6,8	85,1	Turkey	6,2	22,00	Spain	5,4	43,50
22	Finland	6,2	-0,7	Spain	6,7	84,7	Israel	6,0	23,00	USA	5,3	43,65
23	Estonia	6,1	-0,8	Iceland	6,4	83,8	Greece	5,7	24,00	UK	5,1	45,00
24	Iceland	6,1	-0,9	Portugal	6,4	83,8	Luxembourg	5,5	24,94	Luxembourg	5,0	45,78
25	Latvia	6,0	-1,0	Austria	6,4	83,5	Austria	5,5	25,00	South Korea	4,9	46,20
26	Slovakia	5,9	-1,1	Slovenia	6,3	83,3	Belgium	5,5	25,00	Iceland	4,9	46,24
27	UK	5,8	-1,4	Germany	6,1	82,2	Chile	5,5	25,00	Australia	4,8	47,00
28	Belgium	5,8	-1,4	Croatia	6,0	81,9	Spain	5,5	25,00	Italy	4,8	47,20
29	Italy	5,8	-1,5	Japan	6,0	81,6	Netherlands	5,5	25,00	Germany	4,8	47,48
30	Chile	5,7	-1,6	Czechia	5,9	81,4	USA	5,3	25,77	Netherlands	4,5	49,50
31	Poland	5,4	-2,0	Slovakia	5,8	80,6	Canada	5,2	26,47	Austria	4,4	50,00
32	Spain	5,3	-2,3	Hungary	5,8	80,6	South Korea	4,9	27,50	Israel	4,4	50,00
33	France	5,2	-2,4	France	5,5	79,2	Italy	4,9	27,81	Slovenia	4,4	50,00
34	Hungary	5,1	-2,7	Belgium	5,3	78,4	New Zealand	4,8	28,00	Finland	4,2	51,11
35	Mexico	5,0	-2,8	Greece	5,0	77,1	Japan	4,4	29,74	France	4,2	51,46
36	Japan	5,0	-2,9	Poland	4,8	76,4	Germany	4,4	29,90	Sweden	4,0	52,28
37	Israel	4,5	-3,8	Malta	4,8	76,2	Argentina	4,4	30,00	Portugal	3,9	53,00
38	Romania	4,3	-4,1	Chile	4,6	75,3	Australia	4,4	30,00	Belgium	3,9	53,15
39	Turkey	3,9	-4,9	Bulgaria	4,0	72,3	Mexico	4,4	30,00	Canada	3,8	53,53
40	USA	3,0	-6,3	Mexico	2,5	65,8	Portugal	4,0	31,50	Greece	3,8	54,00
41	Norway	2,3	-7,6	Italy	2,1	64,0	France	3,9	32,02	Denmark	3,5	55,90
42	Argentina	1,1	-8,9	Argentina	1,0	49,3	Malta	3,3	35,00	Japan	3,5	55,95

Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE, SGI, Banco Mundial y FMI.

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Agosto, W. (2017). El ABC del sistema tributario argentino. Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, 188, julio. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/08/188-DPP-ADE-El-ABC-del-sistema-tributario-argentino-Julio-2017.pdf>
- Artana, D. y Templado, I. (2010). Is the Argentine Revenue Effort too high?. Documento de Trabajo, FIEL, 106.
- Buitter, W. H. (2007). Seigniorage. NBER Working Paper Series, 12919.
- Canavese, A., Gonzalez Alvaredo, F. y Sosa Escudero, W. (1999). El impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso: el impuesto inflacionario en la Argentina en la década del ochenta. En *La distribución del ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL, pp. 265-289.
- Centrángolo, O y Gomez-Sabaini, J. C. (2007). La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. *Serie Macroeconómica del Desarrollo*, CEPAL, 60.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF). (2019). Informe de política tributaria. Diciembre de 2019. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_politica_tributaria_dniaf.pdf
- DNIAF, <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/dniaf>
- FMI, Government Finance Statistics, <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>
- FMI, World Revenue Longitudinal Data, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78&slid=1390030341854>,
- Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2018). Presión tributaria efectiva y potencial en Argentina. *Estudios Económicos*, XXXV (71), julio-diciembre, 25-46.
- Kein, M. y Neumann, M. (1990). Seigniorage: What is it and who gets it?. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 126 (2), pp. 205-221.
- Kiguel, M. y Neumeyer, P. A. (1989). Inflation and Segniorage in Argentina. *Policy, Planning, and Research Working Papers*, The World Bank, 289.
- Latinobarómetro. (2020). <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>
- Llach, J.J. y Melamud, A. (2018). Propuesta de reforma tributaria en las provincias para el desarrollo económico y social. En *Anales AAEP*, LIII Reunión Anual, noviembre. Recuperado de <https://aaep.org.ar/anales/works/works2018/llach.pdf>
- Llach, J.J., Harriague, M. y Melamud, A. (2017). Una reforma impositiva para el Desarrollo sostenible y la inclusión social. Fundación Producir Progresando. Recuperado de <https://www.producirconservando.org.ar/macroeconomia>
- Llach, J.J., y Lagos, M. (2016). El país de las desmesuras. Raíces del retraso de la Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo.
- O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países postcomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), pp. 163-184.

- OCDE, Global Revenue Statistics Database, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL
- OCDE. (2021). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.
- Porto, A. (2021). Evolución del sector público argentino en el largo plazo: 1900-2018. Gastos, recaudación y descentralización. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado de <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2021/08/EVOLUCION-del-sector-publico-arg-PORTO-WEB.pdf>
- Reich, J. (2017). Seigniorage. On the revenue from the creation of money. Springer.
- Sustainable Governance Indicators. (2020). About the SGI. Recuperado de <https://www.sgi-network.org/2020/Methodology>
- Szapiro, S., Fanelli, J. y Damill, M. (1989). El impuesto inflacionario: metodología de cálculo y estimaciones para la economía argentina. CEDES, documento 18.
- The World Bank. (2021), World Bank Group to Discontinue Doing Business Report. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>