

Documento de Trabajo N° 123

**El sistema tributario argentino. Análisis
y evaluación de propuestas para
reformarlo**

Daniel Artana (coord.)
Isidro Guardarucci
Pablo Lavigne
Jorge Puig
Nuria Susmel



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas

Buenos Aires, agosto de 2015

Este trabajo no compromete la opinión de los Consejeros de FIEL, de las entidades fundadoras de FIEL o de sus empresas patrocinantes. Se agradecen comentarios recibidos de participantes en seminarios en FIEL y en la Fundación Pensar.

¿QUÉ ES FIEL?

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, es un organismo de investigación privado, independiente, apolítico y sin fines de lucro, dedicado al análisis de los problemas económicos de la Argentina y América Latina.

Fue fundada en 1964 por las organizaciones empresarias más importantes y representativas de la Argentina, a saber: la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

FIEL concentra sus estudios en la realización de investigaciones en economía aplicada, basadas en muchos casos en el procesamiento de la estadística económica que elabora directamente la institución.

Estas investigaciones abarcan áreas diversas, tales como economía internacional, mercado de trabajo, crecimiento económico, organización industrial, mercados agropecuarios, economía del sector público, mercados financieros. En los últimos años la Fundación ha concentrado sus esfuerzos en diversas líneas de investigación relacionadas con el sector público y su intervención en la economía, trabajos que han hecho de FIEL la institución local con mayor experiencia en esta área. Dentro de esta temática, ocupa un lugar destacado el estudio y la propuesta de soluciones económicas para los problemas sociales (educación, salud, pobreza, justicia, previsión social).

El espíritu crítico, la independencia y el trabajo reflexivo son los atributos principales de las actividades de investigación de FIEL.

Por la tarea desarrollada en sus años de existencia, FIEL ha recibido la "Mención de Honor" otorgada a las mejores figuras en la historia de las Instituciones-Comunidad-Empresas Argentinas, y el premio "Konex de Platino" como máximo exponente en la historia de las "Fundaciones Educativas y de Investigación" otorgado por la Fundación Konex.

La dirección de FIEL es ejercida por un Consejo Directivo compuesto por los presidentes de las entidades fundadoras y otros dirigentes empresarios. Dicho órgano es asistido en la definición de los programas anuales de trabajo por un Consejo Consultivo integrado por miembros representativos de los diferentes sectores de la actividad económica del país, que aportan a FIEL los principales requerimientos de investigación desde el punto de vista de la actividad empresarial. Un Consejo Académico asesora en materia de programas de investigación de mediano y largo plazo. Los estudios y las investigaciones son llevados a cabo por el Cuerpo Técnico, cuya dirección está a cargo de cuatro economistas jefes, secundados por un equipo de investigadores permanentes y especialistas contratados para estudios específicos.

FIEL está asociada al IFO Institut Für Wirtschaftsforschung München e integra la red de institutos corresponsales del CINDE, Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Constituye además la secretaría permanente de la Asociación Argentina de Economía Política.

AV. CORDOBA 637-4° PISO- (C1054aaf) BUENOS AIRES-ARGENTINA
TEL. (5411) 4314-1990-FAX (5411) 4314-8648
https://twitter.com/Fundacion_Fiel
www.fiel.org

CONSEJO DIRECTIVO

<i>Presidente:</i>	Dr. Juan P. Munro
<i>Vicepresidentes:</i>	Ing. Víctor L. Savanti
	Ing. Juan C. Masjoan
	Ing. Manuel Sacerdote
<i>Secretario:</i>	Ing. Franco Livini
<i>Prosecretario:</i>	Sr. Alberto L. Grimoldi
<i>Tesorero:</i>	Dr. Mario E. Vázquez
<i>Protesorero</i>	Dr. Luis Ribaya

Vocales: Guillermo E. Alchourón, Juan Aranguren, Gerardo Beramendi, Gustavo Canzani, José M. Dagnino Pastore, Carlos de la Vega (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Ricardo De Lellis, Luis Miguel Etchevehere (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Jorge Ferioli, Carlos M. Franck, Rogelio Frigerio, Adelmo J.J. Gabbi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires) Patricia Galli Enrique Humanes, Hugo Krajnc, Daniel Pelegrina (Sociedad Rural Argentina), Rodolfo Roggio.

CONSEJO CONSULTIVO

Luis Blasco Bosqued, Enrique Cristofani, Carlos Alberto de la Vega, Martín del Nido, Daniel Di Salvo, Jorge Goulou, Jorge A. Irigoin, Teófilo Lacroze, Eduardo Mignaqui, Guillermo Oliva, Javier Ortiz, Gabriel Ribisich, Juan Manuel Rubio, Osvaldo J. Schütz, Mariana Shoua, Juan Pedro Thibaud, Horacio Turri, Ricardo Valderrama, Amadeo Vázquez, José María Vázquez, Gonzalo Verdomar Weiss.

CONSEJO ACADEMICO

Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro

CUERPO TÉCNICO

Economistas Jefe: Daniel Artana, Juan Luis Bour (Director), Fernando Navajas, Santiago Urbiztondo.

Economistas Asociados: Walter Cont.

Economistas Senior: Marcela Cristini, Cynthia Moskovits, Mónica Panadeiros, Nuria Susmel

Economistas: Guillermo Bermudez, Oscar Natale, Ivana Templado.

Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Marcelo Catena, Alfonso Martínez

Asistentes de Estadísticas: Juan Christensen, Bruno Javier Filomia, Leandro Martos, Eugenia Reposo, María Belén Santangelo, Andrés Sicouri.

Contenido

Resumen Ejecutivo y Propuestas	5
1. Introducción	8
2. El sistema tributario argentino	10
2.1. El diseño del sistema tributario argentino.....	10
2.2. La evolución de la recaudación.....	11
2.3. Problemas generales que una reforma tributaria puede ayudar a resolver.....	14
2.4. Sugerencias de reforma.....	17
3. Impuestos generalizados al consumo.....	20
3.1. Aspectos conceptuales	20
3.2. El IVA en la práctica.....	22
3.3. Simulaciones del impacto distributivo de algunas reformas en el IVA.....	32
4. Impuestos a consumos específicos.....	37
4.1. Aspectos conceptuales	37
4.2. Impuestos sobre consumos específicos en la práctica	38
5. Impuestos al ingreso	45
5.1. Aspectos conceptuales	45
5.2. Impuestos al ingreso de las personas en la práctica	55
5.3. Impuesto a las Ganancias de las Empresas	75
6. Derechos de exportación.....	87
6.1. Introducción	87
6.2. Algunos aspectos conceptuales.....	89
6.3. Costo fiscal de una reducción en las retenciones	90
7. Impuestos a la riqueza o a la herencia	92
7.1. Aspectos conceptuales	92
7.2. Imposición sobre el patrimonio en la Argentina.....	93
8. Opciones para la reforma del Impuesto a los Ingresos Brutos: IVA provincial	95
Anexo.....	99
Referencias Bibliográficas	108

Resumen Ejecutivo y Propuestas

- Los problemas del sistema tributario argentino son de larga data. Las distorsiones e inequidades se han agravado aún a pesar de que los tres niveles de gobierno contaron con un aumento excepcional de ingresos tributarios que les hubiera permitido reducir o eliminar los impuestos más distorsivos o más inequitativos. En lugar de ello, se optó por aumentar el gasto público en más de lo que aumentaron los ingresos. En resumen, el elevado desequilibrio fiscal condiciona el diseño de una reforma tributaria.
- La economía argentina enfrenta varios desafíos. Un mejor diseño del sistema tributario puede ayudar a resolver algunos de ellos. Se destacan por un lado la baja tasa de inversión y, por otro, la elevada evasión y elusión, en particular en el mercado laboral. El exceso de empleo público y la alta informalidad laboral generan un déficit importante de empleos de “alta calidad”.
- En este trabajo se analizan varias reformas que, se entiende, contribuirían a resolver estos problemas, pero su aplicación está condicionada a la situación general de las finanzas públicas. Además, se evalúan otras propuestas que han cobrado estado público, estimando su impacto sobre la recaudación y su viabilidad.
- El trabajo no profundiza en temas de administración tributaria pero luego de la revisión de las cuentas nacionales que aumentó el tamaño de la economía, la eficiencia recaudatoria del IVA es baja en relación a lo observado en otros países. Por lo tanto, una mejora en la administración tiene un potencial importante de mejora de ingresos que podría utilizarse para compensar el costo fiscal de otras reformas. Sin embargo, el efecto no es inmediato y debe avanzarse con cautela para no desfinanciar todavía más al gobierno.
- Como regla general y siguiendo las recomendaciones de la literatura se procura aumentar las bases imponibles y reducir alícuotas. Respecto del IVA, los tratamientos especiales -tasa reducida y exenciones- generan una pérdida de ingresos de casi 1.0% del PIB. Un IVA a tasa uniforme del 19% permitiría obtener la misma recaudación que se obtiene en la actualidad si se eliminaran esos tratamientos preferenciales con un efecto neutro sobre la distribución del ingreso.
- El impuesto a las ventas de automotores debería derogarse y ello seguramente aportaría recursos adicionales. En el mismo sentido, debería eliminarse el impuesto interno a la venta de productos electrónicos que también aumentaría la recaudación hoy “privatizada” en las empresas que producen en Tierra del Fuego. La mayor recaudación sería no inferior a 0.2% del PIB.
- Se sugiere también eliminar siete impuestos de bajo potencial recaudatorio, o que tienen asignación específica de su recaudación, o que pierden sentido si se elimina el cepo cambiario.
- Las contribuciones y los aportes a la seguridad social resultan en un impuesto a las ganancias paralelo porque los beneficios recibidos de la mayoría de los programas son menores a los aportes realizados. Las normas vigentes permiten reducciones por tamaño de empresa y por región del país en las contribuciones patronales, excluyendo las que se destinan a las obras sociales. La primera sugerencia es eliminar estas diferencias y gravar con una contribución patronal uniforme del 12%. Cada punto de reducción adicional en las contribuciones

patronales tiene un costo fiscal de 0.2% del PIB. Este costo fiscal puede acotarse bastante si la reducción se limita a los trabajadores más jóvenes. De todas maneras, el impacto positivo sobre el empleo formal o sobre los salarios netos que generaría una rebaja de contribuciones patronales es mayor si se reduce la rigidez de las normas laborales argentinas que en algunos casos introducen costos innecesarios para las empresas que no benefician directamente a los trabajadores.

- En el impuesto a las ganancias de las personas físicas, el problema principal se origina por la falta de ajuste en los tramos que comprimieron la escala. Esto hace que rápidamente un contribuyente pase a pagar tasas medias elevadas. Ajustar las escalas por inflación a los valores que tenían en el año 2001 tendría un costo fiscal de 0.5% del PIB. Si además se ajustara por inflación el mínimo no imponible para mantener el valor real del año 2001, el costo fiscal aumentaría en otro 0.5% del PIB. La sugerencia es igualar todas las deducciones para todos los trabajadores del país y sólo ajustar las escalas.
- En el impuesto a las ganancias de las empresas se ha estimado el costo fiscal de reintroducir el ajuste por inflación que sería del orden de 0.5% del PIB en el primer año, pero aumentaría en el segundo año a 0.7% del PIB si no se reduce la tasa de inflación.
- La reforma realizada en 2013 al impuesto a las ganancias profundizó el sesgo a favor de financiar inversiones con deuda y gravó ganancias de capital que estaban gravadas indirectamente. Sería conveniente derogarla.
- La teoría y los estudios empíricos disponibles muestran la poca eficacia de los incentivos impositivos sectoriales o regionales. Surge de esta literatura que es preferible actuar con medidas horizontales que reduzcan el peso del impuesto, en particular sobre las inversiones financiadas con fondos propios. La mejor opción es la amortización instantánea de la parte de la inversión nueva financiada con nuevos aportes de capital o con utilidades reinvertidas. El costo fiscal de una medida de este tipo sería del orden de 1.6% del PIB. Una reforma de esta naturaleza debería acompañarse de la eliminación de todos los tratamientos especiales que existen en algunos regímenes sectoriales. Sin embargo, el potencial de ingresos de eliminar estos beneficios es limitado.
- El costo fiscal de una reducción de las retenciones a las exportaciones que elimine todas las actuales (excepto las de soja y derivados que se gravarían por un tiempo al 15%) es de 0.5% del PIB. Este es el efecto neto de descontar la mejora en la recaudación de otros impuestos. Si no se modifica el reparto de recursos entre la Nación y las provincias, el costo fiscal para el gobierno nacional aumentaría a 0.9% del PIB aproximadamente.
- En el impuesto a los bienes personales habría que actualizar la escala y volver a un esquema de mínimo no imponible tradicional (que no se pierde apenas una persona empieza a tributar). Sería conveniente permitir que los contribuyentes deduzcan el pago de este impuesto de su obligación fiscal por ganancias, pero ello no parece posible en un escenario de estrechez fiscal.
- Respecto del monotributo, el límite para ser considerado responsable inscripto en el IVA debería reducirse a la mitad en términos reales lo cual puede hacerse manteniéndolo sin ajuste por algunos años. Además, debería excluirse a todos los profesionales que deberían ser responsables inscriptos, eventualmente con un régimen simplificado de IVA (por ejemplo con declaración jurada trimestral).

- El impuesto a las transacciones financieras a cargo de las personas jurídicas es un impuesto en cascada similar a Ingresos Brutos. Sin embargo, su elevada recaudación complica su eliminación. Una posibilidad es aumentar gradualmente la proporción que puede descontarse como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.
- Si bien el trabajo no incluye a los impuestos subnacionales, se destaca que sería muy conveniente sustituir el impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial o un impuesto a las ventas minoristas. Ello plantea la necesidad de compensar a las provincias “perdedoras” por el cambio de base imponible.

1. Introducción

Los impuestos existen para financiar el gasto público por medio del cual la sociedad persigue diferentes objetivos. Entre los más importantes se destacan la mejora en la distribución del ingreso y corregir fallas de mercado (externalidades y provisión de bienes públicos, mercados no competitivos). En algunos casos, como la corrección de externalidades, los impuestos pueden ayudar a resolver el problema por sí solos, pero el grueso de la recaudación proviene de gravámenes que introducen distorsiones (costos de eficiencia) al alterar el equilibrio de mercado respecto del que existiría en un mundo sin impuestos. Así, se pierden de hacer transacciones que son mutuamente beneficiosas para los consumidores y los productores porque los impuestos introducen una “cuña” entre el precio que pagan los primeros y el que reciben los segundos.

Si bien es posible resolver los problemas distributivos sólo mediante gastos focalizados en las familias de menores recursos, es habitual que se pida colaboración a los impuestos. Ello plantea un compromiso (*trade-off*) entre eficiencia y equidad porque la primera mejora cuando las tasas impositivas son bajas y la segunda requiere de tasas medias altas sobre las familias de mayores recursos (lo que normalmente requiere de alícuotas marginales más elevadas que las que soporta el resto de la población).

Este dilema entre eficiencia y equidad lleva a que no exista consenso sobre cuál es un sistema tributario ideal. Sin embargo, cuando se tienen que financiar estados de un tamaño superior al 20% del PIB, este dilema se limita a la participación de cada impuesto en el total de la recaudación. Todos los países utilizan impuestos generalizados al consumo y al ingreso como financiadores del gasto.

El debate público en la Argentina parece estar enfocado más en aspectos de equidad, mientras que otros países discuten y avanzan en decisiones tributarias que tienen en cuenta la mayor movilidad internacional de capitales y de bienes y servicios. Esa mayor movilidad le pone un techo a las tasas que se pueden cobrar a la inversión que, ex ante, puede elegir otros lugares para radicarse. La esencia del impuesto a las ganancias dual con aplicación desde hace unos años en algunos países nórdicos (y que más recientemente se ha adoptado en algunos países de la región) es un ejemplo elocuente: la progresividad se limita a los ingresos del trabajo (que es menos móvil), mientras que los ingresos del capital se gravan a una tasa uniforme más reducida para evitar perder inversiones.

En otros países hay contrastes importantes entre los “consensos” a nivel de especialistas y los tributos en la práctica, pero esa brecha también parece más amplia en el caso argentino. En los países desarrollados es común que se organicen seminarios en los cuales se discuten trabajos realizados por los principales académicos en el campo de las finanzas públicas con recomendaciones concretas de reforma.¹ Esa discusión de ideas no es común en la Argentina.

La economía argentina enfrenta un cambio de gobierno a finales del año 2015. Luego de varios años de políticas de tinte populista, el país transita por una recesión en un contexto de elevada inflación. Han desaparecido los superávits gemelos que se observaron inmediatamente después

¹ Ver por ejemplo, Melbourne Institute (2010) para Australia o el Informe Mirlees (2011) para el Reino Unido. En algunos países en desarrollo esta tarea la hacen los equipos técnicos de los organismos multilaterales.

de la crisis económica de 2001/2002. En materia fiscal, cuando se excluyen los aportes del Banco Central y del Fondo de Garantía Solidaria, el déficit nacional se encamina a 7% del PIB. Ese elevado desequilibrio fiscal condiciona el diseño de una reforma tributaria. En el frente externo, los números lucen más cercanos al equilibrio pero con postergaciones crecientes en los pagos al exterior de dividendos, regalías e importaciones.

Los problemas del sistema tributario argentino son de larga data. FIEL ha realizado en el pasado varios trabajos sobre el tema, incluyendo varios libros y documentos más cortos (el último libro FIEL, 2006). Se apuntaban varias distorsiones e inequidades que con el paso del tiempo se han agravado aún a pesar de que los tres niveles de gobierno contaron con un aumento excepcional de ingresos tributarios que les hubiera permitido reducir o eliminar los impuestos más distorsivos o más inequitativos. En lugar de ello, se optó por aumentar el gasto público en más de lo que aumentaron los ingresos.

El trabajo se ordena de la siguiente manera. En la sección 2 se realiza una breve introducción del diseño del sistema tributario argentino, de la evolución reciente de la recaudación y se discuten algunos problemas de la economía (baja inversión, alta informalidad) que una reforma tributaria podría ayudar a resolver. Se incluye allí también un resumen de las propuestas que tienen por objetivo mejorar el sistema tributario argentino. En las secciones siguientes se analizan los impuestos principales, resumiendo, en primer lugar, para cada uno de ellos la vasta literatura económica sobre aspectos conceptuales de la tributación con un énfasis particular al caso de economías en desarrollo y teniendo en cuenta los desafíos adicionales que plantea un mundo más globalizado. En cada sección también se evalúan algunas propuestas que han cobrado estado público en los últimos meses evaluando su conveniencia y su potencial recaudatorio.

2. El sistema tributario argentino

2.1. El diseño del sistema tributario argentino

El gobierno nacional es responsable de recaudar alrededor del 75% de los ingresos del gobierno general, abarcando impuestos sobre diferentes bases imponibles. Por un lado, la tributación sobre el consumo incluye: a) un IVA del tipo consumo a una tasa general del 21%, aunque algunos alimentos y otros consumos básicos se gravan a una tasa reducida del 10.5% por razones distributivas, los consumos de algunos servicios públicos se gravan a una tasa del 27% para mejorar la recaudación, y hay varios servicios exentos como los financieros (práctica común en otros países); b) impuestos especiales que tradicionalmente alcanzaban el consumo de bienes que generan externalidades negativas (bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles -en su mayoría ad-valorem-) y más recientemente se extendieron a la mayoría de las ventas de bienes durables (automotores para uso familiar y productos electrónicos).²

Los impuestos al flujo de ingresos incluyen: a) el impuesto a las ganancias de las personas que grava los ingresos del trabajo y del capital a una tasa progresiva (la máxima es 35%, excepto para dividendos que son gravados a una tasa del 41.5%³). Algunos ingresos de capital como los intereses bancarios, los percibidos por títulos públicos y algunas ganancias de capital están exentos; b) los ingresos del trabajo en relación de dependencia están también alcanzados por las contribuciones personales y patronales que financian al sistema de seguridad social, cuyo diseño hace que la mayor parte de los beneficios no guarde relación directa con los aportes realizados, lo cual las convierte en impuestos al ingreso del trabajo que tiene un tope para los aportes personales, pero no para los patronales; c) el impuesto a las ganancias de las empresas (cualquiera sea su organización jurídica) a una tasa uniforme del 35%. No se permite el ajuste por inflación, lo cual lleva a una mayor tasa efectiva en las inversiones financiadas con fondos propios porque se gravan ganancias nominales (mayor al 41.5% que resulta de sumar la tasa de la sociedad y el 10% a los dividendos distribuidos) y a un subsidio a las inversiones financiadas con deuda ya que se permite descontar los intereses nominales.⁴

Los activos de la empresa se gravan con un impuesto del 1% que puede ser acreditado contra el impuesto a las ganancias (y viceversa) lo que lo convierte en un impuesto mínimo a la renta. Los activos de las personas⁵ se gravan a nivel nacional con un impuesto final a los bienes personales que tiene una estructura progresiva⁶ con una alícuota marginal máxima de 1.25%

Existen otros impuestos de gran recaudación. Por un lado se destaca el impuesto a los débitos y créditos bancarios a una alícuota combinada de 1.2% (sólo 0.2% acreditable contra el impuesto a

² Existen otros impuestos menores que, por ejemplo, gravan el consumo de algunos espectáculos.

³ Las empresas pagan 35% sobre los dividendos devengados y 10% adicional sobre los dividendos distribuidos (el 65% del dividendo bruto).

⁴ Stiglitz (1973) demostró que la ganancia para la empresa de descontar intereses nominales en lugar de los reales es mayor que la pérdida por descontar la depreciación a valores históricos en lugar de calcularla sobre el valor de reposición del bien.

⁵ Sólo se permite deducir los créditos hipotecarios para vivienda propia. Están exentos los depósitos bancarios y la tenencia de títulos públicos.

⁶ Sin embargo, cuando los activos gravados de un contribuyente exceden el mínimo no imponible de Arg\$ 305.000, el impuesto se calcula sobre la totalidad del valor de sus bienes.

las ganancias). En el caso de las empresas este impuesto es similar al provincial sobre los ingresos brutos ya que actúa en cascada. De esta forma, distorsiona los precios finales de los bienes y servicios y tiene un sesgo antiproducción nacional (es similar a una retención a la exportación) y alienta artificialmente a la integración vertical para eludir el impuesto.⁷

Las importaciones son gravadas al arancel común para cada producto fijado en el Mercosur aunque, en la práctica, esto se fue desnaturalizando por la cantidad de medidas proteccionistas *ad hoc* que introdujo el gobierno argentino. Las exportaciones son gravadas con impuestos que difieren por tipo de bien. Por ejemplo, las ventas al exterior de porotos de soja se gravan al 35% y las de productos industriales a 4.8% (efectiva).

Con la excepción de las contribuciones a la seguridad social y la mayoría de las retenciones a las exportaciones, la recaudación del resto de los tributos se distribuye entre la Nación y las provincias pero en porcentajes que, en los hechos, son diferentes para cada impuesto.

La mayoría de los ingresos provinciales (alrededor del 75%) proviene del impuesto a los ingresos brutos que es un impuesto a las ventas en cascada que tiene tasas crecientes a medida que el producto se acerca al consumidor final. A diferencia de lo que ocurre con el IVA, la mayoría de las provincias no tiene tasas reducidas para el consumo de alimentos (aunque sí para medicamentos). Este impuesto tiene problemas similares a los apuntados para el caso del impuesto a las transacciones financieras.

Además, las provincias cobran impuestos sobre determinados activos (viviendas, vehículos), sobre contratos (sellos) y otros menores. La mayoría de los municipios recauda tasas por el uso de servicios que, en los hechos, son réplicas del impuesto provincial a los ingresos brutos y del impuesto inmobiliario. Algunas provincias delegaron en sus municipios en forma total o parcial el cobro de los impuestos a la propiedad inmueble y sobre vehículos de varios años de antigüedad.⁸

2.2. La evolución de la recaudación

Los ingresos tributarios de la Nación y de las provincias aumentaron 12 puntos del PIB en 13 años (ver Cuadro 1).⁹ A los efectos de comparar con otros países es necesario agregar algunos ingresos que no se publican con regularidad: la recaudación de municipios (aproximadamente 5% de los ingresos totales ó 1.2% del PIB), los ingresos de los sistemas jubilatorios provinciales que sólo aparecen registrados como tales en la contabilidad de las provincias que aún mantienen sistemas tributarios propios recientemente (el último año con información eran 1.7% del PIB) y algunos ingresos no tributarios como las regalías que en realidad son impuestos (otro 0.4% del PIB en 2013). En resumen, en el año 2013 la presión tributaria del gobierno general habría

⁷ Los reembolsos a las exportaciones industriales no corrigen el problema porque sólo alcanzan a un sector (cuando los efectos negativos del impuesto al cheque son generalizados) y porque están calculados con valores medios estimados hace muchos años antes de que se observara el importante aumento en la presión tributaria.

⁸ Este trabajo no analiza en detalle a los impuestos subnacionales. Artana et al (2012) hace un análisis de las fuentes de ingresos de provincias y municipios y encuentra problemas serios de diseño e implementación. Ese trabajo incluye varias propuestas de reforma de la tributación subnacional.

⁹ Esta comparación se hace tomando como referencia el PIB base 2004 que reduce tanto la presión tributaria como su variación. Debe señalarse que la baja confiabilidad de las cifras oficiales también alcanza a la revisión del PIB, que resultó en un aumento del tamaño de la economía argentina de alrededor del 20%.

alcanzado alrededor de 35% del PIB (equivalente a más de 41% con la serie del PIB base 1993). A pesar de la elevada presión tributaria, el déficit fiscal alcanza a los 6 puntos del PIB, financiado, en gran parte, con impuesto inflacionario y con el uso de reservas internacionales del Banco Central. La primera fuente de financiamiento es poco deseable por su alta regresividad y porque afecta negativamente el funcionamiento de la economía, mientras que la segunda se agota por tratarse de un stock que viene siendo utilizado hace ya bastantes años.

Cuadro 1. Presión tributaria como porcentaje del PIB ^{1/}

	2000	2013	Diferencia 2000 - 2013
Nación	16,17%	26,09%	9,92%
IVA	5,59%	7,43%	1,85%
Consumos Especificos	2,08%	1,56%	-0,52%
Bs. Personales	0,30%	0,31%	0,01%
Ganancias	3,07%	5,48%	2,41%
Seguridad Social	2,84%	7,05%	4,20%
AFJP	1,24%	0,00%	-1,24%
Retenciones	0,01%	1,66%	1,65%
Importación	0,57%	0,69%	0,12%
Transacciones Financieras	0,00%	1,69%	1,69%
Otros	0,47%	0,22%	-0,24%
Provincias	3,20%	5,24%	2,04%
Ing. Brutos	1,80%	3,96%	2,16%
Inmobiliario	0,53%	0,42%	-0,11%
Automotor	0,24%	0,27%	0,03%
Otros	0,62%	0,59%	-0,03%
Nación más Provincias	19,36%	31,33%	11,96%

Fuente: elaboración propia en base a MECON e INDEC.

1/ No incluye impuestos municipales, aportes a los sistemas de seguridad social provinciales y regalías que aportan alrededor de 3,3% del PIB adicional.

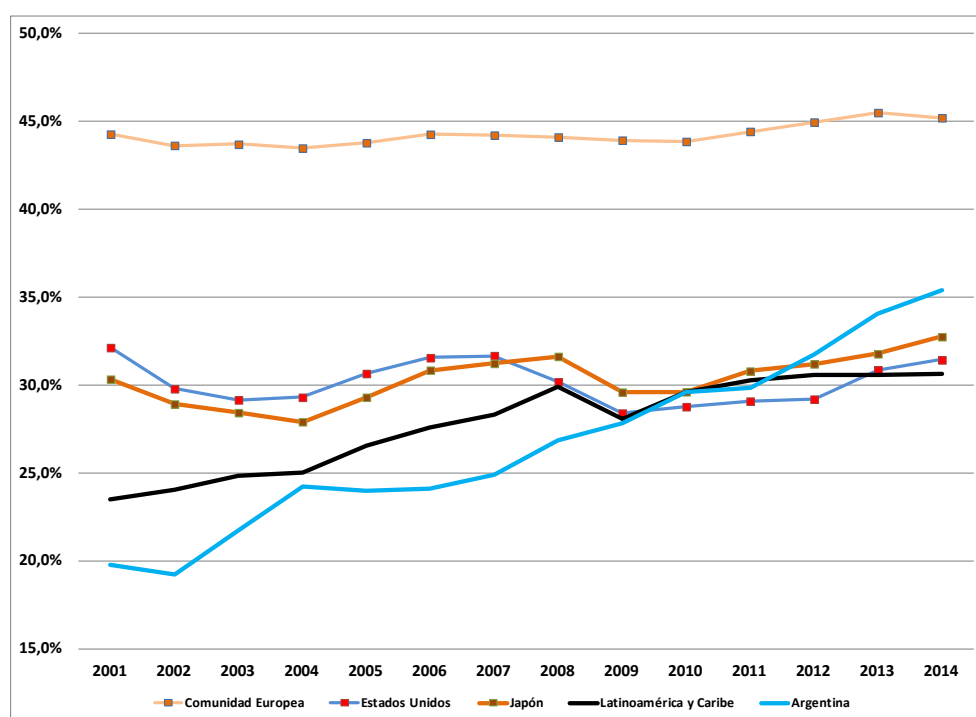
El aumento en los ingresos tributarios fue bastante generalizado. Entre los años 2000 y 2013 la recaudación realizada por la Nación aumentó casi 10 del PIB, explicado en un 30% por los recursos de la seguridad social (incluyendo aportes a las AFJP para que la comparación sea homogénea), en un 24% por el impuesto a las ganancias, en un 17% cada uno por las retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras y en un 19% por el IVA que más que compensó la reducción observada en los impuestos a consumos específicos.

En el caso de las provincias, la recaudación aumentó en 2 % del PIB con un aporte de algo más del 100% del Impuesto a los Ingresos Brutos y una reducción leve en el impuesto inmobiliario.

Las Figuras 1 y 2 comparan los ingresos totales (tributarios y no tributarios) de la Argentina con algunos grupos de países y con algunos países de Latinoamérica.¹⁰ Puede verse que los ingresos del gobierno general de la Argentina aumentaron mucho más que en el resto de países. Esto se explica porque durante la crisis macroeconómica de 2001-2002 se aprobaron varios impuestos de emergencia para hacer frente a la convocatoria de acreedores mejorando el resultado primario; estos impuestos no se eliminaron o se redujeron cuando la economía se normalizó.

En la actualidad los ingresos del gobierno general de la Argentina medidos como porcentaje del PIB superan a los de Estados Unidos, Japón, Asia Emergente, Latinoamérica y sólo son inferiores al promedio de la Comunidad Europea (ver Figura 1). En la región, sólo Brasil tiene ingresos algo más altos (ver Figura 2).

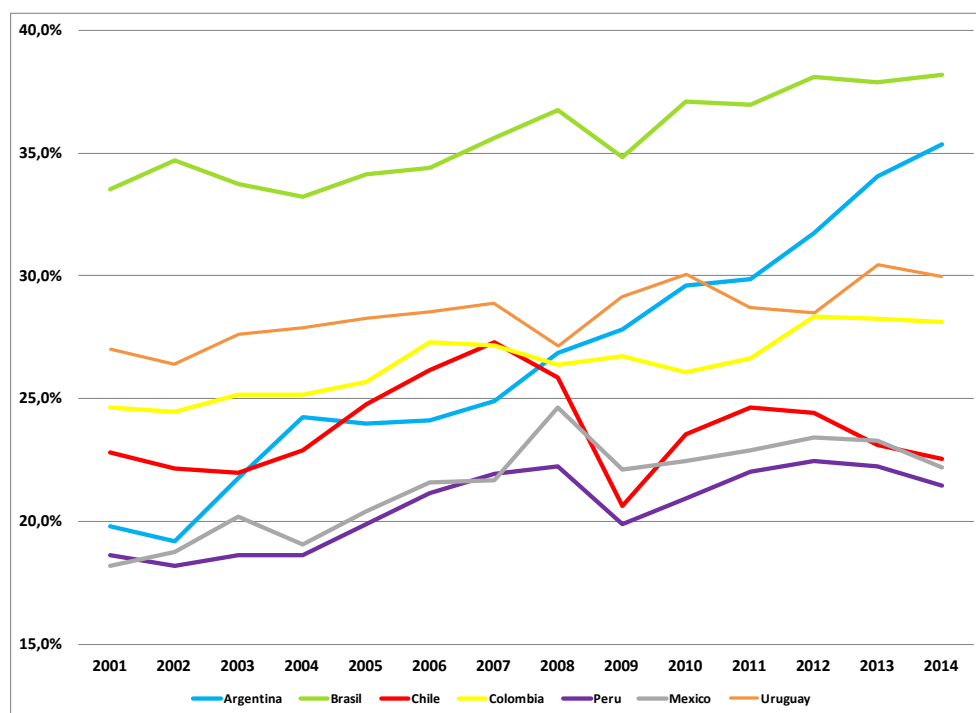
Figura 1. Ingresos del Gobierno General (% del PIB). Regiones seleccionadas



Fuente: FMI. World Economic Outlook. En el caso de la Argentina, la serie está calculada con el PIB base 2004 y no incluye ingresos de los sistemas previsionales provinciales e ingresos de los municipios

¹⁰ La fuente es el World Economic Outlook del FMI. En el caso de la Argentina, la serie está calculada con el PIB base 2004 y no incluye ingresos de los sistemas previsionales provinciales e ingresos de los municipios.

Figura 2. Ingresos del Gobierno General (% del PIB). Países seleccionados de Latinoamérica



Fuente: Idem Figura 1

2.3. Problemas generales que una reforma tributaria puede ayudar a resolver

La Argentina enfrenta en la actualidad varios desafíos que trascienden la necesaria mejora de las cuentas públicas y la urgente necesidad de achicar el tamaño y mejorar la eficiencia del gasto estatal. Estos problemas se resumen a continuación.

Alta evasión y gastos tributarios elevados. En la Argentina se mide en forma sistemática la evasión en el IVA. Como se verá en el capítulo respectivo, la pérdida de ingresos por evasión y tratamientos especiales es considerable y elevada en relación a otros países.

Respecto de los impuestos al ingreso, el problema es seguramente más grave en vistas de la elevada informalidad en el mercado de trabajo (ver más abajo) y porque la experiencia internacional muestra que la evasión es mayor en este tipo de impuestos que en el IVA (confirmado para la Argentina en FIEL, 2006).

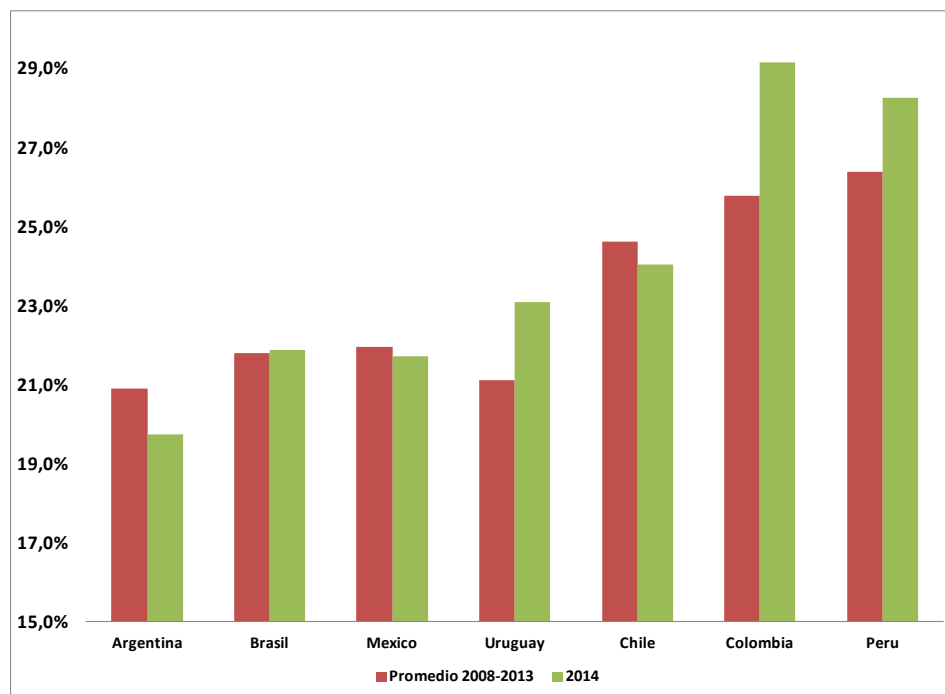
Los gastos tributarios son elevados. Las mediciones oficiales que se ajustan por evasión los ubican en 2.8% del PIB para el año 2014.¹¹ La pérdida de recaudación en el IVA por exenciones y tasas reducidas alcanza a 1.3% del PIB, y en el impuesto a las ganancias a 0.7% del PIB. El informe oficial también muestra otra clasificación: los gastos tributarios incluidos en las leyes de

¹¹ Ver Secretaría de Hacienda (2013).

cada impuesto y los que se originan en regímenes de promoción económica. Dentro de los segundos se destaca la pérdida de ingreso del régimen de Tierra del Fuego que asciende a 0.6% del PIB.

El efecto conjunto de la evasión y la elusión resulta en una presión tributaria muy elevada para las empresas y familias que cumplen con el pago de sus obligaciones impositivas sin tener acceso a regímenes de fomento.

Figura 3. Inversión como % del PIB a precios constantes



Fuente: World Economic Outlook del FMI excepto Argentina (FIEL Macroeconomic Forecasts y Brasil (Banco Central de Brasil).

Baja inversión. Aún a pesar de que la Argentina disfrutó hasta el año 2013 de excepcionales condiciones externas (alto precio de las commodities de exportación, gran expansión de la economía de Brasil medida en dólares) la tasa de inversión medida a precios constantes tuvo un desempeño mediocre comparado con otros países de la región (ver Figura 3). Hay varios factores que seguramente explican este resultado (entre otros, baja calidad institucional, distorsiones de precios relativos) pero el sistema tributario también tiene alguna responsabilidad. La elevada inflación de la Argentina castiga a los proyectos de inversión que se financian con fondos propios (y subsidia a los que se financian con deuda). Existe alguna evidencia que destaca el rol preponderante del financiamiento de la inversión con fondos propios.¹²

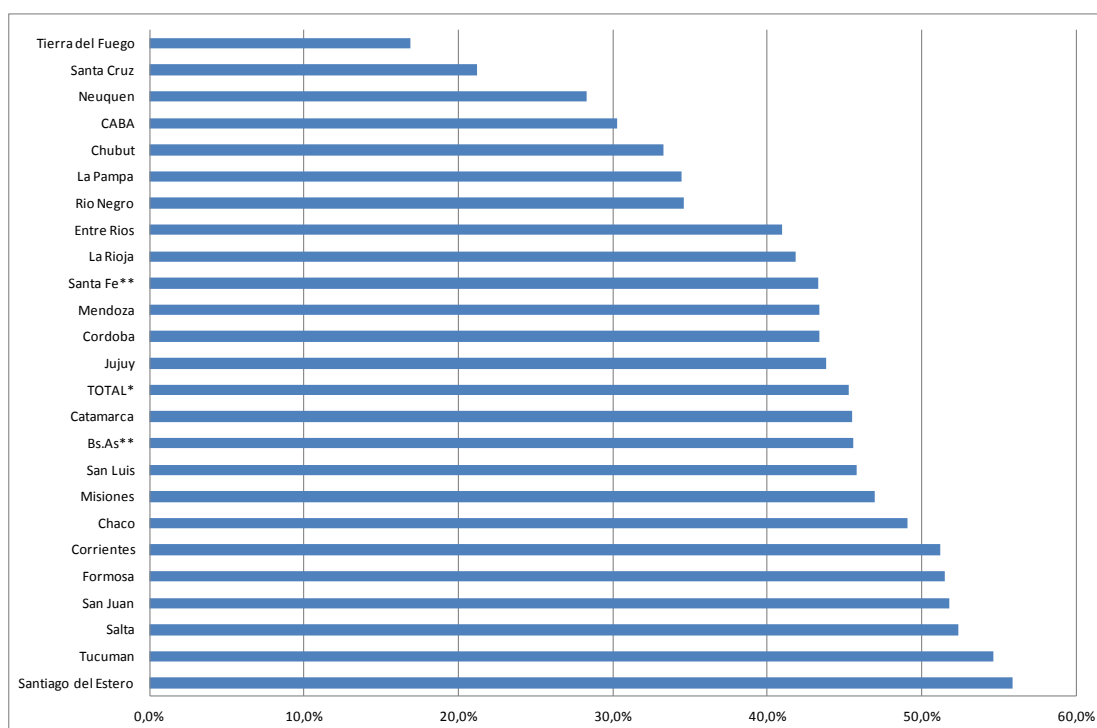
Elevada informalidad laboral. El mercado laboral argentino se caracteriza por:

¹² Por ejemplo, Bebzuck y Cavallo (2014) muestran evidencia de que en Latinoamérica el 60% de la inversión se financia con fondos propios.

a) una elevada informalidad, no sólo entre los cuentapropistas sino también entre los asalariados, que en el promedio del país supera el 40% de la población económicamente activa. Además, se observan importantes diferencias entre jurisdicciones, con Tierra del Fuego con un mínimo de 15% y Santiago del Estero con un máximo de 55% (ver Figura 4), y

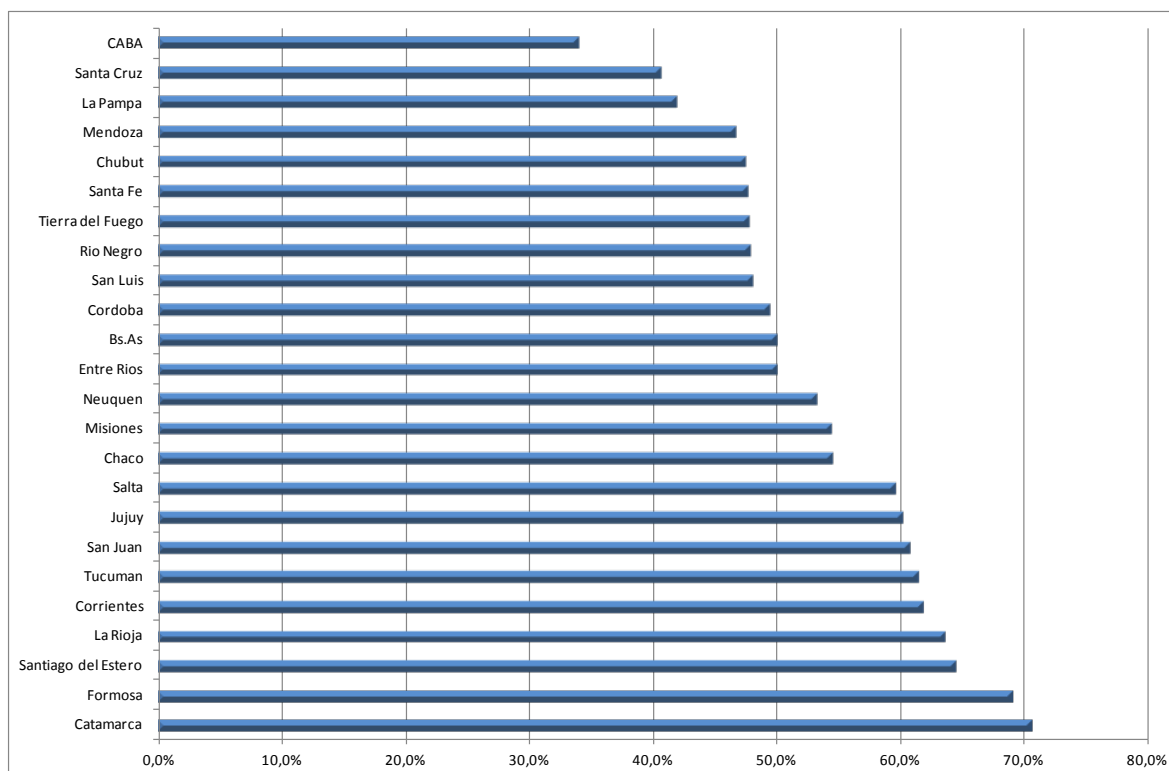
b) un exceso de empleo público. Una forma de aproximar este exceso es comparar la cantidad de empleados públicos por habitante de cada provincia con las que se observan en las provincias de mayor desarrollo relativo. Esta diferencia sumada a la informalidad laboral es una aproximación al “déficit de empleos de calidad” en el agregado del país (aproximadamente 55% de la PEA) y en cada provincia (desde un mínimo de 35% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta un máximo de 70% en Catamarca. (Ver Figura 5).

Figura 4. Informalidad laboral (asalariados y cuentapropistas)
% de la PEA



Fuente: Elaboración propia en base a Indec.

Figura 5. Déficit de empleos de calidad % de la PEA



Fuente: Elaboración propia en base a Indec.

2.4. Sugerencias de reforma

En los puntos que siguen se resumen las principales sugerencias de reforma cuya justificación se incluye en los capítulos respectivos. Dado el elevado déficit fiscal en los casos en que es posible se evalúa el impacto sobre la recaudación.

- Respecto del IVA, la tasa reducida y las exenciones generan una pérdida de ingresos de casi 1.0% del PIB. Un IVA a tasa uniforme del 19% permitiría obtener la misma recaudación que se obtiene en la actualidad si se eliminaran esos tratamientos preferenciales con un efecto neutro sobre la distribución del ingreso.
- El impuesto a las ventas de automotores debería derogarse y ello seguramente aportaría recursos adicionales, dado que la presencia de un impuesto tan elevado ha resultado en una pérdida de transacciones que sólo puede restablecerse con una imposición menos gravosa. En el mismo sentido, debería eliminarse el impuesto interno a la venta de productos electrónicos que también aumentaría la recaudación hoy “privatizada” en las empresas que producen en Tierra del Fuego. La mayor recaudación sería no inferior a 0.2% del PIB.
- Se sugiere también eliminar siete impuestos de bajo potencial recaudatorio, o que tienen asignación específica de su recaudación, o que pierden sentido si se elimina el cepo cambiario.

- Las contribuciones y los aportes a la seguridad social resultan en un impuesto a las ganancias paralelo porque los beneficios recibidos de la mayoría de los programas son menores a los aportes realizados. Las normas vigentes permiten reducciones por tamaño de empresa y por región del país en las contribuciones patronales que no se destinan a las obras sociales. El efecto promedio de estos beneficios es reducir la tasa del 17% al 12% pero con valores que fluctúan entre un mínimo de 0% (Pymes con menos de 5 empleados en provincias del norte del país) y un máximo de 21% para empresas grandes de comercio y algunos servicios radicadas en la CABA y el GBA. La primera sugerencia es eliminar esta diferencia y gravar con una contribución patronal uniforme del 12%. Cada punto de reducción en las contribuciones patronales tiene un costo fiscal de 0.2% del PIB. Este costo fiscal puede acotarse bastante si la reducción se limita a los trabajadores más jóvenes. De todas maneras, el impacto sobre el empleo formal de una rebaja de contribuciones patronales es mayor si se reduce la rigidez de las normas laborales argentinas que generan costos innecesarios para las empresas que no benefician directamente a los trabajadores.
- La financiación del sistema jubilatorio con impuestos al trabajo ha perdido sentido al generalizarse los mecanismos que permiten acceder a un beneficio con pocos o nulos aportes. Hay ejemplos de países que financian las jubilaciones con rentas generales. El problema para avanzar en tal sentido es el costo de transición que surge ante la necesidad de reconocer a los trabajadores actuales sus aportes pasados.
- En el impuesto a las ganancias de las personas físicas el problema principal no es tanto producto de la reducida variación observada en el mínimo no imponible sino en los cambios (falta de ajuste) que comprimieron la escala. Esto hace que rápidamente un contribuyente pase a pagar tasas medias elevadas. Ajustar las escalas por inflación a los valores que tenían en el año 2001 tendría un costo fiscal de 0.5% del PIB. Si además se ajustara por inflación el mínimo no imponible para mantener el valor real del año 2001, el costo fiscal aumentaría en otro 0.5% del PIB. La sugerencia es igualar todas las deducciones para todos los trabajadores del país y sólo ajustar las escalas.
- En el impuesto a las ganancias de las empresas se ha estimado el costo fiscal de reintroducir el ajuste por inflación. Esta medida reduce el sesgo grosero que existe en la actualidad a financiar inversiones con deuda. El costo fiscal sería del orden de 0.5% del PIB en el primer año, pero aumentaría en el segundo año a 0.7% del PIB si no se reduce la tasa de inflación.
- La reforma realizada en 2013 al impuesto a las ganancias profundizó el sesgo a favor de financiar inversiones con deuda y gravó ganancias de capital que estaban gravadas indirectamente. Sería conveniente derogarla.
- La teoría y los estudios empíricos disponibles muestran la poca eficacia de los incentivos impositivos sectoriales o regionales. Surge de esta literatura que es preferible actuar con medidas horizontales que reduzcan el peso del impuesto, en particular sobre las inversiones financiadas con fondos propios. La mejor opción es la amortización instantánea de la parte de la inversión nueva financiada con nuevos aportes de capital o con utilidades reinvertidas. El costo fiscal de una medida de este tipo sería del orden de 1.6% del PIB. Una reforma de esta naturaleza debería acompañarse de la eliminación de todos los tratamientos especiales que existen en algunos regímenes sectoriales. Sin embargo, el potencial de ingresos de eliminar estos beneficios es limitado. El más importante es la exención a cooperativas y fundaciones que genera un costo fiscal del orden de 0.2% del PIB.

- El costo fiscal de una reducción de las retenciones a las exportaciones que elimine todas las actuales (excepto las de soja y derivados que se gravarían al 15%) es de 0.5% del PIB. Este es el efecto neto de descontar la mejora en la recaudación de otros impuestos (ganancias, inmobiliario, etc. por el aumento en el precio que recibirían los productores). Si no se modifica el reparto de recursos entre la Nación y las provincias, el costo fiscal para el gobierno nacional aumentaría a 0.9% del PIB aproximadamente.
- En el impuesto a los bienes personales habría que actualizar la escala y volver a un esquema de mínimo no imponible tradicional (que no se pierde apenas una persona empieza a tributar). Sería conveniente permitir que los contribuyentes deduzcan el pago de este impuesto de su obligación fiscal por ganancias, pero ello no parece posible en un escenario de estrechez fiscal.
- Respecto del monotributo, el límite para ser considerado responsable inscripto en el IVA debería reducirse a la mitad en términos reales lo cual puede hacerse manteniéndolo sin ajuste por algunos años. Además, debería excluirse a todos los profesionales que deberían ser responsables inscriptos, eventualmente con un régimen simplificado de IVA (por ejemplo con declaración jurada trimestral).
- El impuesto a las transacciones financieras a cargo de las personas jurídicas es un impuesto en cascada similar a Ingresos Brutos. Las empresas aportan casi el 90% de la recaudación. Sin embargo, su elevada recaudación complica su eliminación. Una posibilidad es aumentar la proporción que puede descontarse como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.
- Si bien el trabajo no incluye a los impuestos subnacionales, sería muy conveniente sustituir el impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial o un impuesto a las ventas minoristas. Ello plantea la necesidad de compensar a las provincias “perdedoras” por el cambio de base imponible.
- El trabajo no profundiza en temas de administración tributaria pero la eficiencia recaudatoria del IVA es baja en relación a lo observado en otros países. Por lo tanto, una mejora en la administración tiene un potencial importante de mejora de ingresos que podría utilizarse para compensar el costo fiscal de las propuestas anteriores. Sin embargo, el efecto no es inmediato y debe avanzarse con cautela para no desfinanciar todavía más al gobierno.

3. Impuestos generalizados al consumo

3.1. Aspectos conceptuales

Los impuestos al consumo representan una fracción considerable de la recaudación total de los estados en la actualidad. Desde la aparición del impuesto al consumo generalizado más implementado en el mundo, el IVA, los tesoros nacionales han encontrado en ellos una fuente de recursos difícilmente comparable. La tendencia en el mundo es creciente, reflejado en una participación del 11% del PIB y una tercera parte de la recaudación total en los países OECD.¹³ A su vez, en los países latinoamericanos, el promedio de la recaudación en impuestos generalizados y específicos al consumo es de 9,1% del PIB, encabezados por la Argentina con casi 14,9%, Brasil 14,5% y Uruguay 12,4%.¹⁴

El impuesto al valor agregado (IVA) grava a todas las ventas, sean estas mayoristas o minoristas, permitiendo deducir los costos intermedios. Puede decirse entonces que, dado que el valor final es igual a la suma del valor agregado en cada etapa, la base imponible es el monto de las ventas finales. Una forma alternativa de gravar el consumo final sería a través de imponer un impuesto de similar alícuota a las ventas minoristas. Este mecanismo perdería las ventajas de distribución de la carga a través de la cadena productiva y enfrentaría la dificultad de distinguir las ventas finales de las intermedias (existen casos de bienes que, dependiendo de su comprador, pueda ser utilizado como bien final o intermedio). Este tipo de imposición generalizada tiene escaso uso en el mundo, siendo su principal excepción el caso de los Estados Unidos. En resumen, a nivel conceptual no se discute la superioridad del IVA respecto de un impuesto a las ventas minoristas (concentra la recaudación en la etapa final y grava muchas ventas intermedias generando cascada) o de impuestos en cascada como el que utilizan las provincias a los ingresos brutos (distorsiona precios relativos, alienta la integración vertical y castiga la producción nacional porque resulta en una retención encubierta a las exportaciones y una desprotección contra las importaciones).¹⁵

¹³ En base a la OECD se considera la totalidad de los impuestos a los bienes y servicios, que incluyen otros como por ejemplo aquellos que recaen sobre el comercio internacional, aunque estos representan una fracción muy pequeña (no así en el caso de los países emergentes).

¹⁴ La definición de ese 14,9% es IVA+ Impuestos a Consumos Especiales+ Ingresos Brutos. No están por separado las Tasas Municipales de Seguridad e Higiene (aunque si se reporta el total de ingresos municipales). En el caso argentino se recaudan además diversos aranceles sobre las importaciones (0,8% del PIB) y el impuesto a las transacciones financieras que aporta 2% del PIB. Para el resto de los países se consideró “impuestos generalizados al consumo + específicos”, para los distintos niveles de gobierno. La presencia de cargas sobre el comercio y/o otros elementos (como las transacciones financieras) fueron ignorados. Dado que éstas últimas implican un trabajo particular en cada país, la comparación que elegimos fue sobre aquellos que cargan plenamente el consumo. Si se considera los impuestos a las importaciones, Argentina seguiría liderando la lista latinoamericana, pero con 15,7% del PBI en estos conceptos. Mientras que el promedio de la región se ubicaría en torno a los 10 puntos del PIB.

¹⁵ A estos problemas conceptuales en la Argentina se agregan los de implementación: duplicación en la imposición por diferencias de criterio en la asignación territorial de la base imponible entre provincias, retenciones excesivas, discriminación a consumos fuera de la provincia, etcétera.

Bajo ciertos supuestos, la base imponible del Impuesto al Valor Agregado es equivalente a los ingresos del trabajo más el consumo del stock de riqueza.¹⁶ Un impuesto como el IVA permite en principio gravar en forma diferente a cada bien de consumo final lo que no puede hacerse con un impuesto al ingreso (incluyendo dentro de éstos los que gravan a las ganancias o las cargas que financian al sistema jubilatorio).

Pero hay consenso profesional que es mejor no utilizar esa facilidad. Como política distributiva es costosa porque una parte importante del sacrificio fiscal termina favoreciendo a las familias de ingresos medio altos y altos. Además, en la medida en que avanza la idea de que la obesidad es un problema social importante es paradójal que se reduzca el impuesto sobre algunos alimentos. Además, una tasa uniforme reduce la acción de grupos de presión (*lobbies*) y reduce los costos de cumplimiento y administración del sistema.^{17, 18}

Nueva Zelanda, que es el país con mejor rendimiento del IVA en el mundo, demuestra que las exenciones (que rompen la cadena del IVA) a agencias públicas, educación, salud, servicios médicos y financieros no son necesarias. Mucho menos las tasas diferenciales para atender objetivos de equidad que pueden ser mejor atendidos con otras políticas públicas.¹⁹ Así con una tasa del 12.5% Nueva Zelanda el IVA recauda 9% del PIB (más que el 7% que la Argentina recauda con una tasa general del 21%).

Los desafíos hacia el futuro que se plantean a nivel internacional son el crecimiento del comercio mundial de servicios y el aumento en el e-commerce. Ambas actividades son más difíciles de controlar para el fisco.

La experiencia de varios países permite analizar cómo se han resuelto algunos problemas prácticos. Por ejemplo, es habitual que se incluya un tratamiento simplificado para los pequeños contribuyentes. Esto plantea el problema de determinar el límite a partir del cual se los debe gravar en el régimen general. Crawford, Keen y Smith (2011) sugieren una regla que tiene en cuenta el Costo Marginal Social de los Fondos Públicos, la tasa del IVA y los costos de administrar el tributo tanto para el fisco como para el contribuyente.²⁰

Otro problema a resolver es la demora en la devolución del IVA a los exportadores. Una devolución ágil puede dar lugar a mayor fraude fiscal mientras que una verificación complicada

¹⁶ El IVA más común en el mundo es el tipo consumo que permite descontar al contado los créditos fiscales por las compras de bienes de capital. En la medida en que haya restricciones para tal deducción, el IVA pasa a ser un impuesto al ingreso con tasa proporcional ya que también castigaría a la inversión.

¹⁷ Por ejemplo, Bird (2011) menciona que hay mucha evidencia de que las tasas múltiples en el IVA aumentan los costos de administrar y de cumplir con el impuesto.

¹⁸ Tampoco pueden justificarse tasas diferenciales a partir de una aplicación de la regla de Ramsey. Las mayores tasas que podrían justificarse sobre los bienes con menor elasticidad de demanda seguramente afectarían negativamente la distribución del ingreso.

¹⁹ Dickson y White (2011) mencionan que en Nueva Zelanda la tasa cero en el IVA se aplica solamente a las exportaciones, la inversión y algunos servicios muy intensivos en el uso de trabajo. Incluso se aplica una forma indirecta de gravar al sistema financiero que en otros países habitualmente está exento. Otra característica distintiva de este país es que la seguridad social no se financia con impuestos al trabajo sino de rentas generales.

²⁰ Suponiendo que tanto el fisco como el contribuyente gastan 50.000 pesos al año para administrar y cumplir con el IVA y que el costo marginal de los fondos públicos es 1.4, la cuenta daría algo menos de la mitad del valor máximo vigente en la Argentina a finales de 2014. El Costo Marginal Social de los Fondos Públicos se define como el cambio en el costo de eficiencia del sistema tributario (reducción del bienestar) por cada peso de ingreso adicional. Ver Artana (2011) para un resumen de la literatura y de las estimaciones realizadas en la Argentina.

de los ingresos en las etapas previas de los impuestos reclamados por el exportador actúa en los hechos como una retención a la exportación, cuya tasa depende del costo financiero. Algunos países aceptan correr el riesgo de mayor fraude. Una alternativa es devolver al contado sólo a empresas con adecuada calificación crediticia que pueden hacerse cargo de una devolución en exceso.

Debe mencionarse que una exención en el IVA en etapas intermedias aumenta la carga fiscal porque el impuesto no pagado en esas etapas termina siendo ingresado por los compradores quienes, a su vez, no tienen créditos fiscales para descontar por sus compras a estos proveedores. En cambio, en el caso de la liberación del impuesto, la empresa que compra puede descontar el crédito aun cuando el vendedor no ingresó impuesto alguno al fisco. Así, por ejemplo, operaba en la Argentina el beneficio en el IVA concedido a algunas regiones. Este beneficio es de una magnitud importante porque actúa aumentando el valor de ventas en la medida en que los competidores deben pagar el impuesto plenamente y ello puede resultar en un enorme aumento en la utilidad de las empresas.

En otros impuestos al consumo se pueden esconder también tratamientos de fomento. Por ejemplo, es habitual que la tributación a las bebidas alcohólicas se aparte de un impuesto uniforme por grado de alcohol de modo tal de favorecer a las bebidas producidas en el país. Algunos ejemplos en tal sentido son la mayor tributación por grado alcohólico a las cervezas y al vino en relación al ron en Jamaica o República Dominicana o la exención al contenido de jugos naturales en el impuesto a las bebidas gaseosas en la Argentina o el sesgo hacia tributación *ad-valorem* a los cigarrillos en Francia que tiene su producción local sesgada hacia los cigarrillos negros que habitualmente son de menor calidad y menor precio neto de impuestos.

3.2. El IVA en la práctica

Alícuotas. El Cuadro 2 presenta la estructura de alícuotas del impuesto al valor agregado en América Latina vigente en el año 2013. En el caso argentino, la alícuota general es del 21%, siendo en Latinoamérica sólo superada por Uruguay (22%), en línea con países de mayor desarrollo. El promedio simple para países de la OECD²¹ en 2012 era de 18,7%, donde el rango va desde un 5% que cobraban Japón y Canadá, hasta un 25,5% en Islandia y un 27% en Hungría (precisamente este último, es el único país emergente fuera de la región con mayor alícuota general que la Argentina).²²

Además, en la Argentina existen bienes y servicios alcanzados por una alícuota reducida del 10,5% otros que están exentos del gravamen y un tercer grupo de servicios que poseen una tasa incrementada al 27%²³.

²¹http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/consumption-tax-trends-2012_ctt-2012-en#page70

²² FMI Fiscal Monitor Abril 2013

²³ En el Anexo se incluye un detalle de los rubros alcanzados por cada alícuota.

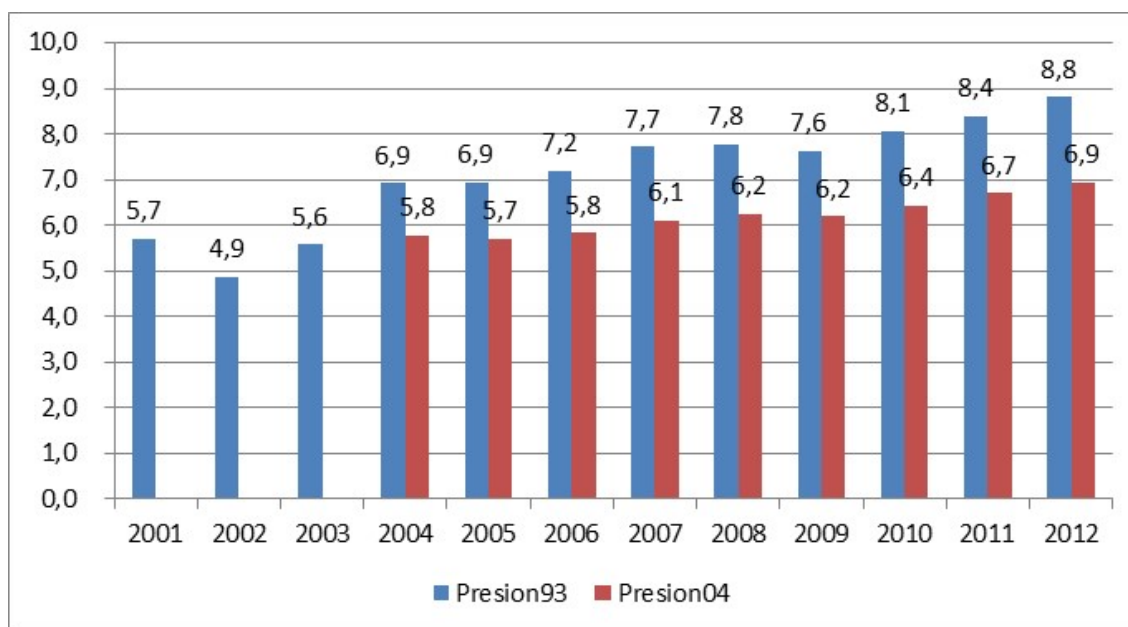
Cuadro 2. Estructura de alícuotas del impuesto al valor agregado en América Latina. Año 2013

País	Generales	Reducidas	Incrementadas
Argentina	21,00	10,50	27,00
Bolivia	13,00		
Chile	19,00		
Colombia	16,00	5,00	
Costa Rica	13,00	5.00 y 10.00	
Ecuador	12,00		
El Salvador	13,00		
Guatemala	12,00		
Honduras	12,00		15.00 y 18.00
México	16,00	11,00	
Nicaragua	15,00	7,00	
Panamá	7,00		10.00 y 15.00
Paraguay	10,00	5,00	
Perú	18,00		
República Dominicana	18,00		
Uruguay	22,00	10,00	
Venezuela	12,00	8,00	22,00

Fuente: CIAT, IBFD, Legislación de los países

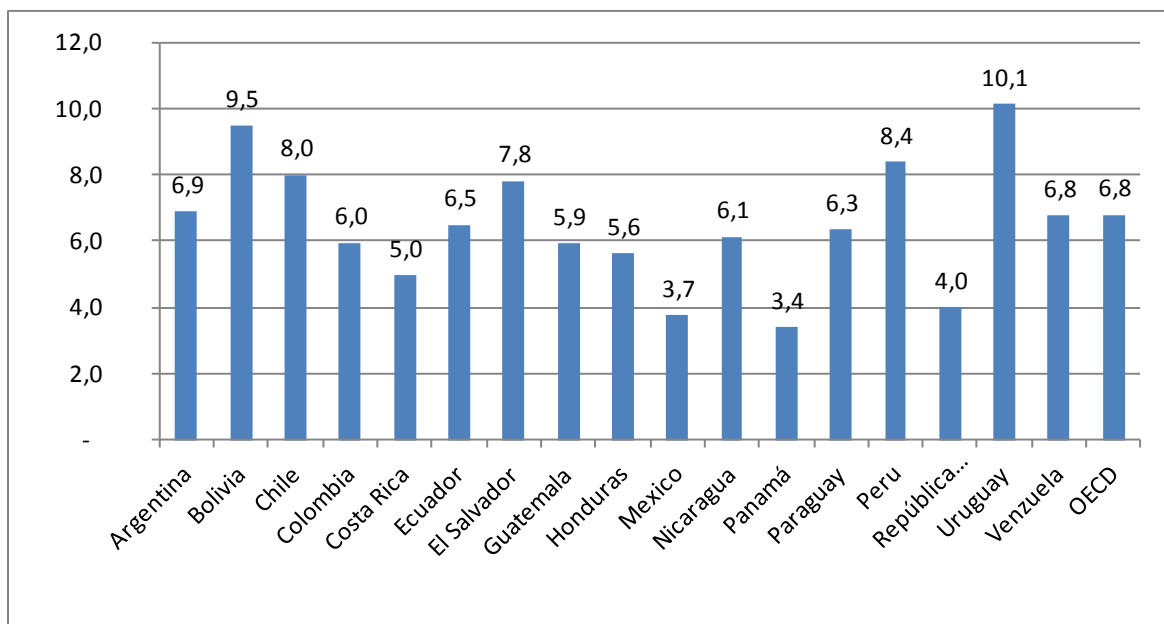
Recaudación. La recaudación del IVA en relación al producto argentino ha crecido sostenidamente en los últimos años. El aumento del consumo y mejoras en la eficiencia recaudatoria son los principales motivos de este fenómeno. La Figura 6 muestra que la recaudación se ubica en casi 9 o casi 7 puntos porcentuales del producto, dependiendo de cuál denominador se utilice (PIB con la metodología en base 1993 o en base 2004). Estos valores se ubican dentro algo por debajo del promedio de los países latinoamericanos y en niveles similares a los que pertenecen a la OECD (ver Figura 7).

Figura 6. Presión Tributaria del IVA en Argentina. Año 2001-2012. Relación Recaudación sobre Producto Interno Bruto. Base 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP.

Figura 7. Presión Tributaria del IVA en América Latina. Año 2012

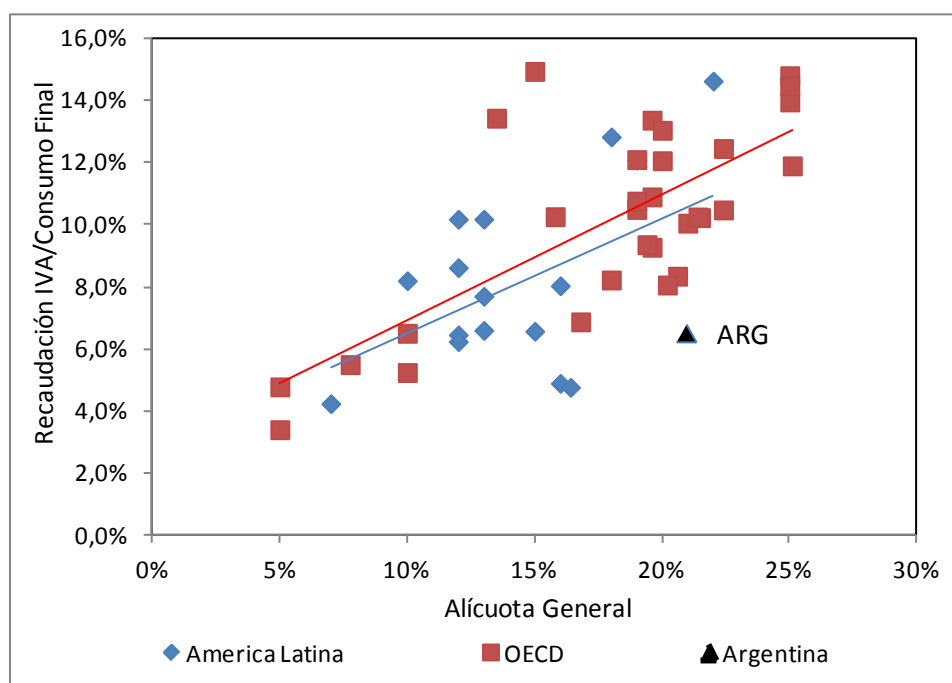


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIAT y OECD. El dato de la Argentina se obtuvo con el PIB base 2004.

El crecimiento del IVA si bien ha sido sostenido, se ha dado a la par de aumentos superiores de otros impuestos, como los derechos de exportación y ganancias, por lo que su participación relativa en los ingresos tributarios se ha visto disminuida. De cualquier modo, aproximadamente un cuarto de la recaudación proviene de este impuesto. Puede concluirse que la recaudación de este impuesto está en niveles altos y forma parte de una presión tributaria muy por encima de lo que sugerirían las características de la economía argentina (ver Artana y Templado, 2011).

Presión Tributaria. Un aspecto que debe observarse es que aún con una alícuota muy superior al resto de los países comparables (en la región sólo Uruguay tiene una tasa mayor), la recaudación en términos de PIB está por debajo del promedio. Esto provee indicios de la existencia de un problema de eficiencia recaudatoria detrás de estos valores. En la Figura 8 puede verse que el desempeño argentino está claramente por debajo de la recta que refleja la recaudación media en función de la alícuota general, tanto para América Latina como para la OECD (algo superior a la otra, reflejando una mayor eficiencia recaudatoria).

Figura 8. Presión Tributaria del impuesto al valor agregado. Promedio 2008-2012.

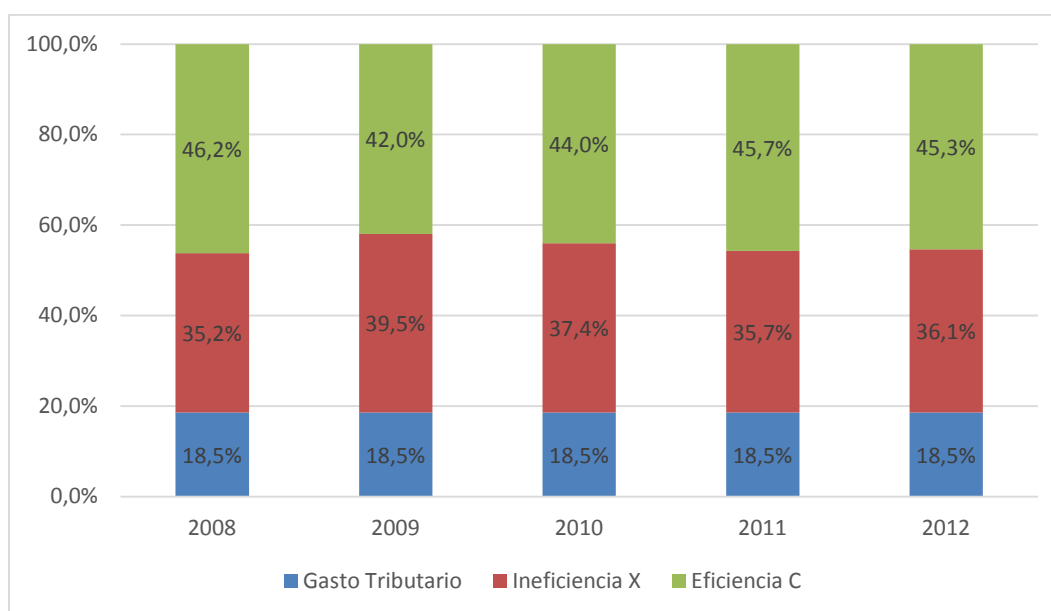


Fuente: Elaboración Propia en base a CIAT y OECD. **América Latina:** Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. **Países OECD:** Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Eficiencia Recaudatoria. La eficiencia en la recaudación del IVA se puede expresar como el porcentaje que representa la misma sobre el monto que implicaría gravar perfectamente a todo el

consumo a la alícuota general. Este ratio se nomina “productividad media del impuesto al valor agregado” o “Eficiencia C”, y se interpreta de modo tal que un valor de 100% implicará que no existen alícuotas diferenciadas (todos los bienes y servicios consumidos tributan a la tasa general) y que el cumplimiento es pleno (no hay evasión ni elusión). Por el contrario, todo lo que este ratio se aleje del 100% podrá deberse, o bien a “gasto tributario” (el cual se genera cuando la alícuota general se reduce) o bien a una ineficiente recaudación, denominada “ineficiencia X”. En el caso argentino estos valores se presentan a continuación en la Figura 9. Se aprecia que el gasto tributario en Argentina es del orden del 18.5%. Si se utiliza el PIB con base 2004, la Eficiencia C es de 45.3%, mientras que la Ineficiencia X es del 36.1%.

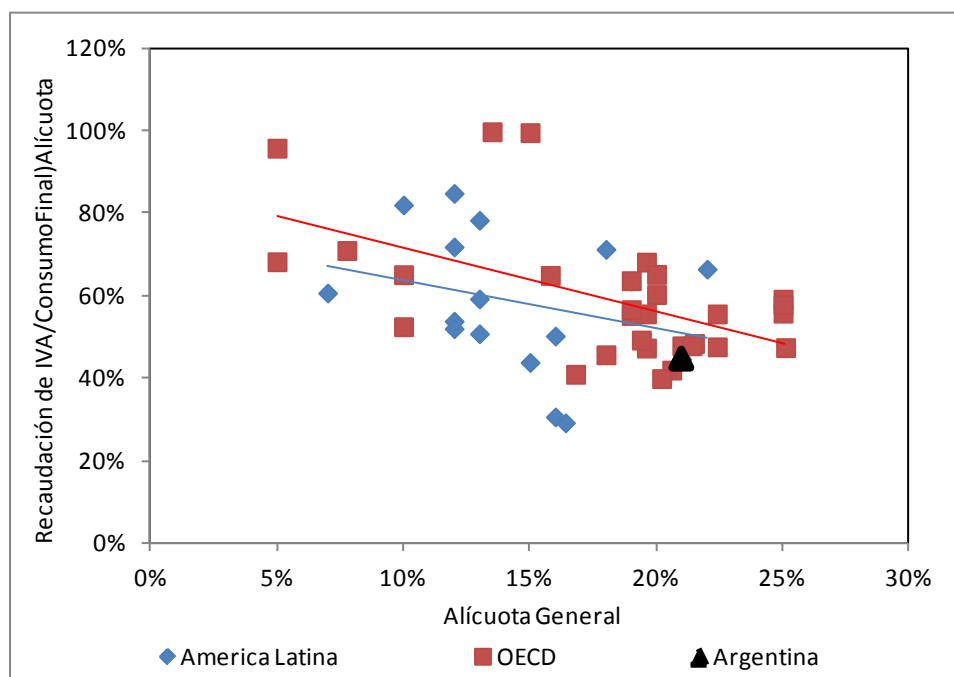
Figura 9. Eficiencia C, Gastos Tributarios e Ineficiencia X en Argentina. Con PIB base 2004. Años 2008-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y ENGH 2012.

Si se utilizan estos parámetros para realizar la comparación internacional, los países latinoamericanos resultan ser más ineficientes que los de la OECD. Argentina, en particular, se ubica por debajo del promedio subcontinental (Ver Figura 10). En el Cuadro 3, se puede ver el promedio de los países de Latinoamérica (individualmente) y OECD (en su conjunto) para el quinquenio 2008-2012.

Figura 10. Productividad media del impuesto al valor agregado. Promedio 2008-2012.



Fuente: Elaboración Propia en base a CIAT y OECD. América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Países OECD: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Cuadro 3. Presión Tributaria y Productividad Media del impuesto al valor agregado en América Latina. Promedio 2008-2012

Pais	Presión Tributaria del IVA (% del Consumo)	Productividad Media del IVA
Argentina (PIB base '04)	9,4%	44,7%
Argentina (PIB base '93)	13,2%	62,7%
Bolivia	10,2%	78,3%
Chile	12,1%	63,6%
Colombia	8,0%	50,3%
Costa Rica	6,6%	50,8%
Ecuador	8,6%	71,9%
El Salvador	7,7%	59,3%
Guatemala	6,5%	53,9%
Honduras	6,2%	52,1%
México	4,9%	30,6%
Nicaragua	6,6%	43,9%
Panamá	4,2%	60,7%
Paraguay	8,2%	82,0%
Perú	12,8%	71,3%
República Dominicana	4,8%	29,2%
Uruguay	14,6%	66,5%
Venezuela	10,2%	84,8%
OECD Promedio	10,2%	59,2%

Fuente: Elaboración Propia en base a CIAT y OECD. América Latina: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Países OECD: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Incidencia Distributiva. Una dimensión central a la hora de analizar el desempeño de los impuestos se asocia con sus efectos sobre la distribución del ingreso, es decir, evaluar quiénes pagan el tributo de acuerdo a su nivel ingreso²⁴. De esta forma, al agrupar a la población de acuerdo a su ingreso per cápita familiar puede verse en el Cuadro 4 que el 10% más rico paga casi un 26% de la recaudación obtenida por el IVA, mientras que el 10% más pobre apenas el 3.2%. Sin embargo, también puede observarse que a medida que crecen los ingresos, cae la presión relativa del impuesto). Este resultado es esperable, toda vez que prácticamente la

²⁴ Para realizar un análisis de incidencia, el ordenamiento de los individuos debe hacerse de acuerdo a una variable de bienestar. En general se utiliza el ingreso (per cápita familiar), pero existen argumentos igualmente válidos para utilizar el consumo (Gasparini, 1998).

totalidad de los ingresos son aplicados al consumo (base imponible del IVA) en los sectores más postergados; contrariamente, el ahorro aumenta con el poder adquisitivo.

**Cuadro 4. Incidencia distributiva del impuesto al valor agregado.
Ordenamiento por ingreso per cápita familiar (ipcf)**

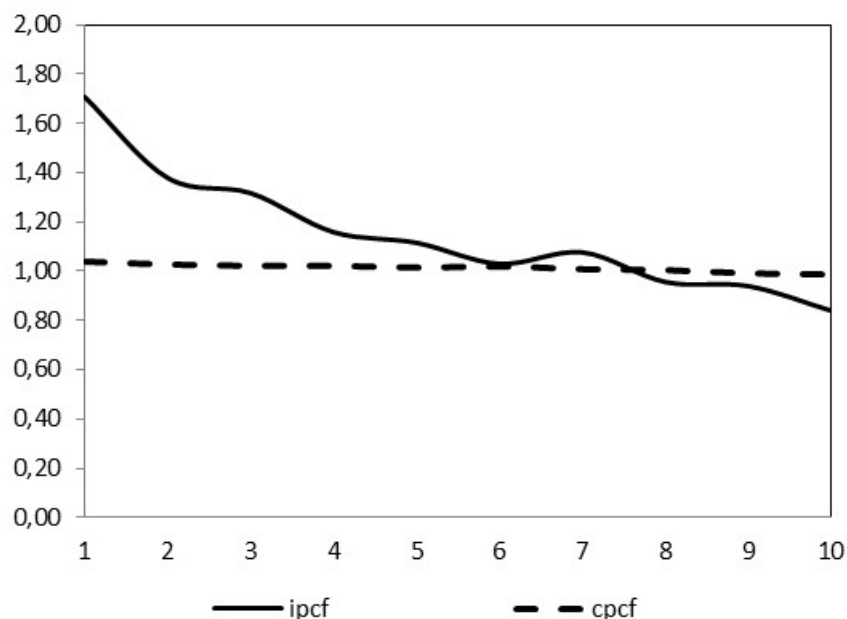
Ordenamiento por ingreso per cápita familiar				
Deciles	IVA millones \$	IVA % (a)	Ingreso % (b)	Presión (a)/(b)
1	6.124	3,21%	1,88%	1,71
2	8.317	4,37%	3,17%	1,38
3	10.721	5,63%	4,28%	1,32
4	12.143	6,37%	5,50%	1,16
5	14.553	7,64%	6,85%	1,11
6	16.300	8,56%	8,31%	1,03
7	20.380	10,70%	9,94%	1,08
8	22.675	11,90%	12,46%	0,96
9	29.846	15,67%	16,68%	0,94
10	49.439	25,95%	30,92%	0,84
Total	190.496	100%	100%	

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2012.

Por otra parte, y para considerar los elementos mencionados hacia el final del párrafo anterior, que podrían llevar a sobreestimar la regresividad del IVA, puede utilizarse al consumo como variable de bienestar.²⁵ En ese caso, la carga es proporcional para toda la distribución del ingreso (Fernández Felices, Guardarucci y Puig, 2014). En base a la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares del año 2012 se elaboró una comparación entre los distintos ordenamientos, obteniendo los resultados previstos. Los mismos se presentan en la Figura 11. En otras palabras, si los hogares se ordenan por el Ingreso per cápita familiar, el IVA de la Argentina es regresivo, pero si se ordenan por el Consumo per cápita familiar, es proporcional.

²⁵ Esta es la forma de ver el impacto del IVA sobre la distribución del ingreso cuando se tiene en cuenta “la película” a lo largo de la vida de la persona en lugar de la “foto” de un año.

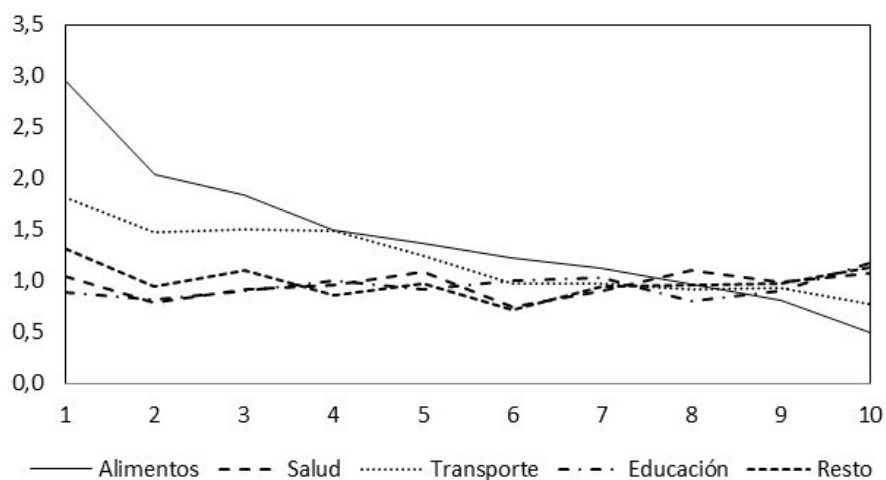
Figura 11. Incidencia distributiva del impuesto al valor agregado. Presión tributaria según ordenamiento por consumo per cápita familiar (cpcf) e ingreso per cápita familiar (ipcf)



Fuente: Elaboración Propia en base a Fernández Felices, Guardarucci y Puig, 2014.

Aspectos distributivos adicionales. Un aspecto adicional que debe considerarse es el efecto de los tratamientos especiales que realiza el IVA sobre distintos consumos, la mayoría de ellos basados en cuestiones distributivas. Los mismos tienen efectos distributivos que dependen de los patrones de consumo presentes en distintos niveles de ingreso de la población. En este caso se consideraron cinco grandes rubros del mismo (alimentos, transporte, salud, educación y otros), y se analizó el efecto de cada uno. Puede observarse, en la Figura 12, el efecto redistributivo de los tratamientos especiales al transporte y, especialmente, a los alimentos. Por otra parte, puede verse que el gasto tributario generado por salud, educación y el resto de los bienes no puede justificarse con argumentos distributivos (los cuales se suman a las dificultades en términos de eficiencia y administración mencionados más arriba).

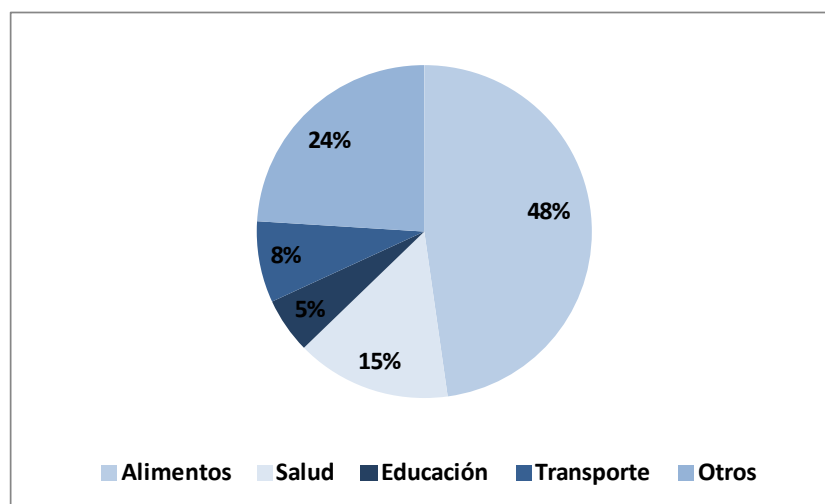
Figura 12. Incidencia distributiva de los gastos tributarios por tratamiento diferencial del IVA. Relación entre la distribución del gasto tributario y la del ingreso per cápita familiar



Fuente: Elaboración Propia en base a ENGH 2012.

En cuanto a la participación de cada uno de estos conjuntos de bienes, puede observarse la relevancia a través de la Figura 13.²⁶ Adicionalmente puede verse que la participación dentro del beneficio total del transporte y, especialmente, los alimentos, crecen a medida que se avanza hacia los deciles más pobres. Todo lo contrario ocurre con el gasto referido a salud, educación y demás rubros con tratamiento especial (ver Figura 14).

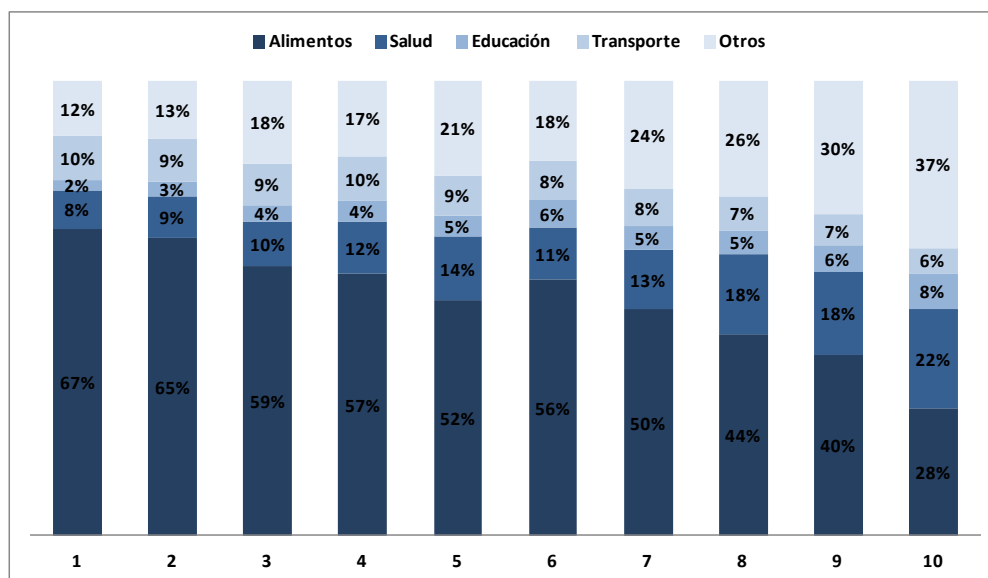
Figura 13. Composición del gasto tributario por grandes rubros



Fuente: Elaboración Propia en base a ENGH 2012.

²⁶ Los alimentos explican aproximadamente el 48% del gasto tributario de este subconjunto de bienes y servicios.

Figura 14. Composición del gasto tributario por grandes rubros, según decil del ingreso per cápita familiar



Fuente: Elaboración Propia en base a ENGH 2012.

3.3. Simulaciones del impacto distributivo de algunas reformas en el IVA

En esta sección se estudian los efectos potenciales resultantes de una reforma que convierta al IVA en un impuesto de alícuota uniforme, combinado con algún mecanismo de devolución vía transferencias hacia los sectores más vulnerables de la población. En concreto, se realizan las siguientes simulaciones:

1. Simulación 1: Alícuota uniforme de 21% combinada con una transferencia al 30% más pobre de la población.
2. Simulación 2: Alícuota uniforme de 21% combinada con una transferencia a beneficiarios de planes de desempleo.
3. Simulación 3: Alícuota uniforme de 21% combinada con una transferencia a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH).
4. Simulación 4: Introducción de un IVA plano que mantenga la recaudación equivalente. La alícuota que permite esto es de 19%.

En el Cuadro 5 se pueden observar los efectos sobre la distribución del ingreso per cápita familiar de las distintas simulaciones. En particular, se compara la distribución decílica del ingreso per cápita familiar (columna 1) con el escenario vigente en la actualidad (columna 2) y los cuatro escenarios simulados (columnas 5 a 8). En las columnas 3 y 4, se calcula también la

distribución del ingreso per cápita familiar surgida de llevar el IVA a una tasa uniforme del 21% sin realizar devolución de la recaudación excedente.

Estos ejercicios muestran un efecto casi imperceptible en la distribución del ingreso (columna 2 versus columnas 3 y 4), generando dudas acerca del poder redistributivo real de la diferenciación en tasas. Al comparar las tres primeras simulaciones que combinan la fijación de una tasa uniforme del IVA de 21% con algún esquema de devolución del excedente recaudatorio vía transferencias, puede observarse que la simulación que involucra una transferencia al 30% de la población más pobre es la que domina en términos de mejoramiento de la distribución del ingreso, medido mediante el coeficiente de Gini (comparar columnas 5, 6 y 7 con la columna 2). La simulación que se combina con una transferencia a beneficiarios de planes de desempleo empeora la distribución del ingreso, mientras que la consistente en transferencias a beneficiarios de AUH produce una mejora modesta. Una explicación para la marcada diferencia entre la reforma 1 y la 2 en términos de sus efectos sobre la distribución puede vincularse al hecho de que sólo el 56% de los beneficiarios de planes de desempleo corresponden a individuos ubicados en los tres deciles más pobres.

Finalmente, se destacan los resultados de la última simulación (columna 8), donde se presenta un IVA con una alícuota menor a la vigente pero sin tratamientos especiales, y dejando la recaudación equivalente al diseño actual. Se aprecia que dicho IVA no altera la distribución del ingreso resultante que rige hoy en día, y adicionalmente se pueden obtener las ganancias de eficiencia derivadas de una alícuota uniforme.

**Cuadro 5. Cambios en la Incidencia Distributiva del Impuesto al Valor Agregado ante posibles reformas.
Distribuciones del Ingreso per cápita familiar (ipcf)**

Decil	Distribución del ipcf	Distribución del ipcf pos pago de IVA	Distribución del ipcf pos pago de IVA plano al 21% sin quitar tratamiento especial sobre alimentos	Distribución del ipcf pos pago de IVA plano al 21%	Simulación 1: Alícuota uniforme al 21% + transferencia al 30% más pobre	Simulación 2: Alícuota uniforme al 21% + transferencia a beneficiarios de planes de desempleo	Simulación 3: Alícuota uniforme al 21% + transferencia a beneficiarios de AUH	Simulación 4: Alícuota plana con recaudación equivalente (19%) sobre [2]
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]
1	1.9%	1.71%	1.74%	1.65%	2.36%	2.32%	2.30%	1.69%
2	3.2%	3.01%	3.06%	2.98%	3.70%	3.38%	3.47%	2.99%
3	4.3%	4.10%	4.13%	4.04%	4.84%	4.40%	4.35%	4.06%
4	5.5%	5.39%	5.44%	5.37%	5.23%	5.97%	5.60%	5.38%
5	6.9%	6.75%	6.78%	6.72%	6.54%	6.80%	6.81%	6.72%
6	8.3%	8.28%	8.36%	8.31%	8.11%	8.32%	8.34%	8.32%
7	9.9%	9.84%	9.87%	9.84%	9.60%	9.72%	9.68%	9.85%
8	12.5%	12.54%	12.54%	12.55%	12.24%	12.28%	12.26%	12.54%
9	16.7%	16.81%	16.79%	16.87%	16.47%	16.33%	16.43%	16.84%
10	30.9%	31.56%	31.30%	31.67%	30.92%	30.49%	30.76%	31.62%
Gini	0.421	0.434	0.432	0.438	0.412	0.449	0.430	0.434

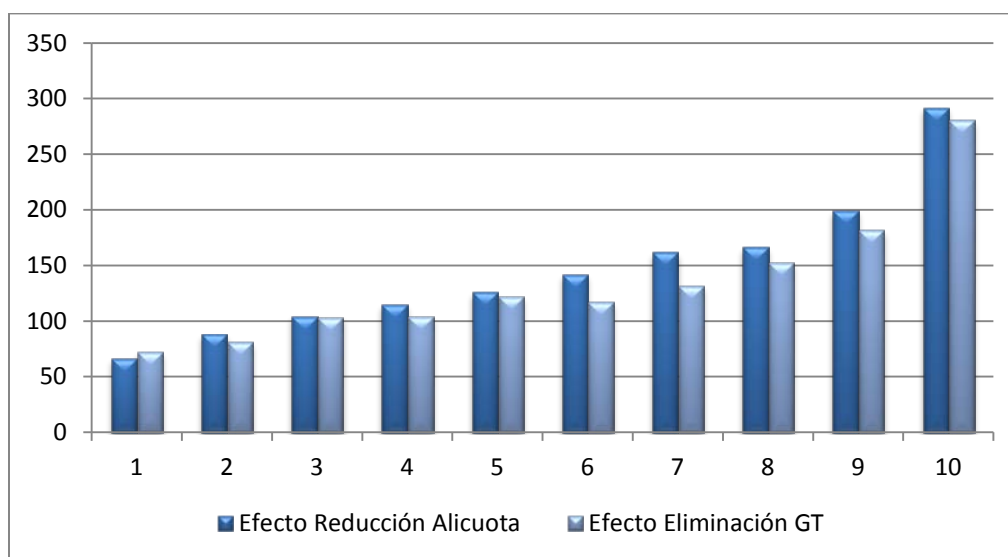
Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 2012.

Como complemento de esta última simulación, la Figura 15 muestra los efectos que generarían sobre cada decil de la distribución del ingreso los dos efectos contrapuestos derivados de una alícuota uniforme. Por un lado, los contribuyentes deberán pagar más por la eliminación del gasto tributario (algo que antes no pagaban) y el fisco percibirá menos recursos dado que la tributación efectiva ahora se hará sobre una alícuota del 19% (menor a la del 21% actual). Puede observarse que ambos efectos se compensan mutuamente en cada decil, resultando neutro desde el punto de vista distributivo.

De los ejercicios simulados, y más allá de que no agotan las posibilidades de reforma, puede verificarse que existen reformas sencillas al esquema actual del IVA que son compatibles con una ganancia en eficiencia (vía una mayor o plena uniformidad en tasas, lo cual resulta ser la tendencia del esquema de IVA en países desarrollados) y a la vez que deleguen el papel redistributivo en herramientas impositivas más acordes a dicho objetivo. La eliminación completa de las exenciones y tasas diferenciales (aun sin redistribución del excedente recaudatorio) no genera efectos considerables sobre la desigualdad del ingreso.

Además, una tasa uniforme debería contribuir a reducir la evasión y elusión. Artana (2013) estimó para el caso de México que se podría obtener un aumento de 5% en la recaudación si se unificara la tasa del impuesto. Sin embargo, no puede extrapolarse este porcentaje directamente al caso argentino porque ello supone la eliminación de todos los tratamientos de fomento (por ejemplo, en el caso argentino requeriría la eliminación de todos los tratamientos especiales: promoción industrial, régimen de Tierra del Fuego). De todas maneras un IVA a tasa uniforme en la Argentina debería ayudar a mejorar la recaudación en 0.1% del PIB aproximadamente.

Figura 15. Comparación del efecto reducción de alícuota versus eliminación del gasto tributario. En pesos promedio por decil.



Fuente: Elaboración Propia en base a ENGH 2012.

Finalmente, en el caso del monotributo el límite anual de ventas para calificar en ese régimen especial debería reducirse a la mitad, medido en moneda constante, lo cual puede lograrse gradualmente manteniendo sin ajustes los valores actualmente vigentes. Además, deberían excluirse a los profesionales que deberían estar incluidos en el régimen general. Ambas medidas permitirían mayores ingresos fiscales que son difíciles de estimar.

4. Impuestos a consumos específicos

4.1. Aspectos conceptuales

Desde comienzos de la década del 70 se acepta que los impuestos a las transacciones no deben distorsionar la selección de insumos y factores que participan en el proceso de producción (el famoso trabajo de Diamond y Mirlees, 1971). En ese caso se agregarían ineficiencias en la producción al costo de eficiencia que se origina por distorsionar la decisión de consumir en el mercado en relación a consumos no gravados (ocio). Esta regla no se aplica si el uso de determinados insumos genera externalidades negativas. Aquí puede verse porqué es necesario tratar por separado del IVA a los impuestos que castigan determinados consumos que generan externalidades negativas (alcohol, cigarrillos, combustibles). Si se aplicaran sobretasas en el IVA, los responsables inscriptos podrían deducir todo el crédito fiscal incluyendo el componente adicional a la tasa general que trata de “cobrar” el valor de la externalidad. Otra razón para preferir impuestos especiales al consumo separados del IVA es que ello permite diseñarlos como impuestos específicos (eventualmente ajustables por variación del tipo de cambio o índices generales de precios) que tienen algunas ventajas sobre los impuestos ad-valorem.

Si bien los impuestos especiales al consumo habitualmente se justifican para castigar el consumo de productos que generan externalidades negativas, también pueden utilizarse para aumentar la recaudación de bienes con demanda poco elástica o baja evasión y por razones distributivas. De todas maneras, el último objetivo es mejor atenderlo con impuestos generales al ingreso o a la riqueza porque las preferencias de consumo pueden diferir entre las familias de altos ingresos y a veces es difícil determinar qué se entiende por bien suntuario.²⁷

Existen varios problemas a resolver en el diseño de los impuestos especiales al consumo. Los impuestos ad-valorem tienden a favorecer la competencia por precios pero castigan a los productos de mayor calidad. Además, los específicos son mejores para apuntar directamente a lo que genera el problema (la nicotina, el alcohol, los contaminantes en los combustibles) ya que la externalidad habitualmente está asociada con la cantidad consumida y no con el precio final del producto.

En el caso de la nicotina, el daño a la salud es proporcional al mayor consumo lo cual facilita el uso del impuesto como disuasivo. Pero ello no ocurre con el alcohol. La recomendación es que, en cualquier caso, es preferible un *blend* entre impuestos y regulaciones.²⁸

²⁷ Por ejemplo, en la Argentina hace varios años se cobraba un impuesto interno a los aire acondicionados que hoy pocos considerarían un bien suntuario. Por otra parte, hoy se cobra un impuesto especial a la venta de vehículos de media y alta gama para reducir las importaciones, y a varios bienes durables para alentar la radicación de empresas en Tierra del Fuego, lo cual tiene poca relación con motivos distributivos.

²⁸ Ver por ejemplo Knossen (2010). Gruber (2011) menciona que en los países desarrollados los impuestos sobre los cigarrillos son bastante mayores a los que surgen de estimaciones de la externalidad y los que recaen sobre el alcohol son mucho menores. El impuesto más alto podría justificarse como un instrumento para fomentar el autocontrol porque hay alguna evidencia de decisiones que son intertemporalmente inconsistentes. El más bajo a los alcoholes precisamente porque hay una no linealidad entre consumo y daño. Un ejemplo de la necesidad del *blend* es el siguiente: la evidencia muestra que el daño a terceros con el consumo excesivo de alcohol se genera en accidentes

4.2. Impuestos sobre consumos específicos en la práctica

En la actualidad, los impuestos específicos presentan distinto grado de utilización, según el país que se considere. En particular nos concentraremos sobre aquellos que gravan los consumos de combustibles, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Todos estos consumos se los relaciona con el concepto de externalidad.

En la comparación regional, Argentina presenta una carga elevada sobre los combustibles (aunque si se considera el gasto tributario y los subsidios presupuestarios al consumo de energía, la conclusión se revierte por completo), moderada sobre los cigarrillos y tabacos, y baja sobre las bebidas alcohólicas. A continuación se presenta el Cuadro 6 que resume la recaudación en la región sobre estos distintos conceptos para el año 2012.

Cuadro 6. Recaudación tributaria como % del PIB en consumos específicos.

País	Combustibles	Cigarrillos	Alcohol
Argentina	0,94%	0,38%	0,03%
Brasil	0,06%	0,09%	0,07%
Chile	0,86%	0,60%	0,11%
Colombia	0,48%	0,07%	0,39%
Costa Rica	1,56%	0,09%	0,16%
Ecuador	0,00%	0,18%	0,22%
Uruguay	0,90%	0,47%	0,17%
Venezuela	0,19%	0,47%	0,22%

Fuente: CIAT, Mecon (Argentina), Sunat (Perú), Servicio de Impuestos Internos (Chile), Servicio de Rentas Internas (Ecuador).

Imposición sobre Combustibles

1. Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural.

Combustibles Líquidos. Es un impuesto ad-valorem en la práctica, aunque la ley fija un impuesto (específico) mínimo por litro. El esquema que se aplica se muestra en el Cuadro 7.

Gas Natural Comprimido. En cuanto al Gas Natural Comprimido, el mismo es un impuesto Ad-Valorem del 16% aplicado sobre el precio de venta al consumidor.

de tránsito. El impuesto por sí sólo no puede distinguir entre botellas que se consumen en el hogar de aquellas que se consumen antes de conducir.

Cuadro 7. Alícuota impositiva sobre los combustibles líquidos, Ley N°23.966.

Concepto	Alícuotas	Mínimo por litro \$
Nafta sin plomo, hasta 92 RON	70%	0,5375
Nafta sin plomo, de más de 92 RON	62%	0,5375
Nafta con plomo, hasta 92 RON	70%	0,5375
Nafta con plomo, de más de 92 RON	62%	0,5375
Nafta virgen	62%	0,5375
Gasolina virgen	62%	0,5375
Solvente	62%	0,5375
Aguarrás	62%	0,5375
Gas-oil	19%	0,1500
Diesel-oil	19%	0,1500
Kerosene	19%	0,1500

2. Impuesto sobre el gas oil y el gas licuado para uso automotor del 22% del precio de venta.
3. Impuesto sobre naftas y gas natural destinado a GNC (Fondo Hídrico de Infraestructura)

El impuesto es de tipo Ad-Valorem y se calcula aplicando la alícuota del 5% a las naftas, y del 9% en el caso de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores, sobre el precio neto de venta.

No obstante considera un mínimo (específico), de modo tal que el monto resultante de la liquidación del impuesto a cargo de los responsables de la obligación tributaria no podrá ser inferior al que surja de aplicar la suma fija de \$ 0,05 por litro de nafta, o por metro cúbico de gas natural distribuido por redes con destino a gas natural comprimido para uso como combustible en automotores.

4. Recargo sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo.

El recargo se aplicará para constituir el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas. El Fondo se constituirá con un recargo de hasta 7,5% sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte, por cada M3 de 9.300 kilocalorías, que se aplicará a la totalidad de los metros cúbicos que se consuman y/o comercialicen por redes o ductos en el Territorio Nacional cualquiera fuera el uso o utilización final del mismo

El Gasto Tributario en los Combustibles

El resultado de la presión tributaria sobre los combustibles en Argentina cambia sustancialmente cuando se analiza la situación, neta de gasto tributario. El Gasto tributario en 2014 está estimado por la Oficina Nacional de Presupuesto en 0,20% del PIB, de modo que la presión tributaria efectiva sobre los consumos de combustibles es apenas superior a 0,7% del PIB.

Adicionalmente, debe considerarse que la exención impositiva de la que goza la importación de combustibles representa otro gasto tributario, reduciendo en la actualidad aún más la carga efectiva de estos bienes.

Además, existe un subsidio generalizado a todos los consumos de energía cuyo costo fiscal es del orden de 2.5% del PIB. Este subsidio no se registra como gasto tributario sino que figura dentro de las erogaciones del Sector Público Nacional. Debe señalarse que el verdadero subsidio económico es más alto porque también “contribuyen” los productores a la baja tarifa que disfrutaban los consumidores de energía.

De todas maneras hay algún espacio para eliminar tratamientos regionales especiales o rebajas sectoriales que no han sido analizadas porque dependen de una solución global al problema de los subsidios a la energía. La utilización de reducciones impositivas como medida de aliento a la inversión ha probado ser poco eficaz en la experiencia internacional. Esta conclusión es más válida en el caso de impuestos especiales al consumo porque aparecen problemas de contrabando que tienden a aumentar el sacrificio fiscal y se fomenta el consumo en exceso de energía.

Imposición sobre Cigarrillos

1. Impuesto Específico a los Tabacos

Es un impuesto Ad-Valorem, que utiliza el siguiente esquema de alícuotas (considerando al impuesto dentro de la base imponible):

- Cigarrillos: 60%
- Cigarros, cigarritos rabillos, etc.: 16%
- Tabacos consumidos en hoja, picados, etc.: 20%

2. Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos.

Es un impuesto ad-valorem, sobre el precio de venta final. La alícuota es del 7%. El monto del gravamen no forma parte de la base de cálculo del impuesto Interno, del impuesto al Valor Agregado ni de los importes correspondientes al Fondo Nacional del Tabaco.

3. Fondo especial del tabaco.

Es un impuesto ad-valorem con distintos componentes. El Fondo se integra con un impuesto del 7% del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillo. Además, un adicional del 1% del precio de venta al público de los cigarrillos destinado para el pago del porcentaje de la comercialización por parte de los industriales fabricantes de cigarrillos. El tercer componente es un adicional del 3,5% del precio del paquete de cigarrillos vendido de 2 unidades básicas con destino a las obras sociales de la actividad. Adicionalmente existe un componente fijo (específico) de \$ 0,071 por paquete de 20 cigarrillos vendidos, de los cuales, \$0.065 integran la recaudación resultante por la aplicación de la tasa del 7% y, el resto, será destinado para el pago del porcentaje de la comercialización por parte de los industriales fabricantes de cigarrillos.

Imposición sobre Bebidas Alcohólicas y Analcohólicas

Los impuestos internos sobre bebidas son ad-valorem. El impuesto se considera parte de la base imponible y las alícuotas vigentes son las que siguen:

- Whisky: 20%
- Coñac, brandy, pisco, gin, vodka, ron, ginebra, etc.: 20%
- Resto (a partir de 10°): 20%
- Cervezas: 8%
- Vino y champagne: 0%
- Bebidas gaseosas y aguas: 4 y 8%

Como puede observarse, no se aplica en la Argentina un criterio basado en la externalidad negativa que genera el consumo de alcohol en exceso ya que hay bebidas alcohólicas que no tributan y analcohólicas que si lo hacen, seguramente por motivos recaudatorios. Una reforma que esté guiada por gravar la externalidad debería contemplar que debe ser complementada por regulaciones y apuntar a gravar por grado de alcohol en forma específica y no ad-valorem.

Se ha propuesto introducir un impuesto interno adicional al consumo de cigarrillos y de todo tipo de bebidas con asignación específica de su recaudación. No es conveniente aumentar la rigidez presupuestaria privilegiando algunas partidas de gasto sobre otras. En cambio, sería conveniente reemplazar la tributación ad-valorem por un gravamen específico. Por cada peso por paquete de cigarrillos se recaudarían alrededor de 2000 millones de pesos al año (0.1% del PIB). Del mismo modo, un impuesto de 10 pesos por litro de alcohol aportaría unos 4000 millones de pesos al año (0.2% del PIB).²⁹

Imposición sobre los automotores y productos electrodomésticos y de electrónica

Las modificaciones al régimen de Tierra del Fuego realizadas en 2007 introdujeron un impuesto a la venta de varios electrodomésticos y algunos productos de informática y celulares. Este impuesto lo pagan quienes fabrican en el resto del país o importan y no quienes producen en la Isla. Esto se suma al beneficio de liberación en el IVA. Ambos beneficios han alentado un proceso de armaduría con bajísimo valor agregado, elevado costo fiscal y sobre costo a los consumidores.

En el caso de los automotores aún antes de que aumentara exponencialmente el impuesto para los vehículos de gama media y alta, la Argentina se caracterizaba por elevados impuestos a la venta de automotores nuevos y también en el uso.

²⁹ Este impuesto resultaría en un impuesto de aproximadamente 1,50 pesos por litro de vino, 0,40 pesos por litro de cerveza y 4 pesos por litro de whisky.

Artana et al (2011) realizaron una comparación –tanto internacional como entre provincias de la Argentina- de los impuestos a los automotores. Se definió la carga tributaria como el precio de venta al público sobre el precio antes de impuestos, incluyendo gravámenes generales sobre las ventas, específicos al momento de la compra y sobre la tenencia. En la Argentina, por tanto, se incluyeron el IVA, débitos y créditos, Ingresos Brutos sobre los automotores, tasa de seguridad e higiene o su correspondiente al nivel municipal, sobre los seguros, sellos si la jurisdicción provincial lo aplicara, el registro y el patentamiento automotor.³⁰ Así definida, la carga tributaria promedio del país (ponderada por provincia de patentamiento) ascendía a 33.7% para los automotores Categorías A y B, resultando del 21.1% para la Categoría C. Esta diferencia sustantiva obedecía, básicamente, a que esta última categoría abonaba la mitad del IVA por tratarse de utilitarios.

Esta carga resultaba a primera vista, y antes del aumento en el impuesto interno dispuesto a finales de 2013, elevada. La comparación internacional realizada en base a información primaria en los casos de México, Brasil y los EE.UU., de la Asociación Europea de Productores de Automóviles (ACEA, 2010) y estimaciones de la OECD, permitía afirmar que sólo algunos países escandinavos (fundamentalmente Dinamarca y, en menor medida Finlandia y Holanda) gravaban a los automotores con una carga superior a la de la Argentina.

Una comparación exhaustiva para una selección de países que incluyó Alemania, Francia, España, Estados Unidos, el Reino Unido, México y Brasil, realizada para un modelo específico mostró que la carga tributaria –como se define más arriba y que por tanto excluye todos los impuestos directos que paga la cadena de producción de un automóvil hasta su venta- iba de un mínimo algo inferior al 10% en la ciudad de Nueva York en los EE.UU. a un máximo estimado en 35.9% en Brasil. En la mayor parte de los países, la carga tributaria sobre el automóvil se ubicaba levemente por encima del 20% del precio antes de impuestos. En la Argentina, y en particular en la provincia de Buenos Aires, donde se patenta un tercio de los automóviles del país, la carga rozaba el 35% del precio neto de impuestos de un automóvil comparable.

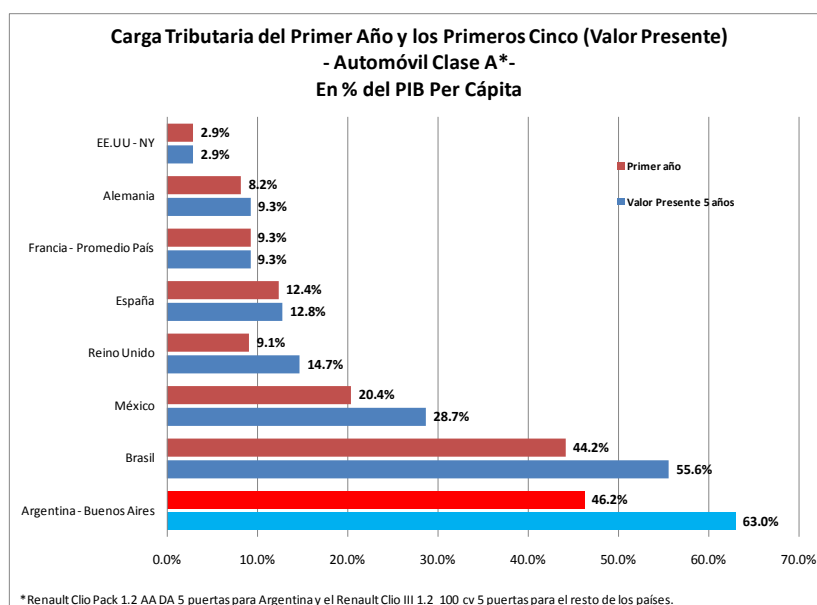
Ahora bien, como los impuestos por la tenencia o el uso, por definición, no se abonan solamente con la compra sino a lo largo de la vida del auto, resultó de interés considerar su incidencia a lo largo de un período determinado. Un ejercicio realizado asumiendo una vida útil de 5 años y valor de reventa nulo al cabo de ese período arrojaba, obviamente, un aumento de la carga tributaria medida en valor presente y siempre como porcentaje del precio antes de impuestos. Sin embargo, como los impuestos sobre la tenencia o el uso varían de país a país, el ordenamiento de los países según la carga soportada también varía. Los extremos, sin embargo, continuaban siendo básicamente los mismos: en los EE.UU. la carga era del 10% del precio neto –los impuestos sobre el uso eran mínimos-, en tanto que en la Argentina y Brasil superaba el 45%.

³⁰Se consideraron tres variedades de vehículos, de acuerdo con la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): un Renault Clio (Pack AA DA CD 1200 cc, Peso 956 kg, Categoría A), un Peugeot 307 (XS 1.6 N, 5ptas, 110cv, Peso 1302 kg, Categoría B) y una camioneta Toyota Hilux (2.5 TD C/D, 4x4, DX, Peso 2855 kg, Categoría C). Para el promedio del país o promedios regionales se ponderaron las cargas tributarias de cada jurisdicción por los patentamientos realizados en cada una de ellas.

Para tener una idea más acabada del significado de estas relaciones, y considerando que los precios de los automóviles pueden variar, algunas veces significativamente, entre países, se consideró la carga tributaria, tanto en el primer año como su valor presente al cabo de los primeros 5 años, ahora con relación al PIB per cápita en cada caso (ver Figura 16). Este cálculo aproxima el impuesto pagado en relación al ingreso medio de la población de cada país. Nuevamente, los Estados Unidos resultaban el país de menor carga, apenas 2.9% del PIB per cápita para el caso de Nueva York. Con carga inferior al 15% del PIB per cápita, tanto para el primer año como en el valor presente de los primeros 5 años, se encontraban Alemania, Francia, España y el Reino Unido. México, en el 20 y el 30% para la primera y segunda medición, respectivamente. Nuevamente, Brasil y la Argentina mostraban las relaciones más altas y, en este caso, era siempre la Argentina la que estaba en peor situación, con marcas del 46.2% del PIB per cápita en el primer año (2 p.p. más que en Brasil) y del 63.0% del PIB per cápita en los primeros 5 años, en este caso, casi 7.5 p.p. por encima de Brasil.

El fuerte aumento en el impuesto interno de finales de 2013 que afectó a los automóviles de gama media y alta hizo todavía más onerosa la carga tributaria sobre los automotores en la Argentina.

Figura 16. Carga tributaria a los automotores previa al aumento del impuesto interno de finales de 2013



Fuente: Elaboración propia en base a OECD, ACEA, Legislación, registros automotores y ACARA

Sugerencias.

El impuesto interno a las ventas de automóviles y motores debería derogarse y ello seguramente aportaría recursos adicionales dado que la presencia de un impuesto tan elevado ha resultado en una pérdida de transacciones que sólo puede restablecerse con una imposición menos gravosa.

También sería oportuno reducir los aranceles de los registros calculados como porcentaje del precio de venta al público. El gravamen que alcanza las ventas de embarcaciones y aeronaves podría reducirse del valor actual (entre 30 y 50%) a 10%.

En el mismo sentido, debería eliminarse el impuesto interno a la venta de productos electrónicos de 17% (tasa efectiva 20.4%) que también aumentaría la recaudación hoy “privatizada” en las empresas que producen en Tierra del Fuego. La mayor recaudación sería no inferior a 0.2% del PIB.

También se sugiere eliminar varios impuestos de bajo potencial recaudatorio y que, en algunos casos, financian fondos con asignación presupuestaria específica. Concretamente se sugiere eliminar:

- El impuesto del 15 por mil a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas.
- El impuesto de 4% a la telefonía celular.
- El impuesto específico por KWh que se destina al Fondo Nacional de Energía Eléctrica y el impuesto de 6 por mil a las tarifas eléctricas destinado a la provincia de Santa Cruz.
- El impuesto de 10% a las entradas de cines y videogramas grabados cuya derogación aumentaría la recaudación de IVA porque se pueden tomar como pago a cuenta de este impuesto.
- El impuesto a los servicios de comunicación audiovisual que tiene alícuotas variables por actividad.
- El impuesto de 1% sobre la telefonía celular destinado al ENARD.
- Los impuestos de 20% a 35% que gravan la compra de divisas y que se computan como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.

5. Impuestos al ingreso

5.1. Aspectos conceptuales³¹

Una parte importante de la literatura se concentra en cómo gravar a los ingresos del capital. El impuesto tradicional del libro de texto suma los ingresos que la persona pudo obtener como trabajador con aquellos que obtuvo como capitalista (intereses, alquileres, dividendos, ganancias de capital) y luego de descontar un mínimo no imponible para eximir del pago del impuesto a las familias de bajos ingresos y otras deducciones (por ejemplo, por cargas de familia) aplica una escala con alícuotas marginales progresivas que ayudan a que la tasa media del impuesto aumente más rápido que en el caso en que hay un mínimo no imponible con una tasa marginal uniforme. Pero en un contexto de mayor movilidad del capital y también influidos por los preceptos de la imposición óptima hay una parte de la literatura que recomienda que la tasa que se aplique sobre los ingresos del capital debe ser nula.

La literatura de impuestos óptimos concluye que la tasa debería ser nula porque el costo de eficiencia aumenta con la tasa del impuesto sumado al hecho que si el horizonte de planeamiento es infinito la tasa efectiva aumenta con el tiempo en forma exponencial. Ello no obsta a que sea eficiente gravar al capital en el corto plazo para extraer cuasirentas lo cual pone en evidencia el problema de inconsistencia intertemporal citado en la literatura sobre imposición óptima al capital. De allí se concluye que los impuestos al consumo son mejores desde un punto de vista de eficiencia. Siguiendo este razonamiento solo cabría gravar los ingresos del trabajo, impuesto que, bajo supuestos simplificadores, es equivalente a uno que recae sobre el consumo y las rentas extraordinarias del capital.

Sin embargo, hay varias calificaciones a esta derivación de la regla de Ramsey que en general tratan de explotar determinadas características de las personas que no se modificarían ante la presencia de un impuesto positivo. Por ejemplo, Saez (2002) justifica los impuestos al capital como una forma indirecta de gravar al ingreso de las personas de altos ingresos en la medida en que éstas tengan una mayor preferencia por el ahorro. En la misma línea Golosov et al (2003) argumentan que los individuos más capaces pueden esconder sus ingresos en la medida en que tengan activos que les permitan sostener determinados niveles de consumo. En ese marco, gravar al capital es una forma indirecta de alcanzar esos ingresos. Por su parte, Bains y Diamond (2011) argumentan que es posible explotar el hecho que los individuos tienen diferentes necesidades a lo largo del ciclo de vida lo que en teoría justificaría impuestos que varían con la edad (atributo que no puede ser alterado por el contribuyente).

Finalmente, la literatura de imposición óptima no contempla las restricciones de economía política que difícilmente permitan una exención completa de los ingresos del capital.

Impuesto a la Renta de las empresas. En el caso de los Estados Unidos donde se observa doble tributación de los dividendos (en cabeza de la sociedad y luego el saldo se vuelve a gravar en cabeza de los accionistas) era frecuente analizar este impuesto como una sobretasa al capital invertido en sociedades anónimas (Harberger, 1962). Pero esta doble tributación desaparece o se atenúa cuando la empresa se financia con deuda (Stiglitz, 1973) o cuando los dividendos se

³¹ El análisis de esta sección es un resumen de Artana (2014).

reinverten y el retorno al accionista se concreta vía aumentos en el valor de la empresa (Auerbach, 1979). En el extremo si se financia a la inversión con deuda o si los dividendos se reinvierten permanentemente, el impuesto se convierte en uno que solo grava rentas extraordinarias o a las inversiones nuevas.³²

En economías abiertas al comercio de bienes y servicios (incluidos los movimientos de capitales) aparecen otros problemas porque tanto las empresas como los gobiernos tienen opciones adicionales a las que existen en una economía cerrada. Las compañías pueden elegir dónde localizar su producción y de dónde financiar sus inversiones y los gobiernos pueden optar entre gravar a la renta generada dentro de sus fronteras (el criterio de la fuente) o gravar la renta que obtengan sus empresas nacionales en cualquier parte del mundo (el criterio de residencia). Es difícil para países pequeños gravar la renta de un factor que puede moverse rápidamente aunque sí pueden hacerlo hasta un valor similar a lo que se paga en el resto del mundo (en particular en el país de origen de la inversión). Sin embargo, lograr este objetivo sin disuadir inversiones se complica cuando los fiscos de los países desarrollados permiten que las ganancias obtenidas en el exterior se “estacionen” en países de baja tributación y solo gravan al momento de repatriarse los dividendos (éste es el caso de los Estados Unidos).³³

Auerbach et al (2011) sintetizan las diferentes formas de gravar a los ingresos del capital en economías abiertas con movimientos de capitales. La tabla siguiente resume las diferentes alternativas distinguiendo la localización de la base imponible y la ganancia que se quiere gravar.

		Tipo de renta que se quiere gravar con el impuesto a las ganancias de las empresas		
		Retorno sobre el patrimonio neto	Retorno sobre el Stock de capital	Sólo rentas extraordinarias
Localización de la base imponible	País de localización de la inversión	Impuesto tradicional con exención de los ingresos obtenidos en el exterior	Impuesto Dual	Impuesto tradicional con Expensing de la inversión financiada con fondos propios
	País de residencia de la casa matriz	Impuesto tradicional con crédito fiscal por utilidades recibidas del exterior		
	País de residencia de los accionistas	Impuesto en cabeza de los accionistas		
	País donde se consumen los bienes producidos por la empresa			Impuesto al cash-flow o tipo IVA

En resumen, la globalización plantea desafíos adicionales y modifica algunos paradigmas.

- El dueño puede residir en un país diferente del que se produce y se consume el retorno de la inversión.

³² Limitar las deducciones de intereses se ha vuelto más complejo ante la mayor facilidad para alterar la relación deuda / patrimonio mediante el uso de derivados financieros.

³³ Hay alguna evidencia empírica que sugiere que en economías abiertas con alta movilidad de capitales la carga del impuesto a la renta se transfiere a los trabajadores que tienen menos opciones para moverse a otro país (ver por ejemplo, Gravelle, 2011).

- La integración entre el impuesto a las personas y el que recae sobre las empresas es menos relevante que en una economía cerrada.
- La competencia entre países por inversiones es más relevante que antes.
- La mayor preponderancia de los servicios hace que los esquemas pensados para atraer inversiones intensivas en capital (como las industriales) tengan menos relevancia que antes.
- Hay zonas grises entre deuda y patrimonio neto y los criterios pueden diferir entre países. Por ejemplo, la participación creciente de deudas “híbridas” que bajo determinadas circunstancias se convierten en capital propio pero que, a los fines impositivos, se interpretan como deuda

En un extremo podría argumentarse que la tasa de impuesto óptima al capital es cero cuando un país pequeño elige el criterio de gravar en función del criterio de la fuente. Sin embargo, esta conclusión supone, implícitamente, que se puede compensar la pérdida de ingresos fiscales con impuestos no distorsivos y que no hay transferencia a fiscos extranjeros, cosa que ocurre si no hay *tax sparing* en el país de origen de la inversión. Además, un impuesto nulo en cabeza de la empresa complica el control del impuesto a la renta de las personas que pueden estacionar sus ingresos en empresas que son “extranjeras” solo para fines impositivos. Por lo tanto, teniendo en cuenta que otros impuestos generan distorsiones, que al menos una parte de los beneficios puede terminar siendo gravada en el país de origen de la inversión y que el impuesto personal a la renta es necesario para atender objetivos distributivos de la política fiscal, no puede concluirse que es óptimo que un país pequeño no grave con el impuesto a la renta a las inversiones nuevas, sean nacionales o extranjeras. En el caso de inversiones viejas, los argumentos a favor de la exoneración son todavía más débiles porque tal decisión se traduce en una ganancia extraordinaria para los dueños de los activos.

*Incentivos fiscales a la inversión. Ventajas y desventajas.*³⁴ Los defensores de los incentivos fiscales a la inversión los justifican en: a) las externalidades positivas que genera la inversión (máxime si es extranjera) por ejemplo vía mejoras en las habilidades de la fuerza de trabajo o por medio de “inversiones anclas” que generan encadenamientos con el resto de la economía, b) la necesidad de responder a rebajas impositivas u otros tratamientos especiales ofrecidos por otros países que compiten por las mismas inversiones en un mundo de alta movilidad de capitales, c) el aumento del empleo en zonas con alto desempleo, y d) la posibilidad de compensar otras falencias en el clima de inversión por medio de un aporte estatal que se concreta por medio de la reducción de impuestos. En el extremo, algunos argumentan que no hay tal costo fiscal porque las inversiones no se hubieran concretado de no mediar el incentivo o porque es compensado vía un efecto multiplicador sobre el empleo y el resto de la actividad económica.

El argumento de externalidades positivas en la inversión, especialmente en la industria, ha sido objeto de discusión tanto en el campo de la política tributaria como en el de la política arancelaria. Quienes apoyan la intervención del Estado sostienen que la industria “infantil” para poder crecer necesita un apoyo al inicio por la vía de una protección al mercado interno (o subsidios a las exportaciones) o por la vía impositiva. Esto llevaría a medidas transitorias para

³⁴ Esta sección se basa en Artana y Templado (2012) y en las referencias citadas en ese trabajo, en Harrison y Rodríguez Claire (2010) y en Caiumi (2011).

compensar la falta de experiencia de las empresas nacionales o para convencer a las multinacionales que el país es atractivo en relación a otros donde pueden invertir.

El sesgo pro mercado interno de algunas de estas medidas (que han atraído inversiones que a la larga demostraron tener dificultades para competir creando la disyuntiva de un apoyo permanente o crisis sectoriales) y las dificultades del Estado para “elegir ganadores”, práctica casi obligada por las restricciones presupuestarias, han despertado bastante escepticismo. Incluso, el renacimiento de la “condena a elegir” que han popularizado Hausman y Rodrik (2006) no pasa por instrumentos impositivos o arancelarios tradicionales sino por compensar la carencia de algún bien público esencial (información por ejemplo) o por coordinar esfuerzos entre el sector público y el privado.^{35, 36}

Los detractores de los incentivos fiscales apuntan a que: a) muchas veces existe redundancia (la inversión se hubiera concretado de todas maneras sin incentivos), b) generan un costo fiscal adicional al facilitar la evasión y elusión y complican a la administración tributaria, c) la pérdida fiscal obliga a aumentar la presión tributaria sobre el resto de la economía, d) generan distorsiones en la asignación de recursos al alterar las opciones de inversión en lugar de corregir las fallas de mercado, y son inequitativos ya que favorecen más a las personas de altos ingresos, e) son poco transparentes y motivan una pérdida de recursos para la economía en las actividades de lobby que se generan para obtenerlos, f) muchas veces generan competencia “desleal” a otras empresas del país que no han podido acceder a ellos, g) al estar basados en incentivos sobre el impuesto a la renta favorecen más a las actividades capital-intensivas, y h) aún en los casos en que tengan un efecto positivo sobre la inversión, no es claro que ello se traduzca en mayor crecimiento económico porque pueden volverse rentables proyectos de baja productividad.

Analizar los efectos de los incentivos sobre la productividad y la eficiencia es al menos igual de importante que medir el eventual impacto que pueden tener sobre el monto de la inversión. Más inversión no significa necesariamente mayor crecimiento; se requiere además que sea de alta productividad. En el análisis de los incentivos tributarios muchas veces se ignora el impacto que tienen sobre el bienestar. Si la inversión genera externalidades positivas (es decir si el retorno social es mayor que el privado) el incentivo corregiría la falla de mercado solo si fuese de una magnitud equivalente a la diferencia entre ambos retornos. Rara vez se analiza el monto de esa diferencia para establecer la magnitud del incentivo. Además, es razonable esperar que la misma se modifique en el tiempo y ese patrón es difícil de seguir por medio de incentivos tributarios.³⁷

³⁵ Ver Hausman y Rodrik (2006). Es difícil asociar las sugerencias de estos autores a incentivos fiscales. De hecho las recomendaciones prácticas estarían virando hacia mantener un tipo de cambio real competitivo, que es una clara medida “horizontal” para el sector de transables, en clara contraposición con medidas focalizadas como los incentivos impositivos.

³⁶ Algunos autores sugieren que los países pequeños tienen una desventaja respecto de los grandes porque no son relevantes las externalidades por aglomeración del capital. Heady (2010) muestra que las tasas del impuesto a las empresas en los países de la OECD son menores en los países más pequeños. Este problema eventualmente justificaría una menor tasa del impuesto a la renta en todo el país y no beneficios sectoriales. Sin embargo, Keen (2002) sostiene que la pérdida fiscal de una rebaja generalizada puede explicar la decisión de concentrar los incentivos en las actividades con capital más móvil.

³⁷ Este problema es parecido al que existe con los impuestos Pigouvianos para desalentar el consumo de bienes con externalidades negativas. Aun cuando exista la información para estimar la externalidad y calcular el impuesto

La compensación de supuestas falencias en el clima de inversión tampoco se puede graduar en forma adecuada, entre otras razones porque se actúa en forma indirecta en lugar de corregir directamente el problema. Por ejemplo, supóngase que un país tiene falencias de capital humano que desalientan inversiones privadas. El gobierno decide reducir los impuestos a la inversión para compensar esa falencia. El problema es que la falta de capital humano no afecta por igual a todas las actividades económicas y los beneficios de los incentivos tampoco. Por ejemplo, si se focalizan en impuestos a las ganancias o a los inversores del proyecto, favorecerán más a las actividades más capital intensivas, sin que ello esté asociado a la demanda de capital humano de cada proyecto. En otras palabras, un mecanismo indirecto (como rebajas en los impuestos a la inversión) es un sustituto muy imperfecto de las mejoras necesarias en el capital humano del país. Lo mismo puede decirse de falencias en el clima de negocios o de infraestructura porque algunas actividades las sufren más que otras.

Es importante aclarar también que en la medida en que los impuestos generan distorsiones, una reducción generalizada en los impuestos al capital debería mejorar el bienestar. En cambio, cuando se decide promover a un sector o región se genera un costo de bienestar (excepto que se compense una externalidad) porque el rendimiento social del capital (que es la productividad marginal bruta de impuestos) difiere entre sectores y regiones.³⁸

Los incentivos a la inversión se han analizado desde una óptica microeconómica dado que los impuestos tienden a aumentar el costo de uso del capital. Como las empresas en su proceso de maximización de beneficios tienden a igualar el valor de la productividad marginal del capital con el costo del capital, cuanto mayor sea éste menos inversiones se concretarán, en la medida en que la demanda de inversión tenga alguna sensibilidad al precio.³⁹

Es natural entonces que la literatura sobre incentivos fiscales se focalice en el impuesto a la renta que deben pagar las empresas y/o quienes les proveen los fondos (accionistas o ahorristas) y esto posiblemente se explique por el peso que tiene la imposición a la renta en la recaudación de los países desarrollados o porque es natural intentar analizar primero los efectos de los impuestos que afectan en forma directa las decisiones de inversión de aquellos tributos que tienen un efecto indirecto sobre el flujo de caja de las empresas. Pero este foco en el impuesto a la renta y en los instrumentos para reducirlo (créditos fiscales por inversión, amortización acelerada, exoneración o reducción de la tasa impositiva, beneficios para los inversores del proyecto) es una descripción incompleta para los países en desarrollo que complementan los beneficios sobre impuestos al capital con otros.

óptimo (lo cual es poco probable), como las curvas de demanda y oferta se mueven habría que modificar el impuesto periódicamente.

³⁸ En otros términos, a menos que las externalidades que se procura corregir con los incentivos se den únicamente en una región o sector del país, siempre se podrá obtener un objetivo de inversión dado a un menor costo de eficiencia si la rebaja de impuestos es general y no focalizada en un sector o región.

³⁹ En un mundo sin impuestos al capital (tc) las empresas que financian sus inversiones con fondos propios igualarán el valor de la productividad marginal al costo del capital ($r+d$) donde r es la rentabilidad real y d la tasa de depreciación económica. Cuando se grava con impuesto a la renta el costo de uso del capital aumenta a $r/(1-tc) + d$ y ello hace que se concreten menos inversiones. Una forma intuitiva de entender esta conclusión es la siguiente: todos los gastos en que incurre la empresa se deducen en el año en que se pagan, mientras que el costo de uso del capital (la depreciación económica) se deduce en cuotas sin intereses lo que reduce su valor medido en valor presente.

Por ejemplo, las reducciones en los impuestos que gravan el uso de mano de obra tienen, a priori, un efecto directo sobre el empleo pero pueden motorizar también nuevas inversiones como consecuencia del impacto que esa rebaja impositiva tiene sobre el flujo de fondos de la empresa. Lo propio puede decirse de otros incentivos que reducen el costo de compra de algunos insumos (por ejemplo, las exoneraciones en los derechos de importación) o que mejoran el precio neto de venta que recibe la empresa (por ejemplo, reducciones en los impuestos a las ventas de la empresa en relación a los que deben pagar sus competidores y que la habilitan a cobrar el mismo precio del consumidor pero obtener un ingreso neto mayor).

Por ello, para países en desarrollo, el análisis debe adaptarse de modo tal que se pueda ver el impacto de otros incentivos fiscales a la inversión. Y además se debe tener en cuenta que en los países en desarrollo:

- el acceso al crédito no es tan fluido, lo que explica que la inversión puede ser financiada con más patrimonio propio;
- las tasas de inflación son más elevadas que en los países desarrollados, lo cual potencia el sesgo a favor de financiarse con deuda si se permite deducir los intereses nominales;
- en los casos en que no existe compensación tributaria por el impuesto a la renta dejado de pagar en el país de destino de la inversión externa por la existencia de incentivos a la inversión (es decir, no hay “tax sparing”) el menor impuesto pagado en el país puede terminar siendo pagado por la empresa en su país de origen, con efecto nulo sobre la inversión;
- la decisión de inversión depende de otras características del sistema tributario y de que se trate de inversiones nuevas o de expansiones de empresas ya instaladas. Por ejemplo, un beneficio en el impuesto a la renta es menos potente para firmas instaladas que pueden tener ganancias que podrían absorber las pérdidas que habitualmente surgen en los primeros años de operación de un nuevo proyecto. En el mismo sentido, es importante el régimen de *carry forward* de las pérdidas: los países que lo limitan en demasía aumentan la tasa efectiva del impuesto y por ende las exenciones tienen un mayor valor.

Dentro de 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. La amortización instantánea (“expensing”)⁴⁰ 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 poco distorsiva, pero tiene el problema de discriminar entre activos al no resultar el beneficio fiscal proporcional para cada una de las inversiones.

⁴⁰ La amortización instantánea de la inversión permite deducir como gasto un porcentaje (100% si es total) de la inversión realizada en el año de concretarse la inversión. El saldo remanente (0% si es total) se deprecia normalmente. En este caso, la empresa puede deducir en valor presente la totalidad de la inversión y ello hace que el valor de la productividad marginal del capital se iguale a $(r+d)$ como si no hubiera impuestos (excepto los que gravan a rentas extraordinarias).

Los créditos fiscales por inversión⁴¹ favorecen a los activos de corta vida útil porque el beneficio se percibe ante cada decisión de inversión (que, para un período de años dado, es más repetida en activos cortos), y porque no pone un límite a la tasa que perciben los inversores privados. 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.⁴²

Las “vacaciones tributarias” eximen del impuesto a la renta a las empresas por un período de años. Zee et al (2002) mencionan que este beneficio genera muchas distorsiones porque favorece a los proyectos con alta rentabilidad que probablemente se hubieran concretado en su ausencia, incentiva al 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, favorece a actividades con bajo capital hundido que pueden moverse rápido luego de agotado el período de exoneración y se dificulta la cuantificación del sacrificio fiscal.

Las exoneraciones a las importaciones de insumos y bienes de capital cuando se destinan a empresas exportadoras no constituyen un beneficio porque actúan de la misma manera que un régimen de admisión temporaria de importaciones que, según las normas de la Organización Mundial de Comercio, pueden otorgarse a las exportaciones. Pero muchas veces esos beneficios favorecen a empresas que también venden al mercado interno. Ello les aumenta la protección efectiva y puede resultar en beneficios muy elevados en relación al valor de la empresa o a las inversiones. En principio, ese aumento en la protección efectiva debería ser neutral entre factores pero si los salarios pagados por la empresa tienden a igualarse con los pagados en el resto de la economía, el impacto sobre la rentabilidad del capital puede ser muy importante.

La efectividad de los incentivos fiscales. El análisis costo-beneficio social valúa el producto generado y los insumos y factores utilizados por el proyecto a los precios sociales (“precios sombra”) que difieren de los privados (o de mercado) porque contemplan la existencia de distorsiones (impuestos, cuotas), externalidades, etc. Por ejemplo, los aumentos que el proyecto pueda generar en la recaudación tributaria son un beneficio “extra” para el evaluador social, que el inversor privado no computa como tal. A su vez, mientras que éste computa el costo de los fondos prestados o los salarios pagados por la empresa (incluyendo impuestos), el evaluador social contempla que el precio sombra del capital y el trabajo puede, en algunos casos, ser diferente al de mercado. Finalmente, el empresario privado invertirá teniendo en cuenta solamente los beneficios que el proyecto le proporciona, mientras que socialmente pueden existir otros beneficios a terceros (externalidades) a partir de esa mayor inversión (otras empresas pueden aprender nuevas técnicas, etc.).

En los países en desarrollo no es habitual que el gobierno cuente con estimaciones de precios sombra y, además, se realizan estimaciones de beneficios que no están fundamentadas en criterios económicos rigurosos. Por ejemplo, es frecuente que se contabilicen los empleos generados por la inversión extranjera como un beneficio para el país, cuando en verdad son un

⁴¹ El crédito fiscal por inversión permite al inversor recibir un porcentaje del costo de la inversión del gobierno y luego amortizar normalmente el bien a los fines impositivos. Ello permite que deduzca más del 100% del costo del bien de capital, límite que no puede ser superado por la amortización acelerada o el “expensing”.

⁴² Sin embargo, varios autores los prefieren porque el beneficio está atado al monto de la inversión, mientras que en las vacaciones tributarias el beneficio puede ser desmedido en relación a los montos invertidos porque el sacrificio fiscal depende de la ganancia de la empresa.

costo del proyecto. De todas maneras, la creación de empleo puede dar lugar a un beneficio social por encima de lo computado por la empresa si el salario social es inferior al de mercado. Esto es posible que ocurra cuando hay desempleo elevado, pero no al extremo tal de suponer que es cero. Otro error es considerar a la generación de divisas como un beneficio social. El aporte de divisas a lo sumo podrá generar un plus adicional si el tipo de cambio social es superior al de mercado y ello ocurre, por ejemplo, si el valor de los bienes adicionales que pueden importarse por la mayor disponibilidad de divisas es mayor que lo que le costó al país generarlas. En otras palabras, insumos, trabajo y capital son un costo que permite producir y exportar.⁴³

Otro punto importante a tener en cuenta es que hay incentivos que son mucho más “abusables” que otros. Por ejemplo, cuando se otorgan sumas de dinero en efectivo la tentación para el fraude parece ser mayor.^{44 45}

Harrison y Rodríguez Claire (2010) incluyen un análisis del impacto sobre la inversión extranjera directa de diferentes medidas de estímulo, incluyendo beneficios fiscales. La evidencia empírica muestra que hay derrames verticales pero no horizontales lo cual despierta dudas sobre su beneficio neto. Más detalladamente, las principales conclusiones de la revisión que los autores hacen de la evidencia son las siguientes:

- La mayoría de los países otorgan incentivos a la Inversión Extranjera Directa (FDI) en algunos sectores económicos.
- Alfaro y Charlton (2008) encuentran que los flujos de FDI son mayores en los sectores elegidos y que esos sectores crecen más que el resto. Sin embargo, Harrison y Rodríguez Claire mencionan la dificultad econométrica que existe para identificar que los beneficios fueron eficaces, ya que la FDI pudo haber sido atraída precisamente por el potencial de alto crecimiento de esos sectores.
- La evidencia empírica respecto de la relación entre FDI y crecimiento económico es mixta; mejora cuando es acompañada por otras reformas (apertura comercial, disponibilidad de capital humano, mercados financieros desarrollados). De todas maneras, como en muchos casos se promueve a empresas nuevas se morigeró el problema de beneficiar a sectores o empresas en declinación.
- Las firmas extranjeras tienen mayor productividad,⁴⁶ pero no hay evidencia de derrames positivos horizontales (a los competidores) y sí de derrames positivos verticales (a los

⁴³ Artana (2007) utiliza un modelo simple de equilibrio general donde las inversiones pueden realizarse en tres sectores: uno gravado a la tasa general, uno con incentivos y un tercero al que se le otorgarán incentivos. Dado que no se cuenta con la información necesaria para hacer una estimación del beneficio/costo social de los incentivos se trata de aproximar cuánto deberían ser las externalidades positivas al resto de la economía que justificarían los incentivos a la inversión industrial que había en aquel momento en República Dominicana. Se concluye que la externalidad debería superar a 82% del valor de la productividad marginal del capital bruta de impuestos, valor que es muy elevado y que difícilmente se pueda justificar para una medida generalizada a todo el sector industrial.

⁴⁴ Esto puede explicarse porque en los casos de desgravaciones el máximo que se puede perder es el impuesto que se hubiera cobrado si no se hubieran tergiversado los valores de algunas variables para abusar del incentivo. En un reintegro en efectivo el límite es llamar la atención del funcionario a cargo de entregarlos que muchas veces actúa en connivencia con el receptor del beneficio.

⁴⁵ Otro ejemplo de alto fraude son las exenciones en el pago de impuestos específicos al consumo que favorecen a una región del país. El contrabando de cigarrillos, bebidas alcohólicas y combustibles ha sido un problema aún en las fronteras que separan a dos países desarrollados; por ello no debe sorprender que cuando las diferencias tributarias se observan dentro del mismo país donde ni siquiera aparece el control aduanero, el fraude se potencie.

proveedores). Pero es debatible que los subsidios a la inversión extranjera se justifiquen por estos derrames verticales ya que en principio el mismo resultado se podía haber logrado subsidiando a los proveedores directamente. Aún en estos casos es opinable que se justifiquen los subsidios, en especial de la generosidad observada en la práctica (Pack y Saggi, 2006) porque pueden afectar a los competidores locales que no reciben igual tratamiento fiscal o resultar en una transferencia de rentas a los inversores extranjeros.

- La conclusión de Harrison y Rodríguez Claire es que es preferible evitar las políticas que distorsionan precios como los aranceles, los beneficios impositivos o los subsidios a las exportaciones. En su lugar, el rol del gobierno es promover determinados *clusters* aumentando la oferta de capital humano, mejorando la calidad de la infraestructura y las regulaciones y alentando la incorporación de nuevas tecnologías.

Zee et al (2002) señalan que la evidencia empírica hasta finales de la década del 90 mostraba que la reducción en el costo de la inversión resultaba en un aumento de la inversión (probablemente con una elasticidad precio en el entorno de 0.6, mayor que la estimada previamente), pero que no es para nada claro que aún en ese caso los incentivos proporcionados por los países en desarrollo hayan sido costo efectivos. Además, los autores señalan que habitualmente los aspectos tributarios no son muy destacados por las empresas multinacionales como algo que desaliente una decisión de inversión en países en desarrollo.

Estudios más recientes citados en Bolnick (2004) encuentran que la inversión extranjera es más sensible que antes a los cambios tributarios. Este es un resultado lógico dada la mayor movilidad internacional de capitales. La evidencia citada en Bolnick (2004) se refiere a flujos de inversión entre países desarrollados. Como estos países se han vuelto más homogéneos en infraestructura, regulaciones y otros determinantes importantes de la inversión es natural esperar que la variable impositiva tenga mayor peso. Por lo tanto, estos resultados no pueden ser extrapolados a países en desarrollo.

La experiencia exitosa de Irlanda para atraer inversiones antes de la crisis financiera internacional se ha tratado de explicar por la pertenencia a la Unión Europea y la abundancia de mano de obra calificada de habla inglesa (Clark et al, 2007). Es interesante mencionar que en este caso el beneficio más contundente es la baja tasa del impuesto a las ganancias de las empresas complementada por pérdidas fiscales que se pueden arrastrar a ejercicios futuros en forma indefinida, y no por exoneraciones a algunos sectores o regiones de la economía.⁴⁷ Este sería un ejemplo de un beneficio horizontal que favorece a toda la inversión de la economía, que a priori no debería generar distorsiones.⁴⁸

Klemm y Van Parys (2010) mencionan que la literatura existente muestra que la inversión responde a los incentivos fiscales a raíz de la competencia entre países que reducen sus impuestos. En este trabajo los autores analizan la eficacia relativa de reducciones en la alícuota

⁴⁶ Esto resulta en mayores salarios lo cual sugiere que la oferta de trabajo que enfrentan las firmas extranjeras no es perfectamente elástica. De todas maneras, la evidencia no permite concluir que haya un diferencial de salario una vez que se corrige por las características del trabajador y de la empresa (tamaño, sector económico al cual pertenece).

⁴⁷ La excepción es que también hay depreciación acelerada.

⁴⁸ En Irlanda también se concedieron algunos incentivos regionales.

del impuesto a la renta de las empresas en comparación con vacaciones tributarias o deducciones especiales asociadas a la inversión en países en desarrollo.⁴⁹ En particular, analizan la influencia sobre la inversión extranjera directa y sobre la inversión privada de los tres incentivos fiscales. Las rebajas de la tasa del impuesto o 10 años más de vacaciones tributarias aumentan la inversión extranjera en 0.3 y 0.7% del PIB, respectivamente, pero los créditos fiscales no la mejoran. Esto podría obedecer a que las empresas favorecidas tienen ganancias extraordinarias, lo cual hace más valioso un incentivo que reduzca la tasa del impuesto o extienda el período sin pagar impuestos. En cambio, los autores no encuentran evidencia de que alguno de los tres incentivos aumente la inversión privada. Esto podría ocurrir porque los incentivos son atractivos para los casos de compras de empresas por capitales extranjeros o porque la inversión extranjera que recibe beneficios desplaza a inversiones locales, lo cual pondría en duda su efecto sobre el crecimiento económico. Por último, los efectos de los incentivos sobre la inversión extranjera se observan en Latinoamérica y el Caribe pero no en África lo que lleva a los autores a concluir que en ambientes de baja calidad institucional se requiere algo más que incentivos para animar la inversión.

Hay varios trabajos para zonas francas o de empresas radicadas en zonas rezagadas en países desarrollados que comparan el desempeño de las empresas que recibieron beneficios con otras que no tuvieron acceso a los mismos. Caiumi (2011) analiza el caso de Italia y encuentra que el incentivo fue más potente en las firmas pequeñas y medianas que tenían restricciones de efectivo para hacer inversiones. Este trabajo es interesante porque, además de estimar el impacto de los incentivos sobre la inversión, mide también el impacto sobre la productividad lo cual se acerca más al impacto sobre el bienestar. Encuentra un impacto positivo sobre la Productividad Total de los Factores en especial en las firmas que tenían baja productividad antes del programa. A pesar de estos resultados positivos sobre la inversión y la productividad, la autora tiene una conclusión algo pesimista porque el sacrificio fiscal es mayor al aumento en la inversión.⁵⁰

Kolko y Neumark (2010) analizan los beneficios otorgados en Estados Unidos a las empresas radicadas en zonas francas. Concluyen que la evidencia previa sugiere que no hubo un impacto positivo sobre el empleo. Los autores analizan el caso de las 42 zonas francas que había en el estado de California en el año 2005 y encuentran que el impacto sobre el empleo es mayor en las zonas en las cuales el peso de la industria manufacturera es más bajo⁵¹ y en las cuales los

⁴⁹ Los autores destacan que los resultados de los estudios disponibles en países desarrollados no son extrapolables a los países en desarrollo porque la eficacia de los incentivos para atraer inversiones depende del grado de desarrollo del país (tienden a ser mayores cuanto más alta es la calidad institucional o si existen externalidades por aglomeración). Ver por ejemplo, Devereux et al (2007).

⁵⁰ Bronzini y De Blasio (2006) utilizan Propensity Scores entre empresas favorecidas por incentivos regionales en Italia y un grupo de control de empresas sin beneficios y encuentran que la inversión aumentó con los incentivos. Bondonio y Greenbaum (2012) analizan el impacto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional con el objeto de detectar su impacto en el empleo en el Norte de Italia. A partir de una base de datos de las empresas acogidas a diferentes programas de fomento (nacional, regional o de la Unión Europea) explotan la heterogeneidad que existe entre los diferentes programas y las empresas que pueden acceder a uno o más de estos esquemas de fomento. Estos autores encuentran que el efecto sobre el empleo aumenta con el monto del subsidio pero el impacto es bajo. Givord (2011) analiza el impacto de los beneficios fiscales concedidos a empresas radicadas en las zonas deprimidas de Francia. La autora encuentra que los beneficios tuvieron un efecto modesto sobre el empleo que se explica por la instalación de nuevas empresas en las áreas con beneficios. Sin embargo, encuentra que en la mayor parte de los casos fueron relocalizaciones de empresas radicadas en otras partes de Francia. También destaca que el efecto de los incentivos fiscales es débil.

⁵¹ Esto podría deberse a la mayor intensidad de capital de la industria en relación a otras actividades.

administradores de la zona hacen más tareas de marketing y asesoramiento a las empresas. Por lo tanto, se podría mejorar la administración de los incentivos para aumentar el impacto sobre el empleo.

Bondonio y Greenbaum (2007) evalúan el impacto sobre el empleo, la inversión y las ventas de los incentivos otorgados a empresas radicadas en zonas francas de 11 estados americanos tratando de explotar las diferencias que existen en los incentivos otorgados por cada estado. Sus estimaciones muestran que el impacto positivo de las empresas nuevas sobre el empleo es compensado por empresas que cierran o abandonan la zona franca. Esto puede explicarse porque muchos programas dan incentivos solo a empresas nuevas y como consecuencia, éstas pueden ganar una ventaja competitiva respecto de las existentes que no acceden a los beneficios. Además, la evidencia sugiere que se crean empleos de baja calificación.

En resumen, la evidencia empírica parece sugerir que los incentivos fiscales aumentan algo la inversión o el empleo pero no son concluyentes respecto a si mejoran el crecimiento y el bienestar. Esta conclusión se obtiene tanto a partir de trabajos que utilizan información agregada como de aquellos que utilizan microdatos.⁵²

5.2. Impuestos al ingreso de las personas en la práctica

En la Argentina, los ingresos del trabajo se gravan, en forma diferencial según el tipo de relación laboral, con aportes y contribuciones cuyo destino es la Seguridad Social y con impuesto a las ganancias. La discusión habitual respecto de los primeros es si son o no impuestos, dado que por el hecho de realizar estos aportes los trabajadores tienen derecho a contraprestaciones, algunas de las cuales se perciben solamente ante la presencia de eventos determinados.

Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social

Para los trabajadores en relación de dependencia la empresa, está obligada a retener al trabajador los aportes a la seguridad social (aportes personales) y, por otra parte, está obligada a realizar contribuciones con destino 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 36.531,48 pesos mensuales. Las contribuciones patronales no tienen tope.

Los conceptos sobre los cuales las empresas retienen al trabajador (aportes personales) son los siguientes (ver Cuadro 8) : a) Sistema de pensiones, b) Obra Social y c) Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) que es el seguro de salud para jubilados y pensionados.

Por su parte las empresas contribuyen además de los anteriores para el Fondo Nacional de Empleo y para financiar el programa de Asignaciones Familiares.

⁵² Artana (2014) obtiene un resultado similar para empresas radicadas en zonas francas de Centroamérica.

Cuadro 8. Aportes y Contribuciones Trabajadores en Relación de Dependencia

	Aportes %	Contribuciones %
a. Jubilación	11	
b. I.N.S.S.J.P.	3	
c. Asignaciones Familiares		
d. Fondo Nacional de Empleo		
Subtotal a-d	14	17/21 (1)
e. Obras Sociales (2)	3	6
- Obra Social Sindical.		
. Menor a \$ 2.400	2,7	5,4
. Igual o mayor a \$ 2.400	2,55	5,1
- Obra Social de Personal de Dirección		
. Menor a \$ 2.400	2,55	5,1
. Igual o mayor a \$ 2.400	2,4	4,8
- Fondo Solidario de Redistribución (3)		
. Obra Social Sindical		
. Menor a \$ 2.400	0,3	0,6
. Igual o mayor a \$ 2.400	0,45	0,9
. Obra Social de Personal de Dirección		
. Menor a \$ 2.400	0,45	0,9
. Igual o mayor a \$ 2.400	0,6	1,2
TOTAL a+b+c+d+e	17	23/27

(1): Las alícuotas correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de Seguridad Social regidos por las Leyes Nros. 19.032 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares).

Las contribuciones patronales fueron fijadas por decreto 814/01 en:

a) 21% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en Asociaciones Sindicales de Trabajadores, las Obras Sociales, los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud y las Pequeñas y Medianas Empresas. Quedan comprendidos aquellos empleadores cuya actividad principal encuadre en el Sector “Servicios” o en el Sector “Comercio” -de acuerdo Res. SPYME N° 24/01- siempre que sus ventas totales anuales superen en todos los casos los \$ 48.000.000.

b) 17% para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior.

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 al pago del impuesto a las ganancias y

del impuesto al valor agregado. Además de esta suma fija abonan otro monto fijo, para jubilación y otro para obra social, del cual están excluidos aquellos monotributistas que trabajan además en relación de dependencia (ver detalle en el Anexo).⁵³

Los impuestos al trabajo han ido creciendo en importancia en todo el mundo; sin embargo, la Argentina muestra un nivel alto en relación a los países de la OECD. En la comparación internacional surge que Argentina basa el sistema de tributación a los ingresos personales sobre la base de los impuestos a la seguridad social. La carga total de aportes y contribuciones a la Seguridad Social para la mayoría de los trabajadores es en la Argentina del 40%, mientras que para el promedio de los países de la OECD se ubica entre 26% y 28% -dependiendo del nivel salarial- para el nivel del salario promedio de la economía ubicándose en un conjunto de 35 países en el puesto 9 (ver Figura 17).

Reducción de las Contribuciones

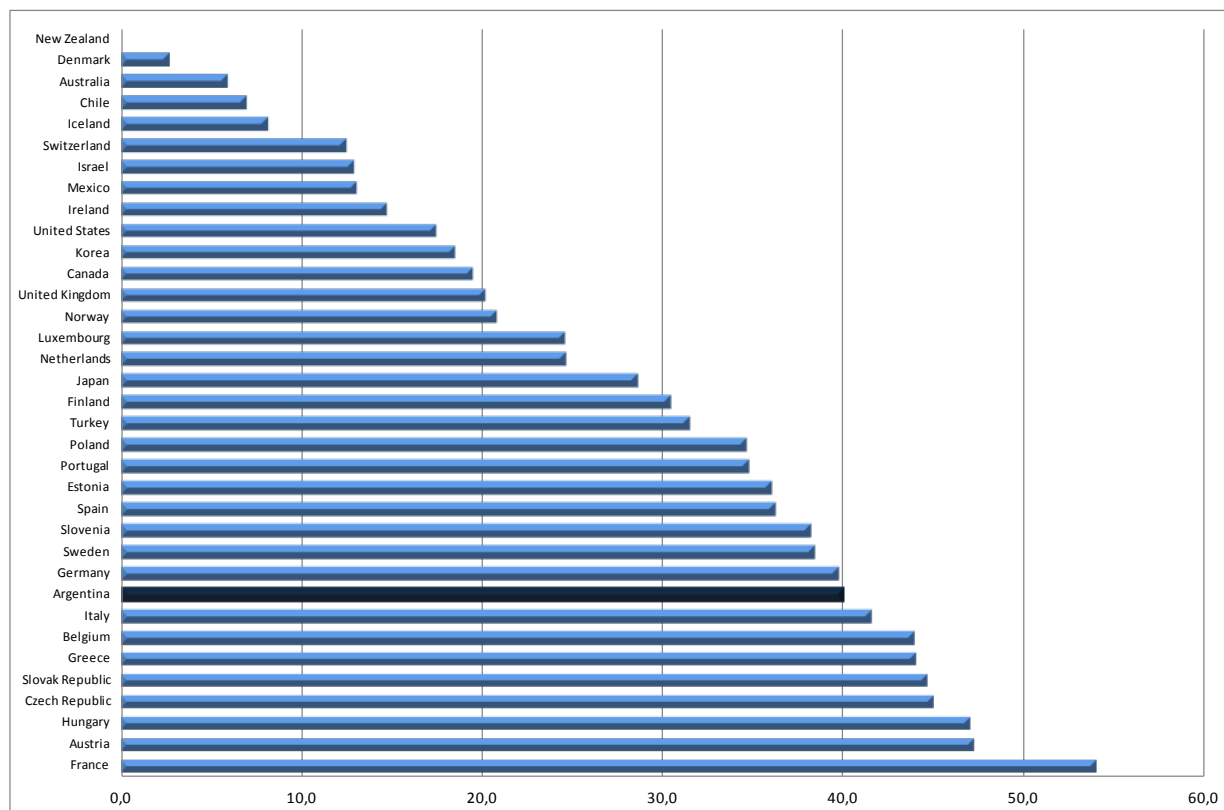
Al presente existen diferentes esquemas de reducción de aportes patronales.

- a) El decreto 814/01 estableció que una parte de las Contribuciones Patronales efectivamente abonadas puede computarse como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado. Los puntos porcentuales que pueden computarse se muestran en el Anexo. Las reducciones oscilan entre un mínimo de 0% para los trabajadores de la CABA y GBA y un máximo de 11.80% en la provincia del Chaco fuera de su capital.
- b) El artículo 23 de la Ley 26.476 estableció, por un año, una reducción de contribuciones a la seguridad social por 24 meses por toda nueva relación laboral. Los primeros 12 meses la reducción es del 50% mientras que los siguientes 12 la reducción es del 25%. Este beneficio fue siendo prorrogado año tras año y sigue vigente hasta fin del 2014. No pueden hacer uso de este beneficio los empleadores que hayan producido despidos sin causa en los 12 meses anteriores. Tampoco puede aplicarse en caso de reincorporación de un trabajador dentro de los 12 meses de la desvinculación laboral.
- c) En mayo del 2014 se sancionó la ley 26.940. En este caso, la rebaja establecida no es transitoria, como en los casos anteriores. Este régimen establece una reducción de contribuciones del 50% en el caso de empresas con hasta 5 trabajadores para todos los trabajadores. En caso de que el empleador contrate hasta 2 trabajadores más después de su inclusión en este régimen, mantendrá la rebaja para los primeros cinco. En el caso de trabajadores de tiempo parcial se aporta el 75% de las contribuciones. Para empresas de hasta 80 trabajadores la rebaja pasa a ser por 24 meses y sólo para los nuevos ocupados. En empresas de hasta quince trabajadores la rebaja será del 100% durante los primeros 12 meses y del 75% durante los siguientes, y en empresas de entre dieciséis y ochenta trabajadores y que incrementen la dotación durante los primeros 24 meses el cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones. Al igual que en el caso anterior las

⁵³ Ingresan a la categoría de autónomos todos aquellos trabajadores que realizan actividades independientes. Existen 5 categorías de autónomos los cuales aportan a la seguridad social el 27% con destino al Sistema Integrado de Pensiones de Argentina y el 5% con destino al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) de las Rentas de Referencia que establece la AFIP (ver detalle en el Anexo).

empresas no pueden haber realizado despidos o estar en el registro de empleadores con sanciones laborales.

Figura 17. Total de aportes personales y patronales a la Seguridad Social para un trabajador que percibe el salario medio de la economía. % del Salario bruto.



Las reducciones a las contribuciones patronales son amplias. El cómputo de las contribuciones a cuenta de IVA resulta en promedio de una reducción de 3.5%, mientras que las reducciones establecidas por las leyes 26.476 y 26.940 alcanzarían al 13.7% de los ocupados formales, lo que suponiendo que los mismos perciben el salario promedio y que todos los empleadores hacen uso de este beneficio, representaría una reducción equivalente a 1,7 puntos adicionales. De este modo, las reducciones establecidas reducen la tasa de contribuciones patronales (sin computar el aporte a las Obras Sociales) del 17% a un promedio 11.8%.⁵⁴ Nótese que la disparidad de contribuciones es enorme: los grandes comercios y empresas de servicios de la CABA y el Gran Buenos Aires pagan el 21% mientras en algunas partes del Chaco el aporte para empresas de menos de 5 empleados es nulo.

⁵⁴ La comparación del texto se refiere a los valores a-d del Cuadro 8.

Aportes y Contribuciones como salario diferido para trabajadores en relación de dependencia

Los aportes y las contribuciones a la seguridad social están diseñadas para financiar prestaciones que perciben los trabajadores por lo que suele argumentarse que no son impuestos sino deben ser considerados salario diferido.

Dilucidar si los trabajadores se apropian o no de todas las contribuciones realizadas, y por lo tanto poder considerar a los aportes y contribuciones salario diferido, requiere una evaluación de los ingresos laborales y de los aportes que realiza a la seguridad social deduciéndose de los mismos los beneficios que percibe durante su etapa activa y pasiva. Por simplicidad, se supone que el salario es constante en términos reales y en todos los casos, la tasa de descuento utilizada fue el 4% anual.

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 a la prestación por desempleo, se considera que el individuo está desempleado una vez cada 10 años, y que la duración del desempleo, cada vez, es de 12 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 a los beneficios durante la etapa pasiva, se computan los pagos del sistema de pensiones por jubilación o pensión en caso de que corresponda. El valor de la PBU se mantuvo constante en términos reales a lo largo de todo el período. En el caso del PAMI, el valor de la prestación se calculó como el promedio del gasto por afiliado.

El Cuadro 9 muestra para distintos niveles de salario el valor presente del total de aportes y contribuciones a la seguridad social y el total de beneficios que recibe un trabajador soltero y uno casado con dos hijos.

**Cuadro 9. Aportes y Contribuciones y Beneficios de la Seguridad Social
Valor Presente**

Como % W medio (1)	Contribuciones	Beneficios (1)		Contribuciones Netas		Tasa Neta (2)	
		Soltero	Casado con 2 hijos	Soltero	Casado con 2 hijos	Soltero	Casado con 2 hijos
0,5	418,123	201,037	506,639	217,086	(88,517)	15.7%	-6.4%
1,0	950,720	353,602	638,723	597,118	311,997	21.5%	11.2%
1,5	1,578,646	658,733	1,059,125	919,912	519,521	22.1%	12.5%
2,0	1,748,875	506,168	1,020,900	1,242,707	727,975	22.4%	13.1%
4,0	4,395,717	961,941	1,609,922	3,433,776	2,785,796	20.6%	16.7%
7,5	9,034,620	961,941	1,609,922	8,072,678	7,424,698	19.4%	17.8%
15,0	47,692,139	961,941	1,609,922	46,730,197	46,082,217	18.7%	18.5%

(1) Excluye Obra Social

(2) Contribuciones Netas / Salario

Dado que muchos de los beneficios de la seguridad social son montos fijos (PBU, subsidio por desempleo) y/o decrecientes a medida que el salario crece, los salarios más bajos son los que recuperan en mayor proporción los aportes realizados. Los trabajadores solteros solo recuperan una parte de los aportes. En el caso de los trabajadores casados con hijos quienes perciben salarios bajos pueden llegar a recuperar los aportes –inclusive más de lo aportado-. De todos modos para la mayoría de los trabajadores los aportes a la seguridad social tienen características de un impuesto progresivo más que de un salario diferido (cerca al 20% para los que ganan más de dos veces el salario medio de la economía).

Impuesto a las Ganancias

El Impuesto a las Ganancias es el impuesto general a los ingresos (del trabajo y del capital) que en la Argentina (como es habitual en otros países) se divide en personas físicas (renta personal) y personas jurídicas (renta de sociedades). Este tributo es uno de los más importantes en economías de la OECD donde, en promedio, recauda uno de cada tres pesos del fisco. A su vez, y en línea con el resultado de economía abierta explicado en Harberger (1984) alrededor del 75% de la imposición sobre los ingresos recae sobre la renta personal. En el caso argentino no se observan las características mencionadas, siendo que la totalidad del impuesto recauda alrededor de una sexta parte del total del fisco nacional, concentrando sólo un 40% en personas físicas (renta personal) (ver Cuadro 10). No obstante, en los últimos años la ausencia de ajuste por inflación, la falta de una correcta actualización de las deducciones (mínimo no imponible, cargas de familia, etc.) y el congelamiento de las escalas en un contexto inflacionario, han dado lugar a un considerable aumento de este impuesto.

Cuadro 10. Comparación internacional de la recaudación del impuesto a las ganancias de personas y empresas. Año 2013

País	% PBI		% Recaudación Total	
	Empresas	Personas	Empresas	Personas
Chile	4,8%	1,3%	24,1%	6,7%
México	1,9%	2,4%	9,7%	12,7%
Argentina	3,1%	2,0%	9,7%	7,4%
Brasil	3,2%	0,4%	9,5%	1,1%
Colombia	2,1%	0,1%	11,0%	0,7%
Costa Rica	2,5%	1,0%	11,8%	4,9%
República Dominicana	1,5%	0,3%	10,9%	1,9%
El Salvador	2,4%	2,4%	16,3%	16,3%
Guatemala	2,2%	0,4%	17,3%	2,9%
Nicaragua	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Panamá	2,8%	0,1%	15,6%	0,7%
Paraguay	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Perú	5,2%	1,7%	29,5%	9,9%
Uruguay	2,8%	2,6%	10,6%	9,7%
AmericaLatina	2,7%	1,2%	13,9%	5,9%
OECD	3,1%	8,6%	8,9%	24,4%

Fuente: elaboración propia en base a Mecon (2013) y OECD Stats (2012).

Personas Físicas. 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. Del ingreso neto anual, los trabajadores pueden deducir los aportes a la seguridad social, el mínimo no imponible (\$ 15.552) más \$ 17.280 en caso de existencia de cónyuge y \$ 8.640 por cada hijo menor o incapacitado. Los trabajadores en relación de dependencia, además, tienen una deducción especial de \$ 72.576. Tras las deducciones se arriba a la ganancia imponible, sobre la cual se aplican las tasas por tramo de ingreso (ver en el Anexo detalle de deducciones y escala).

Desde el año 2001, cada vez más trabajadores han entrado en la categoría de contribuyentes del impuesto a las ganancias.⁵⁵ El aumento en la recaudación del impuesto tiene dos orígenes. Por una parte, el mínimo no imponible en algunos períodos tuvo ajustes por debajo de la inflación con lo cual un trabajador que ganaba el mínimo no imponible en el año 2001 y su salario se ajustó por inflación pasó a estar alcanzado por el impuesto en varios años desde entonces.

Además, los distintos tramos de ingreso imponibles sobre los cuales se aplican las tasas crecientes del impuesto no han sido ajustados, por lo que quienes aportan no sólo lo hacen sobre una base mayor sino con una tasa promedio más alta. Los siete tramos –sobre los cuales se aplican tasas marginales de entre el 9% y el 35%- están, desde los años 90, separados por una diferencia de 10 mil pesos anuales los tres primeros y 30 mil los siguientes. Diez mil pesos anuales no representan en 2013 lo mismo que en 2001. Si se hubiesen ajustado por inflación, la estructura de los tres primeros tramos en 2014 hubiera estado separada por 80.500 mil pesos anuales y por 240 mil los siguientes.

El Cuadro 11 muestra, dada la estructura actual de deducciones y tramos definidos, los niveles de salarios –para un trabajador sin cargas de familia- que están gravados a cada tasa y cuáles deberían ser estos niveles si la estructura del 2001 se hubiera ajustado en todos sus parámetros con la inflación. Como puede verse, el ingreso que llega a tributar la tasa más alta es poco más del doble del que está exento de gravamen, cuando en el año 2001 esta diferencia era de 5 veces.

Cuadro 11. Escala vigente y actualizada por inflación

Tasa sobre Ingreso Marginal	Tramo Actual (desde 2001)	Salario Bruto alcanzado a cada tasa (1)	Tramo ajustado por inflación a 2014
9,00%	10000	9300	80579
14,00%	10000	10400	80579
19,00%	10000	11200	80579
23,00%	30000	12800	241738
27,00%	30000	15200	241738
31,00%	30000	17600	241738
35,00%	120000	20900	966954

⁵⁵ El salario promedio –en términos reales- se estima para 2014 más de un 50% por encima del de 2001, con lo cual quienes percibían el mínimo no imponible y no pagaban ganancias en ese momento y tuvieron ajustes de salario idénticos al promedio de la economía fueron ingresando en la categoría de contribuyentes.

A mediados del 2013 se introdujo un cambio en la normativa, complicando aún más el esquema y los incentivos: en lugar de corregir las distorsiones que la ausencia de ajustes fueron generando, se optó -por decreto- por excluir del pago a todo trabajador en relación de dependencia que entre enero y agosto de 2013 hubiera tenido ingresos menores a 15 mil pesos en todos los meses, mientras que para quienes hubieran cobrado entre 15 mil y 25 mil, se incrementó el mínimo no imponible un 20%. También se agregó un régimen excepcional para los habitantes de la región Patagonia.

Si bien 15 mil pesos era -en términos reales- un valor similar al mínimo no imponible del año 2001, el nuevo esquema generó discontinuidades e inequidades. En primer lugar por introducir “dos” mínimos no imponibles: 15 mil pesos para el grupo excluido del impuesto y, tomando el ejemplo de un trabajador soltero, 9.300 pesos para quien tuviera que pagar impuestos. Por otra parte, cualquier trabajador que sobrepasara el límite de 15 mil pesos en alguno de los meses y pasara a tributar, tenía un ingreso disponible 570 pesos inferior a quien tiene un salario un peso menor. Dada la achatada estructura de los tramos el trabajador que paga por cobrar un peso más llega a estar alcanzado por la tasa del 23%.

Esta situación se mantuvo en el 2014. Dado que el decreto no fijó plazo para la rebaja, quienes el año 2013 estaban excluidos del impuesto, lo siguieron estando en 2014 independientemente del incremento de salario que hayan tenido, lo que introduce más inequidades: un trabajador excluido que tuvo un aumento del 50% en su ingreso seguirá sin pagar mientras que un trabajador que en 2013 excedió los 15000 por un peso seguirá pagando aunque su salario no haya tenido ajuste. De este modo, trabajadores con iguales cargas de familia y salarios idénticos podrían estar pagando diferente según en qué tramo estuvieran el año anterior.

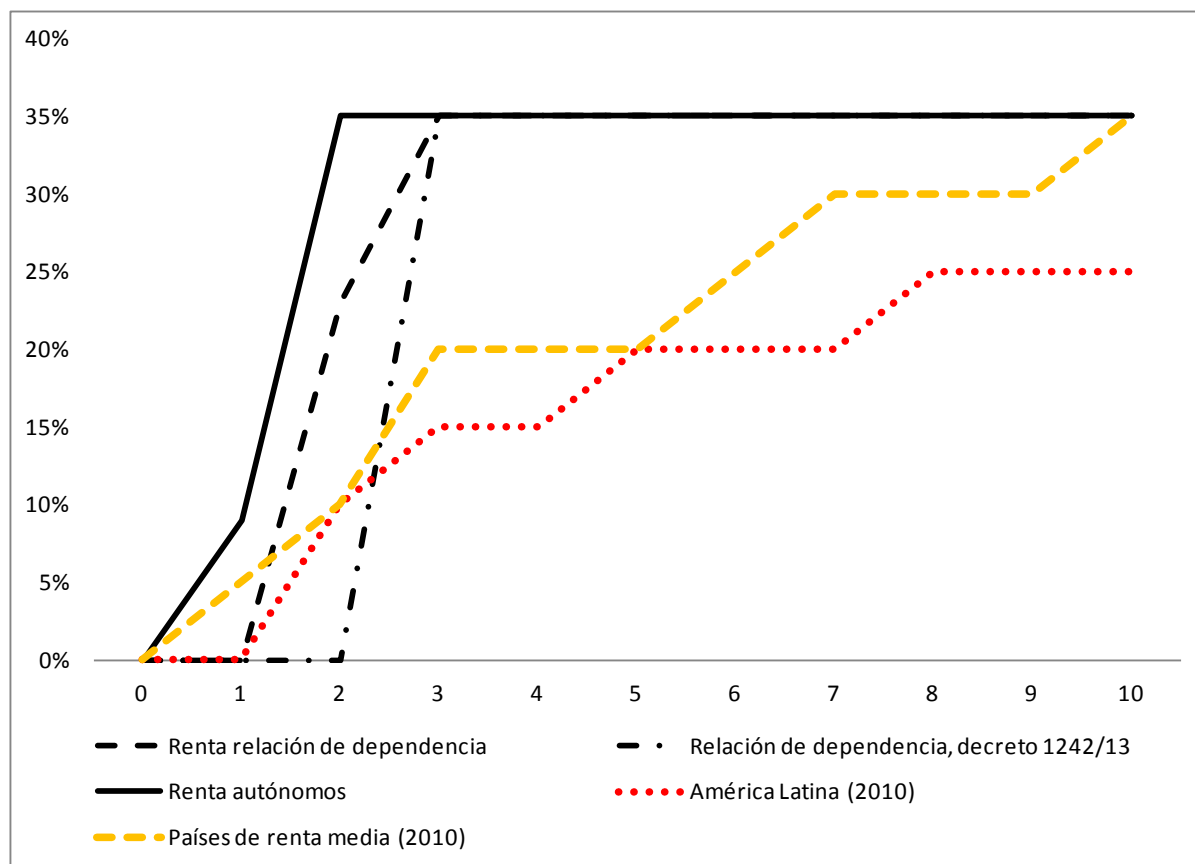
Todo este esquema tiene como resultado un impuesto a la renta personal con un tratamiento muy distinto entre actores similares, pero con distinto régimen laboral. De todas maneras, se observa que en la comparación internacional el mínimo no imponible no parece bajo, aunque sí se puede notar la velocidad con la cual los individuos alcanzan el tramo superior de alícuotas marginales (35%) (ver Cuadro 12 y Figura 18).

Cuadro 12. Comparación PBI (renta) per cápita necesario para ser gravado por Ganancias a la renta personal (2013).

País	Renta para tasa mínima	Renta para tasa máxima
Argentina relación de dependencia (caso teórico)	1,34	2,83
Argentina relación de dependencia Patagonia (caso teórico)	1,45	2,94
Argentina relación de dependencia, decreto 1242/13 (27%)	2,23	2,83
Argentina relación de dependencia Patagonia, decreto 1242/13 (27%)	2,23	2,94
Argentina autónomos	0,27	1,76
Argentina autónomos Patagonia	0,29	1,78
Bolivia	0,23	0,23
Brasil	1,10	2,74
Chile	1,00	11,16
Colombia	2,83	10,65
Costa Rica	1,90	2,86
Ecuador	2,19	22,30
El Salvador	0,38	3,42
Guatemala	1,56	14,35
Honduras	2,87	13,06
México	0,49	3,39
Nicaragua	2,07	20,68
Panamá	1,35	4,05
Perú	1,69	14,69
Rep. Dominicana	1,82	3,80
Uruguay	0,72	10,28
Venezuela	1,45	12,66
América Latina	1,41	9,06
Resto de países de renta media	0,65	6,46
OECD	0,24	2,38

Fuente: BID en base a otros.

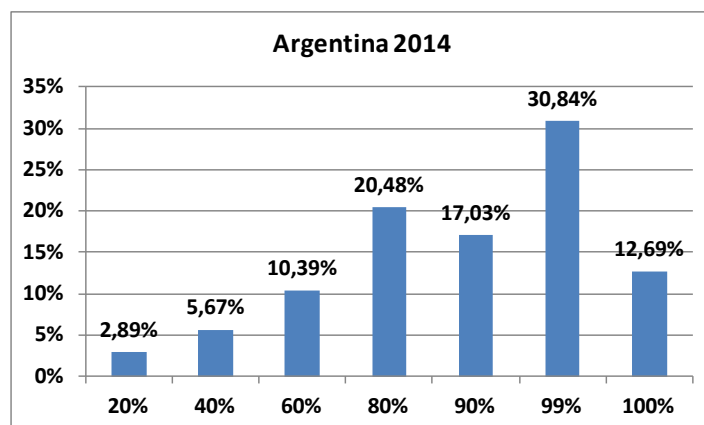
Figura 18. Comparación internacional en base a analizar para cada nivel de renta (expresado en “X veces el PIB per cápita) la alícuota marginal que recibe. Argentina 2013 vs LatAm y países de renta media.



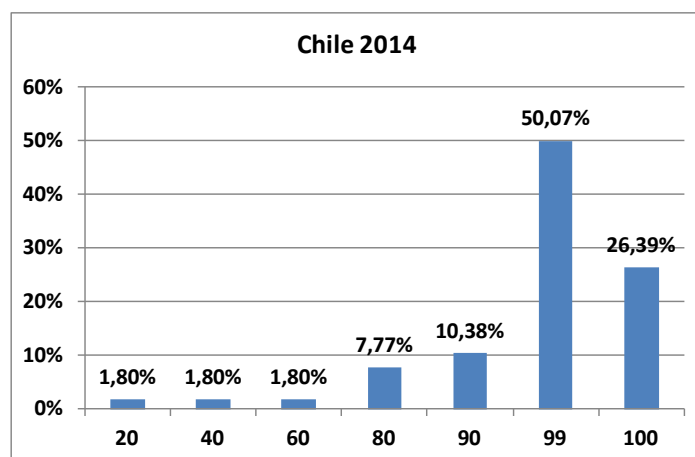
Fuente: Elaboración propia en base a AFIP, OECD y CIAT

Al comparar dentro de los contribuyentes alcanzados por este impuesto, se observa que mientras en otros países la mayor parte de la recaudación se obtiene del 10% de mayores ingresos (con especial concentración en el 1% superior), en el caso argentino la presión sobre tramos medios-altos es igualmente considerable. En la Figura 19 se expone la distribución de la carga del impuesto en función al percentil que ocupan sobre los contribuyentes ordenados por tramo de ingreso gravado en Argentina, Chile y Estados Unidos.

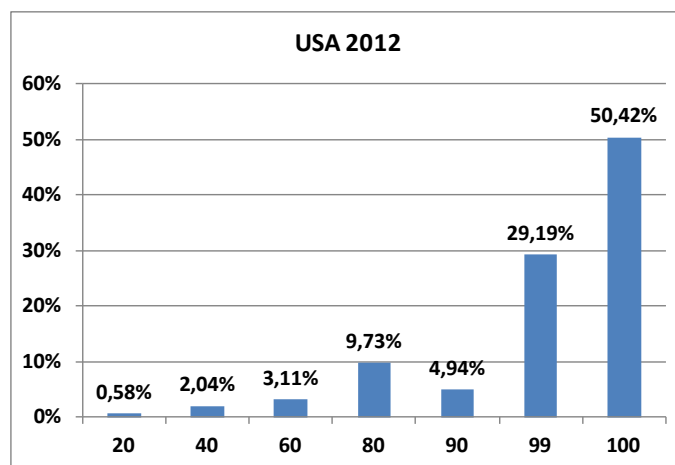
Figura 19. Distribución de la carga por tramo de ingreso gravado



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Mecon.



Fuente: Elaboración propia en base a SII.



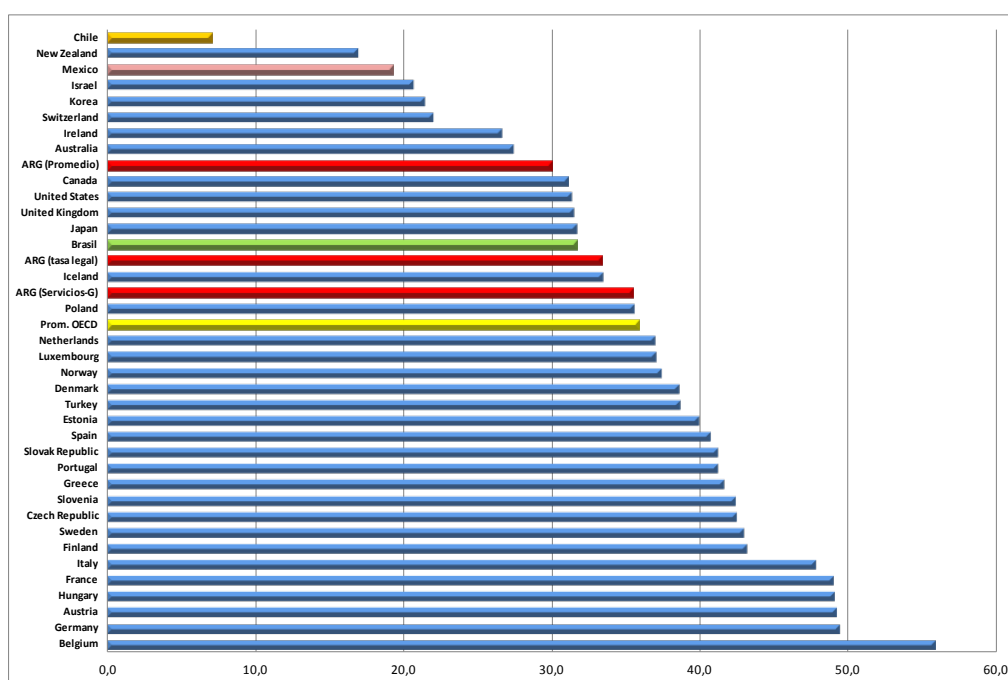
Fuente: Elaboración propia en base a IRS.

En el caso del impuesto a las ganancias sobre los ingresos laborales, en la Argentina si se considera el salario promedio la tasa aplicable es casi cero, mientras que el promedio simple de

la OECD muestra una alícuota del 11.8%. Sin embargo, para salarios más altos, la alícuota promedio se eleva y la posición en el ranking de Argentina va creciendo.

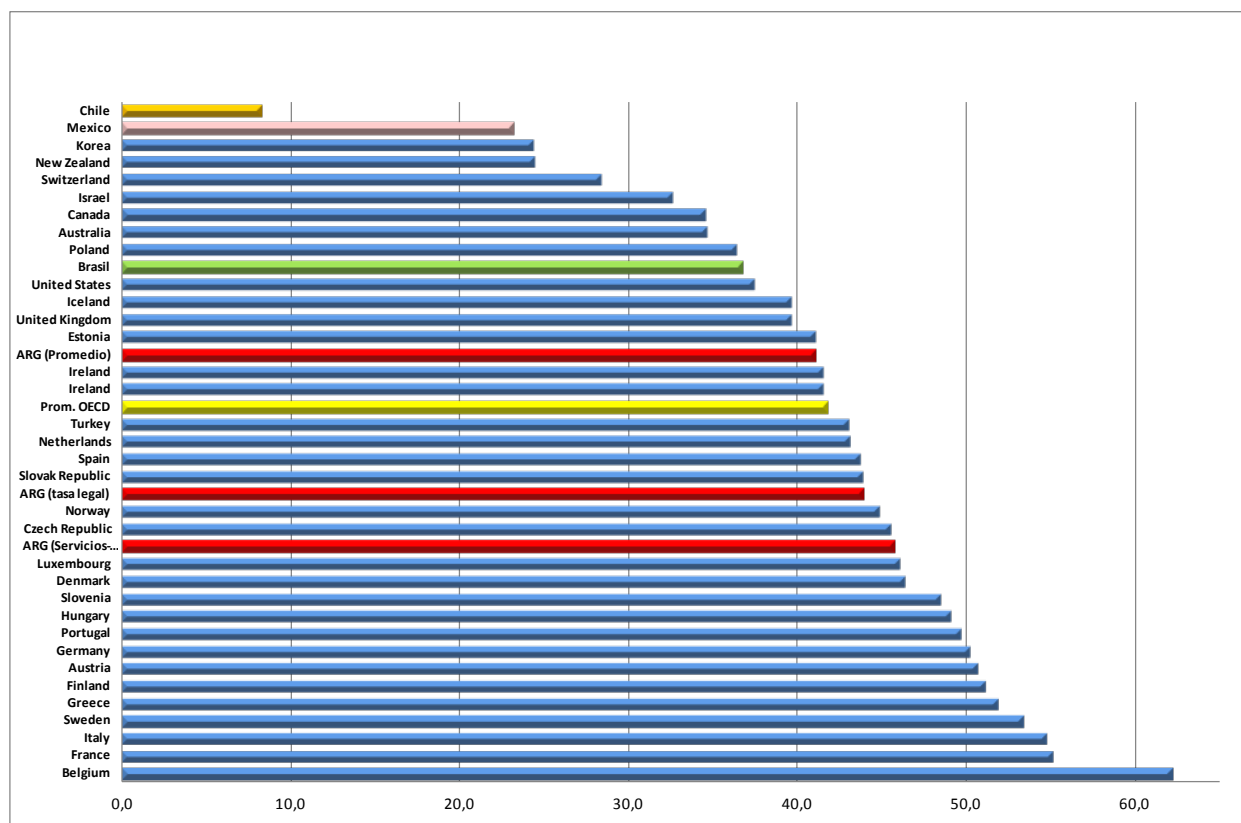
Considerando los aportes y contribuciones a la seguridad social y el impuesto a las ganancias, la imposición total sobre los ingresos de un trabajador soltero es, en la Argentina, menor al promedio de los países de la OECD a un nivel de un salario promedio (ver Figura 20). Para un nivel de salarios más alto (dos veces el salario promedio de la economía) las tasas son similares en la Argentina al promedio de la OECD y superiores al promedio de Chile, Brasil y México incluidos en la comparación (ver Figura 21). A salarios mayores la Argentina tiene mayor presión tributaria que el promedio de la OECD.

Figura 20. Tax wedge sobre el trabajo (Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social más Impuesto a las Ganancias). Trabajadores solteros que ganan el salario medio de la economía (% del salario bruto)



Fuente: OECD y elaboración propia para Argentina y Brasil

Figura 21. Tax wedge sobre el trabajo (Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social más Impuesto a las Ganancias). Trabajadores solteros que ganan dos veces el salario medio de la economía (% del salario bruto)



Fuente: OECD y elaboración propia para Argentina y Brasil

Escenarios de reforma en los impuestos que gravan los ingresos del trabajo

Aportes y contribuciones a la seguridad social. Los aportes y contribuciones tienen como objetivo financiar la seguridad social, la cual brinda prestaciones que cubren eventos ciertos o eventuales y de este modo los trabajadores tienden a recuperar los aportes realizados. En la medida que estos no sean recuperados plenamente son vistos como impuestos introduciendo distorsiones en el mercado de trabajo. En Argentina –como ya fuera señalado- sólo para una porción de los trabajadores (de bajos salarios y con cargas de familia) los aportes a la seguridad social pueden considerarse salario diferido, mientras que para la mayoría resulta un impuesto.

Pero además de esto, uno de los cambios introducidos en los 2000 fue la extensión de los beneficios de la seguridad social. Tradicionalmente, las políticas de la seguridad social estuvieron vinculadas al trabajo formal: jubilación, asignaciones familiares, subsidio por desempleo, eran derechos a los que accedían quienes hubieran aportado. Esta situación cambia con el nuevo siglo: se implementaron moratorias que permiten el acceso a los beneficios de pensión aún a quienes no hubieran realizado aportes, y se estableció la Asignación Universal por Hijo para todos los trabajadores informales, con lo cual ya no es necesario haber aportado a la seguridad social para gozar de muchas de las prestaciones que cubre.

Esta tendencia –que también se verifica en las políticas públicas de otros países en Latinoamérica- reduce la justificación del financiamiento de la seguridad social con aportes sobre los salarios, en la medida que estos financian prestaciones que ya no sólo perciben los trabajadores en relación de dependencia sino toda la población en general y por lo tanto convierte la mayor parte de los aportes y contribuciones a la seguridad social en impuestos.

Los impuestos sobre la nómina salarial introducen una cuña entre el costo para las empresas y el salario neto que recibe el trabajador y por lo tanto tienen un efecto distorsivo sobre el mercado de trabajo. Al reducir la demanda puede aumentar el desempleo, aumentar la demanda de trabajadores informales y al elevar artificialmente el precio del trabajo, inducir la sustitución de la mano de obra por capital. Sin embargo, el impacto sobre el empleo y el salario depende de las elasticidades de demanda y de oferta. A nivel global, la evidencia del impacto de los impuestos a la nómina salarial sobre el empleo no es concluyente: en muchos casos se encuentra que reducciones de los impuestos al trabajo impactan positivamente en la creación de empleo, mientras que otros estudios encuentran que el impacto es muy bajo o nulo. En este caso, los salarios netos caen por el efecto del impuesto dejando inalterado el costo laboral que pagan las empresas. Un estudio sobre 138 estimaciones de elasticidad empleo respecto a los impuestos sobre la nómina encuentran que el promedio de todas las estimaciones es de 0,65 con un valor mínimo de cero y un máximo de 1. Estimaciones que separan el corto del largo plazo encuentran valores de alrededor del 0,3 para el corto plazo y el doble para el largo plazo.

Para el caso de Argentina, Cruces, Galiani y Kidyba (2010) estudian la relación entre los impuestos a la nómina salarial, los salarios y el empleo analizando la experiencia de rebajas regionales implementadas entre 1995 y 2001. Los autores encuentran que cambios en los aportes a la seguridad social son trasladados al salario (entre 0,4 y 0,9), pero no encuentran ningún efecto significativo sobre el empleo ya que la oferta de trabajo a nivel agregado resulta bastante inelástica. Sin embargo, Pessino y Gill (1996) estiman para Argentina valores significativos entre 0.2 y 0,7.

Una reforma profunda de los aportes a la seguridad social requiere de una reforma de las instituciones que financia, que incorpore la universalización de las prestaciones. Si, de hecho, existen prestaciones mínimas para quienes aportan y para quienes no, este segmento debería ser financiado fuera del mercado de trabajo y probablemente beneficios adicionales deberían ser financiados con aportes del trabajador.

De todos modos, aún sin llegar a reformas profundas de la seguridad social, pueden hacerse ajustes en los impuestos sobre la nómina salarial.

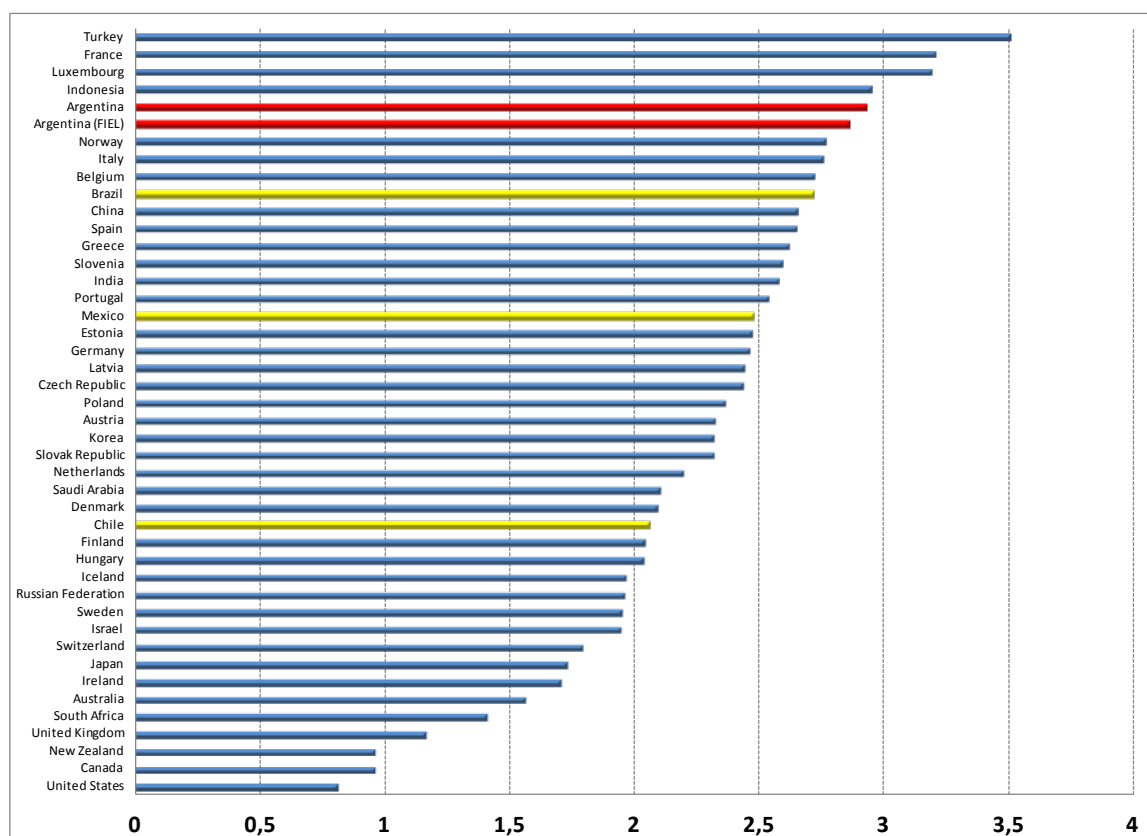
El principal problema de la reformulación de los impuestos al trabajo es que los aportes y las contribuciones a la seguridad social en la Argentina representan una fuente importante de recursos: para el año 2013 los aportes a la seguridad social en su conjunto representaban poco menos del 20% de los Recursos Tributarios. Por ello, es fiscalmente complicado intentar reemplazarlos por impuestos generales como de hecho se hace en Nueva Zelanda.

Dado el esquema actual, un punto de reducción en los aportes patronales tiene un costo de \$ 10 mil millones equivalentes a 0.2 puntos del PBI. Un punto de reducción de las contribuciones patronales implica una caída –a nivel del salario promedio- de 1% en el costo laboral, lo que

dada la elasticidad empleo-salario promedio de Pessino y Gill (0.4) implicaría un aumento del empleo de alrededor de 40 mil nuevos puestos de trabajo. Dado que los nuevos puestos creados aportan a la seguridad social, parte del costo se recupera.

Si bien no es una cuestión tributaria, un tema a tener en cuenta cuando se analizan políticas que estimulen la creación de empleo son las regulaciones laborales. En términos comparados, la legislación argentina es rígida no sólo respecto de lo que prevalece en países emergentes, sino aún respecto de una muestra sesgada hacia los países más ricos (miembros de la OECD). El índice EPL (Employment Protection Legislation) que elabora la OECD pone a la Argentina entre los países con regulaciones más rígidas (ver Figura 22).

Figura 22. Estimación de la rigidez laboral. Índice EPL



Fuente: OECD y elaboración propia para Argentina

Finalmente, una opción para reducir el impacto fiscal de una reducción en los impuestos al trabajo es acotarla sólo para los trabajadores más jóvenes. Relacionar la rebaja a un parámetro que no es alterable por parte de empresas o empleados acota el fraude fiscal. Además, cuánto menor la edad, mayor la informalidad. El Cuadro 13 muestra que la tasa de informalidad de los asalariados del sector privado es muy superior al promedio hasta los 24 años de edad. Una eliminación de las contribuciones patronales para los menores de 25 años tendría un impacto fiscal de 0.16% del PIB (se eleva a 0.31% del PIB si se eliminan también los aportes

personales).⁵⁶ También se simula el efecto fiscal de extenderlo para incluir a los menores de 30 años. En cualquier caso si se optara por esta opción habría que prever una imposición gradual para evitar un salto brusco en la edad límite.

Cuadro 13. Impacto fiscal de una reducción de aportes y contribuciones relacionada a la edad del trabajador

	Número de trabajadores en el sector privado			Masa salarial Anual (Millones \$ de 2015)	Salario Bruto Medio Anual (\$)	Recaudación anual (millones de pesos)		Impacto fiscal (% del PIB) de la eliminación de contribuciones y aportes hasta el tramo de edad	
Edad	Formales	Informales	% informales			Aportes 1/	Contribuciones netas 2/	Sólo Contribuciones	Contribuciones más aportes
Hasta 16	2.773	6.357	70%						
17 a 21	189.604	416.994	69%	22.304	117.636	2.453	2.677	0,05%	0,10%
22 a 24	321.058	304.265	49%	44.841	139.666	4.933	5.381	0,16%	0,31%
25 a 27	462.264	254.979	36%	71.558	154.798	7.871	8.587	0,33%	0,64%
28 y 29	287.594	147.071	34%	46.686	162.335	5.136	5.602	0,44%	0,85%
30 a 34	899.320	381.087	30%	173.604	193.039	19.096	20.832		
35 a 40	807.222	300.407	27%	164.788	204.142	18.127	19.775		
40 o más	2.518.348	1.028.316	29%	511.997	203.307	56.320	61.440		
Total	5.488.183	2.839.476	34%	1.035.777	188.729	113.935	124.293		
Notas: 1/ Netos de 3% a la Obra Social y 3% al PAMI									
2/ Recaudación estimada neta de aportes a las obras sociales y deducciones varias que reducen la alícuota efectiva									

Impuesto a las ganancias de las personas físicas. Con el objetivo de modificar la estructura del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas existen diferentes alternativas: modificar el mínimo no imponible, modificar las escalas e igualar el tratamiento entre los autónomos y aquellos que realizan la deducción especial. En los dos primeros casos, las consecuencias sobre la distribución del ingreso serían negativas, toda vez que implican reducciones de la carga tributaria sobre individuos ubicados en los tramos superiores de la población ordenada por ingresos. Por su parte, una igualación en los tratamientos, aunque leves, tendría efectos positivos sobre la distribución del ingreso, toda vez que aumentaría la equidad horizontal. El Cuadro 14 muestra el impacto distributivo de diferentes alternativas de reforma: aumentos del 100% en el mínimo no imponible y el intervalo de las escalas de alícuotas marginales, así como de una igualación del tratamiento de autónomos, llevando su deducción al nivel de los trabajadores en relación de dependencia.

⁵⁶ En ambos casos se mantienen los aportes a las obras sociales y el aporte personal al PAMI.

Cuadro 14. Cambios en la Incidencia Distributiva del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas

Decil	Distribución del Ingreso per cápita familiar pre pago de Ganancias	Distribución del Ingreso per cápita familiar pos Ganancias	Reforma 1: aumenta escalas en un 100% (multiplico por 2 los tramos)	Reforma 2: aumento el mínimo no imponible un 100% (MNI x 2)	Reforma 3: igualo autónomos con asalariados en las deducciones	Reforma 4: las otras 3 juntas (Escalas x 2 + MNI x 2 + igualación de autónomos)
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
1	1.5%	1.9%	1.8%	1.7%	1.8%	1.6%
2	2.6%	3.2%	3.0%	2.9%	3.1%	2.8%
3	3.5%	4.3%	4.1%	3.9%	4.2%	3.7%
4	4.5%	5.5%	5.3%	5.0%	5.4%	4.8%
5	5.6%	6.9%	6.6%	6.3%	6.7%	6.0%
6	6.7%	8.3%	8.0%	7.6%	8.2%	7.3%
7	8.1%	9.9%	9.6%	9.1%	9.8%	8.7%
8	10.3%	12.5%	12.1%	11.7%	12.2%	11.1%
9	14.5%	16.7%	16.3%	16.1%	16.5%	15.6%
10	42.8%	30.9%	33.2%	35.6%	32.0%	38.5%
Gini	0.525	0.421	0.432	0.438	0.412	0.449

Fuente: Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2013).

El efecto de los distintos escenarios de reforma, sobre los ingresos de cada grupo de ingresos de la población puede observarse en el Cuadro 15.

Cuadro 15. IPCF medio de cada decil en los distintos escenarios

Decil	Distribución del Ingreso per cápita familiar pre pago de Ganancias	Distribución del Ingreso per cápita familiar pos Ganancias	Reforma 1: aumenta escalas en un 100% (multiplico por 2 los tramos)	Reforma 2: aumento el mínimo no imponible un 100% (MNI x 2)	Reforma 3: igualo autónomos con asalariados en las deducciones	Reforma 4: las otras 3 juntas (Escalas x 2 + MNI x 2 + igualación de autónomos)
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
1	386	386	386	386	386	386
2	648	648	648	648	648	648
3	875	875	875	875	875	875
4	1,127	1,127	1,127	1,127	1,127	1,127
5	1,403	1,402	1,403	1,403	1,402	1,403
6	1,703	1,701	1,701	1,703	1,701	1,703
7	2,04	2,035	2,036	2,04	2,035	2,04
8	2,61	2,549	2,564	2,602	2,549	2,604
9	3,663	3,415	3,47	3,597	3,443	3,647
10	10,822	6,327	7,057	7,956	6,674	9,016
Total	25,277	20,466	21,267	22,338	20,841	23,45

Fuente: elaboración propia en base a ENGH 2012/2013 y Mecon.

A modo de referencia se estima el costo fiscal de actualizar más agresivamente las escalas y el mínimo no imponible. Con datos a setiembre de 2014 de aportantes a la seguridad social por tramos de ingreso se estimó la recaudación de Ganancias 4ta categoría para el año 2014 en 60 mil millones de pesos. Dado que la información no incluía los trabajadores del sector público de las provincias que mantienen sus cajas previsionales, se estimó la distribución en base a la distribución de los trabajadores privados.

Se evaluaron tres propuestas de reforma del impuesto de cuarta categoría (ver Cuadro 16).

- Escenario 1: Se calculó la recaudación del impuesto en el año 2014 utilizando como deducciones permitidas (mínimo no imponible, y deducción especial y cargas de familia) las del año 2001 ajustadas por variación del IPC-FIEL-. Los tramos que definen las tasas marginales no son ajustadas en este escenario.
- Escenario 2: Además del ajuste del Escenario 1, se ajustaron también por variación del IPC-FIEL los tramos que definen las tasas marginales existentes al año 2001.
- Escenario 3: Se ajustaron por variación del IPC-FIEL el mínimo no imponible y los tramos de ganancias existentes en el año 2007.

Cuadro 16. Ejercicios actualizando mínimo no imponible y escalas del impuesto a las ganancias

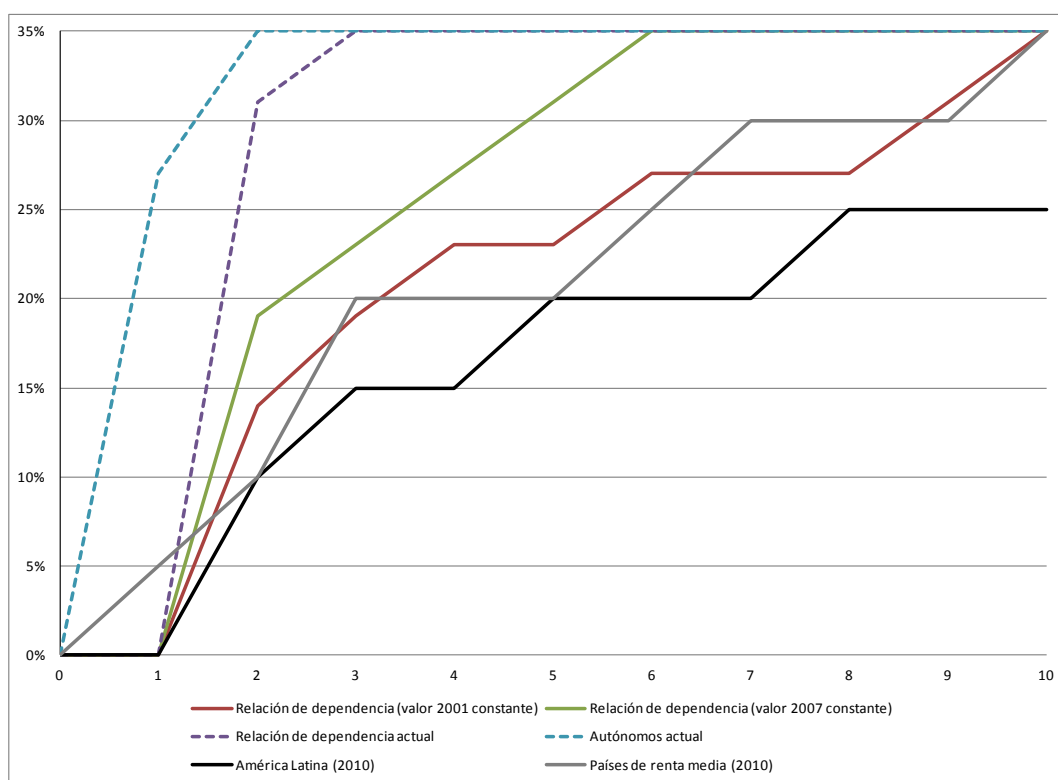
Deducciones Anuales	Valores Actuales	Valores Escenario 2	Valores Escenario 3
Ganancia No Imponible	4020	32393	28330
Cónyuge	2400	19339	30218
Hijos	1200	9670	15109
Deducción Especial	18000	145043	135982
Tramos de Ganancias			
9.0%	10000	80579	37773
14.0%	10000	80579	37773
19.0%	10000	80579	37773
23.0%	30000	241738	113319
27.0%	30000	241738	113319
31.0%	30000	241738	113319
35.0%	120000	966954	453276

Ajustar el mínimo no imponible a niveles del 2001, eliminando simultáneamente las modificaciones del decreto 1242/2013, tiene un costo para el fisco de 0.5% del PIB. Ajustar los tramos de ganancias a los niveles reales del 2001 agrega al costo otro 0,5% del PBI. No muy distinto resulta de ajustar los parámetros a los niveles reales del año 2007 (ver Cuadro 17). Estas alternativas permitirían que el impuesto vuelva a ser más parecido al que rige en otros países de la región (ver Figura 23). Cualquiera de estas reformas es regresiva, incluso las que sólo actualizan las escalas pero mantienen el mínimo no imponible actualmente vigente.

Cuadro 17. Costo fiscal de reformas al impuesto a las ganancias

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
en millones \$ corrientes	-21,22	-40,6	-36,2
en % PBI	0.5%	1.0%	0.9%

Figura 23. Comparación internacional en base a analizar para cada nivel de renta (expresado en “X veces el PIB per cápita) la alícuota marginal que recibe. Argentina 2013 y alternativas de reforma vs LatAm y países de renta media



La exención de la renta financiera. Dentro de los distintos conceptos que integran la renta financiera (intereses por depósitos bancarios y títulos públicos y privados, alquileres, dividendos, ganancias de capital), sólo mantienen la exención los intereses.

En el caso de los originados en títulos públicos la introducción del impuesto seguramente se traduciría en un aumento en el costo de la deuda que pagaría el gobierno con un efecto neutro sobre la posición fiscal consolidada del Gobierno General.⁵⁷

Gravar los intereses de plazos fijos tiene un impacto modesto en la recaudación. El total de intereses pagados por las entidades financieras en el año 2014 fue de Arg\$ 73.000 millones. Pero los intereses ganados por empresas ya están gravados en el impuesto a las ganancias. Además, la participación en el flujo de intereses de las familias debería ser algo inferior a su participación en el stock de plazos fijos (en la medida en que las tasas pagadas aumenten con el monto del depósito). Por ello es razonable esperar que las familias hayan recibido aproximadamente el 40%

⁵⁷ En la medida en que los tenedores extranjeros puedan acreditar el impuesto pagado en la Argentina en su país de origen el efecto mencionado en el texto podría atenuarse; pero es difícil precisar dónde y cuánto de impuesto a las ganancias pagan los fondos de inversión.

de ese flujo de intereses. Suponiendo una tasa media del impuesto de 20%, el costo fiscal de la exoneración sería cercano a los 6000 millones de pesos, cifra que se reduciría aún más si se gravara sólo el componente real de los intereses.

Este monto es muy bajo y difícilmente aumente en forma apreciable al incluir el interés de obligaciones negociables y bonos emitidos por empresas. Además, no es claro el impacto distributivo porque es de esperar que una parte importante de los plazos fijos en el país pertenezca a familias de ingresos medios.

El impuesto al juego. Esta actividad es hoy administrada en gran medida por los gobiernos subnacionales y no es posible conocer cuánto se recauda en la actualidad en todas las jurisdicciones. De todas maneras se puede explorar si hay algún espacio fiscal significativo.

Para ello, se parte de información periodística que menciona que el juego tendría en la Argentina una facturación anual que podría alcanzar los US\$ 20.000 millones. Si se supone que se cumple la normativa que obliga a pagar en premios el 85% de lo facturado, el ingreso neto de premios sería de alrededor de US\$ 3.000 millones al año.

En el mundo es habitual que el Estado cobre un porcentaje de ese ingreso neto. En Estados Unidos, la tasa promedio ponderada de 2014 (incluyendo impuestos especiales y generales) fue del 23%. Utilizando esa cifra para la Argentina daría unos US\$ 600 millones al año ó 0.1% del PIB (de los cuales habría que deducir lo que los concesionarios pagan hoy).

Finalmente, si la preocupación social es por la adicción al juego, es razonable esperar que la solución requiera algún “blend” entre impuestos y regulaciones que en este caso consistirían en limitar el horario de apertura de las salas de juego.

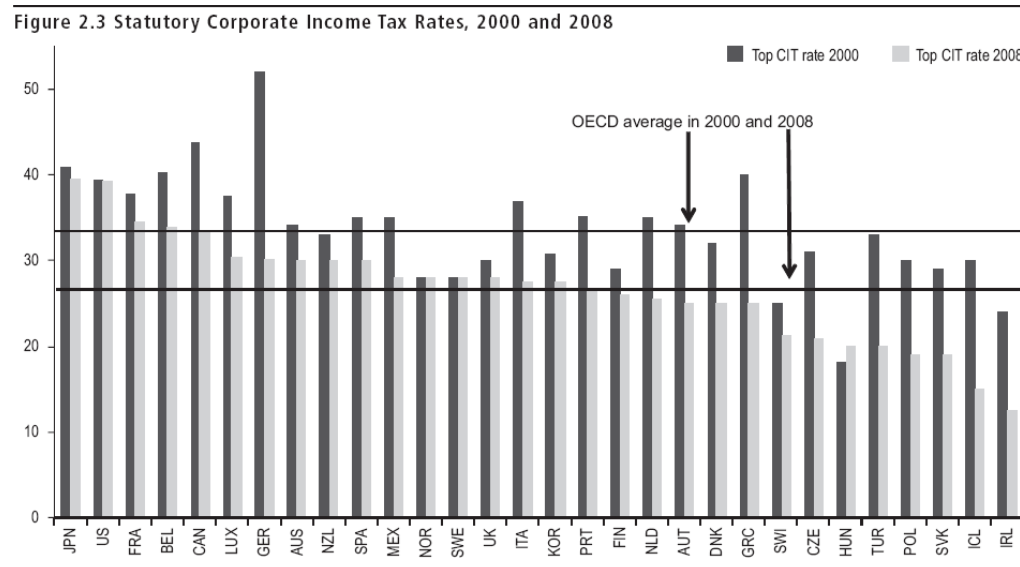
5.3. Impuesto a las Ganancias de las Empresas

La Figura 24 muestra las tasas legales del impuesto a las ganancias de las empresas en los países de la OECD. Se observa que hay una tendencia a la baja con un promedio que en 2008 se ubicaba siete puntos por debajo del 35% vigente en la Argentina.

La reforma de finales de 2013 agravó, en lugar de solucionar, los problemas del impuesto. Aumentó la tasa legal al 41.5% para los dividendos distribuidos (la parte de la inversión financiada con fondos propios) y no hizo ninguna modificación respecto del subsidio que por la inflación recibe la parte de la inversión financiada con deuda.

Además introdujo un impuesto del 15% al incremento de valor de las acciones que no cotizan en bolsa cuando esto en la mayorías de los ya estaba gravado (indirectamente). Por ejemplo, si el aumento de valor de una empresa está asociado a mayores ganancias futuras que ya pagarán un mayor impuesto a las ganancias, no había necesidad de volverlo a gravar.

Figura 24. Tasas legales del impuesto a las ganancias de las empresas



Fuente: Heady (2010)

En el impuesto a las ganancias de las empresas se analizan dos reformas que ayudarían a mejorar su diseño. Por un lado, reintroducir el ajuste por inflación que permite que el impuesto recupere su sesgo “tradicional” a favor de los proyectos financiados con deuda. En segundo lugar se estima el costo fiscal de un esquema de fomento a la inversión generalizado que pone en un pie de igualdad a los proyectos financiados con patrimonio propio y a los financiados con deuda al eliminar el impuesto en el margen para todo tipo de proyectos.

Ambas propuestas tienen un claro sesgo pro-pyme porque en general éstas deben recurrir a un mayor porcentaje de fondos propios (autogenerados o nuevos) para concretar sus inversiones. Además, la segunda sólo favorece a las nuevas inversiones lo cual permite acotar el sacrificio fiscal comparado con otras alternativas (como la exención del impuesto o permitir descontar como gasto del impuesto una rentabilidad nocial sobre el patrimonio propio).

Cálculo del costo fiscal de aplicar el ajuste por inflación.⁵⁸ Por las razones expuestas anteriormente, es conveniente ajustar los balances impositivos por inflación. Ello reduce el sesgo pro deuda que aparece al gravarse ganancias nominales y permitirse la deducción de intereses nominales (mayores a los reales) y se permite que las pérdidas de un ejercicio se puedan deducir sin sufrir una merma por efecto del aumento de precios de la economía.

A continuación se explican brevemente los tres componentes principales del ajuste por inflación (AXI) y se detalla cómo, en base a la información de un balance, se puede estimar dicho efecto. Luego se describe cómo se consideran los quebrantos y el impuesto a la ganancia mínima presunta y finalmente se elabora el modelo sobre el cual se basará la estimación.

⁵⁸ La parte metodológica y conceptual del siguiente trabajo es un resumen de Artana y Auguste (2006).

Ajuste estático. El estado contable al final del ejercicio se divide en Activos y Pasivos Monetarios y No Monetarios más el Patrimonio Neto.

Los componentes que se ven afectados por el efecto de la inflación son los monetarios, ya que su valor nominal no varía cuando en realidad existe inflación, generando una pérdida real de valor. Una pérdida de valor en los pasivos monetarios representa en realidad una ganancia para la empresa (se licuan sus pasivos). La situación particular de cada firma dependerá de la cantidad de activos y pasivos monetarios que tenga al momento del inicio del balance.

Las normas contables siguen un método indirecto, ya que se ajustan las cuentas no monetarias imputando las ganancias y pérdidas a la cuenta patrimonial de Resultado por Exposición a la Inflación. Cuando se permitía el ajuste por inflación (suspendido desde 1991) la ley de impuesto a las ganancias, establecía un método directo, primero se separan los componentes no monetarios de los monetarios (expuestos a la inflación) y luego se estimaba el efecto de la inflación en el resultado de la firma como la posición monetaria neta (activos menos pasivos monetarios) al momento del inicio del ejercicio (o cierre del ejercicio anterior) por la tasa de inflación del período:

$$\text{AXI Estático} = (\text{Activos monetarios} - \text{Pasivos Monetarios}) \pi$$

donde π , de acuerdo a la Ley, es la tasa de inflación mayorista entre el mes de cierre del presente ejercicio y el mes de cierre del ejercicio anterior (en el estudio se utilizó Índice de Precios al Consumidor relevado mediante el IPC-FIEL). El método contable e impositivo, por identidad contable, constituyen maneras alternativas de calcular el mismo resultado.

Decimos que surge un AXI estático positivo cuando el monto de activos monetarios es inferior al monto de los pasivos monetarios, lo que indica que al revalorizar activos y pasivos teniendo en cuenta la inflación surgirá una ganancia para la firma. Esta ganancia incrementará el resultado impositivo (ajustado por inflación) y por ende el impuesto determinado. Aquellos con un AXI estático negativo tendrán un impuesto determinado menor.

Ajuste Dinámico. El ajuste dinámico intenta captar el efecto de la inflación durante el año fiscal, ya que un activo monetario al cierre del ejercicio, caja, por ejemplo, puede haberse generado con la venta de un activo no monetario unos días antes del cierre, lo que implica que ese monto en caja en realidad estuvo expuesto a la inflación sólo unos días ya que el activo no monetario actualizaba su valor de acuerdo a la inflación.

La información de los balances obtenida no permite saber con exactitud el momento en el cuál los movimientos fueron realizados durante el año por lo que se ha omitido en el presente este componente.

Amortizaciones. El tercer componente es el efecto de la revalorización de los bienes de uso en las amortizaciones impositivas. El ajuste por inflación permite reflejar el nuevo valor de los bienes amortizables, lo que impacta en el monto anual de amortizaciones. Por lo que, típicamente, el ajuste por inflación permite deducir un monto más grande, lo que reduce el impuesto determinado.

Una característica distintiva del AXI sobre amortizaciones impositivas es que su efecto perdura en el tiempo, ya que el mayor valor de las amortizaciones afectará las deducciones que se hagan

en el futuro en dicho concepto. Si el bien amortizable al 10% anual, por ejemplo, es un bien de uso con valor histórico de \$100 y las ganancias contables son de \$1000, el impuesto determinado será (asumiendo que no existe otros ajustes necesarios para transformar las ganancias contables en impositivas) $0.35 \cdot (1000 - 10) = 346.5$. Si se permite el ajuste por inflación (π), el efecto impositivo de ajustar las amortizaciones será una pérdida de recaudación para el fisco en este año de $0.35 \cdot 10 \cdot \pi$. Sin embargo, como el nuevo valor del bien de uso afecta las amortizaciones futuras, el efecto no se agota en el primer período que se introduce el ajuste por inflación, sino que afecta todos los demás períodos futuros para los cuales se sigan deduciendo amortizaciones correspondientes a ese activo. En el período dos, si la inflación es π_2 el efecto del ajuste por inflación en el período dos (asumiendo que no hay altas ni bajas) será: $0.35 \cdot 10 \cdot (1 + \pi) \pi_2$ y así sucesivamente para otros períodos.

Como las amortizaciones van a reflejar la inflación acumulada desde el inicio del cálculo del ajuste por inflación, en el cálculo del costo fiscal es fundamental la fecha desde la cual se empieza a realizar dicho cálculo.

Efecto sobre Ganancia Mínima Presunta. El impuesto a la ganancia mínima presunta es un impuesto computable contra ganancias. La carga tributaria neta de dicho impuesto es positiva siempre que el impuesto a las ganancias determinado sea menor que el impuesto a la ganancia mínima presunta. Ante ajustes por inflación de los activos se generará una mayor base imponible y un mayor impuesto resultante, aumentando así la carga tributaria neta.

Ajuste de Quebrantos. Los quebrantos se actualizaban teniendo en cuenta la variación del índice de precios al por mayor, nivel general, publicado por el INDEC.

Metodología para calcular del AXI. Ya contamos con la información suficiente para analizar cuál es el efecto de incorporar el ajuste por inflación impositivo, pero primero necesitaremos introducir la siguiente notación:

- AXI = Ajuste Estático + Ajuste de Amortización impositiva
- R_t : resultado impositivo al final del período t (a precios históricos)
- Q_t : quebranto impositivo acumulado al final del período t (a precios históricos)
- π_t : inflación anual al final del período t. Se utiliza el IPC FIEL.
- $\tau = 35\%$ tasa del impuesto a las ganancias
- QA_t : quebranto impositivo acumulado al final del período t recalculado teniendo en cuenta los resultados impositivos de ejercicios anteriores luego del ajuste por inflación en dichos ejercicios (es decir, si el ajuste AXI fue negativo y la empresa ya tenía un quebranto impositivo en ese ejercicio, el AXI lo que hace es incrementar el quebranto acumulado).
- T: impuesto determinado

Sin ajuste por inflación el impuesto a las ganancias se determina como:

$$T(\text{sin AXI}) = \begin{cases} (R_t - Q_{t-1}) \cdot 0.35 & \text{si } R_t > Q_{t-1} \\ 0 & \text{si } R_t \leq Q_{t-1} \end{cases} \quad [1]$$

Con ajuste por inflación:

$$T(\text{con AXI}) = \begin{cases} (R_t + AXI_t - QA_{t-1}(1 + \pi_t)) * 0.35 & \text{si } R_t + AXI_t > QA_{t-1}(1 + \pi_t) \\ 0 & \text{si } R_t + AXI_t \leq QA_{t-1}(1 + \pi_t) \end{cases} \quad [2]$$

El efecto recaudatorio del ajuste es entonces la diferencia entre [2] y [1]. Si la diferencia es positiva significa que la firma debe pagar un monto mayor si el ajuste se lleva a cabo, y un signo negativo que debe pagar menos de lo que efectivamente pagó. Los quebrantos al final del ejercicio deben ser recalculados para reflejar el efecto de la inflación, ya que los quebrantos acumulados se actualizan, y el AXI puede ser cancelado contra quebrantos acumulados (si es positivo), o bien puede generar un quebranto mayor (si es que es negativo).

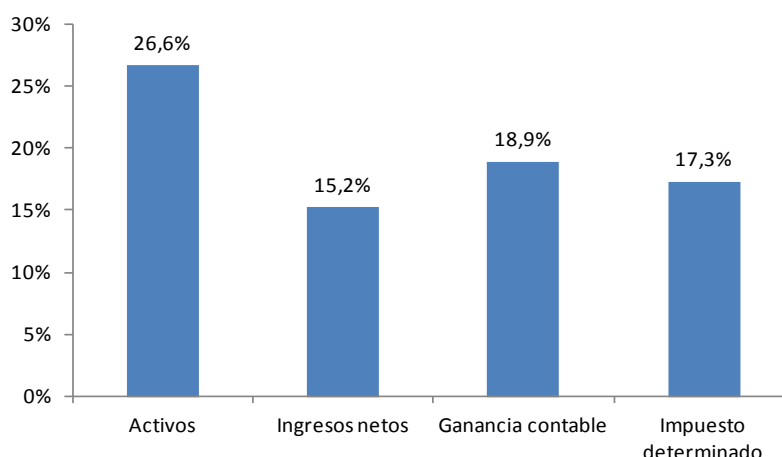
El cálculo del AXI requiere información detallada a nivel de empresa. La AFIP publica en sus anuarios estadísticos cierta información sobre declaraciones juradas, esta información no es suficiente para computar el AXI. En primer lugar, no se puede diferenciar de los activos y pasivos qué porcentaje es monetario, no se cuenta con información alguna para computar el AXI dinámico y no se cuenta con información de quebrantos. Esta información es útil, sin embargo, para expandir los resultados de cualquier muestra al universo de empresas que pagan el impuesto a las ganancias (ver Tabla A9 en el Anexo).

Otra fuente de información pública son los balances que se presentan en la Comisión Nacional de Valores (CNV), para empresas que cotizan en bolsa o emiten obligaciones negociables, y los relevados por el Banco Central de la Republica Argentina (BCRA). Asimismo, también obtuvimos una base de datos que contiene los balances de un conjunto de empresas de capital cerrado, facilitados por una consultora dedicada al riesgo crediticio para este tipo de empresas. En total, para el período analizado se cuenta con balances para 588 empresas para el año 2012 (74 de la base de la CNV, 9 de la base de bancos y 505 de la base privada) y 417 para el año 2013 (71 de la base de la CNV, 9 de la base de bancos y 337 de la base privada). En las tablas A10 a A12 del Anexo se detallan las características principales agregadas para cada subconjunto de empresas (base de la CNV, BCRA y base privada).

Comparación base AFIP v. muestra de balances. Cruzando los datos de la base de AFIP con la muestra de balances, podemos observar la obtención de resultados relativamente similares entre ambos para 3 indicadores seleccionados, concluyendo en la consistencia de la muestra de balances obtenida. En primer lugar, el impuesto a las ganancias efectivo para la base de AFIP es de 34%, siendo algo menor, de 31,1%, para la muestra de balances obtenidos. En segundo lugar, el impuesto a las ganancias en relación a los ingresos totales fue de 3% en la base de AFIP contra 3,4% observado en la base de balances; y, por último, el impuesto en relación a los activos resultó de 2,7% para la base de AFIP, reduciéndose a 1,8% para la muestra.

La importancia de la muestra en relación a la población total, identificada en las declaraciones juradas agregadas en la base de la AFIP, se observa en la Figura 25. Las empresas de la muestra suman el 26,6% de los activos totales; el 15,2% de los ingresos; el 18,9% de la ganancia contable y el 17,3% del impuesto a las ganancias pagado.

Figura 25. Importancia de las empresas comprendidas en la muestra vs. Empresas comprendidas en la base de AFIP



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Cálculo del AXI y su Efecto Fiscal para la Muestra. Analizando el ajuste por inflación para el agregado de las empresas de la muestra, podemos observar que en el año 2012 este fue positivo para 389 empresas (66,1%) y negativo para 199 (33,9%). Desagregando por los diferentes componentes, el ajuste por inflación estático sumó 876 millones de pesos, aunque el componente más importante fue el de amortizaciones, con 1.134 millones de pesos. En cuanto al ajuste de quebrantos, este sumó 66 millones de pesos. Un punto a destacar es que el ejercicio anterior fue calculado con la inflación del año en curso, sin acumular inflación de los años anteriores. Finalmente, se observó un efecto positivo en el impuesto a la ganancia mínima presunta. Sumando todos los componentes anteriores, para el año 2012 el costo fiscal del agregado de las empresas de la muestra sería de 2.079 millones de pesos.

Para el año 2013 el ajuste por inflación se incrementó notablemente, y 297 empresas mostraron un ajuste positivo (71,2%) y para 120 casos fue negativo (28,8%). Este incremento se dio en todos los componentes: el AXI monetario aumentó a 1.662 millones de pesos; el referido a amortizaciones a 2.754 millones de pesos y, por último, los quebrantos ajustados sumaron 166,9 millones de pesos. La suma total agregó un AXI de 4.583 millones de pesos. De igual forma, el efecto sobre el impuesto a la ganancia mínima presunta sumó 595,9 millones de pesos. Los resultados agregados se pueden observar en el Cuadro 18.

Cuadro 18. Costo fiscal para empresas del total de la muestra (en miles de pesos)

	2013	2012
Activo total	1.121.940.744	898.963.644
Ingresos netos	463.424.616	462.413.399
Ganancias antes de impuestos	65.186.879	51.104.570
Impuesto a las ganancias	23.558.376	15.885.238
Cantidad de empresas	417	588
Costo fiscal	4.583.163	2.079.417
Empresas con AXI negativo	120	199
Empresas con AXI positivo	297	389
Empresas con AXI cero	0	0
AXI monetarios	1.662.171	876.980
Ajuste por amortizaciones	2.754.006	1.134.898
Ajustes Quebrantos	-166.397	-47.604
Efecto GMP	594.986	321.240

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas

En los Cuadros 19, 20 y 21 se exponen los resultados desagregados según las 3 bases obtenidas.

Cuadro 19. Costo fiscal para empresas de la base CNV (en miles de pesos)

En miles	2013	2012
Activo total	350.319.074	260.608.781
Activo corriente	69.065.506	44.828.498
Pasivo Corriente	96.553.878	92.334.881
Ingresos netos	233.392.890	255.897.985
Ganancias antes de impuestos	31.754.389	26.784.273
Impuesto a las ganancias	12.018.430	6.697.947
Cantidad de empresas	71	74
Costo fiscal	560.937	-936.118
Empresas con AXI negativo	32	38
Empresas con AXI positivo	39	36
Empresas con AXI cero	0	0
AXI monetarios	-1.957.138	-1.894.196
Ajuste por amortizaciones	2.421.004	900.936
Ajustes Quebrantos	97.071	57.142
Efecto GMP	294.527	116.150

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas

Cuadro 20. Costo fiscal para empresas de la base BCRA (en miles de pesos)

En miles	2013	2012
Activo total	710.035.853	557.436.086
Ingresos netos	131.184.197	90.948.707
Ganancias antes de impuestos	30.023.820	20.336.694
Impuesto a las ganancias	9.705.642	7.098.674
Cantidad de empresas	9	9
Costo fiscal	4.143.737	2.768.294
Empresas con AXI negativo	0	0
Empresas con AXI positivo	9	9
Empresas con AXI cero	0	0
AXI monetarios	3.995.723	2.735.415
Ajuste por amortizaciones	78.394	32.879
Ajustes Quebrantos	69.620	0
Efecto GMP	271.336	173.607
Expensing	537.860	460.813

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas

Cuadro 21. Costo fiscal para empresas de la base privada (en miles de pesos)

En miles	2013	2012
Activo total	61.585.817	80.918.777
Activo corriente	26.641.092	41.232.330
Pasivo Corriente	30.926.940	40.803.267
Ingresos netos	98.847.529	115.566.707
Resultado del ejercicio	3.408.670	3.983.603
Impuesto a las ganancias	1.834.304	2.088.617
Cantidad de empresas	337	505
Costo fiscal	-121.511	247.241
Empresas con AXI negativo	88	161
Empresas con AXI positivo	249	344
Empresas con AXI cero	0	0
AXI estatico	-376.414	35.761
Ajuste por amortizaciones	254.608	201.082
Ajustes Quebrantos	-294	-9.538
Efecto GMP	29.123	31.483

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas

Las conclusiones más importantes son: en primer lugar se puede observar que el AXI relacionado a los activos y pasivos monetarios es fuertemente negativo para las empresas de la base de la CNV y muy elevado para la base del BCRA, mientras que no es muy significativo para la base privada. Lo anterior se entiende, en primer lugar, debido a que las empresas de la base de la CNV suelen ser más grandes y tener mayor nivel de apalancamiento, lo que se verifica en que el activo monetario es inferior al pasivo monetario. En segundo lugar en que la base del BCRA está compuesta por entidades financieras lo que genera una gran proporción de activos monetarios. En tercer lugar, el ajuste por amortizaciones resulta especialmente importante en la base de la CNV, hecho fundamentado por el elevado componente de activos fijos (y amortizaciones) que tienen las empresas que componen la base.

De forma agregada, el costo fiscal para las empresas de la muestra, en relación al impuesto determinado, se expone en el Cuadro 22, y alcanzó 13,1% en 2012, incrementándose a 19,5% para el año 2013. Desagregando por componente, el ajuste por amortizaciones resulta el más importante (7,1% en 2012 y 11,7% en 2013); seguido por el AXI estático (5,5% en 2012 y 7,1% en 2013) y, finalmente, el ajuste de quebrantos (0,4% en 2012 y 0,7% en 2013). De manera adicional, el efecto del impuesto a la ganancia mínima presunta representó 2% en 2012 y 2,5% en 2013, ambos en relación al monto pagado de impuesto a las ganancias.

Cuadro 22. Costo fiscal para empresas de la muestra (como % del impuesto determinado total)

	2013	2012
Costo fiscal muestra	19,5%	13,1%
<i>AXI monetario</i>	<i>7,1%</i>	<i>5,5%</i>
<i>Ajuste por amortizaciones</i>	<i>11,7%</i>	<i>7,1%</i>
<i>Ajuste quebrantos</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,3%</i>
Efecto GMP	2,5%	2,0%
Expensing	59,8%	66,1%

Fuente: Elaboración propia en base a bases obtenidas.

Expansión. Por último, para estimar el costo fiscal total que se incurriría por permitir el ajuste por inflación, hay que extrapolar los resultados de la muestra con algún tipo de criterio que permita atenuar el sesgo de selección de las muestras de empresas obtenidas. El peso en la base de las empresas de la CNV y del BCRA es determinante, y está compuesto mayoritariamente por empresas grandes, que tienen estructuras patrimoniales particulares que no se manifiestan en el resto de las empresas de la economía. Si bien como se menciona en el trabajo de Artana y Auguste (2006), el óptimo sería extrapolar los resultados mediante un estudio econométrico, por una cuestión de disponibilidad de datos, para el presente trabajo lo hemos realizado mediante un criterio simple. En este sentido, en el Cuadro 23 se muestran los resultados obtenidos extrapolando las empresas de la muestra en relación a la base de AFIP, mediante 4 métodos simples: de acuerdo al nivel de activos, por el nivel de ingreso de las empresas, por la ganancia obtenida y, finalmente, por el impuesto pagado. De acuerdo al método, el costo fiscal oscila, para el año 2012, entre 8,5% y 14,9% (o 0,3% y 0,5% del PBI); y, para 2013, entre 18,8% y 32,9% (o 0,5% y 0,9% del PBI). Analizando la estructura de las empresas, el método de expansión por activos parece ser el que mejor capta las particularidades de las empresas de la base.

Cuadro 23. Costo fiscal extrapolado

	En miles de pesos		Como % del impuesto	
	2013	2012	2013	2012
Por activos	17.221.905	7.813.712	18,8%	8,5%
Por ingresos	30.151.838	13.680.123	32,9%	14,9%
Por ganancia	24.201.173	10.980.260	26,4%	12,0%
Por impuesto	26.479.094	12.013.771	28,9%	13,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Acumulado. Finalmente, se calculó el ajuste por inflación que resultaría de la inflación acumulada durante más de un periodo. Para este cálculo, se fijó como inicio el año 2011, por lo que los resultados del año 2012 incluyen la inflación acumulada de 2 años y 3 años para el 2013. Este efecto no impacta en el AXI estático pero si tiene una influencia en el resto, y es especialmente importante en el ajuste de amortizaciones. Como se observa en el Cuadro 24, el costo fiscal para las empresas de la muestra se incrementa a 21% en 2012 y a 26,2% en 2013, siendo especialmente importante el efecto en el ajuste por amortizaciones que asciende a 15,1% en 2012 y a 18,4% en 2013. De igual forma, al acumular el ajuste en los activos, también se incrementa el efecto sobre el impuesto a la ganancia mínima presunta.

Cuadro 24. Costo fiscal para las empresas de la muestra (acumulado)

	2013	2012
Costo fiscal muestra	26,2%	21,0%
<i>AXI estático</i>	<i>7,1%</i>	<i>5,5%</i>
<i>Ajuste por amortizaciones</i>	<i>18,4%</i>	<i>15,1%</i>
<i>Ajuste por quebrantos</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,4%</i>
Efecto GMP	3,4%	2,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Al igual que en el apartado anterior, con los criterios simples de extrapolación, el costo fiscal resultante para 2012 se incrementa a un valor de entre 13,7% y 24%; y entre 25,3% y 44,3% para 2013 (ver Cuadro 25).

Cuadro 25. Costo fiscal extrapolado (acumulado)

	En miles de pesos		Como % del impuesto	
	2013	2012	2013	2012
Por activos	23.235.557	12.556.035	25,3%	13,7%
Por ingresos	40.680.445	21.982.907	44,3%	24,0%
por ganancia	32.651.890	17.644.435	35,6%	19,2%
Por impuesto	35.725.230	19.305.207	38,9%	21,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Expensing. Tomando los datos de los balances obtenidos para calcular el AXI, se estimó también el costo fiscal de aplicar un mecanismo de incentivo fiscal a la inversión, más precisamente el llamado "expensing". La amortización instantánea de la inversión permite deducir como gasto un porcentaje (100% si es total) de la inversión realizada en el año de concretarse la inversión. El saldo remanente (0% si es total) se deprecia normalmente. En este caso, la empresa puede deducir en valor presente la totalidad de la inversión y ello hace que el valor de la productividad marginal del capital se iguale a $(r+d)$ como si no hubiera impuestos (excepto los que gravan a rentas extraordinarias). Para el cálculo del costo fiscal: $CF = Inversión_t * 0.35$.

Esta incentivo fiscal generalizado para todas las actividades de la economía tiene ventajas respecto de otras alternativas como la exención del impuesto o la posibilidad de deducir una tasa de retorno imputada sobre el capital propio. En el primer caso, la exención se extiende también a las ganancias extraordinarias que pueda obtener la empresa y en el segundo alcanza a todo el stock de capital, incluyendo de esta forma a las inversiones viejas. El "expensing" pone el foco en la inversión nueva.

En el Cuadro 26 se muestran los principales resultados para la muestra: la sumatoria del costo fiscal del "expensing" ascendería a 10.492 millones en 2012 y a 14.098 millones en 2013; representando un 66,1% del impuesto a las ganancias recaudado en 2012 (en las empresas de la muestra) y 59,8% en 2013. Un punto a destacar es que, del mencionado costo fiscal, solo el imputado por YPF representó el 46,8% en 2012 y el 58,7% en 2013.

Al igual que con el AXI, haciendo una extrapolación simple del resultado de la muestra, obtenemos que el costo fiscal estimado ascendió a un valor de entre 43% y 75% en 2012 y entre 57,7% y 101,1% en 2013 (o 1.6% y 2.8% del PBI). Aquí también, dada la estructura patrimonial de las empresas de la muestra consideramos que la extrapolación por activos debería ser la más adecuada.

Cuadro 26. Costo fiscal de aplicar amortización instantánea (en miles de pesos)

	2013	2012
Bancos	537.860	460.813
Empresas de cap. cerradas	1.724.744	1.714.257
Empresas grandes (base CNV)	11.836.064	8.317.598
Total	14.098.668	10.492.668
Como % del imp. a las ganancias	59,8%	66,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Cuadro 27. Costo fiscal extrapolado de aplicar amortización instantánea

	En miles de pesos		Como % del impuesto	
	2013	2012	2013	2012
Por activos	52.977.805	39.427.733	57,7%	43,0%
Por ingresos	92.752.703	69.029.450	101,1%	75,2%
por ganancia	74.447.343	55.406.031	81,1%	60,4%
Por impuesto	81.454.655	60.621.091	88,8%	66,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP y de las bases obtenidas.

Por último, también realizamos un ejercicio de estimación del costo fiscal de aplicar amortización instantánea aunque restringiendo el incentivo fiscal a los fondos propios de cada empresa. Dada la disponibilidad de datos, este ejercicio solo fue posible con la base de la CNV, aunque la mencionada base representó el 79,2% del total del costo fiscal del expensing en 2012 y el 83,9% en 2013. El resultado obtenido fue que, en el flujo de caja, los fondos propios computables ascendieron al 96,4% del expensing estimado para 2012 y del 96,9% para 2013.

6. Derechos de exportación

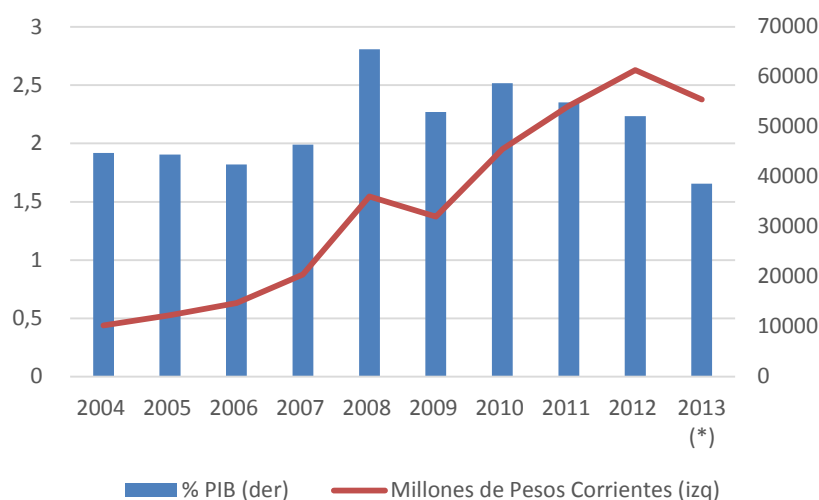
6.1. Introducción

Según el Decreto. N° 509/07 y sus modificaciones los derechos de exportación gravan la exportación para consumo. Su base imponible general es el valor FOB descontado el valor CIF de las mercaderías importadas temporariamente contenidas en el producto exportado y los propios derechos y demás tributos que gravan la exportación. Adicionalmente se encuentran los productos agrícolas incluidos en la Ley N° 21.453 y el Gas Natural.

Los derechos de exportación actualmente gravan con distintas alícuotas, según el Nomenclador común del Mercosur. Para los principales productos agrícolas y derivados comprendidos en la Ley N 21.453, los Derechos de Exportación son los que se indican en el Cuadro 28.

Desde hace una década los derechos de exportación representan una importante fuente de recursos para el Tesoro Nacional. Su recaudación se ha ubicado sostenidamente por encima del 1.5% del PIB, con picos de 2.7% durante el año 2008. Sin embargo, desde el año 2010 se ha evidenciado una merma sostenida desde un 2.5% al 1.6% en 2013 y más aún entre 2012 y 2013 su recaudación cayó hasta en términos nominales producto del descenso en los precios de los commodities. (Ver Figura 26). Sobre los recursos tributarios totales, entre 2009 y 2013 tuvieron una participación promedio de 9.2%, aunque en 2013 se había reducido al 6%. Los derechos de exportación que mayor proporción de la recaudación aportan son los productos de las industrias alimentarias, las bebidas, los líquidos alcohólicos y vinagres, el tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados, los productos minerales, los productos del reino vegetal, y el material de transporte.

Figura 26. Recaudación por Derechos de Exportación. En % PIB (2004) y en valores corrientes. Años 2013



Fuente: Elaboración propia en base a MECON

Cuadro 28. Principales Alícuotas de los derechos de exportación.⁵⁹

Nomenclatura Común Mercosur	DESCRIPCION	Derechos de exportacion (%)
1001.10.90	Trigo duro, excluido para siembra	23
1001.90.90	Trigo, los demás. Excluido para siembra	23
1005.90.10	Maíz los demás. En grano (1)	20
1005.90.90	Maíz, los demás. Excluidos los granos	20
1101.00.10	Harina de trigo	13
1201.00.90	Habas de soja, excluido para siembra	35
1206.00.90	Semilla de girasol, excluido para siembra (2)y(3)	32
1208.10.00	Harina de habas de soja	32
1507.10.00	Aceite de soja en bruto	32
1507.90.11	Aceite de soja refinado, envasado	32
1507.90.19	Aceite de soja refinado, a granel	32
1507.90.90	Aceite de soja, los demás	32
1512.11.10	Aceite de girasol	30
1512.19.11	Aceite de girasol o cártamo refinado, envasado	30
1512.19.19	Aceite de girasol o cártamo refinado, los demás	30
1517.90.10	Mezclas de aceites refinados, envasados (4)	32
1517.90.90	Mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería o galletería (6)	20
1901.20.00	Las demás mezclas y preparaciones a base de harina, almidón o fécula (6)	5
1901.90.90	Harina y "pellets" de soja	5
2304.00.10	Tortas y expellers de soja	32
2304.00.90	Tortas, harinas y "pellets" de girasol	32
2306.30.10	Expellers de girasol	30
2306.30.90		30
(1)	Excepto maíz pisingallo que tributara un derecho de exportación de 5%.	
(2)	Excepto semilla de girasol tipo confitería, que tributara un derecho de exportación de 10%.	
(3)	Excepto semilla de girasol descascarada, que tributara un derecho de exportación de 5%.	
(4)	Únicamente las mezclas que contengan aceite de soja.	
(5)	Excepto las mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja, que tributaran un derecho de exportación del 32%.	
(6)	Excepto preparaciones a base de harina de trigo (excluidas las pastas en forma de discos y demás formas solidas similares y preparaciones para la elaboración de tortas, bizcochuelos y productos de repostería similares, en envases de contenido neto inferior o igual a 1 Kg.) con agregado de aditivos y/o ingredientes, incluso de sal en cualquier proporción, que tributaran un derecho de exportación del 18%.	

⁵⁹ Ver Ley N 21.453

6.2. Algunos aspectos conceptuales

Usualmente existen distintos argumentos que intentan justificar la implementación de impuestos a las exportaciones. Según Garriga y Rosales (2008) se pueden identificar los siguientes:

- **Términos de intercambio.** Cuando un país grava un bien y tiene poder en el mercado internacional, mejoran los términos de intercambio para el país exportador. En este caso, por cada unidad exportada el país podrá aumentar la cantidad importada y entonces, aumenta el bienestar. Pero para la mayoría de los países en desarrollo sus exportaciones solo representan una pequeña fracción de la oferta mundial del bien gravado. En estas condiciones para tener un impacto favorable sobre los términos de intercambio, los países en desarrollo deberían hacer un acuerdo colusivo y establecer un impuesto uniforme a las exportaciones del mismo bien.
- **Estabilización de los precios y de los ingresos de exportación.** Como consecuencia de la imperfección de los mercados de capitales, la inestabilidad de los ingresos de exportación puede reducir significativamente el bienestar económico. Puede desalentar las decisiones de inversión, llevar a una mala asignación de recursos y afectar adversamente el crecimiento. Por otra parte la inestabilidad de los ingresos provenientes de exportaciones significa un aumento en el costo de suavizar la trayectoria del consumo. Esto impacta negativamente en los productores de exportables.
- **Control de la presión inflacionaria.** Un impuesto a las exportaciones reduce el precio doméstico del bien gravado. Entonces, parcialmente se reduce la presión inflacionaria que pudieran generar los mayores precios externos. Este es un efecto puntual ya que la inflación de todos los meses obedece a otros factores y no puede resolverse con una baja de algunos precios de productos exportables en un mes. Además, en el largo plazo, un impuesto a las exportaciones podría generar cierta presión inflacionaria, al reducirse los incentivos a invertir en el sector gravado, en este escenario la oferta del bien caería y esto provocaría un incremento en el precio.
- **Protección de industria.** El argumento de protección de la industria se basa en suponer que los países especializados en sectores de poco valor agregado quedan encerrados en una estructura productiva que lleva a menores tasas de crecimiento que aquellos países especializados en productos de mayor valor agregado. Al reducir el precio del producto exportable aumenta la protección efectiva de las empresas que lo utilizan como insumo. Sin embargo, existe el riesgo de que los impuestos a las exportaciones y otros tipos de subsidios incentiven el desarrollo de industrias ineficientes que dependan permanentemente de la asistencia de políticas públicas para sostenerse y obliguen a mantener los subsidios por largos períodos. Además, este tipo de políticas no respeta las normas de la Organización Mundial de Comercio.
- **Recaudación.** Para muchos países en desarrollo que presentan debilidades en sus administraciones tributarias y en su situación fiscal, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios es una fuente de recaudación “fácil”. En general los países en desarrollo encuentran en las exportaciones primarias una base imponible fácilmente explotable. Los impuestos sobre las exportaciones tienen ventajas administrativas sobre

los impuestos que gravan los ingresos de los productores (especialmente cuando hay una gran cantidad de pequeños productores). Los costos de monitoreo de un impuesto sobre las exportaciones son bajos. Sin embargo, la recaudación de los impuestos sobre las exportaciones puede estar sujeta a fluctuaciones por la volatilidad de los precios internacionales, por cambios en la oferta y por variaciones en el tipo de cambio real.

- **Ganancias extraordinarias.** Algunos países gravan las exportaciones de bienes primarios durante períodos de boom en los precios o a partir de una devaluación. Así, el impuesto sobre las exportaciones funciona como un impuesto sobre las ganancias extraordinarias. Ahora bien, si se gravan las ganancias extraordinarias cuando hay una devaluación, deberían otorgarse subsidios cuando el tipo de cambio está sobrevaluado. Dada la alta variabilidad del precio internacional de muchos bienes exportables, un esquema de impuestos y subsidios podría redundar en un incremento en el bienestar pero ello requiere de una estimación adecuada de la tendencia de largo plazo del precio.
- **Impacto redistributivo del impuesto sobre las exportaciones.** La identificación del beneficiario del impuesto sobre las exportaciones requiere conocer quién es el propietario de los factores utilizados en el sector gravado, quienes son los consumidores domésticos que se benefician con la reducción del precio del bien exportable y cómo distribuye el gobierno el producido del impuesto. La remuneración a los factores utilizados en la producción del bien gravado cae al igual que el precio de dicho bien. En la medida en que los sectores de menores ingresos sean los principales oferentes de mano de obra no calificada, que no existan normativas que incidan sobre las remuneraciones (como salario mínimo) y que el desempleo sea alto, un impuesto sobre las exportaciones de bienes primarios hará caer el ingreso de los sectores más pobres. Al mismo tiempo la reducción en el precio doméstico del bien gravado aumentará el poder de compra de ricos y pobres en alguna proporción que deberá evaluarse en cada caso. El efecto final dependerá de la manera en la que el gobierno distribuya el producido de la recaudación.
- **En resumen.** No parece haber argumentos de peso que justifiquen el uso de retenciones a las exportaciones más allá de su aporte a los ingresos fiscales. Además, debe señalarse que la reducción de precio al productor que generan las retenciones afecta en mayor medida a los productores ubicados en zonas marginales que tienen mayores costos o menor rendimiento en su cosecha.

6.3. Costo fiscal de una reducción en las retenciones

En esta parte se evaluará el impacto de retirar los derechos de exportación vigentes en la Argentina siguiendo la metodología de Porto (2009). A diferencia del artículo citado, en este caso se evaluará el efecto del retiro del tributo sobre la totalidad de los bienes (no sólo la cadena agroindustrial), aunque manteniendo una alícuota del 15% en los diferentes rubros de soja (harina, pellets, porotos y aceite) y girasol (semillas y aceite) por un mero objetivo recaudatorio y con la intención de reducir los efectos sustitución que podrían generarse con un cambio más drástico en los precios relativos. Adicionalmente, se consideró la misma elasticidad (4%) para el sector agropecuario y se realizó el supuesto de elasticidad nula para la oferta en manufacturas y

otros primarios, para establecer un cálculo de mínimo recupero estimado. A diferencia del modelo original, el denominado “efecto indirecto 1.b”, que hacía referencia al subsidio que reciben los consumidores por los precios internos más bajos que los internacionalmente transados, no fue considerado. Por último, se aclara que el cálculo se realizó para valores de 2013.

De esta forma, se estimó que la pérdida neta para los distintos niveles de gobierno consolidados sería de \$17.793 millones, en caso de realizarse el esquema de reforma propuesto en el párrafo anterior (ver Cuadro 29). En este escenario, la pérdida de recaudación directa sería compensada parcialmente por el aumento de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, Bienes Personales, Inmobiliario Rural y otros tributos (los cuales, siguiendo la metodología de Porto, no se discriminan, más allá del nivel de gobierno al que pertenecen). La caída en los ingresos representa un 32,08% de lo tributado en concepto de Derechos de Exportación durante 2013.

Cuadro 29. Impacto Fiscal de la reforma de Derechos de Exportación.

Retenciones	-38.483
Ganancias	8.889
Bienes Personales	66
Inmobiliario Rural	1.486
Otros Tributos Nacionales	7.443
Otros Tributos Subnacionales	2.805
Neto	-17.793

Fuente: Elaboración propia en base a Porto (2009), Mecon, AFIP e Indec.

7. Impuestos a la riqueza o a la herencia

7.1. Aspectos conceptuales

Boadway et al (2011) hacen un resumen de la literatura sobre este tipo de impuestos. Por un lado, los impuestos a la herencia pueden llevar a una doble tributación en la medida en que el ahorrista haya pagado impuestos sobre el retorno de su ahorro o sobre las ganancias de capital.

En principio, existen buenos argumentos para gravar los bienes patrimoniales. En términos de eficiencia, las distorsiones son menores que en el caso de aquellos que gravan las transacciones o los ingresos. En términos de equidad, toda vez que estos bienes son una manifestación de riqueza podría pensarse que su efecto es progresivo. Sin embargo este efecto no es tan claro, en especial cuando se gravan patrimonios cuya elasticidad de demanda respecto del ingreso no siempre es superior a la unidad en los tramos superiores de la distribución del ingreso (los automotores son un buen ejemplo de este fenómeno y, aunque quizás menos evidente, los inmuebles también).

Los impuestos a la riqueza presentan algunas dificultades: es necesario valorar los activos y el problema radica en que algunos son más fáciles de valorar (y auditar que otros),⁶⁰ y ese proceso de valuación es costoso para el fisco y/o para el contribuyente.

En el caso de los impuestos a la herencia se debe definir si se grava en cabeza del receptor (los herederos que habitualmente están gravados a tasas marginales más bajas) y si se trata igual a las transferencias intencionales (que benefician tanto al donante como al receptor) de las accidentales (por muerte inesperada). Hay argumentos en ambas direcciones. Un impuesto sobre las accidentales debería tener menos costo de bienestar porque no altera las decisiones del fallecido, pero al mismo tiempo, desde la óptica de la equidad, las transferencias intencionales le proporcionan bienestar a los dos.

La mayoría de los países de la OECD ha abolido los impuestos a la riqueza u obtiene recaudaciones muy bajas. Ha habido cierto escepticismo sobre su capacidad para redistribuir la riqueza. Si se utilizan por una razón de equidad, la cobertura de bienes incluidos debe ser amplia (incluyendo activos en el exterior y aquellos que son difíciles de valorar).

En resumen se pueden clasificar los países en tres grupos (con algunas superposiciones):

- Aquellos que gravan la riqueza en forma anual (poco usual, la aplican España, Francia, Noruega y Suiza).
- Aquellos que gravan los activos al transferirlos (la mayoría de los países adopta esta opción).
- Aquellos que gravan el incremento del valor de los activos al transferirlos (también es usual cuando se vende un activo, pero menos habitual en donaciones o herencias).

Finalmente, los impuestos a la propiedad alcanzan algunas manifestaciones de la riqueza (en general los inmuebles) y son utilizados por los gobiernos subnacionales. Si son proporcionales

⁶⁰ Hay activos con cotización de mercado pero muchos que no tienen esa referencia clara (entre otros, acciones de empresas cerradas, obras de arte, inmuebles).

pierde relevancia si se cobran al dueño o al inquilino y en general su justificación es que son un candidato natural para el financiamiento de los gobiernos locales dado que los inmuebles “no se pueden mover”.

Los intentos de justificarlos por razones de eficiencia o de equidad tienen muchos problemas. Desde la óptica del principio del beneficio no hay una relación clara entre valor de los inmuebles y bienes públicos locales. Y desde la óptica de la equidad no se justifica concentrarse en gravar una manifestación parcial de la riqueza.

7.2. Imposición sobre el patrimonio en la Argentina

Impuestos Nacionales. En la Argentina, a nivel nacional se cobran dos impuestos sobre el patrimonio: el Impuesto a los Bienes Personales y la contribución para el Fondo para Educación y Promoción Cooperativa. Si bien en la clasificación internacional se los incluye dentro del mismo grupo, no fueron tenidos en cuenta dentro de este grupo el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias ni el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles.

Bienes Personales. La Ley 23.966 establece el pago de impuesto por la posesión de bienes personales al finalizar cada año (siendo ésta la base imponible). Están exentos los bienes gravados cuyo valor en conjunto sea igual o inferior a \$305.000.

Las alícuotas correspondientes a Personas físicas domiciliadas en el país y sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país y en el exterior, son de 0,50% (cuando el valor total de los bienes gravados se ubique entre \$305.000 y \$750.000), 0,75% (cuando el valor total de los bienes gravados se ubique entre \$750.000 y \$2.000.000), 1,00% (cuando el valor total de los bienes gravados se ubique entre \$2.000.000 y \$5.000.000) y 1,25% (cuando el valor total de los bienes gravados se ubique por encima de los \$5.000.000). Para los sujetos radicados en el exterior por los bienes situados en el país, la alícuota aplicable será de 1,25% o 2,50%, según corresponda a personas físicas o empresas. Por último, para los responsables sustitutos la misma es de 0,50%.

Fondo para Educación y Promoción Cooperativa. La Ley 23.427 de 1986 establece una contribución especial sobre los capitales de las cooperativas. La base imponible es el capital cooperativo que surge de la diferencia entre el activo y pasivo al fin de cada período anual. Quedan exentos de este tributo los bienes situados en Tierra del Fuego, las acciones y demás participaciones en el capital de otras entidades sujetas al impuesto sobre los capitales y las cuotas partes de fondos comunes de inversión y las cuotas sociales de cooperativas.

La alícuota es del 2% y se abonan 11 anticipos mensuales del 9% en carácter de pago a cuenta. El pago del impuesto sobre los Créditos y Débitos puede tomarse como pago a cuenta de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas.

El Cuadro 30 resume la recaudación de los impuestos al patrimonio en la Argentina, incluyendo también los que recaudan los gobiernos subnacionales.

Cuadro 30. Recaudación de impuestos sobre la propiedad en Argentina.

Concepto	\$	% PIB
Total	33.166	0,99
Nacionales	10.471	0,31
Fdo. p/ Educación y Prom. Cooperativa	175	0,01
Bienes personales	10.296	0,31
Provinciales	22.694	0,68
Inmobiliario	14.038	0,42
Automotor	8.656	0,26

Fuente: Mecon.

Comparación Internacional. Los impuestos sobre la propiedad en Argentina ocupan un lugar reducido en comparación con otras categorías de impuestos. No obstante, esto no quita que la presión tributaria bajo esta clasificación pueda ser considerada (moderadamente) elevada (ver Cuadro 31).

Cuadro 31. Comparación internacional: recaudación de impuestos patrimoniales como % del PIB (año 2011).

País	%PIB
Argentina (2013)	0,99
Chile	0,63
Mexico	0,20
Bolivia	0,01
Brazil	1,13
Colombia	1,28
Costa Rica	0,25
Panamá	0,62
Paraguay (2010)	0,27
Peru	0,18
Uruguay	1,94
Venezuela (2010)	0,02
Latinoamérica (media)	0,63
Latinoamérica (media, s/Arg.)	0,54
Latinoamérica (mediana)	0,44
Latinoamérica (mediana, s/Arg.)	0,26
OECD (media)	1,26
OECD (mediana)	1,10

Fuente: Mecon, CIAT, OECD.

8. Opciones para la reforma del Impuesto a los Ingresos Brutos: IVA provincial⁶¹

En este trabajo no se incluyen los impuestos provinciales o municipales. Pero dada la importancia de Ingresos Brutos y de los problemas que genera se analiza a continuación una posible sustitución de este gravamen por un impuesto menos distorsivo, como puede ser un IVA Provincial o un impuesto a las ventas minoristas.

El impuesto a los Ingresos Brutos es difícil de distinguir por parte de los votantes. Quizás esa sea la explicación para la decisión de la mayoría de las provincias (la excepción más notoria es la Ciudad de Buenos Aires) de no favorecer al consumo de algunos alimentos con reducciones en la alícuota que grava a la etapa final (ver Cuadro 32).

Cuadro 32. Alícuotas vigentes en 2014 en Ingresos Brutos

Alícuotas de Impuesto a los Ingresos Brutos	CABA	PBA	Resto del país
VENTAS MINORISTAS			
Alimentos	3,2%	5,0%	3,5%
- Carnes, Pan, Leche, Fideos, Huevos, Hortalizas y frutas frescas	2,0%	5,0%	3,4%
- Resto alimentos	4,8%	4,9%	3,5%
Productos no alimenticios	4,60%	4,04%	3,53%
VENTAS MAYORISTAS DE ALIMENTOS	5,00%	5,00%	3,38%

Una reforma que sustituya el gravamen actual por uno menos distorsivo enfrenta varios desafíos. Por un lado, debe resolver complejos problemas de economía política. A su vez, el impacto sobre la distribución personal y regional del ingreso podría ser diferente. Para estimar el impacto sobre la distribución regional de los ingresos fiscales se necesita estimar el origen regional de la recaudación tributaria del IVA nacional. Esto dará una aproximación de los ingresos que cada provincia percibiría si se decide reemplazar el impuesto a los ingresos brutos por el IVA provincial.

Un IVA provincial tiene algunos problemas. Para minimizar las distorsiones, tiene que ser un impuesto al consumo final. Una opción es gravar las ventas interprovinciales, pero esto requiere que la provincia donde se realiza el consumo reembolse a las empresas todos los créditos de IVA pagados (incluidos los pagados a otras provincias). Algunas provincias pueden ser reacias a reembolsar el impuesto pagado a otras provincias, especialmente si están cortas de fondos. Sin embargo, en Argentina, si las provincias están dispuestas a aceptar una base de impuesto similar al IVA nacional, sería posible adoptar una cámara de compensación de créditos del IVA

⁶¹ Artana et al (2012) incluye varias propuestas de reforma de la tributación subnacional.

añadiendo los IVA provinciales a la liquidación del impuesto federal. Esto, proporcionará otra fuente de información para reducir la elusión fiscal y la posibilidad de incluir al gobierno federal como árbitro en la cámara de compensación.

A diferencia del impuesto a los Ingresos Brutos que no es visible para los consumidores, los impuestos sobre el consumo tienen la ventaja de ser transparente para el usuario final. Sin embargo, el Cuadro 33 muestra un problema ante una posible sustitución en el caso argentino: la diferencia en las tasas del nuevo impuesto puede animar el arbitraje fiscal entre las provincias. Por lo tanto, sería aconsejable reducir al mínimo las disparidades en las tasas y compensar a las provincias que pierden con otra fuente de ingresos.

Como se vio en el capítulo correspondiente, el IVA nacional tiene una tasa general del 21%, pero algunos bienes (generalmente alimentos) se gravan en el 10,5% y muchos bienes y servicios están exentos. El mejor indicador de su base imponible es el consumo. Como este agregado macroeconómico no se encuentra disponible a nivel geográfico (a través de cuentas nacionales), se estimaron aquí los consumos de cada provincia a través de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del año 2012 publicada por el INDEC (Cuadro 33, Columna 1). Además, para realizar la simulación es necesario distinguir los bienes gravados por el IVA a diferentes alícuotas y los bienes exentos. Para ello se utilizó nuevamente la ENGHo, de la cual se obtuvieron las participaciones relativas de cada uno de los rubros de gastos para simular una recaudación promedio ponderada (ver Cuadro 34).

El Cuadro 33 compara la distribución regional de un IVA provincial que replica el IVA nacional con las recaudaciones equivalentes de Ingresos Brutos de cada provincia con datos para el año 2013. En promedio, se requeriría un impuesto adicional del 6.5% sobre el IVA nacional para garantizar los mismos ingresos por el impuesto a los Ingresos Brutos actual, pero hay diferencias importantes entre provincias (Columna 5). Por ejemplo, hay nueve provincias que pueden equiparar a las recaudaciones actuales con una menor tasa del 5% y hay otras cuatro que necesitan tasas superiores al 8.5% para mantener las recaudaciones. La mayoría de las ganadoras son provincias pobres que reciben grandes transferencias del resto del país, y entre las perdedoras están las productoras de petróleo que perderán base imponible cuando la base imponible se desplace desde la producción hasta el consumo final. Entre las grandes provincias, la Ciudad de Buenos Aires perdería con el cambio que refleja la importante contribución de los servicios, mientras que la Provincia de Buenos Aires ganaría modestamente con el cambio.

Cuadro 33. Recaudación efectiva de IIBB versus un IVA teórico a nivel federal

	Consumo	IVA Encuesta	IVA Escalado en base a recaudación	Recaudación IIBB	IIBB Prom Efec [4]/[1]	IVA Average Rate [2]/[1]	IVA Efectivo [3]/[1]
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
CABA	220,141,871.23	32,918,771.14	18,816,194.71	30,527,843.52	13.9%	14.95	8.55
Buenos Aires	878,644,848.48	146,172,752.27	83,551,568.70	49,524,800.00	5.6%	16.64	9.51
Catamarca	12,016,477.69	1,992,675.33	1,139,002.63	584,790.29	4.9%	16.58	9.48
Córdoba	166,308,051.19	27,152,467.20	15,520,206.01	10,141,164.00	6.1%	16.33	9.33
Corrientes	39,606,310.46	6,570,011.16	3,755,383.48	1,083,877.00	2.7%	16.59	9.48
Chaco	24,898,141.77	4,215,226.78	2,409,401.24	1,486,104.89	6.0%	16.93	9.68
Chubut	33,165,478.42	5,631,582.08	3,218,982.40	1,944,051.13	5.9%	16.98	9.71
Entre Ríos	49,315,624.43	8,272,135.59	4,728,308.76	2,082,230.00	4.2%	16.77	9.59
Formosa	17,015,332.40	2,907,298.96	1,661,796.64	512,775.12	3.0%	17.09	9.77
Jujuy	26,628,514.55	4,334,394.20	2,477,516.70	798,020.00	3.0%	16.28	9.30
La Pampa	9,997,709.44	1,648,039.09	942,010.39	875,450.00	8.8%	16.48	9.42
La Rioja	11,151,291.29	1,898,212.16	1,085,007.99	314,510.00	2.8%	17.02	9.73
Mendoza	75,944,138.98	12,691,851.27	7,254,594.76	5,535,100.00	7.3%	16.71	9.55
Misiones	30,377,655.59	5,043,505.37	2,882,840.88	2,112,000.21	7.0%	16.60	9.49
Neuquén	23,552,296.27	3,968,728.17	2,268,503.94	3,225,967.23	13.7%	16.85	9.63
Río Negro	23,936,823.55	3,992,606.72	2,282,152.79	1,583,128.03	6.6%	16.68	9.53
Salta	51,526,656.32	8,572,418.35	4,899,948.79	1,855,598.03	3.6%	16.64	9.51
San Juan	26,243,987.27	4,274,684.09	2,443,386.72	1,083,149.41	4.1%	16.29	9.31
San Luis	18,937,968.83	3,206,933.03	1,833,065.88	1,187,974.56	6.3%	16.93	9.68
Santa Cruz	26,532,382.73	4,587,760.04	2,622,339.27	1,822,513.74	6.9%	17.29	9.88
Santa Fé	168,230,687.62	27,688,703.54	15,826,715.86	9,102,139.27	5.4%	16.46	9.41
Santiago del Estero	24,225,219.02	4,154,031.40	2,374,422.28	760,826.92	3.1%	17.15	9.80
Tucumán	59,505,597.51	9,721,904.94	5,556,989.22	3,397,721.33	5.7%	16.34	9.34
Tierra del Fuego	10,189,973.08	1,655,194.38	946,100.32	1,081,779.34	10.6%	16.24	9.28
Total	2,028,093,038.11	333,271,887.27	190,496,440.35	132,623,514.02	6.5%	16.43	9.39

Fuente: Elaboración Propia en base a ENGHo 2012

Cuadro 34 Estructura de consumos según tratamiento en Impuesto al Valor Agregado, por provincia. Año 2012

	Share_Exentos	Share_Reducidos	Share_Incrementados	Share_General	Total
	0%	11%	27%	21%	
CABA	23.7%	10.8%	1.1%	64.4%	100.0%
Buenos Aires	13.1%	16.4%	1.8%	68.7%	100.0%
Catamarca	10.2%	23.0%	2.2%	64.6%	100.0%
Córdoba	15.2%	15.5%	2.5%	66.8%	100.0%
Corrientes	12.9%	17.5%	2.4%	67.2%	100.0%
Chaco	9.3%	23.1%	5.0%	62.7%	100.0%
Chubut	13.6%	12.7%	2.8%	70.9%	100.0%
Entre Ríos	12.5%	16.6%	2.5%	68.4%	100.0%
Formosa	9.6%	19.5%	2.5%	68.4%	100.0%
Jujuy	11.5%	23.9%	3.2%	61.4%	100.0%
La Pampa	15.4%	14.2%	3.3%	67.1%	100.0%
La Rioja	9.6%	20.7%	3.4%	66.3%	100.0%
Mendoza	13.9%	14.2%	2.0%	69.9%	100.0%
Misiones	10.9%	22.4%	3.9%	62.8%	100.0%
Neuquén	12.5%	16.0%	2.6%	68.9%	100.0%
Río Negro	14.3%	13.9%	2.5%	69.3%	100.0%
Salta	11.9%	19.3%	2.8%	66.0%	100.0%
San Juan	13.1%	20.6%	3.3%	63.0%	100.0%
San Luis	10.8%	18.3%	2.1%	68.8%	100.0%
Santa Cruz	12.1%	11.9%	1.4%	74.5%	100.0%
Santa Fe	14.4%	15.8%	2.3%	67.5%	100.0%
Santiago del Estero	7.4%	23.1%	2.3%	67.2%	100.0%
Tucumán	11.4%	22.8%	2.1%	63.7%	100.0%
Tierra del Fuego	18.1%	10.3%	2.0%	69.6%	100.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a ENGHo 2012

Por último, debe decirse que dados los niveles de eficiencia recaudatoria del fisco argentino, para alcanzar una alícuota efectiva sobre el consumo de 6,5% que permita recaudar el mismo monto que el actual esquema de Ingresos Brutos, es necesario una alícuota estatutaria de 11,4%. De esta forma el impacto fiscal sería nulo, aunque con grandes ventajas en términos de eficiencia y administración tributaria.

Anexo

Tabla A1. Distribución del Ingreso per cápita familiar (ipcf) y el consumo per cápita familiar (cpcf). En pesos del año 2012

Decil	ipcf	cpcf
1	386	565
2	648	748
3	875	981
4	1127	1107
5	1402	1342
6	1700	1458
7	2035	1845
8	2549	2101
9	3415	2743
10	6327	4675

Fuente: Elaboración Propia en base a ENGH 2012

Tabla A2. Artículos exentos del Impuesto al Valor Agregado según Ley N° 23.349/86 y Decreto 280/97
Tabla A3. Artículos con alícuota diferencial en el Impuesto al Valor Agregado según Ley N° 23.349/86 y Decreto 280/97

Texto de la Ley	Captación en la ENGH 2012
ARTICULOS EXENTOS (Art. 7)	
a) Libros, folletos, impresiones similares y publicaciones cuya actividad no sea producción editorial	Diarios y publicaciones periódicas, Textos de estudio y libros (excluye libros escolares)
b) Sellos de correo, timbres fiscales y análogos, sin obliterar, de curso legal o destinados a tener curso legal en el país de destino; papel timbrado, billetes de banco, títulos de acciones o de obligaciones y otros títulos similares, excluidos talonarios de cheques y análogos.	Estampilla postal, envío de cartas, postales y otras transacciones financieras
f) El agua ordinaria natural, la leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, cuando el comprador sea un consumidor final, el Estado nacional, las provincias, municipalidades o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia, comedores escolares o universitarios, obras sociales o entidades comprendidas en los incisos e), f), g) y m) del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y las especialidades medicinales para uso humano cuando se trate de su reventa por droguerías, farmacias u otros establecimientos autorizados por el organismo competente, en tanto dichas especialidades hayan tributado el impuesto en la primera venta efectuada en el país por el importador, fabricante o por los respectivos locatarios en el caso de la fabricación por encargo.	Agua mineral, Leche común entera, Leche común descremada, Leche larga vida entera, Leche larga vida descremada, Leche en polvo entera o descremada, Alergia, Alimentos para lactantes, Antibióticos y antisépticos, Anticonceptivos, Antiinflamatorios, Cardíacos, Dermatológicos, Diabetes, Diarrea, Digestivos, Fiebre o dolor, homeopáticos y hierbas medicinales, Nervios, Oncológicos, Presión, Productos dietéticos, Tiroides y hormonas, Tos, Vacunas y sueros, Vitaminas o tónicos y Otros medicamentos.

Tabla A3. Artículos con alícuota diferencial en el Impuesto al Valor Agregado según Ley N° 23.349/86 y Decreto 280/97

Texto de la Ley	Captación en la ENGH 2012
ALÍCUOTA REDUCIDA DEL 10,5% (Art 28)	
Carnes y despojos comestibles de los animales mencionados en el punto anterior (bovinos, ovinos, camélidos y caprinos), frescos, refrigerados o congelados que no hayan sido sometidos a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.	Carne vacuna, fresca, congelada o semipreparadas, Carne porcina u ovina, fresca o congelada, Otras carnes frescas o congeladas, Fiambres, embutidos y procesados en base a carne.
Frutas, legumbres y hortalizas, frescas, refrigeradas o congeladas, que no hayan sido sometidas a procesos que impliquen una verdadera cocción o elaboración que los constituya en un preparado del producto.	Frutas frescas o congeladas, Arvejas secas, Lentejas secas, Porotos secos, Otras legumbres secas, Arvejas en conserva, Choclo en conserva, Lentejas en conserva, Porotos en conserva, Otras legumbres en conserva, Verduras, tubérculos y legumbres frescos o congelados
Miel de abejas a granel	Miel y similares
Granos —cereales y oleaginosos, excluido arroz— y legumbres secas —porotos, arvejas y lentejas.	Arvejas secas, Lentejas secas, Porotos secos, Otras legumbres secas, Arvejas en conserva, Choclo en conserva, Lentejas en conserva, Porotos en conserva, Otras legumbres en conserva, Avena, Cereales en grano, Cereales inflados, Harina de trigo, Mezcla de harina para pizza, ñoquis, torta frita, Mezcla de cereales y fibras o frutas, Sémola y semolín, Otras harinas, Surtidos de harinas y Aceitunas.
Harina de trigo, comprendida en la Partida 11.01 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)	Harina de trigo
Pan, galletas, facturas de panadería y/o pastelería y galletitas y bizcochos, elaborados exclusivamente con harina de trigo, sin envasar previamente para su comercialización, comprendidos en los artículos 726, 727, 755, 757 y 760 del Código Alimentario Argentino.	Productos de panadería y pastelería
ALÍCUOTA INCREMENTADA 27%	

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

Esta alícuota se incrementará al veintisiete por ciento (27%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y demás prestaciones comprendidas en los puntos 4, 5 y 6, del inciso e) del artículo 3º, cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a vivienda o casa de recreo o veraneo o en su caso, terrenos baldíos y el comprador o usuario sea un sujeto categorizado en este impuesto como responsable inscripto o se trate de sujetos que optaron por el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes.	Agua corriente Electricidad (kw), Gas natural por red domiciliaria (m3)
---	---

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

Tabla A4. Puntos de Contribuciones que pueden acreditarse contra el pago de IVA

Jurisdicción	Puntos Porcentuales	Jurisdicción	Puntos Porcentuales
1 CIUDAD AUTONOMA BS AS	0,00%	45 LA RIOJA - Ciudad de La	7,60%
2 BUENOS AIRES - Gran Bs. As.	0,00%	46 LA RIOJA - Resto La Rioja	8,65%
3 BUENOS AIRES - 3° Cinturón	0,85%	47 MENDOZA - Gran	4,00%
4 BUENOS AIRES - Resto de Bs. As.	1,90%	48 MENDOZA - Resto	5,05%
5 BUENOS AIRES - Patagones	2,95%	49 MISIONES - Posadas	9,70%
8 BUENOS AIRES – Villarino		50 MISIONES - Resto	10,75%
6 BUENOS AIRES - Carmen de Patagones	4,00%	51 NEUQUEN - Ciudad del	4,00%
9 CATAMARCA - Gran Catamarca	7,60%	52 NEUQUEN - Centenario	
10 CATAMARCA - Resto de Catamarca	8,65%	55 NEUQUEN - Resto	5,05%
12 FORMOSA - Ciudad de Formosa	10,75%	53 NEUQUEN - Cutral-Co	8,65%
28 CHACO - Gran Resistencia	9,70%	54 NEUQUEN - Plaza Huincul	
14 CHACO - Resto Chaco	11,80%	57 RIO NEGRO - Viedma	4,00%
21 CORDOBA - Gran Córdoba	1,90%	58 RIO NEGRO - Alto Valle	
22 CORDOBA - Resto Córdoba	2,95%	59 RIO NEGRO - Resto Río	5,05%
18 CORDOBA – Pocho		56 RIO NEGRO - Sur hasta	8,65%
19 CORDOBA - San Alberto		60 SALTA - Gran Salta	9,70%
20 CORDOBA - San Javier		61 SALTA - Resto Salta	10,75%
7 CORDOBA - Cruz del Eje		62 SAN JUAN - Gran San	5,05%
15 CORDOBA - Río Seco	7,60%	63 SAN JUAN - Resto San	7,60%
16 CORDOBA – Tulumba		64 SAN LUIS - Ciudad de San	4,00%
13 CORDOBA – Sobremonte		65 SAN LUIS - Resto San Luis	5,05%
23 CORRIENTES – Esquina	7,60%	66 SANTA CRUZ - Caleta	8,65%
24 CORRIENTES – Sauce		67 SANTA CRUZ - Río	
25 CORRIENTES - Curuzú Cuatiá		68 SANTA CRUZ - Resto	9,70%
26 CORRIENTES - Monte Caseros		69 SANTA FE - General	7,60%
27 CORRIENTES - Resto Corrientes	9,70%	70 SANTA FE - San Javier	
11 CORRIENTES - Ciudad de Corrientes		72 SANTA FE - 9 de Julio	
29 CHUBUT - Rawson/Trelew	7,60%	73 SANTA FE - Vera	
30 CHUBUT - Resto Chubut	8,65%	71 SANTA FE - Santa	2,95%
33 ENTRE RIOS – Paraná	2,95%	74 SANTA FE - Resto Santa	
34 ENTRE RIOS - Resto Entre Ríos	4,00%	75 SGO. DEL ESTERO –	10,75%
31 ENTRE RIOS - Federación	7,60%	76 SGO. DEL ESTERO - Ojo	7,60%
32 ENTRE RIOS - Feliciano		77 SGO. DEL ESTERO –	
35 JUJUY - Ciudad de Jujuy	9,70%	78 SGO. DEL ESTERO -	
36 JUJUY - Resto Jujuy	10,75%	79 TIERRA DEL FUEGO -	8,65%
43 LA PAMPA - Santa Rosa/Toay	2,95%	80 TIERRA DEL FUEGO -	
37 LA PAMPA - Chical-Co	5,05%	81 TIERRA DEL FUEGO -	9,70%
38 LA PAMPA – Chalileo		82 TUCUMAN - Gran	7,60%
39 LA PAMPA – Puelen		83 TUCUMAN - Resto	8,65%
40 LA PAMPA - Limay-Mahuida			
41 LA PAMPA – Curaco			
42 LA PAMPA - Lihuel-Calel			

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

Tabla A5. Monotributo. Monto del Impuesto

Categoría	Ingresos Brutos	Componente Impositivo	Componente Previsional (1)	Obra Social (1)	Total
B	Hasta \$ 48.000	\$ 39	\$ 157	\$ 233	\$ 429
C	Hasta \$ 72.000	\$ 75	\$ 157	\$ 233	\$ 465
D	Hasta \$ 96.000	\$ 128	\$ 157	\$ 233	\$ 518
E	Hasta \$ 144.000	\$ 210	\$ 157	\$ 233	\$ 600
F	Hasta \$ 192.000	\$ 400	\$ 157	\$ 233	\$ 790
G	Hasta \$ 240.000	\$ 550	\$ 157	\$ 233	\$ 940
H	Hasta \$ 288.000	\$ 700	\$ 157	\$ 233	\$ 1,090
I	Hasta \$ 400.000	\$ 1600	\$ 157	\$ 233	\$ 392

(1) Excluido para quienes además trabajan en relación de dependencia.

Tabla A6. Categorías de Autónomos

Cat.	Actividad	Renta de Referencia	Aporte Mensual
I	Personas físicas que ejerzan profesiones u oficios y productores de seguros con ingresos anuales hasta \$20.000. Comerciantes con sumas de hasta \$25.000 por año. Aquellos que adhieran voluntariamente al sistema previsional (religiosos, directivos de cooperativas que no perciben retribución, amas de casa, profesionales o personas que aportan a cajas especiales, titulares de condominios sin tareas de dirección).	1.873,41	599,48
II	Personas físicas que ejerzan profesiones u oficios y productores de seguros que superen como ganancias anuales los 20.000 pesos. Comerciantes que superen los \$25.000 anuales.	2.622,76	839,28
III	Directores, administradores y conductores de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo, con rentas por año inferiores o iguales a 15.000 pesos.	3.746,82	1.198,98
IV	Directores, administradores y conductores de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo con ingresos entre \$15.001 y \$30.000, inclusive.	5.994,90	1.918,36
V	Directores, administradores y conductores de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo con entradas superiores a los 30.000 pesos.	8.242,98	2.637,76

Tabla A7. Escalas del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas

Ganancia neta Imponible acumulada		Pagarán		
Más de \$	A \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	10.000	-	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2300	19	20.000
30.000	60.000	4200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	en adelante	28.500	35	120.000

Fuente: infoleg.gov.ar

Tabla A8. Deducciones del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas

Entre \$15.000 y \$25.000 brutos mensuales	CONCEPTO DEDUCIBLE	IMPORTE DE LA RETENCIÓN MENSUAL
	Ganancia no imponible	\$ 1.555,20
	Cónyuge	\$ 1.728,00
	Hijo	\$ 864,00
	Otras cargas	\$ 648,00
	Deducción especial	\$ 7.464,96

Mayor \$25.000 brutos mensuales	CONCEPTO DEDUCIBLE	IMPORTE DE LA RETENCIÓN MENSUAL
	Ganancia no imponible	\$ 1.296,00
	Cónyuge	\$ 1.440,00
	Hijo	\$ 720,00
	Otras cargas	\$ 540,00
	Deducción especial	\$ 6.220,80

Patagonia	CONCEPTO DEDUCIBLE	IMPORTE DE LA RETENCIÓN MENSUAL
	Ganancia no imponible	\$ 1.684,80
	Cónyuge	\$ 1.872,00
	Hijo	\$ 936,00
	Otras cargas	\$ 702,00
	Deducción especial	\$ 8.087,04

Fuente: AFIP.

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

Tabla A9. Resultado neto e impuesto determinado por actividad económica. Base AFIP.

Actividad económica	Presentaciones	Resultado neto				Impuesto determinado	
		Utilidad		Pérdida			
		Casos	Importe	Casos	Importe	Casos	Importe
TOTAL	243.064	161.079	289.381	51.425	41.987	146.999	91.777
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	26.207	18.376	12.474	5.511	3.038	17.733	4.168
B - Pesca y servicios conexos	344	167	134	128	369	161	47
C - Explotación de minas y canteras	1.079	607	28.265	337	2.116	594	9.565
D - Industria manufacturera	32.203	24.091	74.059	5.036	10.835	23.697	24.815
E - Electricidad, gas y agua	815	434	4.272	318	5.292	128	930
F - Construcción	21.442	11.663	11.637	5.068	2.410	11.141	3.955
G - Comercio al por mayor y al por menor	48.229	36.835	38.994	6.906	2.449	36.088	13.057
H - Servicios de hotelería y restaurantes	6.743	3.181	1.474	2.447	816	3.100	495
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	16.655	11.030	27.246	3.438	5.677	10.704	8.814
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	6.099	3.170	44.646	2.104	3.543	2.818	14.971
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	47.716	30.563	20.418	11.372	2.752	29.582	6.616
L - Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	309	152	1.138	104	204	62	5
M - Enseñanza	2.156	1.405	956	453	94	945	122
N - Servicios sociales y de salud	7.958	5.673	6.381	1.411	425	5.130	1.622
O - Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	25.049	13.715	17.284	6.773	1.948	5.109	2.594
Otras actividades	60	17	3	19	18	7	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP para el año 2012.

Tabla A10. Principales indicadores de los balances obtenidos en la CNV

En miles	2013	2012
Activo total	350.319.074	260.608.781
Activo monetario	69.065.506	44.828.498
Pasivo Monetario	96.553.878	92.334.881
Ingresos netos	233.392.890	255.897.985
Ganancias antes de impuestos	31.754.389	26.784.273
Impuesto a las ganancias	12.018.430	6.697.947
Cantidad de empresas	71	74

Fuente: Elaboración propia en base a datos a CNV.

Tabla A 11. Principales indicadores de los balances obtenidos en la base del BCRA

	2013	2012
Activo total	710.035.853	557.436.086
Ingresos netos	131.184.197	90.948.707
Ganancias antes de impuestos	30.023.820	20.336.694
Impuesto a las ganancias	9.705.642	7.098.674
Cantidad de empresas	9	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Tabla A12. Principales indicadores de los balances obtenidos de base privada (empresas de capital cerrado)

En miles	2013	2012
Activo total	61.585.817	80.918.777
Activo monetario	26.641.092	41.232.330
Pasivo Monetario	30.926.940	40.803.267
Ingresos netos	98.847.529	115.566.707
Resultado del ejercicio	3.408.670	3.983.603
Impuesto a las ganancias	1.834.304	2.088.617
Cantidad de empresas	337	505

Fuente: Elaboración propia en base a consultora privada

Referencias Bibliográficas

- Alfaro, L., y A. Charlton. 2008. *Growth and the quality of foreign direct investment: Is all FDI equal?* CEP Discussion Paper No. 830.
- Antón.A. 2014. *The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality.* IZA Journal of Labor & Development. 3:20
- Artana, D. 2007. *Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana.* Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre.
- Artana, D. 2011. *El costo marginal social de los fondos públicos. El caso argentino.* (Mimeo).
- Artana, D. 2013. *Una evaluación del potencial recaudatorio de una reforma que unifique la tasa del IVA en México.* Trabajo realizado para el BID.
- Artana, D. 2014. *La eficacia de los incentivos fiscales. El caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana.* Trabajo realizado para el BID. Septiembre.
- Artana, D. y S. Auguste. 2006. *Efectos de la inflación sobre el impuesto a las ganancias de las empresas.* FIEL. (mimeo).
- Artana D. e I. Templado, 2011. *Is The Argentine Revenue Effort “Too” High?* En A. Porto y F. Navajas (Editores) Progresos en economía del sector público. Ediciones EDICON. Buenos Aires.
- Artana, D. e I. Templado. 2012. *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Abril.
- Artana D., M. Cristini y C. Moskovits. 2011. *Los automóviles y los impuestos: los beneficios de la renovación del parque y los obstáculos para lograrlo.* FIEL (mimeo).
- Artana, D., S. Auguste, M. Cristini, C. Moskovits e I. Templado. 2012. *Subnational Revenue Mobilization in Latinamerica and Caribbean Countries. The Case of Argentina.* IDB-Working Paper Series No. IDP-WP-297.
- Auerbach, A. 1979. *Wealth Maximization and the Cost of Capital.* Quarterly Journal of Economics. 93 (3). Pp. 433-446.
- Auerbach, A., M. Devereux and H. Simpson. 2011. *Taxing Corporate Income.* In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. Recaudar no basta, los impuestos como instrumento de desarrollo.
- Banks, J. and P. Diamond. 2011. *The Base for Direct Taxation.* In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Bebczuk, R. and E. Cavallo. 2014. *Is Business Savings None of Our Business?* IDB-Working Paper Series No. IDP-WP-523. July.
- Bird, R. 2011. *Commentary on Crawford, Keen and Smith.* In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.

- Blanchard O, Wolfers J. 2000. *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence*. Econ J 110:C1-C33
- Boadway, R. E. Chamberlain and C. Emmerson. 2011. *Taxation of Wealth and Wealth Transfers*. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Bolnick, B. 2004. *Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region*. Study prepared for AID by the Nathan-MSI Group. February.
- Bondonio, D. y R. Greenbaum. 2007. *Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies*. Regional Science and Urban Economics. 37. 121-136.
- 2012. *Revitalizing regional economies through enterprise support policies: an impact evaluation of multiple instruments*. European Urban and Regional Studies. <http://eur.sagepub.com/content/early/2012/03/29/0969776411432986>
- Bronzini R. y G. De Blasio. 2006. *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992*. Journal of Urban Economics. No. 60. 327-349.
- Caiumi, A. 2011. *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach: An application to the regional tax incentives for business investments in Italy*. OECD Taxation Working Papers No. 5. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>
- Cnossen, S. 2010. *Excise Taxation in Australia*. In Melbourne Institute - Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference.
- Crawford, I., M. Keen and S. Smith. 2011. *Value Added Tax and Excises*. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Cruces G, Galiani S, Kidyba S. 2010. *Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes*. Labour Econ 17:743-749 Publisher Full Text January 2010 Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Daveri F, Tabellini G, Bentolila S, Huizinga H. 2000. *Unemployment, growth and taxation in industrial countries*. Econ Policy 15(30):47-104
- Devereux, M. P., R. Griffith y H. Simpson, H. 2007. *Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities*. Journal of Public Economics, 91, 413-435.
- Diamond, P. and J. Mirrlees. 1971. *Optimal Taxation and Public Production I. Production Efficiency. II Tax Rules*. American Economic Review. 61. 8-27 and 261-78.
- Dickson, I. and D. White. 2011. *Commentary on Crawford, Keen and Smith*. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report. Oxford University Press.
- Fernández Felices, Diego, Isidro Guardarucci y Jorge Puig, 2014a. *Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino*. Documento de trabajo N° 105, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Fernández Felices, Diego, Isidro Guardarucci y Jorge Puig, 2014b. *Impuestos y distribución del ingreso en Argentina: análisis y propuestas de reforma para el sistema tributario*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (mimeo).

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas FIEL. 2006. La presión tributaria sobre el sector formal de la economía. Buenos Aires.
- Garriga, Marcelo y Walter Rosales, 2008. *Efectos Asignativos, Distributivos y Fiscales de las Retenciones a las Exportaciones*. Documento de Trabajo N° 75. Departamento de Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, Leonardo, 1998. *Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino*, en FIEL. La reforma tributaria en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gasparini, Leonardo, 1999. *Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina*. en FIEL. La distribución del ingreso en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Givord, P. 2011. *Essays on Four Issues on Public Policy Evaluation*. Tesis Doctoral. Junio.
- Golosov, M. N. Kocherlakota and A. Tsyvinski. 2003. *Optimal Indirect and Capital Taxation*. Review of Economic Studies. 70 (3), July. Pp. 569-587.
- Gravelle, J. 2011. *Corporate Tax Incidence: A Review of Empirical Estimates and Analysis*. Congressional Budget Office. Working Paper 2011-01. June.
- Gruber J. 1994. *The incidence of mandated maternity benefits*. American Economic Review 84:622-641 PubMed Abstract
- Gruber, J. 2011. *Commentary on Crawford, Keen and Smith*. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report*. Oxford University Press.
- Harberger, A.C. 1962. *The Incidence of the Corporation Income Tax*. Journal of Political Economy. 70 (3), pp. 215-240.
- Harberger, A.C. 1980. *Tax Neutrality in Investment Incentives*. En Aaron, H. y Boskin, M (Eds.) The Economics of Taxation. The Brookings Institution.
- Harberger, A.C. 1984. *Tax Policy in a Small Open Developing Economy*. Conference on "Financial Crisis, Foreign Assistance and Domestic Resource Mobilization in the Caribbean Basin", Columbus, Ohio.
- Harrison, A. y A. Rodríguez-Claire. 2010. *Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries*. En D. Rodrik y M. Rosenzweig (eds). Handbook of Development Economics. Vol.5. North Holland.
- Hausman, R. y D. Rodrik. 2006. *Doom to choose*. Kennedy School of Government, Harvard University, September.
- Heady, C. 2010. *Directions in Overseas Tax Policy*. In Melbourne Institute - Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference.
- Heckman J. and Pagés C. 2004. *Introduction*. In: Heckman J. and Pagés C. (eds) Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean, Chicago: University of Chicago Press.
- Katz L. 1998. Wage subsidies for the disadvantaged. In: Freeman R, Gottschalk P (eds) Generating Jobs, New York: Russell Sage
- Keen, M. 2002. *Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful*. National Tax Journal 54(2): 757-62.

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

- Klemm, A. and S. Van Parys. 2010 . *Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives*". IMF Working Paper. WP/09/136. Washington, July.
- Kolko, J. y D. Neumark. 2010. *Do some enterprise zones create jobs?*. Journal of Policy Analysis and Management. 29 (1), 5-38.
- Kugler A, Jimeno JF and Hernanz V. 2002. *Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms*. IZA Discussion Paper No. 657
- Ministerio de Economía de la Nación Argentina- 2012. *Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional (Actualizado al 31 de diciembre de 2012)*. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaria de Hacienda
- Mirrlees, James, 2011. *Tax By Design: The Mirrlees Review*. In Mirrlees J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (Editors). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Report*. Oxford University Press.
- Mirrlees, James, 2011. *Dimension of Tax Design*. Institute for Fiscal Studies. Oxford University Press.
- Neumark D. and W. Wascher. 2007. *Minimum Wages and Employment* , IZA Working Paper.
- Pack, H. y K. Saggi. 2006. *Is there a case for industrial policy? A critical survey*. The World Bank Research Observer, 21(2), 267–297.
- Pessino, C. y Gill, I. 1996. *Determinants of labor demand: estimating the benefits of labor policy reform*. U.C.E.M.A. Documento de trabajo N° 114
- Porto, Alberto 2009. *Efecto Fiscal de los Impuestos Sobre las Exportaciones (Retenciones)*. Fundamentos Para el Desarrollo Sostenido y Sustentable de la Agroindustria, Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina. Noviembre de 2009.
- Saez, E. 2002. *The Desirability of Commodity Taxation under Non-linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes*. Journal of Political Economy. 83 (2), February. Pp. 217-230.
- Secretaría de Hacienda. 2013. *Estimación de los gastos tributarios para 2012-2014*.
- Stiglitz, J. 1973. *Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital*. Journal of Public Economics. 2 (1), February. Pp. 1-34.
- Zee, H., J. Stotsky and E. Ley. 2002. *Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries*. World Development. Pp 1497-1516.

El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo

Estas empresas creen en la importancia de la investigación económica privada en la Argentina

Patrocinantes FIEL



AMARILLAGAS



AACS
Asociación Argentina de
Corredores de Seguros



Banco Ciudad



BANCO COMAFI

BBVA Francés

BANCO HIPOTECARIO
S.A.

BAYER

BOGUER S.A.

BOLLAND



BRINKS

BUNGE



CARTELLONE
ENERGÍA Y
CONCESIONES S.A.



CERVECERÍA
ARGENTINA ISENBECK



DUKE
ENERGY



ENAP SIPETROL



FIRMENICH S.A.I.YC.



GRIMOLDI



HLB PHARMA
GROUP



INVECO CONSULTING
S.A.



Patrocinantes FIEL

