

## Análisis descriptivo de la evolución de la estructura tributaria Argentina (2004-2017).<sup>1</sup>

Eliana Scialabba<sup>2</sup>

---

### Resumen

Entre 2004 y 2017, se incrementó la presión tributaria a nivel nacional en Argentina, pasando del 20,3% del PBI en 2004 al 24,4% del PBI en 2017 y alcanzando el máximo que representó casi el 26% del PBI en el año 2015. Dicha situación se produjo por varias cuestiones, entre ellas la implementación de cambios legislativos, la falta de actualización de algunos impuestos y la imposibilidad de indexar por inflación.

Por otra parte, la recaudación tributaria se concentra en los ingresos generados por impuestos indirectos, dotando al sistema de alta regresividad, aún cuando existen impuestos internos para compensar dicha regresividad. Finalmente, se puede observar que también tienen una alta participación los impuestos sobre la renta y sobre la nómina y fuerza de trabajo.

**Palabras claves:** impuestos, estructura tributaria, presión tributaria

**Recibido:** 01 de octubre 2018. **Aceptado:** 15 de noviembre 2018

---

<sup>1</sup> Instituto de Economía (INECO), Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Trabajo realizado en el marco del proyecto ACyT A19E01, Tasa impositiva óptima y recaudación fiscal: estimación de la curva de Laffer para la economía Argentina, 2004-2017.

<sup>2</sup> Magister en Economía por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Argentina. Correo electrónico: [escialabba@uade.edu.ar](mailto:escialabba@uade.edu.ar).

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, el sistema tributario presenta características complejas, las cuales, en numerosos casos, son el resultado de soluciones de emergencia ante situaciones económicas y fiscales críticas, que se han transformado en permanentes (Scialabba *et.al*, 2018). Por ejemplo, la suba al 21% de Impuesto al Valor Agregado (IVA) o la creación del impuesto al cheque entre otros (Artana *et. al*, 2015), fueron imposiciones que se planificaron por un corto período de tiempo, pero en la actualidad representan una proporción importante de la recaudación total. Asimismo, en un escenario de alta inflación, con alícuotas dadas, se incrementó el nivel de ingresos en términos nominales.

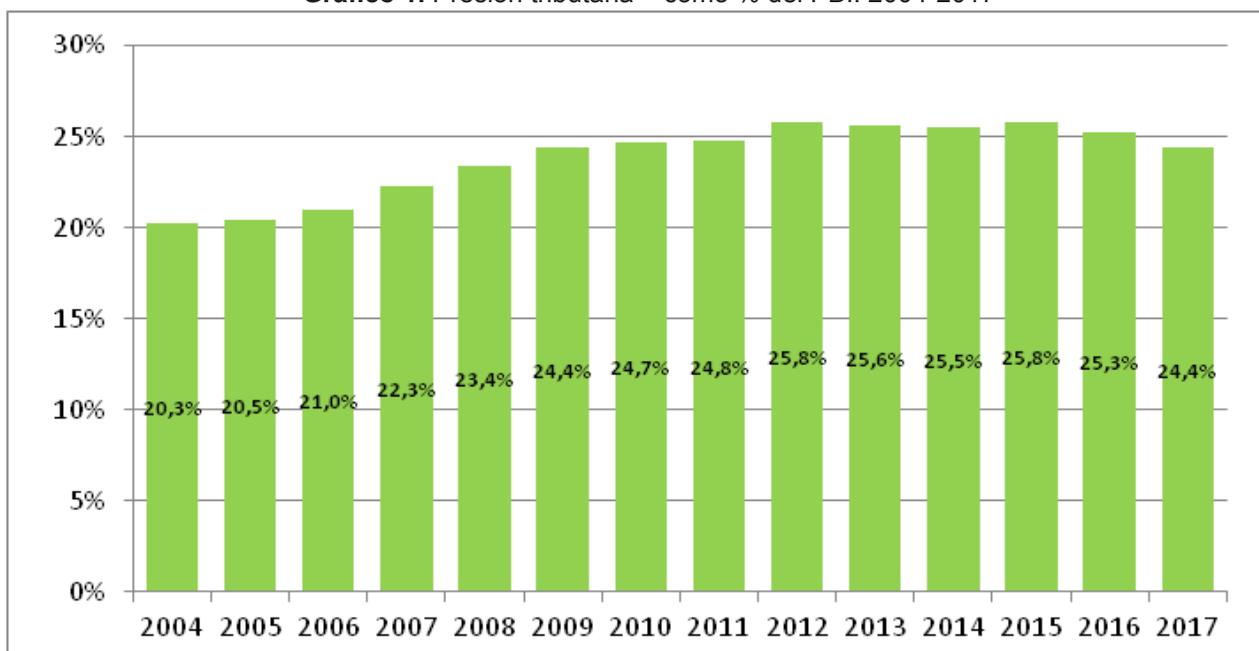
Por otra parte, existen algunos tributos más relacionados con la tendencia del ciclo económico (IVA, Ganancias, Nominas y fuerza de trabajo), otros más en línea con el desempeño del resto del mundo (comercio exterior) y algunos cuyo comportamiento no se encuentra influido por el ciclo (Impuestos a la propiedad). No obstante, la mayor proporción de ingresos tributarios se encuentra en línea con la evolución del nivel de actividad.

De la conjunción entre los cambios legislativos implementados, la falta de actualización de algunos impuestos y la imposibilidad de indexar por inflación, se observa en Argentina un fuerte incremento de la presión tributaria a nivel nacional, pasando del 20,3% del PBI en 2004 al 24,4% del PBI en 2017, alcanzando el máximo, casi el 26% del PBI, en el año 2015.

Dicha alza de la presión tributaria, concentrada en fuertes incrementos de impuestos al trabajo, entre otros, han determinado un esquema de incentivos que promueve la evasión y la informalidad, arrojando la economía informal a un tercio de los trabajadores (Bertranou, Casanova, 2013). Ya los autores clásicos como Smith y Say plantearon que las altas tasas impositivas erosionaban la base imponible sujeta a impuestos, dado que se generaban incentivos para que los agentes económicos se desvíen hacia la economía informal (Say, 1971; Smith, 1976).

En dicho contexto, se analiza la evolución de la estructura tributaria a nivel agregada y de acuerdo a la clasificación del FMI, con el objetivo de analizar cuáles son las principales

**Gráfico 1.** Presión tributaria – como % del PBI: 2004-2017



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda e INDEC

fuentes de recursos que explican el alza de la presión tributaria en el período correspondiente a 2004–2017. Por último, se presentan las consideraciones finales.

### Evolución de la estructura tributaria

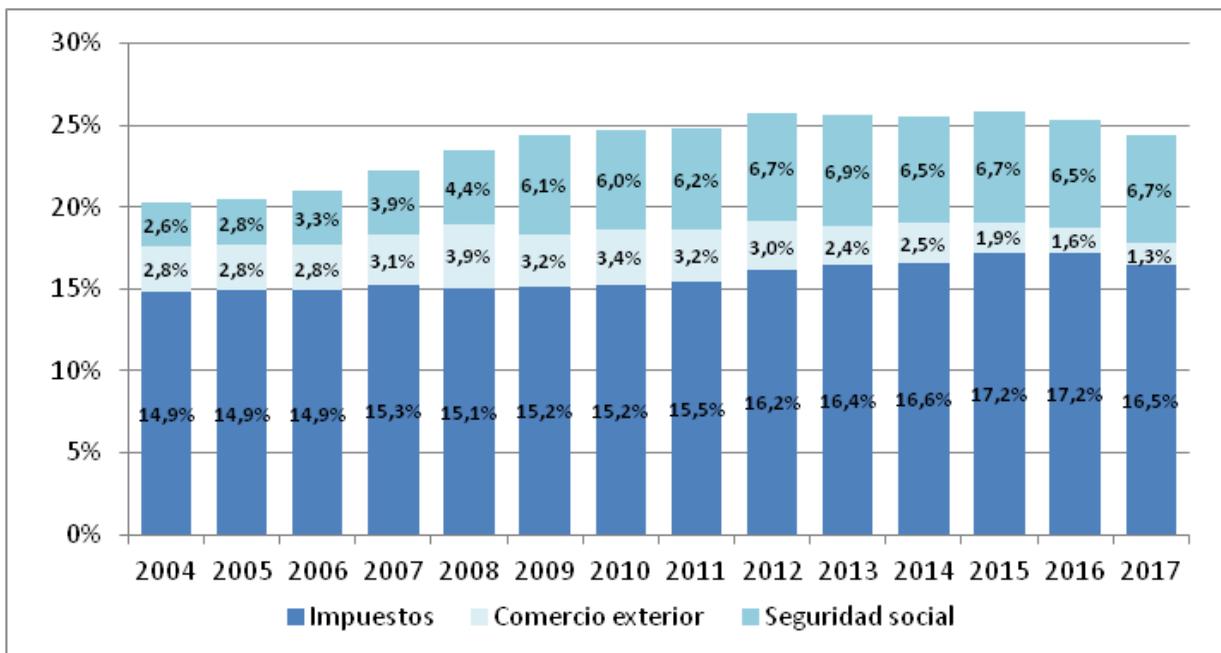
Durante la década de 1990 y hasta principios de los 2000, la presión tributaria presentaba un comportamiento estable, en torno a 17 puntos del PBI (Ministerio de Hacienda, 2013).

A partir del año 2003 la presión tributaria, definida como recursos tributarios dividido PBI

nominal, comienza a incrementarse, como se observa en el gráfico 1. La tendencia al alza se mantuvo de manera constante a partir del año 2004, donde representaba el 20% del PBI, alcanzando en el año 2017 el 24% del PBI (dicha proporción se incrementa al 29% si no son considerados los ingresos originados en el Régimen de Sinceramiento Fiscal), con un máximo del 25% en los años 2012 y 2015.

De acuerdo al Ministerio de Hacienda (2013), este aumento de la presión tributaria se explica por la recuperación económica, que re

**Gráfico 2.** Presión tributaria por tributo – como % del PBI: 2004-2017



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda e INDEC

dundó en el aumento de las bases imponibles de diferentes tributos. No obstante, a partir del año 2007 el aumento del nivel de precios también expandió notablemente dicha base.

Si se desagregan los tributos de acuerdo a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en impuestos, derechos sobre comercio exterior y seguridad social, el alza de la presión tributaria procede del aumento en la recaudación de impuestos y seguridad social.

Se puede observar en el gráfico 2 que si bien los impuestos han incrementado su participación en el PBI, el mayor aumento de la presión tributaria se ha verificado en los aportes y contribuciones de la seguridad social, que han pasado de 2,6% al 6,7% del PBI, entre 2004 y 2017.

Respecto a los ingresos provenientes de la seguridad social debe considerarse que el 20 de noviembre de 2008 se sancionó la Ley 26.425, mediante la cual se unificó el Siste-

ma Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En consecuencia, se eliminó el régimen de capitalización y fue absorbido y sustituido por el régimen de reparto, de donde proviene gran parte del alza de los ingresos de dicho agregado.

### Presión tributaria desagregada

A fin de analizar cuáles son los tributos que explican la mayor proporción del aumento de la presión tributaria se considera necesario realizar alguna desagregación para clasificarlos.

Históricamente los tributos se clasificaban en directos e indirectos, según la relación existente entre los contribuyentes de hecho (quien ingresa al fisco el valor del tributo) y de derecho (quien se encuentra gravado por ley) -cuando ambos contribuyentes constituían la misma persona, entonces, el impuesto recibía la denominación de directo- (Ministerio de Hacienda, 2013). No obstante, en la actualidad, se utiliza la clasificación sugerida por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2001), en el cual se agrupan los tributos según la materia gravada, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.** Clasificación impositiva según el FMI

Clasificación	Impuestos Comprendidos (a nivel Nacional)
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	Impuesto a las Ganancias
	Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos
	Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta
Impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo	Aportes Personales
	Contribuciones Patronales
	Régimen para Trabajadores Autónomos
Impuestos sobre la Propiedad	Impuesto sobre los Bienes Personales
	Contribución Especial sobre el Capital de Cooperativas
	Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas
	Impuestos sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operaciones
Impuestos sobre los bienes y servicios	Impuesto al Valor Agregado (IVA)
	Impuestos Internos sobre bienes y servicios
	Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural
	Impuestos a la Energía Eléctrica (Fondo Nacional de Energía Eléctrica y Fondo Empresa Servicios Públicos S.E. Prov. de Santa Cruz)
	Impuesto adicional de Emergencia sobre Cigarrillos
	Fondo Especial del Tabaco
	Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos
	Impuesto a los Videogramas Gravados
	Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual
	Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor
	Impuesto sobre Naftas y Gas Natural destinado a GNC
	Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo
	Impuesto sobre el Abono de Telefonía Celular
Impuestos sobre el comercio y las transacciones Internacionales	Derechos de Importación
	Derechos de Exportación
	Tasa Estadística
	Impuesto a los Pasajes Aéreos al Exterior
Otros	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. (Monotributo)

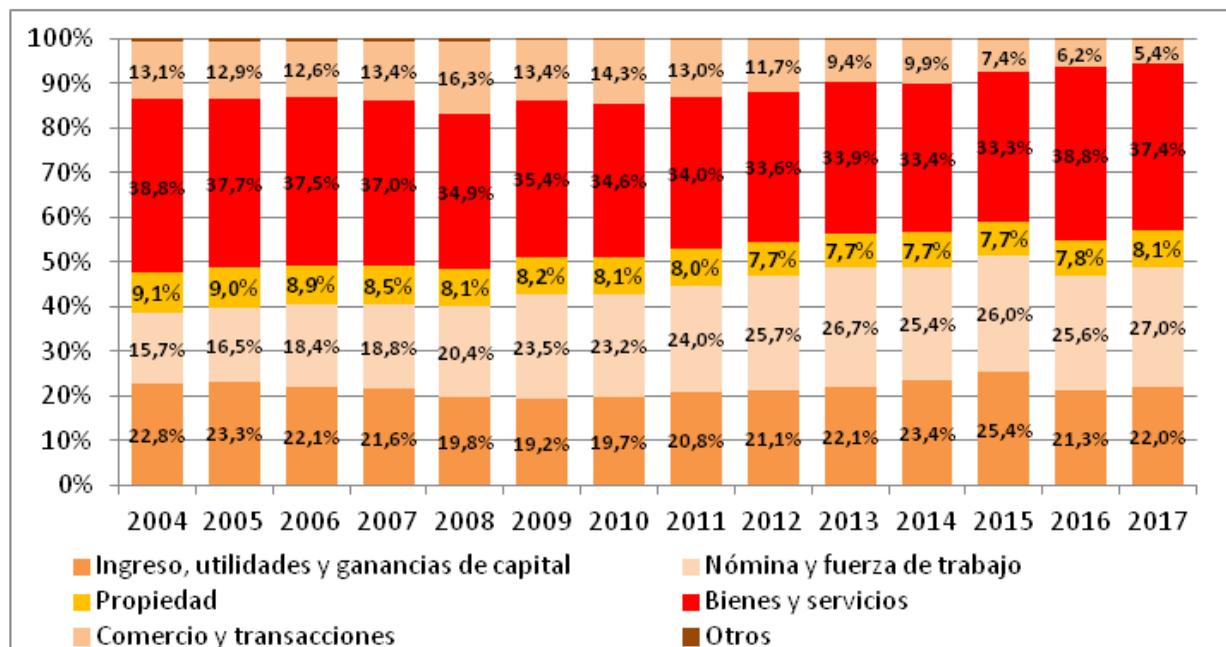
**Fuente:** Secretaría de Hacienda en base a FMI.

Según la clasificación del FMI, se observa que para el período analizado la imposición sobre los bienes y servicios ha generado la mayor proporción de los ingresos tributarios (destacándose el IVA), explicando más de un tercio del total de la recaudación (gráfico 3) y aumentando su participación en más de 4 puntos porcentuales a partir del año 2016. Estos resultados se explican por el alza del consumo en términos nominales, y en menor medida por la suba de la recaudación del IVA tras la eliminación de la devolución del 5% del impuesto para las compras realizadas con tarjeta de débito, lo cual se compensó, entre otras cosas, con el establecimiento de un reintegro del impuesto a

los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y a los jubilados.

De estos resultados es posible concluir que el régimen impositivo del país presenta una concentración en la recaudación de impuestos indirectos, los cuales son más fáciles de trasladar al consumidor. De este modo, en cuanto a la equidad el sistema muestra fuertes sesgos a la regresividad, dado que no se contemplan los ingresos de quién lo paga, generando mayor presión sobre aquellos que emplean todo su ingreso en el consumo (aún cuando el IVA tiene alícuota reducida en bienes consumidos por sectores vulnerables y existe imposición interna para compensar el efecto regresivo).

**Gráfico 3.** Recaudación tributaria según clasificación del FMI – % de la recaudación total: 2004-2017



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda e INDEC

Adicionalmente, la recaudación sobre el consumo de bienes y servicios se incrementa en épocas de expansión económica y se contrae en períodos de desaceleración, generando una reducción de ingresos al Tesoro en las épocas de mayores necesidades de financiamiento.

Los impuestos sobre los Ingresos, Utilidades y Ganancias de Capital explican más de un quinto de la recaudación. El incremento de la participación de estos tributos en la recaudación total se explica por la mejora del nivel de actividad, el aumento del nivel general de precios y la no actualización de las bases im-

ponibles en línea con la inflación. Sin embargo, el peso relativo de los impuestos a la renta sobre la recaudación total comienza a disminuir a partir del año 2015 debido a la reducción del peso relativo de ganancias en el total: mientras que en el año 2015 totalizaba el 24,8% de la recaudación, durante el 2016 y el 2017 alcanzó el 20,9% y 21,5%, respectivamente, explicado en parte por la no imposición de la segunda cuota del sueldo anual complementario para determinados niveles de renta y el cómputo de mayores montos de Aportes al Sistema de Seguridad Social.

A diferencia de la recaudación de impuestos sobre los consumos, los impuestos sobre la renta, al tratarse de una imposición directa, grava al contribuyente de acuerdo a su capacidad contributiva.

La recaudación de impuestos en concepto de comercio y transacciones internacionales presenta una fuerte pérdida de participación, pasando del 13% durante el 2004, al 5% en el año 2017, explicado tanto por la reducción del comercio exterior (volúmenes comerciados a precios inferiores) como la reducción o quita de retenciones a las exportaciones a algunos productos a partir de diciembre de 2015 y la reducción de la alícuota promedio dadas las modificaciones en la composición de productos importados y reducción de los derechos de importación en bienes relacionados con la informática y las telecomunicaciones.

Por último, en lo que respecta a ingresos por nómina y fuerza de trabajo, el aumento en la participación del total recaudado se debe al alza de la remuneración imponible y los cambios legislativos del período, principalmente la mencionada unificación del sistema previsional a finales del año 2008. De dicha manera, los ingresos en concepto de seguridad social pasaron de representar el 16% de la recaudación total en el año 2004 a 27% en el año 2017, incrementando su peso relativo en 11,3 puntos porcentuales y siendo el mayor avance relativo del período bajo estudio.

### CONSIDERACIONES FINALES

Analizando la evolución reciente de la re-

caudación tributaria es posible concluir que se ha verificado un fuerte avance del Estado sobre los ingresos de las personas y las empresas, aumentando la presión tributaria, en promedio, al 25% del PBI, 12 puntos por encima de la media de la década de 1990.

Durante los primeros años del período, dicho incremento se explicó por la mejora en el nivel de actividad, pero luego la persistente suba del nivel general de precios y la falta de actualización de muchos impuestos, aunados a las reformas como la del sistema de seguridad social, repercutieron de manera positiva en el alza de la recaudación.

En tanto, los impuestos al consumo, por ser los impuestos de más fácil recaudación, siguen siendo la principal fuente de recursos del Tesoro, con la carga regresiva que estos tienen sobre el conjunto de la sociedad. Si bien su participación tendió a descender, durante los últimos dos años se incrementó, acercándose al 40%.

### REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Artana, D., (coord.). (2015). *El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Bertranou, F., Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina*, Segmentos críticos y políticas para la formalización, FORLAC – OIT.
- FMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Estructura tributaria argentina: 1997-2011*. Dirección de Política Fiscal y de Ingresos.
- Say, J. (1971). *A Treatise on Political Economy*, trans. C. R. Prinsep. New York: Kelley.
- Scialabba, E., Scaturchio, F., Moro, L. (2018). *Sostenibilidad fiscal: estimación de la curva de Laffer para la economía argentina 2004 – 2017*, 51° Jornadas Internacionales de

Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba.

Smith, A. (1976). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, ed. E. Canaan. Chicago: University of Chicago Press.

Este documento se encuentra disponible en línea para su descarga en:  
<http://ppct.caicyt.gov.ar/rain/article/view/v4n2a09>  
ISSN 2422-7609 eISSN 2422-5282 – Escuela Argentina de Negocios . Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



