

SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO: Algunas consideraciones

Cr. Jorge Riboldi

Contador Público
Docente – investigador Universidad Nacional
La Rioja.
Argentina

Palabras Clave:

*Sistema tributario,
régimen fiscal,
impuestos.*

Key Words:

*Tax system, taxes,
financial policy.*

Resumen

Al definir un sistema tributario se refieren a todos los impuestos vigentes en un país en algún momento, pero no todos juntos forman un sistema de impuestos, ya que está previsto que sea racional, armonioso y unidad de propósito. De lo contrario, se trata de un régimen fiscal.

Un sistema tributario debe ser analizado en relación con un país y la época. El documento analiza el sistema tributario, desde la concepción de la histórica y racional, una consecuencia de la situación y las necesidades de la recaudación de impuestos y el otro como una combinación racional de los impuestos destinados la logro de una política financiera.

Abstract

When you define a tax system we refer to all taxes in force in a country at some point, but not all together forms a system of taxes, as it is intended that it be rational, harmonious and unity of purpose. Otherwise we are dealing with a tax regime.

A tax system should be analyzed in relation to a country and epoch. The paper analyzes the tax system from conception of historical and rational, one arising from the tax collection situation and needs and the other as rational combination of taxes aimed at achievement of a financial policy.

Introducción

El sistema tributario está constituido por el conjunto de tributos vigentes en un país en determinada época. Para algunos autores, la totalidad de los impuestos vigentes en un país, uno al lado del otro, no es siempre un conjunto o sistema razonable .

Para el profesor Tarantino la idea de sistema tributario se asimilaba a un conjunto racional y armónico de partes de un todo reunido científicamente por unidad de fin , caso contrario se estaba en presencia de un régimen y no de un sistema tributario.

Para otros autores, es difícil establecer el hilo conductor que impone la idea de sistema tributario, por lo que en la realidad esa conciliación aparece como un objetivo ideal. (Sainz de Bujanda).

Por lo que debemos concluir que la idea de un sistema tributario aparece más como una aspiración o meta que como explicación de algo existente.

Un sistema tributario debe estudiarse en relación a un país concreto, debido a las particularidades nacionales que hacen distintos a sistemas tributarios parecidos. También dicho estudio debe limitarse a una época circunscripta.

La estructura tributaria de un país es el producto de las instituciones jurídicas y políticas del mismo, de la estructura social, de la calidad y cantidad de recursos, de la forma de distribución del ingreso, sistema económico, etc.

El sistema tributario debe ser analizado en un contexto temporal determinado, ya que solo así se entiende la existencia de ciertos tributos cuya vigencia está asociada a determinados hechos económicos.

Sistemas tributarios racionales e históricos

Si analizamos la expresión sistema tributario desde la distinción de Schmoldiers, esto es, en sistema tributario racional y sistema tributario histórico, tenemos que un sistema es:

- a) Racional** cuando el legislador es quien crea deliberadamente la armonía entre los objetivos que se persigue y los medios empleados; es:
- b) Histórico** cuando dicha armonía se produce sola, por espontaneidad de la evolución histórica.

Estas definiciones han sido objeto de cuestionamientos, pero hay consenso en que si la estructura tributaria ha surgido a través de la emergencia, la transitoriedad y para cubrir las necesidades del tesoro estamos en presencia de un sistema histórico; mientras que si el mismo surge con predominio de la racionalidad expresada en las distintas combinaciones de tributos que hagan posible el logro de la política financiera, estaremos en presencia de un sistema racional.

Para el estudio de la parte especial del derecho tributario (los tributos en particular), es necesario conocer los lineamientos generales del sistema tributario. Ello implica determinar los problemas derivados de la tributación como un todo.

Vale decir, aspectos como la equidad (capacidad contributiva- beneficio), la facilidad en la fiscalización y recaudación, la distribución de la carga, la regresividad de determinados tributos, son los que en definitiva permiten el análisis de los fines fiscales y extrafiscales de la tributación.

En general, un sistema tributario moderno está conformado por gravámenes que alcanzan distintas manifestaciones de capacidad contributiva (ingreso, patrimonio, consumo), y los países adoptan distintos impuestos basados en consideraciones de equidad y eficiencia, variando tal circunstancia en el tiempo ; así en algún momento el impuesto personal a la renta fue considerado un tributo central por sus características subjetivas y progresividad, de gran rendimiento, que atendía conceptos de equidad, capacidad contributiva, además de ser un tributo redistribuidor de riqueza; por otra parte, este tributo estaba asociado con impuestos a la herencia y al patrimonio, y complementado con tributos a los consumos en general.

En los últimos años, este impuesto ha sido cuestionado por desalentar la inversión, facilidad para evadir y debilitar el incentivo de producir más. No obstante, como veremos en los cuadros posteriores, el impuesto a la renta – tanto para personas físicas como jurídicas – ocupa una posición importante en la estructura tributaria de países de la OCDE.

La pregunta que se plantea es: ¿el impuesto a la renta debería ser proporcional ó fuertemente progresivo?. La doctrina se va inclinando por considerar impuestos de tipo proporcional ó levemente progresivos, dejando los efectos redistributivos para ser realizados a través del gasto público.

Esta postura, además de atenuar el efecto de estabilizador automático que se le asigna al impuesto a la renta, afectaría el propósito redistributivo del impuesto.

Quizá la crítica más relevante sobre la imposición a la renta personal, sea la posibilidad de evadir, sumada a una costosa administración tanto para el organismo fiscal como para el contribuyente.

Por ello que en el sistema argentino prevalece el impuesto a la renta que grava a las personas jurídicas, siendo de mayor recaudación, menor costo de fiscalización, pero no contemplando las cuestiones de equidad propias del impuesto directo y progresivo que grava a las personas físicas.

En Argentina la imposición sobre los beneficios de las empresas, esta gravada en la actualidad con una alícuota del 35%. Destacando que la imposición indirecta – principalmente a través del IVA- y los tributos sobre la seguridad social están teniendo una participación creciente.

Reglas de la imposición

Repasaremos las reglas de la imposición ó modernamente, los requisitos de una estructura tributaria adecuada, que nos legó Adam Smith, por ser el punto de referencia natural al que tenemos que acudir para el análisis que nos convoca.

Adam Smith sintetizó las reglas de la imposición – facultad, certeza, comodidad de pago, economía en la recaudación- , con el tiempo, las mismas se fueron reestructurando a fin de otorgar al sistema tributario la mayor racionalidad posible. Por ello los tributos deben ser:

- a) Productivos: rendimiento fiscal suficiente.
- b) Flexibles: evitar distorsiones – mínima interferencia en la asignación óptima de los recursos.
- c) Simples: facilite la certeza, claridad y precisión.
- d) Sacrificio mínimo del contribuyente: distribución adecuada de la carga.
- e) Bajo costo de administración para el fisco.
- f) Bajo costo de cumplimiento para el contribuyente.

Trataremos de analizar, dentro del esquema planteado, el impacto de los distintos tributos desde la perspectiva de la equidad en la distribución de la carga. El análisis del crecimiento de los ingresos impositivos debe ser contemplado en relación al del PBI y no en términos absolutos.

Para ello utilizaremos el concepto de presión tributaria y la importancia de los distintos tributos en Argentina en una serie temporal de 1991 a 2010 en relación a la misma, y por último, la distribución de los tributos entre directos e indirectos (tratando de definir aquellos proporcionales, progresivos y regresivos con respecto al ingreso), a fin de analizar la distribución de la carga tributaria en la sociedad.

Se define la **presión tributaria**, como la relación existente entre la exacción fiscal soportada por la colectividad y la renta que dispone dicha colectividad, siendo la PT nacional la que surge del conjunto de tributos y la riqueza de la colectividad. Su forma de medición moderna es:

$$PT = T/PBI$$

En relación al límite de la imposición, su respuesta económica estará dada por el grado de desarrollo del país, la distribución del ingreso, sistema tributario, etc. Mientras que la respuesta jurídica estará determinada por el principio de legalidad y la no confiscatoriedad.

El régimen tributario Argentino está conformado por tributos nacionales, provinciales y municipales. Una forma de analizar la importancia relativa de los mismos es a través de la presión tributaria (T/PBI), como porcentaje del PBI:

Presión Tributaria

Nacional

Concepto	1991	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010
Impuestos Nación								
Imp. s/ la renta	1,26	2,51	3,56	3,04	5,49	5,3	4,97	5,44
I.G. personas físicas	0,3	0,75	1,05	1,12	1,53	1,7	1,69	1,65
I.G. Sociedades	0,84	1,53	1,92	1,39	3,48	3,2	2,86	3,4
IGMP	0	0	0,26	0,17	0,21	0,1	0,11	0,11
Otros	0,12	0,23	0,33	0,36	0,27	0,3	0,31	0,28
Imp. s/ propiedad	0,29	0,16	0,37	0,22	0,38	0,33	0,38	0,4
Imp.Bs Personales	0,01	0,12	0,19	0,17	0,34	0,33	0,35	0,36
Otros	0,28	0,04	0,18	0,05	0,04	0	0,03	0,04
Imp int s/Bs y S.	6,69	8,54	9,02	8,68	10,72	11,36	11,27	11,85
I.V.A	3,75	6,76	6,62	4,88	6,93	7,77	7,63	8,07
Imp. selectivos y otros	2,94	1,78	2,4	2,25	2,02	1,66	1,81	1,92
Imp.deb. y créditos	0	0	0	1,55	1,77	1,93	1,83	1,86
Imp. s/ Com. Exterior	1,03	0,81	0,83	2,05	3,07	4,39	3,49	3,98
Derechos Importación	0,36	0,68	0,79	0,4	0,71	0,87	0,67	0,79
Derechos Exportación	0,31	0,02	0,01	1,61	2,32	3,49	2,8	3,16
Otros	0,36	0,11	0,03	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03
Otros	0,72	0,38	0,14	0,09	0,16	0,15	0,21	0,17
Contribuc. Social	4,67	4,75	3,55	2,83	3,27	5,09	6,74	7,1
Deducciones	-0,05	-0,44	-0,2	-0,39	-0,35	-0,28	-0,21	-0,21
Rec. Neta Imp Nac	15,58	16,71	17,27	16,51	22,74	26,35	26,85	28,73
Imp. Provinciales	2,82	3,55	3,9	3,39	4,1	4,39	4,61	4,76
Imp. s/ Propiedad	1,25	1,27	1,27	0,97	1,01	0,96	0,97	1,01
Imp. s/ Bs y Servicios	1,51	2,02	2,2	1,97	2,7	3,21	3,38	3,51
Otros	0,06	0,26	0,43	0,45	0,39	0,22	0,26	0,24
Rec. Total	18,4	20,26	21,17	19,9	26,84	30,73	31,46	33,49

Fuente:Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

Una apreciación general nos brinda una primera conclusión; se trata del aumento de la PT global en un 83 % desde 1991 hasta 2010, explicado por un importante aumento en el IG -Personas físicas y sociedades- (332%) particularmente el relativo a estas últimas¹; sin variaciones importantes en los impuestos patrimoniales y bajo nivel de participación, (se excluyó el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente de la clasificación oficial que los incluye en tributos patrimoniales, incluyéndolo en la clasificación de impuestos sobre bienes y servicios).

Los tributos al consumo y similares tuvieron un crecimiento del 77 %², mientras que los vinculados al comercio exterior aumentaron un 286 %; las contribuciones sociales un 52%; los tributos provinciales un 69 %.

No obstante se observa que la PT provoca un salto importante a partir del año 2003 con tendencia creciente.

Es importante advertir que en el año 2009, la recesión mundial tuvo su reflejo en Argentina, por lo que la variación de la PT con respecto al 2008 si bien es positiva, es básicamente explicada por el importante aumento en la recaudación de las contribuciones sociales- (recordemos que el Gobierno Nacional dispuso a través de la ley N° 26476 un blanqueo de capitales, una moratoria impositiva, y un mecanismo de regularización del empleo no registrado , siendo este último concepto el mas relevante en materia recaudatoria, ello sumado al traspaso a la Nación del sistema Jubilatorio de capitalización a fines del 2008).

¹ La evolución de las tasas del impuesto a la renta de sociedades ha sido:

Hasta el 1/1/90.....	33%
Hasta el 31/3/92.....	20%
Hasta el 27/9/96.....	30%
Hasta el 30/12/98.....	33%
Desde el 31/12/98.....	35%

² Las tasas del I.V.A – en el período analizado- no tuvieron mucha oscilación prevaleciendo la tasa general del 21% .

Nuevamente a partir del 2010 se verifica un vigoroso impulso de la recaudación, destacándose los tributos a la renta, bienes y servicios y comercio exterior, de la mano del crecimiento del producto bruto interno. Cabe acotar, en referencia al impuesto a la renta, que al no permitirse el ajuste por inflación impositivo, se tiende a tributar sobre ganancias no reales.

Presión Fiscal Tributos Directos o Indirectos

El siguiente cuadro resume la PT discriminada en tributos Directos e Indirectos, esta distinción esta efectuada desde la óptica de la traslación económica del tributo o incidencia, por lo que la clasificación de dichos tributos no es la convencional.

Se han considerado como **tributos directos**:

Los impuestos a la renta.

Los impuestos a la propiedad (nacionales).

Los impuestos a la propiedad (provinciales).

Y, como **tributos Indirectos**:

Impuestos sobre los bienes y servicios (nacionales).

Tributos sobre el comercio exterior.

Contribuciones Sociales.

Impuestos sobre los bienes y servicios (provinciales).

PRESION FISCAL EN ARGENTINA

Impuesto Directos e Indirectos

Períodos	1991		1995		1998		2000		2002		2005		2009		2010	
	%		%		%		%		%		%		%		%	
Directos	2,8	15,2	3,94	19,447	4,81	22,861	5,63	26,2104	4,23	21,2349	6,97	25,94	6,35	20,14	6,85	20,46
Indirectos	15,62	84,8	16,32	80,553	16,23	77,139	15,85	73,7896	15,69	78,7651	19,9	74,06	25,18	79,86	26,63	79,54
Total	18,42	100	20,26	100	21,04	100	21,48	100	19,92	100	26,87	100	31,53	100	33,48	100

Fuente: Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

Se advierte que la estructura basada en la clasificación económica de tributos directos e indirectos no ha variado significativamente en el periodo analizado, donde el promedio de los tributos directos es del 20% mientras que los indirectos del 80%.

Lo que demuestra lo regresivo de la estructura impositiva argentina, ya que en gran medida el financiamiento tributario del país descansa en la imposición al consumo. Lo que significa que, en términos relativos, pagan más tributos quienes tienen menor capacidad contributiva; esto es, los sectores de menores ingresos de la sociedad.

Presión fiscal tributos nacionales y provinciales.

Concepto/Periodos	1991	1995	1999	2002	2005	2008	2009	2010
Nacionales	15,58	16,71	17,27	16,51	22,74	26,35	26,85	28,73
Provinciales	2,82	3,55	3,9	3,39	4,1	4,39	4,61	4,76
Totales	18,4	20,26	21,17	19,9	26,84	30,73	31,46	33,49

Fuente: Elaboracion propia - Ministerio de Economía de la Nación.

La participación relativa de los impuestos provinciales es constante a lo largo del período analizado y se ubica en un 15% del total, lo que nos indica el alto grado de concentración de tributos en el nivel federal de gobierno y por lo contrario la baja participación de los mismos en el plano provincial; y con ello el escaso financiamiento con tributos propios de los niveles subnacionales.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de instrumentar mecanismos de coordinación financiera entre nación y provincias (vgr: Nueva ley de coparticipación federal de impuestos).

Recordemos que por el Pacto Fiscal II/92, se promovieron exenciones del Impuesto sobre los Ingresos Brutos particularmente en la etapa primaria y manufacturera, con el objetivo declarado de otorgar mayor competitividad a la producción nacional, ya que se reconocían los efectos distorsivos atribuible a éste impuesto (efectos piramidación, acumulación, incorrecta asignación, etc).

En la actualidad, este tributo ha renovado su vigor en materia de recaudación, en atención al desfinanciamiento de las provincias, que ha obligado a algunas jurisdicciones provinciales a eliminar exenciones e incrementar alícuotas. De hecho, se trata de un impuesto que al alcanzar los ingresos brutos de las empresas, capta en su base imponible el mejor desempeño de la economía como así la inflación contenida en el nivel de precios. Mientras otros tributos provinciales como el Impuesto inmobiliario han perdido participación relativa debido a la falta de ajuste de las bases imponibles.

Es interesante destacar la importancia relativa de algunos tributos, siempre utilizando el indicador de la presión tributaria, por ejemplo: el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas representa en el año 2010, el 1.65% mientras que el Impuesto al cheque , el 1.86 %, (a pesar del cómputo como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias de 1/3 del mismo) , evidentemente se prioriza la recaudación por sobre cuestiones de equidad y adecuada distribución de la carga tributaria, habida cuenta del carácter distorsivo atribuible a éste gravamen.

Tributos al comercio exterior

Los aranceles a las Exportaciones se convirtieron en tributos relevantes con un 3.16 % en 2010, constituyendo con el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente, el equivalente del superávit primario, pero con fuertes críticas por parte de la doctrina por ser distorsivos. De hecho una modificación en el derecho a las Exportaciones en 2008 (Resolución N° 125/08 - 10/03/08 -) provocó una fuerte conmoción social.

En general, se considera que los tributos al comercio exterior deben tener una finalidad regulatoria y no recaudatoria.

Presión tributaria internacional

Vale la pena recordar que la estructura impositiva de otros países, particularmente los de la OCDE en referencia al impuesto a la renta y su comparación con Argentina, es la siguiente:

	Año 2000				Año 2004			
	España	UE	OCDE	Argentina	España	UE	OCDE	Argentina
Imp. Renta, Benef. y Gan.cap.	9,7	14,60	13,50	3,98	9,8	13,4	12,5	5,26
a) personas físicas	6,4	10,70	9,80	1,3	6,2	10,1	9,1	1,38
b) personas jurídicas	3,1	3,90	3,70	2,1	3,4	3,2	3,4	3,36
c) otros				0,58	0,2	0,1		0,52
Seguridad social	11,90	11,30	9,1	3,4	12,1	11,3	9,4	3,04
Impuestos a la propiedad	2,2	2,10	1,9	0,44	2,8	2,1	1,9	0,41
Otros								
Imp. s/ bienes y servicios.	10,1	12,10	11,4	9,84	9,8	12,1	11,4	13,61
a) IVA	6,00	7,40	6,8	6,69	6	7,5	6,9	6,92
b) Otros impuestos.	2,60	3,40	3,1	2,49	2,4	3,3	3,1	2,07
c) Imp. al comercio exterior.				0,73				3,05
d) otros	1,5	1,30	1,5	0,14	1,4	1,3	1,4	1,74
Deducciones				-0,21				-0,35
Rec. Neta Imp. Nación	33,7	40,10	35,90	17,66	35,2	38,9	35,2	22,32
Gobiernos subnacional.								
a) sobre la propiedad				1,21				1,1
b) sobre bienes y servicios				2,15				2,58
c) otros				0,46				0,35
Rec. Neta Total	33,7	40,10	35,90	21,48	35,2	38,9	35,2	26,35

Fuente: OCDE- Presión tributaria

Adviértase, la enorme importancia relativa del impuesto a la renta de las personas físicas en los países mencionados, siendo relativamente baja la participación del impuesto a la renta sobre sociedades, situación exactamente inversa a la verificada en Argentina. Una primera aproximación en el análisis nos demuestra el carácter progresivo y redistributivo de la estructura impositiva de los países de la OCDE, haciendo descansar en el tributo personal sobre la renta buena parte de la presión impositiva, situación ésta que permite desarrollar políticas fiscales mas eficientes, contribuyendo a la equidad del sistema.

La Presión tributaria en América Latina

Un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Mayo/2009 en el foro sobre políticas fiscales en tiempos de crisis, realizado en Montevideo, coloca a la Argentina en el 2º lugar, con un nivel del 29 % del PBI, en términos de carga tributaria en la región, luego del 36% de Brasil, y por encima de Uruguay (24%), Chile (21%), Perú (17%)y Méjico (12%), entre otros países.

La Argentina ocupa el segundo lugar en el ranking regional de mayor presión tributaria sobre sus contribuyentes, pero en tiempo de crisis económica mundial ésa condición le permite ser uno de los países con menor riesgo en términos fiscales, según un polémico estudio de la CEPAL. Dicho documento sobre "El papel de la política tributaria frente a la crisis global" afirma que: "una carga tributaria más elevada implica una mayor capacidad de reasignación de recursos" frente a un contexto de bajo acceso a otras fuentes de financiamiento.

Esta postura fue cuestionada por muchos economistas, ya que se afirmaba que una mayor presión tributaria no garantizaba la creación de reservas para tiempos de crisis, ni garantizaba alivio de la crisis, y ello sólo podía lograrse con superávit, ahorro o crédito.

El análisis efectuado tiene que ver con el papel de la presión tributaria en tiempos de crisis, y en el caso argentino, fue determinante el aporte del sistema de seguridad social en el año 2009 para garantizar equilibrio en el consumo.

Conclusiones

Una distinción necesaria es el quantum de la presión tributaria entre varios países y otra su composición, ya que países del norte europeo tienen una mayor PT que Argentina, pero con marcado predominio de impuestos personales y directos, como lo demuestra la participación de los impuestos a la renta de dichos países en relación a la Argentina. Esa participación demuestra la progresividad de los tributos en Europa, y por ende, quiénes soportan la carga de la imposición.

Mientras que en Argentina, como agregado a la fuerte presión tributaria, la composición de los tributos se encuentra condicionada por aquellos definidos como indirectos. Por lo que la regresividad es manifiesta.

Con respecto al nivel de PT, recordemos que una elevada presión tributaria conspira contra aspectos esenciales en una economía, tales como la competitividad, la inversión productiva, la promoción del empleo, etc. Por lo que el sistemático aumento de la misma debería ser motivo de preocupación, ya que puede revertir ciclos de crecimiento a largo plazo por fuertes desestímulos a la inversión. Algunos autores sostienen que en épocas de bonanza es necesaria la creación de fondos anticíclicos que permitan afrontar caídas en momentos recesivos.

De lo sucintamente analizado surge que en la estructura tributaria Argentina predomina la definición del sistema tributario histórico. Además se advierte una estructura esencialmente regresiva en función del ingreso dada la

fuerte influencia de impuestos indirectos. Si bien una alta presión fiscal puede favorecer el consumo a través del gasto público, alejando peligros de recesión, su utilización sin reservas y en lapsos prolongados, puede ocasionar resultados opuestos a los esperados.

Bibliografía:

Dino Jarach: El hecho imponible-Ed. Abeledo Perrot.1981.

Dino Jarach: Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Ed Abeledo Perrot 1996.

Villegas, Hector B.: Curso de Finanzas ,Derecho Financiero y Tributario.1992.

Ministerio de Economía de la Nación Argentina (Mecon)-Estadísticas.

OCDE – Estadísticas.

CEPAL – Informe 05/2009. Montevideo.

Cita de este artículo:

RIBOLDI, J (2011) "Sistema tributario argentino: Algunas consideraciones" *Revista OIKONOMOS [en línea]* 12 de Septiembre 2011, Año 1, Vol. 2. pp.41-55. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>