

LA PRESIÓN TRIBUTARIA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Evolución en las últimas décadas y situación relativa de la
Provincia de Córdoba

OFICINA TECNICA DE PRESUPUESTO
LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Febrero de 2019

Contenido

SINTESIS	3
I. PRESIÓN TRIBUTARIA: CONCEPTO Y FORMAS DE MEDIRLA	4
II. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA “EFFECTIVA”	4
II. 1 Evolución para el consolidado (23 provincias más Ciudad de Buenos Aires)	4
II. 2 Evolución de la presión tributaria por provincia	6
III. LA PRESIÓN TRIBUTARIA “LEGAL” DEL IIBB	9
III. 1 Compromisos asumidos en el Consenso respecto a IIBB	9
III. 2 Cumplimiento de la Provincia de Córdoba al Consenso en cuanto al IIBB	10
III. 3 Evolución de la presión de IIBB, por provincia	11
III. 4 Niveles de presión de IIBB, por provincia	12
IV. REFLEXIÓN FINAL	13

SINTESIS

- ❖ La **presión tributaria** hace referencia al “**peso**” que ejerce el Estado sobre una economía, al detraer recursos de manera coercitiva para el financiamiento de sus actividades.
- ❖ Una de las formas más comunes para medirla es **expresar la recaudación como porcentaje del PIB (*presión tributaria efectiva*)**. No obstante, esta medición deja de lado cuestiones como la evasión, puesto que no mide lo que se debería pagar según la normativa.
- ❖ Es por ello que es importante combinar el indicador de presión tributaria efectiva con otros que hagan referencia a la ***presión tributaria legal***, que surgen del análisis de las normativas tributarias, y que muestran lo que verdaderamente se debe pagar.

Evolución de la presión tributaria efectiva en provincias

- ❖ La **presión tributaria efectiva del consolidado de provincias ha aumentado a lo largo de los últimos 20 años**, pasando la recaudación de representar un 3,6% del PIB en el año 1998, a un **5,6% del PIB en 2018** (un incremento del 54% en todo el período analizado).
- ❖ Esto es resultado principalmente de una combinación de dos factores: *subas de alícuotas* en ciertos impuestos, para hacer frente a las mayores necesidades de recursos de las provincias; y *mejora en los niveles de cumplimiento tributario y en la eficiencia de la recaudación*.
- ❖ La evolución de la presión tributaria por provincias fue dispar, con casos como las jurisdicciones patagónicas con subas superiores al 200% en todo el período, y en el otro extremo las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe, con subas del 25% y 30%, respectivamente. La Provincia de Córdoba se ubica en un lugar intermedio, con una suba del 67% acumulada entre el 1998 y 2018.
- ❖ El Impuesto a los Ingresos Brutos –IIBB– fue el que explicó gran parte de la suba en la presión tributaria de todas las provincias (en promedio, se duplicó a lo largo de los últimos 20 años).
- ❖ Particularmente en 2018, y a raíz del compromiso de reducir el IIBB asumido en el Consenso Fiscal, en varias provincias (incluida Córdoba) se redujo la presión efectiva de este impuesto.

Presión tributaria legal de IIBB

- ❖ Para tener un panorama más exacto de lo ocurrido con la presión tributaria, es preciso considerar indicadores de ***presión tributaria legal***. A partir de datos de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral, es factible aproximar una alícuota promedio ponderada del IIBB para cada provincia (que considera todas las actividades, excepto bancos).
- ❖ Este análisis demuestra que en 17 provincias **se redujo en 2018 la alícuota promedio del IIBB**, destacándose **Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero y Mendoza** como las jurisdicciones que mayor reducción aplicaron.
- ❖ En cuanto al *nivel*, la **alícuota promedio de IIBB** asciende al **2,9%** de la facturación para todo el país (para 2018). Córdoba presenta una alícuota promedio del 2,72%, inferior a los valores de Buenos Aires (2,86%) y CABA (3,12%), y superior al de Santa Fe (2,55%).
- ❖ Finalmente, es preciso remarcar que estos indicadores miden la presión tributaria **bruta**, que tiene en cuenta los recursos que se destinan al pago de impuestos, pero no consideran la manera en que el Estado vuelca en la sociedad esos recursos mediante la provisión de bienes y servicios públicos, lo que implicaría un estudio de carga tributaria neta, complejo de cuantificar.

I. PRESIÓN TRIBUTARIA: CONCEPTO Y FORMAS DE MEDIRLA

La **presión tributaria** hace referencia al “peso” que ejerce el Estado sobre una economía, al detraer recursos de manera coercitiva para el financiamiento de sus actividades.

En cuanto a las formas de medir la presión tributaria, hay que diferenciar entre **presión tributaria efectiva** y **presión tributaria legal**.

El indicador comúnmente utilizado es el de **presión tributaria efectiva**, que resulta de expresar la recaudación tributaria como un porcentaje de la actividad económica (PBI). No obstante, esta medición deja de lado otras cuestiones, como la evasión o incumplimiento, puesto que está midiendo lo que se recauda efectivamente, pero no lo que se debería pagar según la normativa. Un concepto alternativo es el de **presión tributaria legal**, que surge de analizar la legislación tributaria y cuantificar lo que verdaderamente deben afrontar los contribuyentes.

En el presente informe se analizarán diversos indicadores de presión tributaria efectiva, en primer lugar, realizándose luego una aproximación a la evolución de la presión tributaria legal, teniendo en cuenta las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos.

II. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA “EFECTIVA”

II. 1 Evolución para el consolidado (23 provincias más Ciudad de Buenos Aires)

En primer lugar, es preciso realizar algunas aclaraciones metodológicas a los fines de determinar cuáles son los principales factores que inciden en la presión tributaria efectiva.

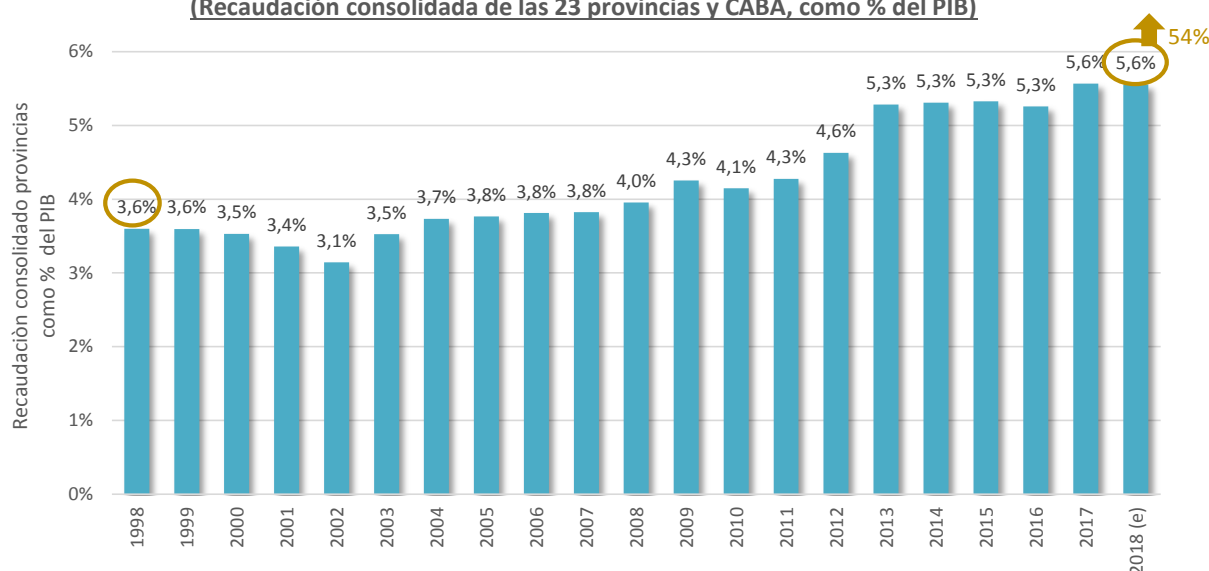
El indicador más usual de **presión tributaria efectiva** se construye expresando la **recaudación de impuestos en términos del PIB**. De esta manera se logra aislar el efecto que puedan llegar a tener sobre la recaudación la evolución de los precios (*inflación*) y de las cantidades de bienes y servicios generados en la economía (*crecimiento de la actividad real*).

La presión tributaria efectiva construida de esta manera puede crecer fundamentalmente por dos motivos: *aumento en la presión legal* (incremento de las alícuotas y/u otros elementos de la normativa tributaria), o por *mejoras en la eficiencia de la recaudación*, que permiten fundamentalmente reducir el nivel de evasión.

La **presión tributaria efectiva del consolidado de provincias argentinas ha aumentado de manera prácticamente sostenida a lo largo de los últimos 20 años**, tal como se visualiza en el siguiente gráfico, pasando de representar la recaudación un 3,6% del PIB en el año 1998 a un **5,6% en 2018** (un incremento del **54%** en todo el período analizado.)

Esta situación sería resultado fundamentalmente de una combinación de los dos factores explicados anteriormente: por un lado, en ciertos períodos y jurisdicciones, se fueron aplicando subas legales de los principales impuestos para poder hacer frente a las mayores necesidades de recursos que tuvieron las provincias, debido a la descentralización de servicios como la educación y la salud, entre otros. Y por otro lado, también gracias a los avances de la tecnología y a la modernización de la gestión pública de muchos gobiernos, fue posible ir reduciendo gradualmente los niveles de incumplimiento tributario, lo cual tiene importantes implicancias no solo sobre la recaudación sino también en materia de equidad tributaria.

Gráfico 1: Evolución de la Presión Tributaria Efectiva Provincial.
(Recaudación consolidada de las 23 provincias y CABA, como % del PIB)

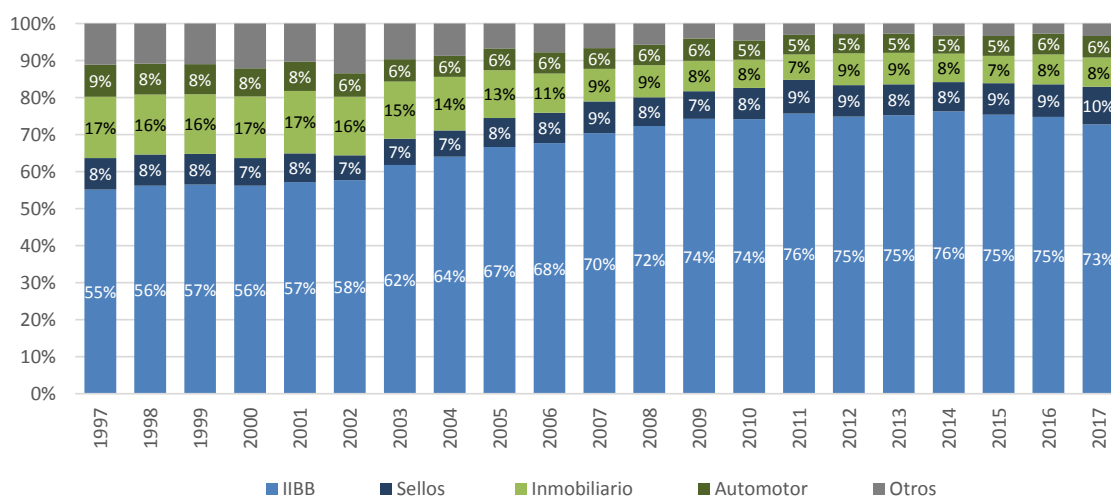


Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Datos 2018 estimados a partir de estadísticas de recaudación publicadas en sitios web de 22 provincias.

Desagregando entre los principales impuestos que cobran las provincias, se destaca el *Impuesto a los Ingresos Brutos* como el principal aportante de recursos propios: en el año 2017 representó el 73% de la recaudación propia provincial (un 4.1% del PIB). Le siguen bastante más atrás el *Impuesto de Sellos*, que aporta un 10% al total de recursos provinciales y luego los patrimoniales *Impuesto Inmobiliario* y *Automotor*, con una participación del 8% y 6%, respectivamente.

Se observa cómo a lo largo de las últimas dos décadas fue ganando participación en la recaudación propia de las provincias el Impuesto a los Ingresos Brutos (pasó de un 55% en 1997 a un 73% en 2017), en detrimento de los impuestos patrimoniales (la recaudación conjunta de inmobiliario y automotor, descendió de un 25% de los recursos propios a un 14%, a lo largo de dos décadas).

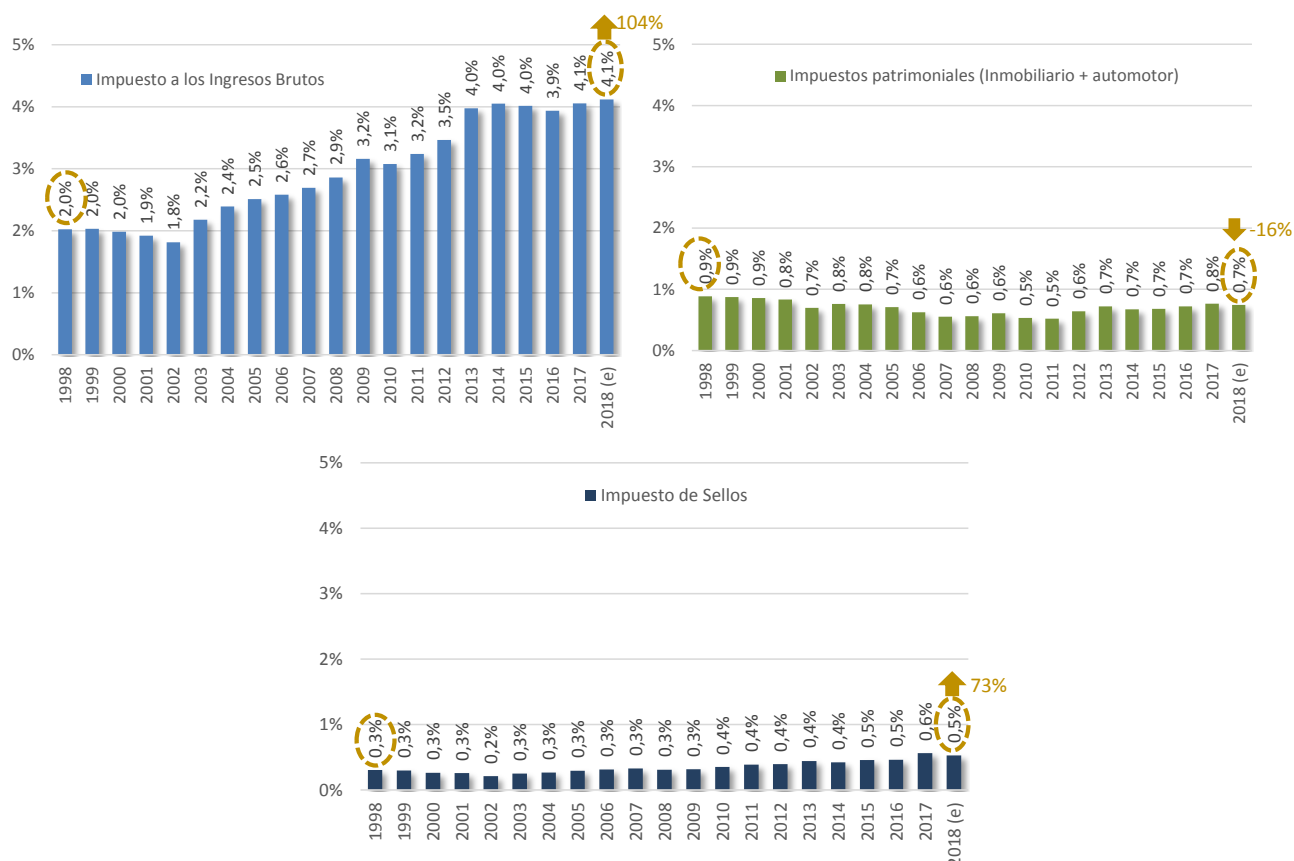
Gráfico 2: Composición de la Recaudación Tributaria Provincial.
(Estructura porcentual de los ingresos propios de 23 provincias y CABA)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

La evolución de la presión tributaria efectiva para los principales impuestos provinciales fue dispar: mientras que la presión del Impuesto a los Ingresos Brutos se incrementó de manera considerable, pasando de un 2% del PIB en 1998, a un 4,1% en 2018; la de los impuestos patrimoniales se redujo, del 0,9% al 0,7% del PIB en el mismo período de tiempo; y la del Impuesto de Sellos registró un ligero aumento.

Gráfico 3: Evolución de la Presión Tributaria Efectiva Provincial, por impuesto
(Recaudación consolidada de las 23 provincias y CABA, como % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

II. 2 Evolución de la presión tributaria por provincia

Al momento de analizar la presión tributaria efectiva desagregada **por provincia**, se plantea una dificultad ante la inexistencia de un indicador homogéneo de nivel de actividad por provincia, que permita expresar la recaudación en términos de la economía regional. Si bien varias provincias poseen cálculos propios del *Producto Bruto Geográfico* -PBG- (entre ellas la Provincia de Córdoba), dichas mediciones son realizadas por las Direcciones de Estadística de cada jurisdicción y no siguen una metodología unificada, razón por la cual comparaciones de la presión tributaria entre provincias, realizadas con a partir de este indicador pueden arrojar conclusiones erróneas.

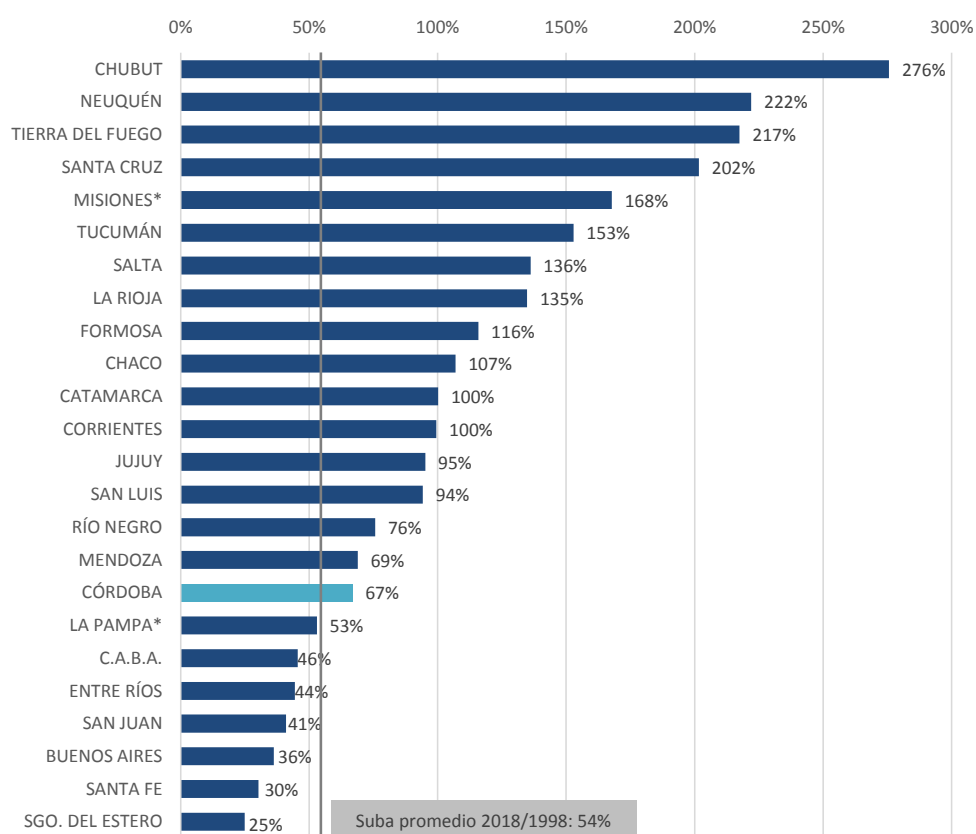
Una alternativa para analizar la *evolución* de la presión tributaria de cada jurisdicción, es expresar la recaudación propia por provincia en términos del PIB nacional. De este modo, se asume el supuesto que todas las provincias crecieron a igual ritmo que el promedio de la economía del país, y se evalúa la trayectoria de la presión tributaria en el tiempo.

Evidentemente que no es factible comparar en este caso *niveles* de presión tributaria, ya que el denominador es el mismo en todos los casos, pero sí es posible comparar *evolución*, al aislar del crecimiento de la recaudación el efecto de la inflación y de la actividad económica.

De este modo, en torno al crecimiento del 54% acumulado en los últimos 20 años en la presión tributaria para el conjunto de provincias, se observa cierta variabilidad entre jurisdicciones, con casos como las provincias patagónicas, con subas en la presión tributaria superiores al 200% y, en el otro extremo, las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe con subas del 25% y 30%, respectivamente.

La Provincia de Córdoba se ubica en un lugar intermedio, con una suba del 67% acumulada entre el 1998 y 2018, por encima del incremento de CABA (de un 46%) y Buenos Aires (del 36%); y por debajo de la suba de la Provincia de Mendoza (69%) y las de otras 15 jurisdicciones.

Gráfico 4: Evolución de la Presión Tributaria Efectiva, por provincia
(Variación % acumulada 2018 -1998 de la recaudación en términos del PIB)



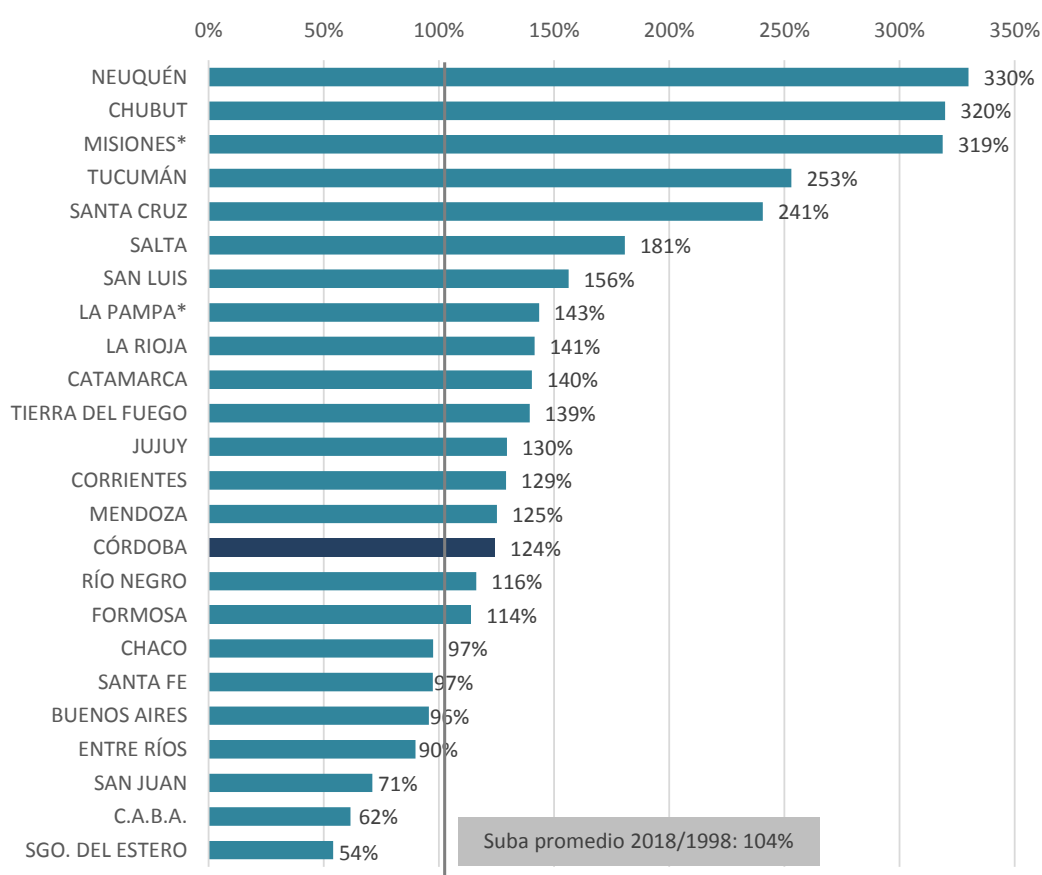
*Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Datos 2018 estimados a partir de estadísticas de recaudación publicadas en sitios web de 22 provincias. *Casos de Misiones y La Pampa, con datos acumulados hasta 2017.*

Nuevamente, es válido aclarar que estas subas en la presión tributaria efectiva pueden haberse dado como resultado de un *incremento en la presión legal*, o una *mejora en los niveles de cumplimiento tributario*, o ambos efectos combinados.

En cuanto a la evolución del **Impuesto a los Ingresos Brutos**, que es el que explica gran parte de la suba en la presión tributaria provincial, se observa que **en conjunto para todas las provincias la presión efectiva de este tributo aumentó un 104%** entre 1998 y 2018, vale decir que prácticamente se duplicó en promedio durante las últimas dos décadas.

Si bien en cada una de las 23 provincias y CABA se registraron subas, la tasa de variación evolución entre jurisdicciones fue dispar. En Neuquén, Chubut y Misiones las subas fueron superiores al 300%. Córdoba ocupa un lugar intermedio, con una suba acumulada del 124%.

Gráfico 5: Evolución de la Presión Tributaria Efectiva del Impuesto a los Ingresos Brutos, por provincia
(Variación % acumulada 2018 -1998 de la recaudación de IIBB en términos del PIB)



*Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Datos 2018 estimados a partir de estadísticas de recaudación publicadas en sitios web de 22 provincias. *Casos de Misiones y La Pampa, con datos acumulados hasta 2017.*

III. LA PRESIÓN TRIBUTARIA “LEGAL” DEL IIBB

Tal como se destacó anteriormente, variaciones en la presión tributaria efectiva pueden deberse tanto a cambios legales del impuesto (como, por ejemplo, modificaciones de alícuotas) y/o a cambios en los mecanismos de administración y gestión tributaria que conduzcan a una mayor eficiencia en la recaudación.

Por lo tanto, los análisis de **presión tributaria efectiva** *deben ser complementados con estudios de presión tributaria legal*, que permitan tener un panorama más completo y certero del *nivel* y los cambios en esta variable.

Evidentemente que la medición de la presión legal resulta mucho más compleja que la construcción de indicadores de presión efectiva, puesto que implica analizar los elementos tributarios vigentes las normativas tributarias de cada una de las provincias y cada sector.

Es por ello que a continuación, se enfoca el estudio de la presión tributaria para el caso del **Impuesto a los Ingresos Brutos**, que es la principal fuente de recursos propios de las provincias y además es uno de los tributos que el Consenso Fiscal apunta a reducir.

III. 1 Compromisos asumidos en el Consenso respecto a IIBB

El Consenso Fiscal firmado en noviembre de 2017 entre el gobierno nacional, 21 provincias (todas salvo San Luis y La Pampa), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tuvo entre sus objetivos lograr una reducción gradual del IIBB sobre todas las actividades económicas y atenuar el efecto acumulativo que genera este tributo a lo largo del proceso de producción y comercialización de un bien y servicio.

Entre los compromisos asumidos en el Consenso con relación al IIBB se destacan los de eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación del contribuyente; establecer exenciones a ciertas actividades; y aplicar alícuotas que no superen ciertos valores, que se van reduciendo gradualmente a lo largo de 5 años, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Alícuotas máximas de IIBB establecidas en el Consenso Fiscal

Actividad	Alícuotas máximas IIBB				
	2018	2019	2020	2021	2022
Sector Primario	1,5%	0,75%	Exento	Exento	Exento
Industria Manufacturera	2,0%	1,5%	1,0%	0,5%	Exento
Industria Papelera	7,0%	6,0%	5,0%	4,0%	3,0%
Electricidad, Gas y Agua (1)	5,0%	3,75%	2,5%	1,25%	Exento
Construcción	3,0%	2,5%	2,0%	2,0%	2,0%
Comercio mayorista y minorista	Sin máximo	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Hoteles y Restaurantes	5,0%	4,5%	4,0%	4,0%	4,0%
Transporte	3,0%	2,0%	1,0%	Exento	Exento
Comunicaciones	5,0%	4,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Telefonía celular	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%	5,0%
Intermediación Financiera	Sin máximo	5,5%	5,0%	5,0%	5,0%
Servicios financieros	Sin máximo	7,0%	6,0%	5,0%	5,0%
Créditos hipotecarios	Exento	Exento	Exento	Exento	Exento
Actividades inmobiliarias y empres.	6,0%	5,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Servicios sociales y de salud	5,0%	4,75%	4,5%	4,25%	4,0%

(1) Máximo 4% para residenciales.

Fuente: Consenso Fiscal. Ley 27.429. Año 2017.

III. 2 Cumplimiento de la Provincia de Córdoba al Consenso en cuanto al IIBB

A partir del análisis de las normativas tributarias vigentes para 2018 y 2019 en la Provincia de Córdoba, el cuadro a continuación sintetiza las **alícuotas finales máximas** para las principales actividades consideradas en el Consenso, correspondientes a los contribuyentes de mayor facturación (incluyen la aplicación de los fondos para el financiamiento del sistema educativo - FOFISE- y para el financiamiento de obras de infraestructura -FFOI-).

Del cuadro se desprende que la Provincia ha cumplido en los dos años con lo pautado en el Consenso Fiscal en materia del Impuesto a los Ingresos Brutos, registrándose reducciones en las alícuotas máximas para la mayoría de las actividades económicas.

Cuadro 2: Principales cambios de alícuotas IIBB para 2019 en la Provincia de Córdoba

Actividad	Año 2018	Año 2019	Var % alícuota 2019 vs.2018
	Alícuota máxima con fondos (grandes contrib.)	Alícuota máxima con fondos (grandes contrib.)	
Sector Primario	1,20%	0,75%	-38%
	Exenta producción primaria c/explotación en Córdoba		
Industria	1,56%	1,50%	-4%
	Industria local con facturación < \$100.000.000: Exenta		
	Resto industria local (por promoción): 0,6% alic.máx.		
Industria papelera	1,56%	1,56%	-
Electricidad, Gas y Agua (consum.residenc.)	5,00%	4,00%	-20%
Construcción	3,00%	2,50%	-17%
Comercio mayorista y minorista	5,71%	5,00%	-12%
Transporte	2,99%	2,00%	-33%
Restaurantes y Hoteles	5,00%	4,50%	-10%
Telefonía Fija	5,00%	4,00%	-20%
Telefonía Móvil	7,00%	6,50%	-7%
Entidades financieras	9,62%	7,00%	-27%
Compañías de capitalización y ahorro	6,61%	5,50%	-17%
Actividades inmobiliarias y empresariales	5,71%	5,00%	-12%
Servicios de salud	2,89%	2,89%	0%
Otros servicios sociales y de salud	5,00%	4,75%	-5%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley Impositiva anual 2019, Ley Impositiva Anual 2018 y Consenso Fiscal.

III. 3 Evolución de la presión de IIBB, por provincia

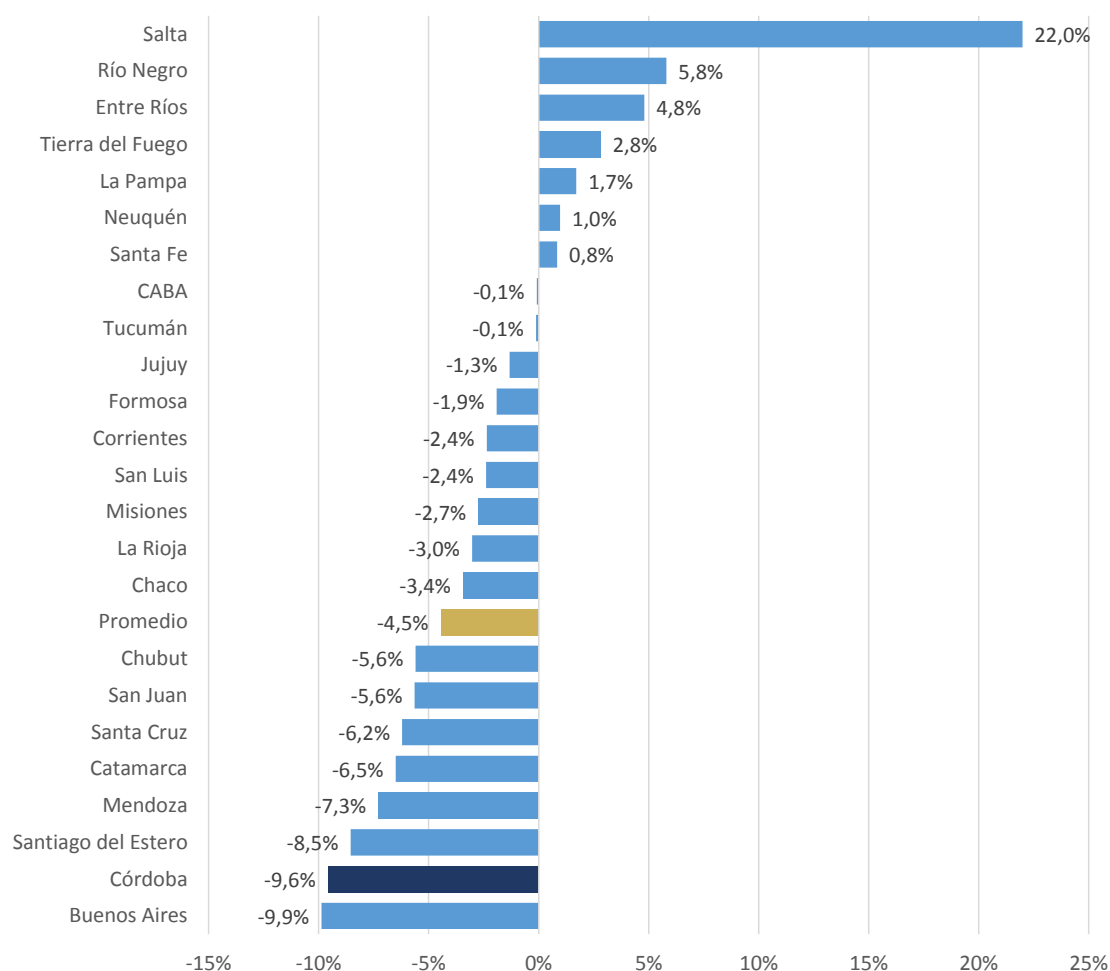
A continuación se analiza la evolución de la presión tributaria promedio del IIBB entre 2017 y 2018, a partir de información provista por la Comisión Arbitral¹ referidas al monto de impuestos y bases imponibles declaradas para todas las provincias.

Si bien la mayoría de las jurisdicciones cumplió con las alícuotas máximas fijadas por el Consenso para el año 2018, muchas compensaron las rebajas aplicadas en ciertos sectores con subas en actividades que tenían alícuotas por debajo del máximo o que directamente no tenían límites máximos (como el comercio en 2018).

En efecto, solo 5 provincias (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero), cumplieron en el 2018 con el Consenso, sin haber subido ninguna alícuota del IIBB. El resto de las jurisdicciones han aplicado subas parciales o generalizadas sobre al menos un sector de actividad económica, fundamentalmente el comercio y los servicios.

El siguiente gráfico expone cómo varió la **alícuota promedio** del IIBB para todas las actividades, por provincia, entre los años 2017 y 2018.

Gráfico 6: Variación de la alícuota promedio de IIBB*. 2018/2017, por provincia
(Datos de Comarb, de Enero a Noviembre de cada año)



Fuente: Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Nota*: incluye actividades exentas y excluye bancos.

¹ Es el organismo de aplicación del convenio multilateral, integrado por todas las provincias y CABA y que tiene a su cargo ordenar el ejercicio del Impuesto a los Ingresos Brutos en cada jurisdicción.

III. 4 Niveles de presión de IIBB, por provincia

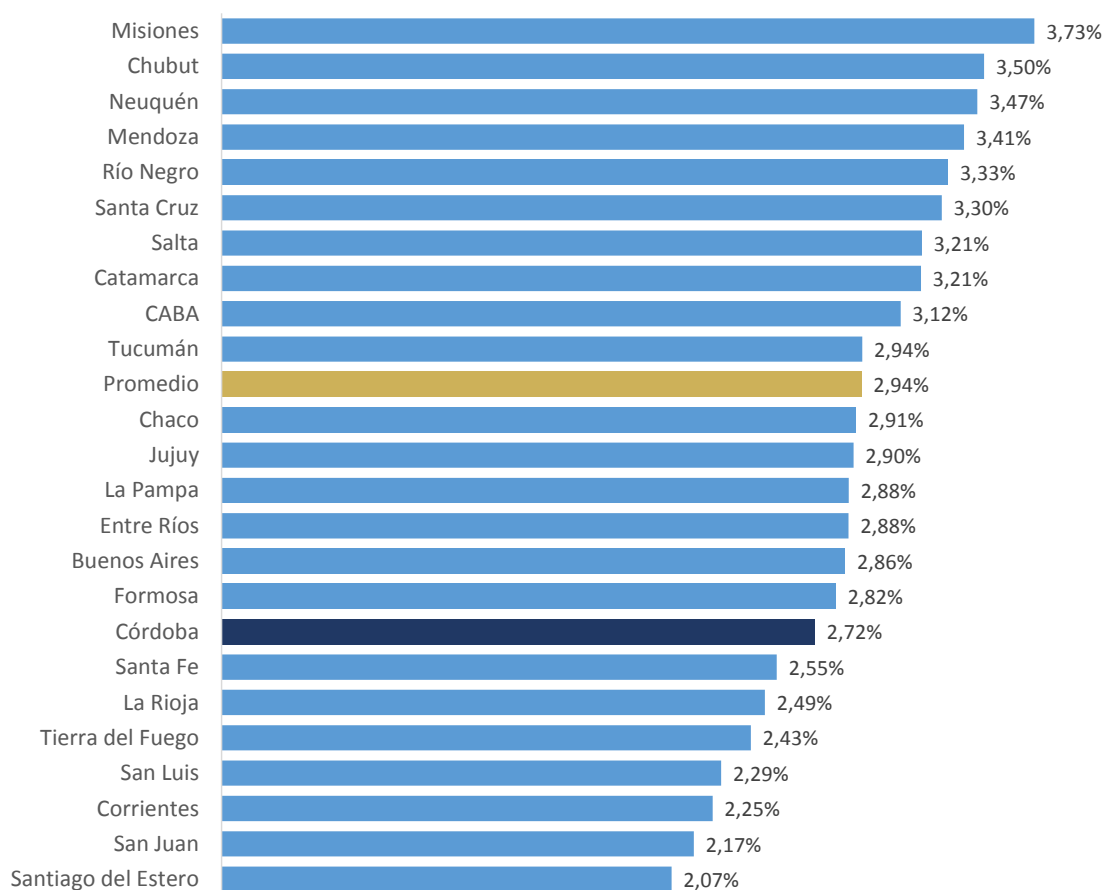
A los fines comparativos, se expone el nivel de la alícuota promedio del IIBB de cada provincia, construido con los datos de Comarb para el período enero a noviembre de 2018.

En conjunto para todas las provincias, la alícuota promedio de Ingresos Brutos es del 2,94% (promedio ponderado en función de la participación de los diferentes sectores en la actividad económica de cada provincia).

Entre los valores más bajos se encuentran las alícuotas de Santiago del Estero (2,07%) y San Juan (2,17%), en tanto que la de mayor incidencia por actividad es Misiones (3,73%).

Por su parte, la Provincia de Córdoba presenta una alícuota promedio de Ingresos Brutos del 2,72%, inferior al promedio del conjunto de jurisdicciones (2,94%), también menor a los valores de Buenos Aires (2,86%) y CABA (3,12%), y superior al de Santa Fe (2,55%).

Gráfico 7: Alícuota promedio de IIBB* para 2018, por provincia
(Datos de Comarb, de Enero a Noviembre)



Fuente: Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Nota: incluye actividades exentas y excluye bancos.*

IV. REFLEXIÓN FINAL

A modo de cierre, es preciso remarcar que el Estado mediante el cobro de impuestos obtiene recursos de la sociedad para cumplir con los objetivos sociales que le han sido asignados. Vale decir que la presión tributaria constituye una necesidad de todo Estado moderno. El punto relevante pasa ser entonces cómo estos ingresos tributarios “vuelven” a la sociedad mediante la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Esto implicaría distinguir entre conceptos de presión tributaria “**bruta**” y “**neta**”. Una medida correcta y precisa de la carga tributaria sería una que tenga en cuenta el **efecto neto**: lo que recauda el Estado en concepto de impuestos, descontando luego los recursos que vuelca en la sociedad. Lamentablemente, una medición de este tipo resulta sumamente compleja, en particular por la dificultad para medir la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

La mayoría de los indicadores de presión tributaria que se construyen (e inclusive los que se han presentado a lo largo del presente trabajo) hacen referencia al concepto de **presión tributaria bruta**, es decir lo que **el Estado obtiene en concepto de impuestos, sin tener en cuenta luego cómo estos recursos son devueltos a la sociedad**. Es importante no dejar de lado este concepto, ya que marca la necesidad del Estado de cobrar impuestos para cumplir con sus fines. Lo trascendental entonces pasaría a ser el cómo luego dichos fondos son gastados en cada caso.