

# Presión tributaria nacional y provincial. La evolución desigual

Por **Julián Barberis**

Luego de alcanzar un mínimo en el año 2002, la presión tributaria total de la Argentina alcanzó un nuevo máximo en el 2008 (31,1%), lo que representó un aumento del 30,7% durante el período 2003-2008. No obstante, dicho incremento no fue consecuencia de un esfuerzo proporcional en todos los niveles de gobiernos, ya que la presión nacional representó cerca del 91% de ese aumento, mientras que las provincias y los municipios se distribuyeron el 9% restante.

## Introducción

La presión tributaria es un concepto comúnmente utilizado por analistas y funcionarios públicos que adquiere especial importancia cuando se debate sobre la situación fiscal de un país y la necesidad de implementar una reforma tributaria que permita incrementar la recaudación. En términos generales, la cuantificación del indicador está definida como el cociente entre los ingresos tributarios recaudados en un país o región y su producto.

Hacer una simple comparación entre los distintos niveles de presión tributaria que presentan los países (o regiones) puede traer algunos problemas, ya que las diferencias en la organización tributaria de cada país o las discrepancias que hay en torno a las metodologías de estimación del producto, en especial con la economía informal, pueden llevar a una conclusión errónea. No obstante, como primer análisis, la evidencia empírica permite argumentar que los países más desarrollados presentan mayores niveles de presión fiscal, si los comparamos con los valores registrados en países subdesarrollados.

Las discrepancias respecto a los niveles de presión tributaria no sólo están vinculadas a las cualidades de la economía de que se trate, sino también a la existencia de estructuras tributarias disímiles conformadas por impuestos distintos con alícuotas y bases imponibles diferentes, al nivel y grado de informalidad de las actividades, a la cultura tributaria de los contribuyentes y a las características que adopte la administración tributaria.

En esta nota veremos la evolución de la presión fiscal nacional y provincial durante el período 1991-2008, para luego hacer un análisis por conglomerados durante el período 2003-2008.

## Evolución de la presión tributaria Nacional y Provincial

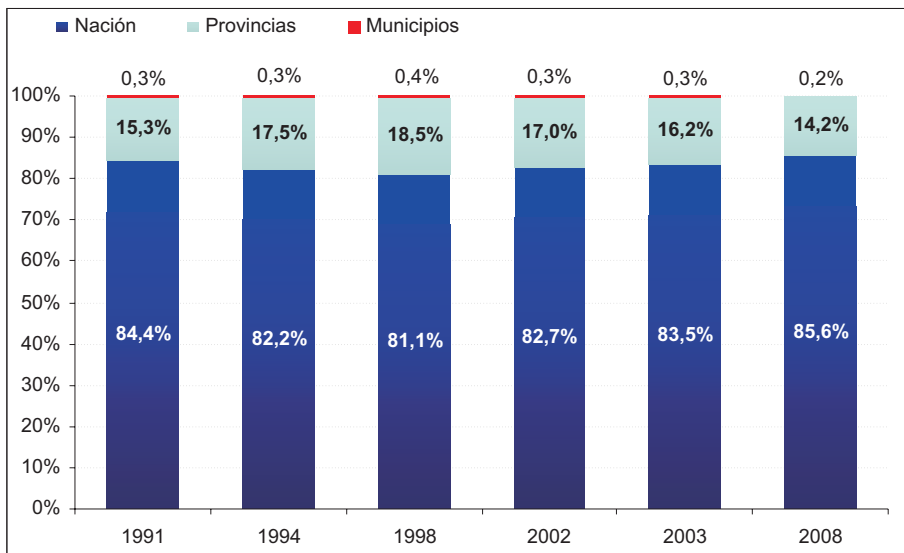
Para estimar la presión tributaria en Argentina es preciso considerar todos los tributos existentes dentro del país, es decir los recaudados por el gobierno nacional, los provinciales y los municipales. Esto es especialmente importante en países federales donde los impuestos recaudados por los niveles subnacionales pueden ser muy

importantes.

La evolución de los recursos tributarios desde la época del '90 hasta fines de 2001 no fue muy alentadora. En el ámbito nacional, la mayor recaudación de algunos impuestos, en especial el IVA, tendió a compensarse con la eliminación de una gran variedad de impuestos y la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social. En el nivel provincial, a los problemas estructurales de sus finanzas, se les sumó una embestida del gobierno nacional para detraer de la masa coparticipable recursos que les correspondían (en particular el primer pacto fiscal de 1992) y cercenar sus estructuras impositivas, con la intención de eliminar Ingresos Brutos y Sellos (con el segundo pacto fiscal de 1993) como estandarte. Estas dos intervenciones del gobierno Nacional sobre las arcas provinciales tuvieron el deliberado objetivo de obligar a las provincias a realizar el ajuste por el lado del gasto, objetivo, por otra parte, no alcanzado en la mayoría de las provincias.

Esta situación se empieza a revertir luego de la crisis de 2001, cuando recién en el año 2003 Argentina encuentra un resultado fiscal superavitario en las cuentas del sector público, del orden del 0,5% del PBI. Esta mejora primero se dio por una caída en el gasto (en mayor proporción que la de los recursos) como porcentaje del PIB y, luego, estuvo impulsada por el crecimiento en los ingresos tributarios a un ritmo mayor que las erogaciones.<sup>1</sup> Si bien luego de la crisis aumentó la recaudación tributaria, el desempeño no fue igual en los distintos niveles de gobierno. De la recaudación total de 2008 el 85,6% fue recaudado por la nación, mientras que el 14,2% provino de las provincias y la ciudad de Buenos Aires y el resto (0,2%) de los municipios.

**Gráfico N°1**  
**Recaudación total en Argentina**



Fuente: Ciepypc en base a datos del Mecon

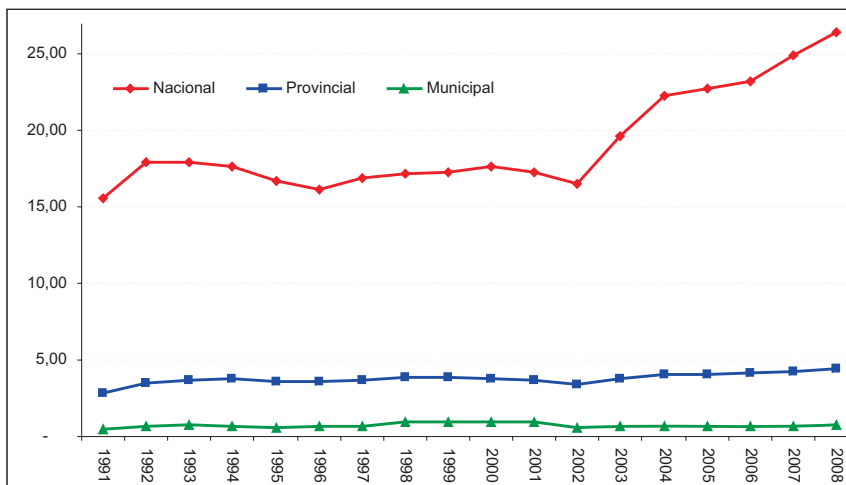
Sin embargo la situación no siempre fue tan dispar entre la Nación y las Provincias. Entre 1991 y 2002 la recaudación aumentó más de un 103% en términos nominales, y la participación de la recaudación provincial en el total país fue, en promedio, más del 17% (1998 fue el año donde las provincias tuvieron el pico de recaudación logrando ingresos

1) La mayor contribución al superávit fue por una caída en el gasto del pago al personal, de los haberes provisionales y de los intereses de la deuda, todos en relación al PBI.

equivalentes al 18,5% del total). A su vez, entre 2003 y 2008 la recaudación aumentó 260,3%, mientras que la participación promedio de la recaudación provincial en el total fue de 15%. Esta disparidad puede explicarse con dos motivos básicamente. Por un lado, porque el gobierno nacional creó el impuesto a los débitos y créditos bancarios en 2001 y reestableció las retenciones a las exportaciones en 2002. Ambas medidas explican casi la totalidad del superávit primario alcanzado por las cuentas fiscales nacionales desde 2003. Por otro lado, la fuerte creación de empleo formal volvió a financiar fuertemente el sistema de seguridad social que también se vio fortalecido con la posibilidad de pasar de las AFJP al sistema de reparto durante 2007. Como contrapartida, las provincias al no crear nuevos impuestos y no tener modificaciones importantes en sus alícuotas, perdieron peso relativo en la composición de los impuestos consolidados.

El comportamiento de la presión tributaria no cambia estas conclusiones durante el período bajo análisis.

**Gráfico N°2**  
**Presión tributaria en Argentina**



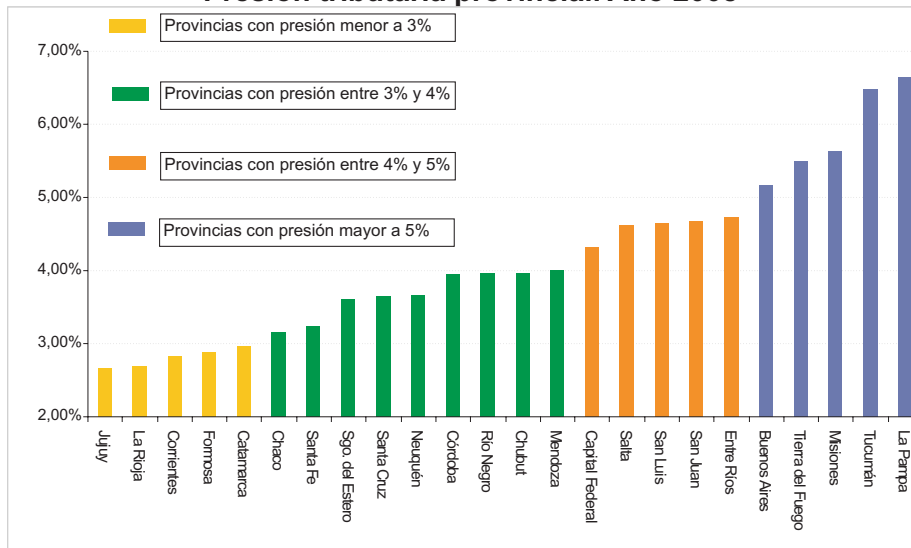
Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

En el gráfico 2 puede verse cómo ha ido evolucionando la presión tributaria desde 1991 para los tres niveles de gobierno. En este caso, vemos que el desempeño en el período 1991-2002 fue de relativo estancamiento tanto para los gobiernos provinciales y municipales como para el gobierno nacional. No obstante, luego de la crisis de fines de 2001, la presión fiscal total tuvo un comportamiento ascendente, incrementándose entre 2003 y 2008 cerca de 7,5 puntos porcentuales (pp). Pero, por los motivos expuestos más arriba, este incremento fue más significativo para el gobierno nacional, que incrementó su presión fiscal en 6,8 pp entre el 2003 y 2008, que para las provincias y los municipios, que lo hicieron en 0,58 y 0,09 pp respectivamente.

### Presión tributaria Provincial

En Argentina las provincias presentan presiones tributarias considerablemente distintas entre sí.

**Gráfico N°3**  
**Presión tributaria provincial. Año 2008**

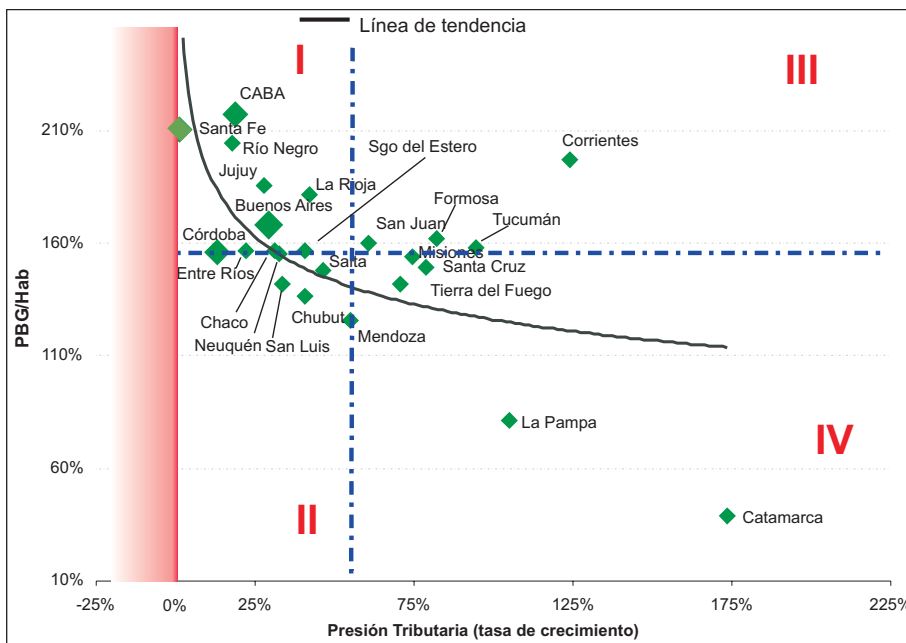


Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

A simple vista puede verse que hay una gran disparidad en cuanto a la presión que ejercen las provincias para recaudar<sup>2</sup>, no obstante, y para hacer un análisis más exhaustivo y entender mejor el comportamiento, es necesario comparar la evolución de la presión tributaria de cada provincia con la evolución de su nivel de producto por habitante.

Para esto contrastamos la tasa de crecimiento de la presión tributaria con la del Producto Bruto Geográfico per capita (PBGpc) para las provincias, incluida CABA, durante el período 2003-2008 (gráfico 4).

**Gráfico N° 4**  
**Tasa de crecimiento del PBGpc y Presión Fiscal. 2003-2008**



Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

2) Los impuestos que pueden recaudar las provincias son Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, a los Sellos y Otros Impuestos.

Las provincias se agruparon en torno a una clasificación construida según un análisis de conglomerados que determina cuatro grupos de regiones, los cuales se delimitaron según la tasa de crecimiento promedio<sup>3</sup> (para cada variable) durante el período analizado.

Las áreas II y III, corresponden a provincias que denominamos “consistentes”, las cuales tuvieron una evolución de la presión tributaria acorde con la tasa de crecimiento del PBGpc.

En el área II están las provincias en las que tanto el PBGpc como la presión tributaria crecieron menos en términos relativos al resto de jurisdicciones. Al mirar los niveles de PBGpc de 2008 de cada región vemos que hay considerables diferencias. Neuquén, Mendoza y San Luís est n dentro de este grupo pero tienen entre sí un nivel de producto por habitante diferente, en particular Neuquén tiene un PBGpc muy por encima del resto.

**Cuadro N°1**  
**PBGpc. en miles de pesos corrientes**

	2003	2008	Var		2003	2008	Var
Catamarca	12,83	17,81	39%	Córdoba	9,01	23,05	156%
La Pampa	10,72	19,46	82%	Entre Ríos	6,10	15,63	156%
Mendoza	10,09	22,79	126%	Sgo del Estero	3,89	9,99	157%
Chubut	16,07	38,01	136%	Chaco	4,26	10,94	157%
Tierra del Fuego	21,91	52,91	142%	Tucumán	4,45	11,49	158%
San Luís	9,32	22,55	142%	San Juan	4,58	11,92	160%
Salta	5,07	12,56	148%	Formosa	3,52	9,23	162%
Santa Cruz	28,69	71,49	149%	Buenos Aires	8,33	22,34	168%
Misiones	4,35	11,07	154%	La Rioja	5,17	14,56	181%
Neuquén	19,14	48,81	155%	Jujuy	4,66	13,30	186%
				Corrientes	4,21	12,49	197%
				Río Negro	8,12	24,68	204%
				Santa Fe	9,27	28,76	210%
				CABA	25,31	80,34	217%

Fuente: Ciepypc en base a datos del Mecon

Dentro del  rea III figuran cuatro provincias: San Juan, Formosa, Tucumán y Corrientes. Estas provincias fueron las que tuvieron una performance favorable, con una evolución de la presión tributaria y del PBGpc a tasas superiores al promedio.

Por otro lado están las áreas que presentan comportamientos atípicos en el análisis, la I y la IV.

En la primera de ellas, las provincias tuvieron un crecimiento del producto por habitante mayor que el promedio pero, contrariamente, evidenciaron una tasa de crecimiento de la presión tributaria por debajo del nivel medio.

En el otro extremo (el cuadrante IV) están las provincias que más aumentaron su presión impositiva pero registraron un crecimiento del PBGpc por debajo del promedio. Desde una mirada fiscal, las provincias que componen este cuadrante son las de mejor desempeño, porque lograron mejorar la recaudación a pesar de una menor tasa de crecimiento del producto. Por esta razón podríamos denominar “esforzadas” a las provincias de esta  rea: Santa Cruz, Misiones, Tierra del Fuego, La Pampa y Catamarca.

Entre ellas, La Pampa<sup>4</sup> y Catamarca<sup>5</sup> se mantuvieron a gran distancia de la tendencia porque tuvieron un elevado crecimiento de la presión tributaria a pesar de haber tenido los más bajos crecimientos del producto por habitante en el período.

Cabe resaltar que también en este cuadrante hay disparidades en el nivel o valor

3) El promedio empleado, tanto para el PBGpc como para la presión tributaria, es el simple. La elección por éste y no por el más habitual promedio ponderado se origina en el sesgo que le otorgan las 4 provincias grandes a este último. Al usar el promedio simple, en cambio, se logra una distribución más equilibrada de provincias entre los distintos cuadrantes que permite identificar con mayor precisión las diferencias entre las jurisdicciones.

4) El PBG de esa jurisdicción está atado, principalmente, a lo que ocurre con el agro y el consumo. La industria, uno de los ejes que permitió el despegue de las economías regionales desde la devaluación, solo genera 4% de la producción.

5) Catamarca es una región donde el 35% de la producción lo aporte la explotación de minas y canteras. La industria jugó de todos modos un rol importante en esa expansión, al aportar casi un quinto del crecimiento logrado en esos años.

absoluto del PBGpc hacia su interior: por un lado están provincias con un elevado producto por habitante, como Santa Cruz y Tierra del Fuego y por el otro, también está Misiones que es una jurisdicción con muy bajo PBGpc.

Finalmente, en el área I está el grupo de provincias que podríamos denominar "oportunistas", porque son las que tuvieron un destacado crecimiento del PBGpc pero su desempeño fiscal estuvo por debajo del promedio. En este caso vamos a hacer un análisis más exhaustivo, dividiendo el área en dos partes, las provincias oportunistas clase A y las clase B. Las primeras son las jurisdicciones que si bien tuvieron un magro crecimiento de su presión fiscal, la misma se ubicó cerca del nivel promedio, aún así su comportamiento no se condice con el "esfuerzo" apropiado (La Rioja, Buenos Aires, Jujuy y Santiago del Estero, entre otras) Contrariamente, las de clase B son las de peor desempeño en materia tributaria con un aumento considerable de su producto (o en el peor de los caso cercano al promedio) y un bajo crecimiento de su presión. En este grupo se destacan, en primer lugar Santa Fe (que prácticamente no tuvo crecimiento de la presión tributaria y fue la provincia de performance más insuficiente en este aspecto) y luego CABA, Río Negro y Córdoba.

En otro tipo de análisis, y mirando nuevamente hacia el interior del cuadrante, podemos ver las discrepancias entre regiones: donde hay provincias que se mantienen cerca del conjunto de regiones con un crecimiento PBGpc cercano al promedio y hay otras que muestran un nivel de aumento muy por encima del mismo.

Santa Fe junto con CABA fueron las que tuvieron el mayor incremento de su PBGpc para el período 2003-2008, mientras que su presión tributaria estuvo muy por debajo del crecimiento promedio (54,8%) del total de las provincias. Sumando a esto, CABA es la de mayor nivel de producto por habitante y Santa Fe se ubicó en sexto lugar en 2008.

Por otro lado, en el mismo cuadrante se encuentra Santiago del Estero que tuvo un producto por persona en 2008 alrededor de 9.990 pesos y, sin embargo, la evolución de su presión en relación al crecimiento de su producto (gráfico 4) fue mayor a la de Santa Fe, CABA e incluso a la de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, y saliendo del análisis de áreas, vemos que la tendencia de esta serie es negativa y con pendiente suave, mostrándonos que existe una relación opuesta entre el aumento del PBGpc y el aumento de la Presión Fiscal. Esta relación se debe a la coexistencia de dos factores.

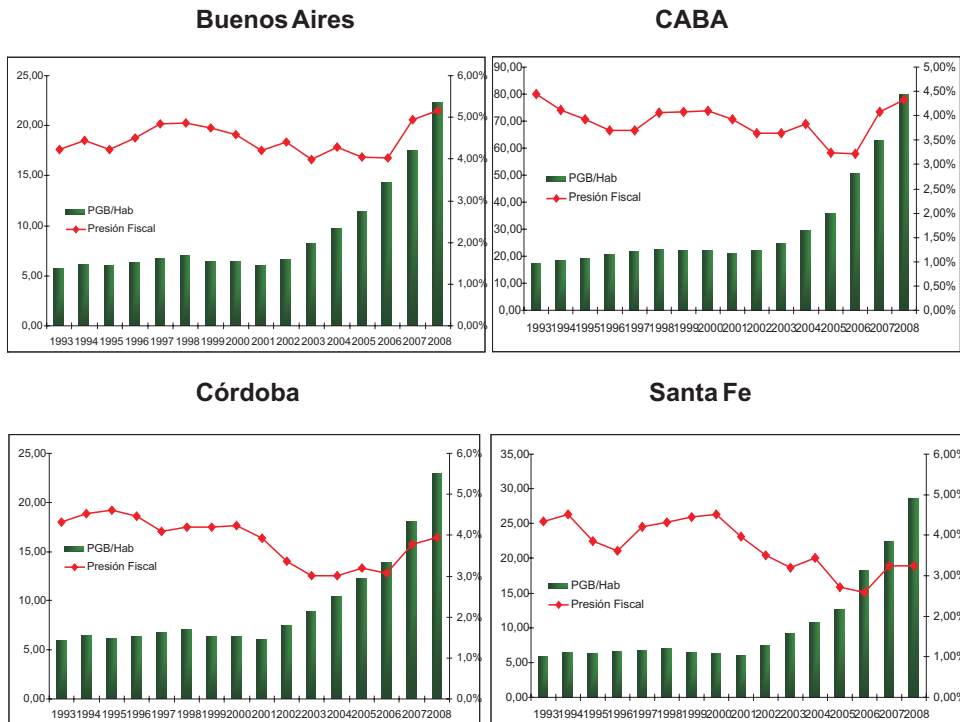
l) La relación negativa se explica por la existencia de una importante cantidad de provincias que tuvieron aumentos en su producto por habitante por encima del promedio, pero registraron bajos incrementos de su presión.

li) Mientras que el factor que suaviza la pendiente se vincula a la existencia de un gran número de provincias que tuvieron un crecimiento de su PBGpc cercano al nivel medio, pero con niveles de presión muy dispares.

### Los casos especiales

En el gráfico 5 vemos un poco más en detalle la evolución de algunas provincias que tuvieron un nivel de producto por persona similar durante 2008, pero sin embargo, presentaron niveles de presión muy diferentes.

**Gráfico N°5**  
**Evolución del PBGpc y de la Presión tributaria. 1993-2008.**



Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

En este caso se puede apreciar que las cuatro regiones disminuyeron su presión entre el período 2000-2005, para luego ir aumentándola paulatinamente hasta 2008. Si bien la misma se fue recuperando, Santa Fe, Córdoba y CABA todavía se encuentran en un nivel por debajo del que tenían a fines de 1993. Sólo la provincia de Buenos Aires superó ese nivel en 2007.

Adicionalmente, vemos que la provincia de Buenos Aires es, de las cuatro mencionadas, la que tuvo en 2008 una mayor presión en el impuesto a los Ingresos Brutos (3,7%) mientras que Santa Fe se encuentra en el último lugar con un 2,4%. Esta diferencia no responde únicamente a distintas capacidades tributarias, sino que también se relaciona con distintos esfuerzos fiscales. La capacidad tributaria se entiende como la capacidad de una jurisdicción de cobrar impuestos. La misma se determina, tradicionalmente, por sus bases imponibles potenciales las cuales pueden variar en función de las características de la jurisdicción, pero que se definen como el producto. Tales características vienen dadas principalmente por la cantidad de población, el tamaño y geografía de la región y el nivel de desarrollo económico, entre otros factores. Por esfuerzo fiscal se entiende al aprovechamiento de las bases imponibles de los distintos impuestos, muy relacionado con la presión fiscal subnacional aunque no es necesariamente el mismo concepto. Así, el esfuerzo fiscal surge justamente de relacionar la recaudación efectivamente realizada con las bases imponibles potenciales.

### Consideraciones Finales

En noviembre de 2000, con la aprobación de la Ley 25.400, el Gobierno Nacional determinó que las transferencias a las provincias iban a ser de suma fija (\$1.364



millones) para los años 2001 y 2002. Posteriormente, en febrero de 2002, mediante la Ley 25.570 se eliminaron las sumas fijas y garantías en la coparticipación, y el gobierno nacional volvió al sistema de coeficientes, donde se incorporó además el 30% del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente a la masa coparticipable para las provincias.

En este marco también se firmaron acuerdos bilaterales con algunas provincias, los cuales permitieron a las mismas mejorar su posición fiscal ya que el contexto de crecimiento del producto dejaba sin relevancia los pisos de distribución establecidos en el contexto recesivo.

En 2008, con una presión tributaria cercana al 31%, la Argentina se ubicó como el segundo país latinoamericano con mayor carga fiscal, después de Brasil (35%), pero bastante por arriba de México (21%) y Chile (21%).

Pero este desempeño no se reflejó en los esfuerzos que hicieron los gobiernos subnacionales para incrementar su recaudación. La presión tributaria aumentó cerca de 9,5 pp en los últimos diez años, donde la mayor carga de impuestos nacionales (básicamente por la mayor carga del impuesto a las Ganancias) y la mayor recaudación por la aplicación de las retenciones a la exportación y el impuesto al cheque emergen como los principales determinantes de dicho comportamiento. También tuvo un impacto favorable el traspaso de los recursos del sistema de Seguridad Social a las arcas del Gobiernos Nacional.

En este trabajo vimos como fue el desempeño fiscal de las provincias de acuerdo a la evolución de su producción y las disparidades existentes entre las provincias. En un extremo está Santa Fe con un importante crecimiento de su PBG pc y un casi nulo aumento de su presión tributaria y en el otro está La Pampa, que a pesar de un moderado aumento en su producción pudo lograr un notorio crecimiento en su presión tributaria.

En síntesis, luego llegar a un mínimo en 2002, la presión tributaria global de toda la Argentina aumentó considerablemente pero no en forma pareja. La presión nacional representó cerca del 91% de ese aumento, mientras que las provincias y los municipios se distribuyeron el 9% restante. Este escenario se explica principalmente por dos factores. Por un lado, como mencionáramos, a la política económica y tributaria nacional y por el otro, a que la mayoría de los gobiernos subnacionales nutrieron sus arcas con la inercia del crecimiento económico y con muy pocos cambios en materia de administración tributaria. Resulta paradigmático que las jurisdicciones con mayor poderío económico, Buenos Aires, Córdoba, CABA y en especial Santa Fe (en orden decreciente), tuvieran un crecimiento de su presión tributaria inferior al promedio de provincias.