

El Impuesto a los Ingresos Brutos: un análisis de su incidencia relativa en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina

INTRODUCCIÓN

El examen de la presión tributaria en un espacio geográfico determinado constituye uno de los temas de mayor interés para la sociedad en general en materia de políticas públicas. Ello en tanto expresa el esfuerzo que el Gobierno exige a los ciudadanos y empresas para sostener sus actividades. Se trata de una medida de la apropiación estatal de la riqueza socialmente generada.

En ese marco, en el presente informe ofrecemos un análisis de la presión tributaria relativa de la Argentina a nivel subnacional, tomando en cuenta el principal tributo en términos de recaudación jurisdiccional como es el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB). El estudio comprende las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y parte de un concepto novedoso de presión tributaria, que permite un análisis comparativo. El examen nos permitirá arrojar luz, asimismo, sobre la ubicación de Entre Ríos en el escenario nacional.

El informe se estructura de la siguiente manera: en primer término, presentamos los conceptos básicos, la metodología y las fuentes de datos utilizada; en segundo lugar, exponemos los resultados del análisis; y, finalmente, extraemos una conclusión de conjunto.

CONCEPTOS, METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

La noción de “presión”, como otros conceptos que la ciencia económica toma “prestados” de la física, refiere en general una fuerza ejercida sobre cierta superficie. Por analogía, la presión tributaria o fiscal, evoca la idea –no exenta de sesgos ideológicos– de que los impuestos generan una “carga” sobre la sociedad que debe abonarlos: vale decir, cuanto más alta sea la “presión tributaria”, mayor será el peso

impuesto a la población desde el estado. Por tanto, se entiende relevante saber qué incidencia real tiene esa “fuerza”¹.

Habitualmente, este concepto de presión tributaria en economía se mide a través de una simple división del tributo que se quiere computar (o de todos) por el producto bruto: *Presión Tributaria (PT)* = $\frac{\text{Tributos}}{\text{Producto Bruto}}$.

Ahora bien, el problema que tiene esta metodología de medición para la propuesta de un análisis comparado a nivel subnacional de la Argentina, es que el denominador no está disponible en todas las jurisdicciones o, en los casos que existe, está elaborado con criterios no siempre coincidentes, por lo cual no resulta confiable.

En consecuencia, es necesario buscar otra base de estimación de la presión tributaria a nivel subprovincial. Al efecto, para el presente informe, considerando los datos disponibles, entendemos que es posible medir la presión tributaria relativa en un triple sentido: como la división de la recaudación anual sobre la población:

Presión Tributaria (IIBB) = $\frac{\text{IIBB}}{\text{Población}}$; como el ratio entre recaudación anual sobre los

trabajadores: *Presión Tributaria (IIBB)* = $\frac{\text{IIBB}}{\text{Empleo Privado registrado}}$; y, como el cociente

entre la recaudación anual sobre el número de empresas: *Presión Tributaria (IIBB)* = $\frac{\text{IIBB}}{\text{Empresas}}$. Esta conceptualización nos permite disponer de una medición promedio de la

presión tributaria, basada en datos relativamente homogéneos para todas las jurisdicciones, que arroja una idea del esfuerzo que debe hacer un habitante, un trabajador o una empresa respectivamente para abonar el impuesto a los ingresos brutos según el lugar en que esté radicado o tenga actividad. Esta forma de medición tiene sentido sólo si se lo referencia en el tiempo y/o de modo comparativo inter-jurisdiccional.

Naturalmente, esa conceptualización operativa no está exenta de problemas, como son las diferencias de estructuras productivas y empresariales, las formas de asignación de la base imponible en el caso de la recaudación por convenio multilateral (ver párrafo a continuación), las disparidades internas que los promedios ocultan, el resto de la estructura fiscal (déficit), la productividad del gasto público financiado con esos

¹ No debe perderse de vista que el estado también realiza actividades económicas (provee seguridad, orden, justicia, educación, salud, coordinación, cohesión social, etc.), que financia con los impuestos. Sería interesante además de pensar críticamente en los tributos, contemplar también la productividad del gasto. No siempre más recaudación implica menor desarrollo productivo, ello depende de la eficacia y eficiencia del gasto público.

recursos y las mismas registraciones de empresas y trabajadores. No obstante, es una perspectiva de análisis que merece ser considerada, puesto que arroja información relevante.

Por otra parte, la selección del IIBB se relaciona con el hecho de que es el impuesto de mayor peso en la estructura tributaria de las provincias y CABA. Con variaciones según la jurisdicción, este tributo explicó entre el 60% y el 90% de la recaudación de origen provincial para el año 2019. Además, se trata de un impuesto que suele calificarse de “distorsivo” por la tradición ortodoxa de economía, puesto que afecta la estructura de costos empresariales y tiene un efecto “cascada” cuando grava los primeros eslabones de una cadena productiva. Es un tributo muy diverso, que se calcula aplicando un porcentaje (alícuota) a los ingresos totales obtenidos por las firmas en una multiplicidad de actividades económicas. La definición de ingresos varía según el caso, no es lo mismo para un banco, una empresa de transporte o una zapatería. Se trata de un impuesto indirecto que tiende a ser regresivo en materia de equidad tributaria. El IIBB tiene dos grandes modalidades: pago directo y convenio multilateral. Este último se origina como un acuerdo entre las provincias para evitar la doble imposición y es simplemente una forma de distribuir la base imponible mediante la cual se calcula el impuesto.

Finalmente, en esta instancia haremos un examen sincrónico, considerando el período 2017-2019, previo a la pandemia, a los efectos de normalizar los datos y no distorsionar los resultados. En otra oportunidad, realizaremos un estudio diacrónico.

En cuanto a la fuente de los datos, la recaudación tributaria por provincia la tomamos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales; la población del INDEC y las empresas y trabajadores registrados, del Observatorio de Empleo y la Dinámica Empresarial (OEDE), cuya metodología de registro y asignación está publicada en dicho organismo.

RESULTADOS ALCANZADOS

Conforme las definiciones y metodología referida en el apartado anterior, en el Cuadro N° 1 a continuación exponemos los resultados obtenidos para la primera definición de presión tributaria relativa.

Cuadro N° 1: Presión Tributaria Relativa IBB por Habitante

JURISDICCIÓN	RECAUDACIÓN ANUAL IBB PROMEDIO 2017-2019 EN MILES DE PESOS (A VALORES 2019)	POBLACIÓN 2018	RECAUDACIÓN ANUAL IBB POR HABITANTE
C.A.B.A.	\$ 196.354.823	3.068.043	\$ 64.000
NEUQUÉN	\$ 30.339.631	646.784	\$ 46.908
TIERRA DEL FUEGO	\$ 6.346.531	164.944	\$ 38.477
SANTA CRUZ	\$ 11.828.575	347.593	\$ 34.030
CHUBUT	\$ 13.832.805	598.380	\$ 23.117
LA PAMPA	\$ 7.684.761	352.378	\$ 21.808
SANTA FE	\$ 64.654.206	3.481.514	\$ 18.571
BUENOS AIRES	\$ 300.312.707	17.196.396	\$ 17.464
MENDOZA	\$ 33.954.968	1.949.293	\$ 17.419
CÓRDOBA	\$ 63.692.625	3.683.937	\$ 17.289
RÍO NEGRO	\$ 12.207.229	728.403	\$ 16.759
SAN LUIS	\$ 7.779.236	495.629	\$ 15.696
MISIONES	\$ 18.678.796	1.233.177	\$ 15.147
TUCUMÁN	\$ 23.031.980	1.654.388	\$ 13.922
ENTRE RÍOS	\$ 18.159.764	1.360.443	\$ 13.348
SALTA	\$ 16.260.337	1.388.532	\$ 11.710
CATAMARCA	\$ 4.157.330	408.152	\$ 10.186
CHACO	\$ 10.821.092	1.180.477	\$ 9.167
JUJUY	\$ 6.038.795	753.891	\$ 8.010
SAN JUAN	\$ 6.093.210	764.464	\$ 7.971
CORRIENTES	\$ 8.235.438	1.101.084	\$ 7.479
LA RIOJA	\$ 2.653.723	383.220	\$ 6.925
FORMOSA	\$ 3.636.524	595.129	\$ 6.110
SGO. DEL ESTERO	\$ 5.541.175	958.251	\$ 5.783

La información da cuenta de la enorme disparidad del peso del impuesto por habitante en Argentina, con las jurisdicciones más ricas (provincias del sur + CABA) abonando un valor muy superior, y las más pobres, las regiones del norte, con los menores montos. Entre Ríos se encuentra en un nivel intermedio, más bajo que el promedio.

Si realizamos el análisis por trabajador privado registrado, la situación es muy similar para Entre Ríos, que se mantiene en niveles intermedios, pero cambia significativamente en algunas jurisdicciones como CABA. Evidentemente, esta última se encuentra favorecida por la concentración de actividad económica en su territorio, derivada del puerto principal, la densidad de población y la presencia del gobierno nacional, lo que le permite disponer de una alta recaudación por habitante, pero una relativamente baja recaudación por trabajador.

Cuadro N° 2: Presión Tributaria Relativa IIBB por Trabajador Registrado

JURISDICCIÓN	RECAUDACIÓN ANUAL IIBB PROMEDIO 2017-2019 EN MILES DE PESOS (A VALORES 2019)	TRABAJADORES REGISTRADOS PROMEDIO 2017-2019	RECAUDACIÓN ANUAL IIBB POR TRABAJADOR REGISTRADO
NEUQUÉN	\$ 30.339.631	119.011	\$ 254.932
LA PAMPA	\$ 7.684.761	37.670	\$ 204.001
SANTA CRUZ	\$ 11.828.575	58.512	\$ 202.155
TIERRA DEL FUEGO	\$ 6.346.531	34.276	\$ 185.159
MISIONES	\$ 18.678.796	107.445	\$ 173.845
CATAMARCA	\$ 4.157.330	27.476	\$ 151.306
SAN LUIS	\$ 7.779.236	52.106	\$ 149.295
FORMOSA	\$ 3.636.524	24.567	\$ 148.026
BUENOS AIRES	\$ 300.312.707	2.062.759	\$ 145.588
CHUBUT	\$ 13.832.805	97.882	\$ 141.322
CHACO	\$ 10.821.092	76.913	\$ 140.693
SALTA	\$ 16.260.337	116.988	\$ 138.991
MENDOZA	\$ 33.954.968	261.655	\$ 129.770
ENTRE RÍOS	\$ 18.159.764	140.431	\$ 129.314
TUCUMÁN	\$ 23.031.980	182.906	\$ 125.922
C.A.B.A.	\$ 196.354.823	1.581.778	\$ 124.135
SANTA FE	\$ 64.654.206	531.997	\$ 121.531
CÓRDOBA	\$ 63.692.625	533.001	\$ 119.498
JUJUY	\$ 6.038.795	51.920	\$ 116.310
RÍO NEGRO	\$ 12.207.229	110.802	\$ 110.172
CORRIENTES	\$ 8.235.438	78.889	\$ 104.393
SGO. DEL ESTERO	\$ 5.541.175	53.295	\$ 103.972
LA RIOJA	\$ 2.653.723	28.201	\$ 94.101
SAN JUAN	\$ 6.093.210	83.312	\$ 73.137

Finalmente, la relación entre la recaudación del impuesto a los ingresos brutos y el número de empresas registradas de cada jurisdicción, pone en evidencia una realidad bien interesante de analizar, en especial para Entre Ríos. En efecto, esta provincia aparece como una de las seis jurisdicciones que menor presión tributaria relativa tienen en promedio por empresa, muy lejos de la presión ejercida por las otras provincias de la región centro, Santa Fe y Córdoba (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3: Presión Tributaria relativa IBB por Empresa

JURISDICCIÓN	RECAUDACIÓN ANUAL IBB PROMEDIO 2017-2019 EN MILES DE PESOS (A VALORES 2019)	CANTIDAD EMPRESAS PROMEDIO 2017-2019	RECAUDACIÓN ANUAL IBB POR EMPRESA
NEUQUÉN	\$ 30.339.631	9.920	\$ 3.058.533
SANTA CRUZ	\$ 11.828.575	4.550	\$ 2.599.687
TIERRA DEL FUEGO	\$ 6.346.531	2.894	\$ 2.192.744
MISIONES	\$ 18.678.796	10.291	\$ 1.815.061
TUCUMÁN	\$ 23.031.980	13.192	\$ 1.745.861
BUENOS AIRES	\$ 300.312.707	197.857	\$ 1.517.827
CHUBUT	\$ 13.832.805	9.224	\$ 1.499.654
SALTA	\$ 16.260.337	10.856	\$ 1.497.866
C.A.B.A.	\$ 196.354.823	140.606	\$ 1.396.486
SAN LUIS	\$ 7.779.236	5.768	\$ 1.348.689
MENDOZA	\$ 33.954.968	25.423	\$ 1.335.583
FORMOSA	\$ 3.636.524	2.982	\$ 1.219.628
CATAMARCA	\$ 4.157.330	3.482	\$ 1.193.949
SANTA FE	\$ 64.654.206	56.066	\$ 1.153.187
CHACO	\$ 10.821.092	9.615	\$ 1.125.439
JUJUY	\$ 6.038.795	5.445	\$ 1.109.053
LA PAMPA	\$ 7.684.761	7.021	\$ 1.094.487
CÓRDOBA	\$ 63.692.625	58.647	\$ 1.086.034
RÍO NEGRO	\$ 12.207.229	11.413	\$ 1.069.621
ENTRE RÍOS	\$ 18.159.764	18.209	\$ 997.278
LA RIOJA	\$ 2.653.723	2.761	\$ 961.145
SGO. DEL ESTERO	\$ 5.541.175	6.338	\$ 874.324
CORRIENTES	\$ 8.235.438	9.650	\$ 853.384
SAN JUAN	\$ 6.093.210	7.795	\$ 781.715

CONCLUSIONES

La información disponible sobre la presión tributaria relativa para las 24 jurisdicciones del país pone de manifiesto la enorme disparidad presente en Argentina. Las provincias más ricas evidentemente pueden ejercer un mayor peso fiscal que las más pobres en el tributo examinado, lo cual está relacionado con la productividad comparativa, la acumulación de capital, la dotación de factores y los servicios estatales. No obstante, un aspecto que se expresa claramente en el análisis es el hecho de que Entre Ríos no parece tener un nivel de presión fiscal mayor al resto de las jurisdicciones, sino más bien todo lo contrario. Esta provincia mesopotámica financia sus actividades con una menor incidencia relativa del impuesto a los ingresos brutos respecto del conjunto de las jurisdicciones. Vale decir, en promedio, una persona, un trabajador o una empresa radicada en Entre Ríos **paga menos ingresos brutos** que la media de un habitante, un trabajador o una empresa del resto de las jurisdicciones.

FUENTES DE LOS DATOS

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales
Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INDEC)
Observatorio de Empleo y la Dinámica Empresarial