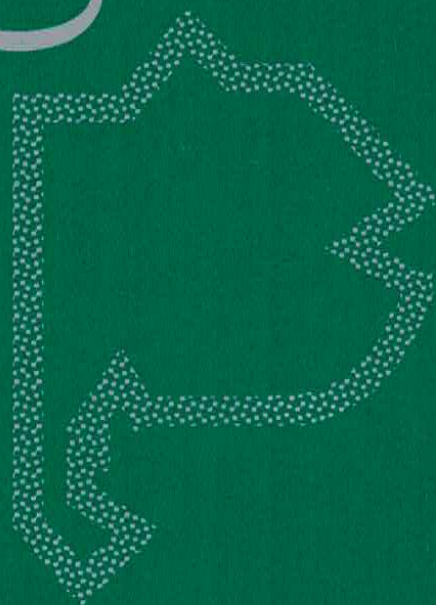


DE ECONOMIA

Nº 23

CUADERNOS

Estructura y rendimiento
de los sistemas tributarios
de Argentina y de algunos
países seleccionados
de América Latina y OECD



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Autoridades

Dr. Eduardo Duhalde
Gobernador

Sr. Rafael Romá
Vicegobernador

Lic. Jorge Luis Remes Lenicov
Ministro de Economía

Lic. Ricardo Cossio
Secretario de Ingresos Públicos

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Jorge Sarghini
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Lic. Eduardo Cerimedo
Jefe de Asesores

Director:

Lic. Jorge Luis Remes Lenicov

Coordinador: **Lic. Francisco Miguel Payo**

**Estructura y rendimiento de
los sistemas tributarios de
Argentina y de algunos
países seleccionados de
América Latina y OECD**

Viviana Duran*- Diana Collar **

Las autoras desean agradecer los valiosos comentarios y sugerencias brindados por el Dr. Juan Carlos Sabaini.

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Enero de 1997.

* Economista de la Universidad de Buenos Aires, consultora del CITAF- OEA.

** Economista de la Universidad de Buenos Aires, consultora del Programa de Apoyo a la Reforma Impositiva de la Provincia de Buenos Aires (Proyecto PNUD 93/009).

Prólogo

El sistema tributario puede ser analizado desde dos aspectos. Por un lado, se pueden hacer conjeturas sobre la eficacia del sistema y su capacidad de recaudación para el funcionamiento del sector público. Por otro lado, se puede hablar particularmente de la eficiencia del sistema. Un sistema tributario es eficiente si consigue su objetivo primario de obtener la cantidad de recursos necesarios para enfrentar las actividades del Estado al menor costo posible. Esto es, generando el menor número de distorsiones entre las distintas actividades productivas.

El programa de reforma estructural de nuestro país puso énfasis en la reestructuración tanto de la política como de la administración tributaria teniendo en cuenta los dos aspectos antes mencionados. La estabilización de precios ayudó de inmediato a mejorar la recaudación de impuestos. La simplificación y mejor administración del sistema hicieron el resto y contribuyeron al logro de mayores niveles de recursos públicos que permitieron llevar adelante las reformas estructurales.

La Provincia de Buenos Aires realizó una profunda reforma tributaria que se vio robustecida con la aplicación de los Pactos Fiscales, acordados

con la Nación y el conjunto de provincias. Sin aumentar la presión tributaria global, se realizaron modificaciones en la política tributaria orientadas a favorecer a los sectores de la producción a través de la aplicación de desgravaciones y la eliminación de tributos que tenían incidencia en el costo empresarial y perjudicaban la competitividad de los productos. Los avances logrados en la administración y fiscalización del sistema tributario fueron aspectos fundamentales para realzar tanto la eficacia como la eficiencia de la política recaudatoria provincial.

En esta nueva entrega de "Cuadernos de Economía" presentamos un trabajo que analiza, en experiencia comparada, la conformación y el rendimiento del sistema tributario argentino, realizando una exploración preliminar acerca de los determinantes principales de las diferencias que se observan entre los distintos países. La comparación resulta muy útil a los efectos de analizar la parte de la reforma que aún falta concretar. La permanente búsqueda del equilibrio fiscal y la promoción de las actividades más productivas deben ser dos ejes que guíen la política tributaria nacional y marquen el rumbo de los esquemas tributarios provinciales.

Jorge Luis Remes Lenicov

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de America Latina y OECD

| | pág |
|---|-----|
| INTRODUCCION | 9 |
| CAPITULO 1: MARCO METODOLOGICO | 10 |
| CAPITULO 2: ESTRUCTURA Y RECAUDACION DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS | 15 |
| CAPITULO 3: LOS IMPUESTOS A LOS INGRESOS DEL TRABAJO | 19 |
| 1. IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE PERSONAS FISICAS. | 19 |
| 1. SU CONFORMACION. | 19 |
| 2. ESTIMACIONES DE LAS TASAS MEDIAS DE IMPOSICION. | 21 |
| 1. PARA UN ASALARIADO MEDIO. | 21 |
| 2. PARA ASALARIADOS SOLTEROS CON INGRESOS DE IGUAL PODER ADQUISITIVO | 22 |
| 3. POR TRAMOS DE SALARIOS | 23 |
| 4. POR DECILES DE INGRESO | 24 |
| 3. EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO. | 25 |
| 4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION. | 28 |
| 2. LOS APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL. | 28 |
| 1. SU CONFORMACION. | 28 |
| 2. ESTIMACIONES DE LAS TASAS DE IMPOSICION. | 30 |
| 1. PARA UN ASALARIADO MEDIO Y POR TRAMOS DE SALARIO | 30 |
| 2. POR INGRESO DE IGUAL PODER ADQUISITIVO | 30 |
| 3. POR DECILES DE INGRESOS | 31 |
| 3. EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO. | 32 |
| 4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION. | 33 |
| 3. LA IMPOSICION GLOBAL SOBRE LOS INGRESOS. | 34 |
| CONCLUSIONES | 38 |
| BIBLIOGRAFIA | 41 |

Introducción

El propósito de este documento es analizar la conformación y rendimiento del sistema tributario argentino en relación a otros países de la región y de la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD), realizando una exploración preliminar acerca de los determinantes principales de las diferencias que se observan.

En principio, los niveles de tributación responden a las políticas tributarias implementadas,- en particular, en relación a los niveles de las tasas de imposición y alcance de las bases imponibles-, las estructuras económicas que condicionan la magnitud de las bases y por último a diferentes grados de cumplimiento.

Un diagnóstico acabado acerca de cómo incide cada uno de estos factores en la performance recaudatoria de los países exige no sólo un análisis detallado de sus respectivas legislaciones, sino además de sus estructuras productivas y ocupacionales y de la administración tributaria.

Si bien existen antecedentes de legislación comparada, es poco usual su integración con el análisis económico. La comparación se limita a los niveles de las tasas de imposición o alcance de las bases imponibles, sin incorporar la significatividad económica que las mismas puedan llegar a tener.

Este estudio pretende efectuar una primera aproximación al tema, integrando los aspectos legales con los económicos, ello se efectúa fundamentalmente con los impuestos al trabajo.

La elección de estos impuestos no es arbitraria.

Por un lado, desde distintos sectores sociales del país se reclama la necesidad de fortificar la imposición directa. Por otro lado, existe cierto consenso en que nuestro país tiene una configuración de la imposición indirecta aceptable¹, con exclusión del impuesto provincial a los ingresos brutos y cuya sustitución se viene discutiendo desde 1993.

Asimismo, la imposición al trabajo no sólo es crucial en la determinación del nivel de progresividad de los sistemas tributarios, sino que también reviste importancia por la posible incidencia de estos impuestos sobre los mercados de trabajo.

Los países seleccionados son: Estados Unidos, Italia, Australia, España, Francia, Chile y Brasil. Los datos corresponden al año 1994 o 1995, para la mayoría de los países.

En el primer capítulo se presenta el marco metodológico en el que fue desarrollado el estudio. En el segundo se analizan los niveles y la estructura de recaudación por categoría de tributos, utilizándose para ello la categorización empleada por la OECD, la que sólo difiere marginalmente de la empleada por el FMI.

El capítulo tercero -que constituye el núcleo central de este estudio- contiene las estimaciones de las tasas de imposición medias sobre los ingresos del trabajo para cada uno de los países seleccionados y un análisis pormenorizado de la conformación de estos impuestos.

El último capítulo recoge las principales conclusiones.

¹ No existen mayores presiones para la modificación del IVA, ya que la respuesta aceptada para un mayor rendimiento sería el fortalecimiento de la administración tributaria. Sin embargo existirían, actualmente, algunas posiciones proclives a la introducción de tasas diferenciales para otorgar mayor progresividad al sistema impositivo.

Capítulo 1

Marco metodológico

Las estimaciones efectuadas en este documento, se basan fundamentalmente en la cuantificación de la incidencia efectiva del impuesto a la renta y de los aportes a la Seguridad Social, sobre distintos niveles de ingresos anuales.

Ello se realiza a partir de la revisión de la legislación impositiva y previsional de cada país, recurriendo a diversas publicaciones que incluyen información nacional e internacional actualizada.

Los datos sobre niveles de recaudación provienen, para el caso de la OECD, de la publicación "Revenue Statistics", 1965-1994. Los de Brasil, Chile y Argentina proceden del Ministerio de Hacienda, Government Finance Statistics y la DGI respectivamente.

La complejidad de la información a considerar, en la estimación de las tasas efectivas de imposición, obliga a trabajar con una muestra reducida de países, aún cuando la presión tributaria global fue inicialmente analizada para 24 países de la OECD.

La selección de los países, que finalmente fueron incluidos en el estudio, obedeció a distintas causas. Los Estados Unidos se constituye en el referente básico de las comparaciones internacionales, y en particular en materia de imposición a la renta, de allí que su inclusión era imprescindible en las estimaciones.

El caso de Australia también ha sido asociado reiteradamente por sus semejanzas con Argentina, a nivel de estructura productiva y respecto a su localización geográfica.

Italia cuenta con una importante proporción de trabajadores autónomos (al igual que nuestro país) lo que determina el rendimiento de los impuestos al trabajo, y por otra parte su estructura productiva e industrial recibe un fundamental aporte de las pequeñas y medianas empresas que define un perfil diferenciado respecto al resto de países desarrollados.

La inclusión de Francia en la consideración se presentaba muy atractiva, a pesar de las diferencias de desarrollo y estructuras económicas respecto a Latinoamérica, en función de lo elevado de sus cargas laborales y del nivel de las prestaciones sociales brindadas.

Por su parte España presenta un nivel de Producto Per

Capita medio², pero bajo respecto a los países europeos más desarrollados (entre 25% y 30% inferior al de Italia y Francia), y un salario medio anual similar al de Argentina, con lo cual la comparación se tornaba enriquecedora.

Por último, Chile y Brasil eran los referentes obligados en América Latina si consideramos que el desarrollo de las relaciones económicas en el marco del MERCOSUR, exigen estudios constantes acerca de las simetrías y asimetrías existentes. En este contexto, la imposición a los ingresos del trabajo y la incidencia de los costos laborales en la competitividad internacional, no es una realidad estática sino que, muy por el contrario, se modifica constantemente.

A continuación se detallan las hipótesis consideradas en relación al origen de los ingresos de los trabajadores, sobre su situación familiar, y se señalan otros aspectos de los procedimientos utilizados en la estimación.

1) EL TRABAJO, UNICA FUENTE DE INGRESO

Las hipótesis simplificadoras adoptadas se restringen a suponer que el trabajador tiene como único ingreso el proveniente del trabajo, y a dejar de lado las deducciones no estándares previstas en las normas tributarias (gastos efectivos del contribuyente).

En los países seleccionados de la OECD se verifica que los ingresos que no proceden del trabajo se ubican, según el caso, entre el 5% y el 15%.

En cuanto al impacto de este supuesto sobre la estructura de la imposición por deciles de ingreso, no puede inferirse a priori el sesgo que este imprime, dado que el comportamiento por deciles de los otros rubros de ingreso no son concluyentes.

Para los países seleccionados de la OECD (y para 1988) se observa que el componente no considerado del ingreso tiene un mayor peso relativo en el primer y último decil.

²Medido en unidades homogéneas de poder adquisitivo según PPP de 1993.

2) GRUPO FAMILIAR TIPO Y AUSENCIA DE TRANSFERENCIAS POR ASIGNACIONES FAMILIARES

Las estimaciones sobre las tasas de imposición más relevantes se efectuaron considerando sólo un trabajador soltero.

Sin embargo la recaudación se refiere al universo de contribuyentes, consiguientemente, al adoptar esta hipótesis se tiende a subestimar el rendimiento de la recaudación.

La inclusión en el análisis de la situación de un trabajador casado, exigiría la adopción de hipótesis más complejas acerca de la situación familiar, la percepción o no de ingresos por el cónyuge, como así también sobre la existencia de transferencias gubernamentales a la familia. La consideración de estos elementos y los escenarios que pudieran surgir de las combinaciones de ellos, exceden los propósitos iniciales del presente estudio.

3) LAS CARGAS LABORALES

Se ha considerado una definición amplia de la tasa de seguridad social, incluyendo en ella el aporte previsional, el correspondiente a los sistemas de salud, el aporte para el desempleo y otros conceptos componentes.

La necesidad de adoptar un criterio amplio de la imposición proviene del hecho de que algunos países definen la carga a nivel global sin distinguir por tipo de contingencia y, por lo tanto, sólo de esta manera puede efectuarse la comparación.

Para el caso argentino hemos empleado un nivel estimado de las contribuciones patronales totales, en base a las modificaciones legales introducidas en los últimos años que afectaron en forma diferenciada tales cargas, y considerando la incidencia del techo previsional.

La vigencia de reducciones zonales de las contribuciones patronales, dificulta el real conocimiento de su nivel medio, e introduce cierta inequidad en el tratamiento de los ingresos de los contribuyentes.

La tasa general considerada comprende un 16% de contribuciones previsionales, 2% de INSSJP, 1,5% de Fondo Nacional de Empleo, un 7,5% de asignaciones familiares, y 6% de obras sociales.

Se estimó una reducción promedio mínima de las contribuciones patronales, del 15% para 1995 y del 35% para 1996.

En cuanto a la traslación de las contribuciones patronales, se ha optado por un escenario de largo plazo, en el cual la elasticidad del salario a la imposición es unitaria, incidiendo por lo tanto en el cálculo de la imposición global.

4) EL TRATAMIENTO IMPOSITIVO EN LA TRANSICION DE UN SISTEMA MIXTO A UNO DE CAPITALIZACION

Para las estimaciones correspondientes a la Argentina, el tratamiento impositivo de los individuos según el régimen de seguridad social por el que hayan optado, merece una consideración especial a raíz de la Reforma Previsional implementada en Julio de 1994.

En función de las proyecciones disponibles para el sistema de seguridad social, hemos partido del supuesto que -en el largo plazo- desaparecen los aportes con destino al sistema de reparto, quedando únicamente los destinados al régimen de capitalización.

Consiguientemente, sólo para el corto plazo se efectúan dos cálculos, uno para un trabajador que aporta al sistema de reparto y otro para uno que lo hace al sistema de capitalización.

5) LA COMPARACION ENTRE PAISES

La realización de estudios comparados acerca de las tasas de imposición y su estructura, para distintos países, presenta dificultades metodológicas difíciles de resolver.

En general, se siguen dos caminos alternativos. El primero, de mayor simplicidad pero de menor cobertura, consiste en comparar la tasa de imposición efectiva para un asalariado medio en distintos países.

El segundo, compara las tasas de imposición efectiva por niveles de ingreso. Esta alternativa exige homogeneizar la definición de "ingreso" de los distintos países considerados, intentando acercarse al concepto económico; de forma tal que las diferencias entre las legislaciones -en relación a las distintas deducciones y componentes exentos- puedan cuantificarse.

Algo similar ocurre con la imposición a la seguridad social, dado que los países no brindan la misma cobertura.

En este estudio se efectúan algunos ejercicios

similares a los mencionados, con ajustes específicos originados en la ausencia de disponibilidad de información.

Así, en primer lugar se comparan las tasas de imposición efectiva de un asalariado medio en Argentina y en los países seleccionados. A continuación se desarrolla un gráfico del primer método de estima-

ción empleado.

Considerando los salarios medios de cada país, vigentes en el período considerado, y aplicando la legislación en materia de impuesto a la renta y a la Seguridad Social, se calculan las tasas efectivas de imposición para cada caso.



Se busca comparar el nivel de carga impositiva que recae, en los diversos países, sobre un trabajador asalariado promedio.

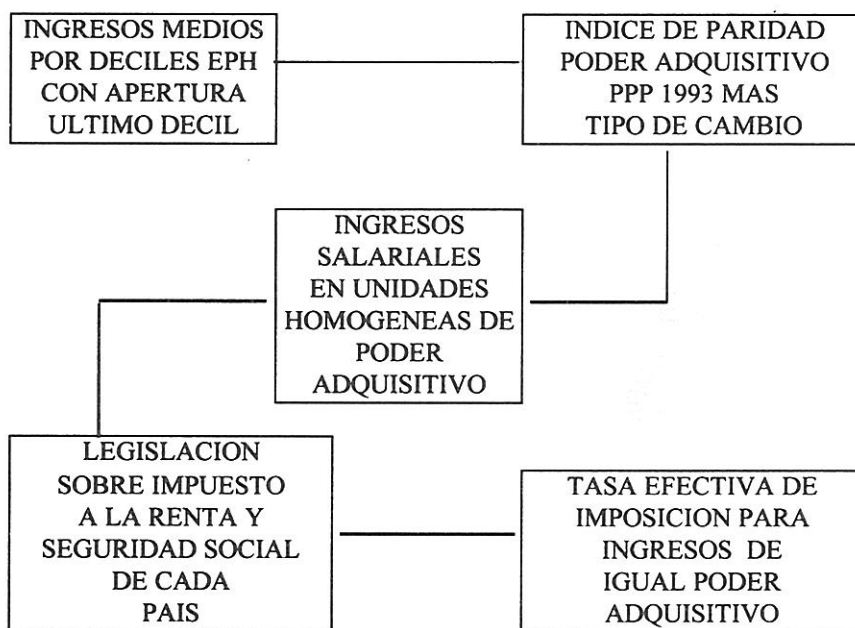
También se efectúa un análisis complementario -y como subproducto del primer método-, por el que se toma en cuenta los tramos de salarios para los cuales la incidencia de otras fuentes de ingresos es poco significativa.

De acuerdo a los estudios efectuados, dichos tramos se ubican para los países de la OECD, entre los dos tercios y el doble del salario medio, por lo cual se ha procedido a estimar la tasa efectiva de imposición

en dicho intervalo. Para Brasil, Chile y Argentina se han considerado los mismos tramos.

En segundo lugar, se estiman para niveles predefinidos de ingreso del trabajo las tasas de imposición en los distintos países.

La selección de los niveles de ingreso se efectúa en base a al ingreso medio y su distribución por deciles para Argentina, correspondiente a los 24 Aglomerados Urbanos. Tales datos son proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares, Onda Octubre de 1995.



Los ingresos considerados coinciden con los ingresos medios de cada decil, a los que se le han adicionado dos niveles, a fin de incluir en el análisis los datos sobre distribución de remuneraciones efectivamente declaradas al del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

La conversión de estos niveles de ingreso, a moneda local de cada país se efectúa a través de un índice de paridad (PPP o PPA) correspondiente a 1993, con las limitaciones propias de este tipo de índices. Este procedimiento tiene como objetivo básico, lograr que las comparaciones internacionales partan de bases homogéneas.

El factor de conversión aplicado a los ingresos, se corresponde con la cantidad de moneda de un país que se necesita para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado nacional que se podría comprar con un dólar en los Estados Unidos.

En particular, la utilización del índice correspondiente al año 1993 puede ser distorsivo para los países latinoamericanos (especialmente para Brasil) en virtud de las alteraciones de las políticas macroeconómica y cambiaria.

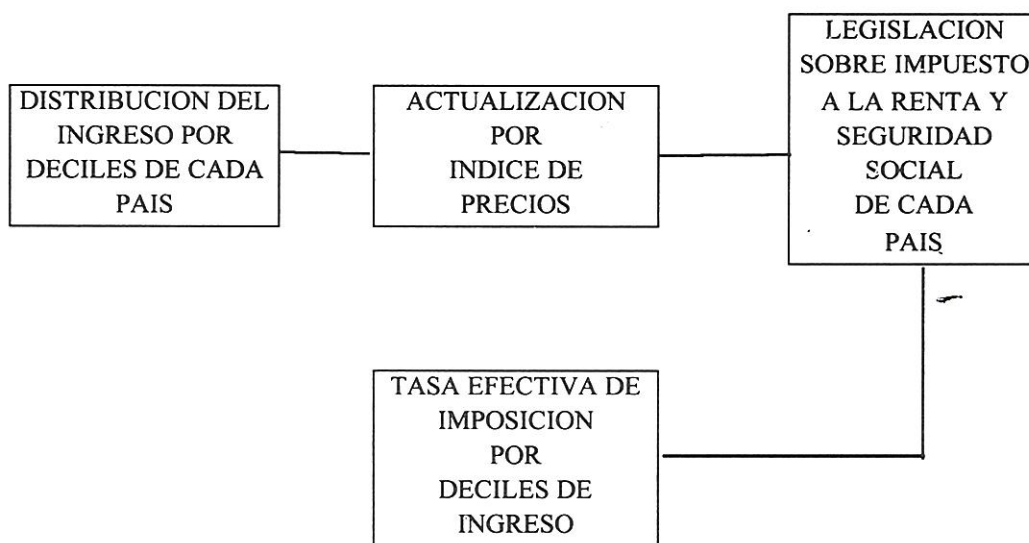
Una última observación respecto al índice de paridad utilizado, se refiere a que el mismo podría estar sobreestimado para Chile, con lo cual las tasas de imposición calculada resultaría subestimada.

A través de este método de estimación se aborda la comparación de las tasas efectivas que gravan determinados niveles de ingresos salariales, expresados en unidades homogéneas.

De alguna manera, con este enfoque se estaría visualizando la situación en materia de equidad horizontal a nivel internacional.

El tercer método de estimación empleado consiste en analizar la estructura relativa por deciles de ingreso, de los impuestos que gravan los ingresos del trabajo.

En este caso se parte de la distribución del ingreso por deciles para los países de la OECD, correspondiente al año 1988. Los ingresos medios de cada decil en moneda de cada país, son actualizados por el índice de precios (a fin de corregirlos por la inflación del período 1988-1994), y se estiman las tasas efectivas de imposición.



En el caso de Argentina debe efectuarse una consideración metodológica adicional. En este caso la tasa efectiva correspondiente al último decil, ha sido estimada en función de ponderar las tasas efectivas que recaen sobre los últimos dos niveles de ingresos que se han incorporado en el primer método de estimación.

De esta forma la tasa media total surge de la ponderación de las tasas efectivas de cada decil, inclu-

yendo la del último redefinido, por la participación del ingreso de cada decil en el total.

Con este enfoque se intenta avanzar en el análisis de la estructura de la imposición, considerando la distribución cierta del ingreso en cada caso, a fin de lograr conclusiones básicas sobre la progresividad de los distintos sistemas.

Como se señalara, el supuesto básico es que el 100% de los ingresos provienen del trabajo, y que -por falta de

información más actualizada- se mantiene la distribución del ingreso que presentaban los países de la OECD en 1988. Una limitación importante, lo constituye el hecho de que no se pudo tener acceso a estimaciones de la distribución de ingresos por deciles de Brasil y Chile.

Debe tenerse presente que una misma tasa de imposición para un asalariado medio en dos países, debe ser interpretada como igualdad en el tratamiento tributario para la categoría específica de contribuyentes bajo estudio.

Por otro lado, la igualdad de la tasa de imposición global sobre los ingresos para trabajadores de distintos países con un nivel similar de renta, no implica necesariamente que el ingreso neto de la carga impositiva de dichos trabajadores tenga igual poder adquisitivo.

En efecto, los índices de paridad disponibles no incorporan en forma ajustada la calidad de los servicios públicos; consiguientemente, con su inclusión se tiende a sobrestimar el poder adquisitivo de los países en desarrollo.

6) TASA EFECTIVA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS PARA ARGENTINA

La estimación de las tasas efectivas de imposición, de acuerdo a los supuestos empleados y a las limitaciones de la información disponible, no brinda sólo una aproximación a la carga diferencial que sobre los ingresos del trabajo existe para distintos

países.

Debe destacarse que, en el caso particular de Argentina, la tasa media que se calcula en este trabajo presenta las siguientes características:

- Por un lado, estaría sobreestimada, puesto que sólo se la calcula para un trabajador soltero. Esta es aún menor si se consideran las deducciones por la carga familiar.

- También se encontraría sobreestimada ya que no se cuenta con información sobre los montos de las deducciones efectivas de los contribuyentes. Si estas fueran mayores a los valores mínimos considerados en la estimación, la tasa media efectiva sería aún menor que la calculada.

- Presentaría un sesgo indefinido porque se desconoce la tasa media que recae sobre los otros ingresos que no sean del trabajo.

7) PERIODO

Se ha trabajado con los datos disponibles más actualizados que fuera posible en cada caso. Los datos corresponden al año 1994 o 1995, para la mayoría de los países, tanto en materia de recaudación como de legislación impositiva.

Para Argentina, las disposiciones de las normas tributarias consideradas son las que rigen para el período fiscal 1996, mientras que los datos de recaudación empleados son los correspondientes al año 1995.

Capítulo 2

Estructura y recaudación de los sistemas tributarios

En los países de la OECD, el promedio simple de presión tributaria se ubica en alrededor de los 40% del PBI, más del doble del nivel que registran Argentina y Chile, y superior -en más de un 40%- a la de Brasil.

De un total de 24 países analizados, 11 presentan niveles superiores a esta magnitud, 9 superiores a los 30% y sólo 4 entre los 20% y 30%. En el primer grupo se ubican Italia y Francia, en el segundo, España, y en el tercero Australia y USA.

El nivel máximo de recaudación lo presenta Dinamarca con 49,9% del PBI y el menor Turquía con 23,5% del PBI, siendo por lo tanto la amplitud de más de 25 puntos del producto entre los mismos

integrantes de la OECD.

A fin de profundizar sobre aspectos de estructura tributaria, recaudación y tasas de imposición, se ha procedido a seleccionar algunos países de la OECD como son: Estados Unidos, Italia, Australia, España y Francia. También se ha incluido a Chile y Brasil, a fin de contar con un panorama sobre el MERCOSUR en los aspectos relevantes.

El conjunto de países de la OECD seleccionados, presenta un promedio de presión tributaria de 37% del PBI, mientras que se aproxima a 22% del PBI el valor promedio para los países latinoamericanos incluidos, lo que implica un diferencial de 15 puntos del PBI.

CUADRO N° 1
LA PRESION TRIBUTARIA EN 1994
- en % PBI -

| Países | Total | Sin Seg. Soc. |
|----------------------|-------|---------------|
| Australia | 29,4 | 27,3 |
| USA | 29,7 | 22,0 |
| Francia | 44,2 | 23,9 |
| España | 34,9 | 21,9 |
| Italia | 46,5 | 29,4 |
| Promedio OECD (1993) | 38,7 | 28,5 |
| Argentina (1995) | 18,6 | 14,4 |
| Brasil | 27,1 | 16,5 |
| Chile | 18,5 | 17,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

La amplitud observada entre los valores de presión tributaria de los distintos países, se mantiene aún cuando se excluya la recaudación de los sistemas de Seguridad Social.

En efecto, en el Cuadro N° 1, puede apreciarse que la presión tributaria neta de los impuestos a la Seguridad Social se ubica para el conjunto de la OECD, en casi 29% del PBI, mientras que los guarismos verificados para los países de América considerados oscilan entre el 14% y el 18% del PBI.

Puede concluirse entonces que, aún excluyendo de la consideración a los regímenes de Seguridad Social -los que presentan una gran diversidad, en cuanto a alcance, cobertura y tasas-, las grandes diferencias en los niveles de presión tributaria aún persisten, por lo que éste no sería el único factor explicativo de tales diferencias.

A fin de analizar la composición de la presión tributaria, en el Cuadro N° 2 se han agrupado los principales tributos por grupos: a) Impuestos para la Se-

guridad Social y otros sobre salarios, b) Impuestos a la Renta, c) Impuestos sobre Bienes y Servicios, d) Impuestos sobre el Patrimonio, y e) un rubro Otros donde se encuentran incluidos algunos impuestos de menor recaudación.

Al analizar de esta forma la presión tributaria, se observa que las diferencias en los niveles entre países tienen distintos orígenes, y que las mismas no provienen exclusivamente de un grupo de impuestos determinado.

CUADRO N° 2
LA PRESION TRIBUTARIA EN 1994. POR GRUPO DE IMPUESTOS
- en % PBI -

| Países | Total | Seg. Soc. | Renta | Bienes y Servicios | Patrim. | Otros |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|------------|------------|
| Australia | 29,4 | 2,1 | 15,7 | 8,7 | 2,9 | 0,0 |
| USA | 29,7 | 7,7 | 12,6 | 5,1 | 3,4 | 1,0 |
| Francia | 44,2 | 20,3 | 7,8 | 12,0 | 2,3 | 1,8 |
| España | 34,5 | 13,1 | 10,0 | 9,9 | 1,8 | 0,2 |
| Italia | 46,5 | 17,1 | 15,8 | 11,5 | 2,1 | 0,0 |
| Promedio OECD (1993) | 38,7 | 10,5 | 14,1 | 11,6 | 2,1 | 0,4 |
| Argentina (1995) ³ | 18,6 | 4,2 | 2,3 | 10,7 | 0,8 | 0,6 |
| Brasil | 27,1 | 10,6 | 3,5 | 10,9 | 1,7 | 0,4 |
| Chile | 18,5 | 1,6 | 4,3 | 12,3 | 0,0 | 0,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

En efecto, se verifica que la amplitud de los valores de recaudación entre países es significativa también por grupo de impuestos, con excepción de los que recaen sobre bienes y servicios, tal como puede apreciarse en el Cuadro N° 2.

Si se compara Argentina con el promedio de la OECD, se verifica que la diferencia en el nivel de la presión tributaria total se origina fundamentalmente en la menor recaudación de los impuestos a la renta, de la seguridad social y de los patrimoniales.

En particular, son llamativamente amplias las diferencias entre los registros de recaudación del impuesto a la renta de los países industrializados y los de nuestro país. Respecto al promedio de la OECD la amplitud es de 12 puntos de PBI, mientras que respecto a países como Australia o Italia, la diferencia trepa a casi 14 puntos.

Algo similar ocurre con los impuestos patrimoniales, para los que Argentina obtuvo en 1995 una recaudación de 0,8% del PBI, significando tal valor sólo el 38% de la recaudación obtenida en promedio

por la OECD para tales impuestos.

En relación a los impuestos a la Seguridad Social y sobre los salarios (para los que se observa una gran dispersión de valores), vale la consideración apuntada respecto a la diversidad de regímenes. Esto impide sacar conclusiones definitivas, las que exigirían ahondar sobre las características particulares de los distintos sistemas de Seguridad Social.

Con respecto a los impuestos sobre bienes y servicios, Argentina -con una recaudación equivalente a 10,7% del PBI- se encontraría en un nivel similar al observado para el promedio de la OECD.

En relación a los países latinoamericanos, puede observarse que el nivel total de la presión tributaria de Chile (18,5% del PBI) es prácticamente igual a la de Argentina (18,6% del PBI), aunque dichas cifras encierran estructuras tributarias muy disímiles.

Así por ejemplo, mientras que en Chile el impuesto a la renta aporta el 24% de la recaudación total y los correspondientes a la Seguridad Social

³ Esta cifra no incluye la recaudación de obras sociales que se sitúa en alrededor de 1,0% del PBI.

un 9%, en Argentina tales participaciones son del 12% y del 23% de la recaudación total.

Por su parte la presión tributaria de Brasil supera a la de Argentina en más de 8 puntos del Producto (27,1% contra 18,6% del PBI). Tal diferencia se explica, fundamentalmente, por las mayores recaudaciones de Brasil en los impuestos a la Seguridad Social y a la renta. Estas recaudaciones son un 150% y un 52% más elevadas, respectivamente, que las verificadas en Argentina.

A pesar de que Brasil y Chile superan a nuestro país en relación a la recaudación del impuesto a la renta, puede concluirse que los tres países latinoamericanos se encuentran muy alejados de los valores promedio verificados para la OECD.

En efecto, las amplias diferencias en los niveles de presión tributaria de Argentina y la OECD, también se observan respecto a Brasil y Chile. Estos últimos sin embargo, y al igual que nuestro país, se encontrarían alineados en relación a la imposición indirecta, en cuanto sus recaudaciones se aproximan notablemente a las de los países industrializados.

El análisis anterior por grupos de impuestos

permite concluir que en los sistemas tributarios de la OECD los impuestos a la renta y patrimoniales tienen una incidencia superior, y que ésta constituye la principal causa explicativa de las diferencias encontradas en los niveles de presión tributaria, tal como puede constatarse en el Cuadro N° 2.

Para el total de la OECD, se observa que el impuesto a la renta aporta el 36% del total de la recaudación tributaria (Argentina el 12%), destacándose el caso de Australia donde más de la mitad de la presión tributaria es explicada por este impuesto.

El impuesto a la renta aporta en los países industrializados por lo menos el 30% de los recursos tributarios (con excepción de Francia, donde la Seguridad Social tiene un peso decisivo), otro 30% es aportado por los impuestos sobre bienes y servicios.

En el Cuadro N° 3 se ha desglosado el total del Impuesto a la Renta, en el correspondiente a personas físicas -abierto a su vez en proveniente del impuesto a las ganancias y de otros impuestos menores sobre los ingresos- y el correspondiente a empresas, a fin de identificar claramente los impuestos que recaen sobre los ingresos del trabajo.

CUADRO N° 3
EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS Y EMPRESAS
- en % del PBI -

| Países | Total Impuesto a la Renta (1) | Personas Físicas Impuesto a las Ganancias (2) | Personas Físicas Otros Impuestos sobre Ingresos (3) | Empresas y Otros (4) |
|------------------|-------------------------------------|---|--|----------------------------|
| Australia | 15,7 | 11,2 | 0,7 | 3,8 |
| USA | 12,6 | 7,8 | 2,4 | 2,3 |
| Francia | 7,8 | 4,5 | 1,8 | 1,6 |
| España | 10,0 | 8,2 | 0,0 | 1,8 |
| Italia | 15,8 | 10,2 | 1,5 | 4,1 |
| Argentina (1995) | 2,3 | 0,9 | 0,0 | 1,4 |
| Brasil | 3,5 | 1,2 | s/d | 2,3 |
| Chile | 4,3 | 0,7 | s/d | 3,6 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

La información disponible no ha permitido hacer el desglose para Chile y Brasil.

Otra manera de visualizar las diferencias en la estructura de imposición de los distintos países es reagrupando los tributos en:

- Impuestos al trabajo personal que incluye los

impuestos para la Seguridad Social y el impuesto a las ganancias (exclusivamente) de las personas físicas.

- Resto de la imposición directa, o sea impuesto a la renta de sociedades y empresas, otras rentas de personas físicas, e impuestos patrimoniales.

• Imposición indirecta sobre bienes y servicios más otros impuestos.

A pesar de que existen grandes diferencias en los

niveles de recaudación total de los países de la OECD considerados, en ellos los impuestos directos representan entre el 70% y el 80% del total (Cuadro N° 4).

CUADRO N° 4
LA PRESION TRIBUTARIA EN 1994
LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y LOS INDIRECTOS
- en % PBI -

| Países | Total Presión (1) | Seg. Social + Renta del trabajo (2) | Resto Impuestos Directos (3) | Bienes y Servicios + Otros (4) | Particip. Directos (5)=(2+3)/(1) % | Particip. Indirectos (6)=(4)/(1) % |
|------------------|----------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Australia | 29,4 | 13,3 | 7,4 | 8,7 | 70,4 | 29,6 |
| USA | 29,7 | 15,5 | 8,2 | 6,1 | 79,6 | 20,4 |
| Francia | 44,2 | 24,7 | 5,7 | 13,8 | 68,9 | 31,1 |
| España | 34,9 | 21,2 | 3,7 | 10,0 | 71,3 | 28,7 |
| Italia | 46,5 | 27,4 | 7,6 | 11,5 | 75,4 | 24,6 |
| Argentina (1995) | 18,6 | 5,1 | 2,2 | 11,3 | 39,2 | 60,8 |
| Brasil | 27,1 | 11,8 | 4,0 | 11,3 | 58,3 | 41,7 |
| Chile (1993) | 18,5 | 2,3 | 3,6 | 12,6 | 31,9 | 68,1 |

(2) Impuesto a la Seguridad Social más el impuesto a la renta proveniente del trabajo de las personas físicas.

(3) Impuesto a otras ganancias de las personas físicas, más el impuesto a la renta de las empresas, más los impuestos patrimoniales.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Así por ejemplo tanto en Australia como en Francia, con niveles de recaudación total muy disímiles (29% del PBI y 44% del PBI respectivamente), la participación de los impuestos directos sobre el total es similar y ronda el 70%.

Se confirma entonces que en los países de la OECD los impuestos al trabajo y la tributación directa representan en general más de dos tercios de la tributación total, mientras que la indirecta alcanza al tercio restante. Esto es así, en forma independiente de los niveles de presión tributaria total.

En Argentina y Chile, en cambio, estos impuestos no alcanzan a representar el 40% del total, y la presión tributaria descansa fundamentalmente en los impuestos indirectos.

Brasil que, entre los países latinoamericanos, presenta la mayor participación de los impuestos directos (58,3%), también se encuentra muy alejado de los valores observados para los países más industrializados.

En los países latinoamericanos, la menor participación de la tributación directa se origina en la sensiblemente inferior recaudación de los impuestos que recaen

sobre los ingresos de las personas físicas.

El nivel de la tributación indirecta es similar, y el del resto de los impuestos directos -si bien inferior también⁴, no explica las diferencias halladas.

Respecto al resto de impuestos directos deben efectuarse algunas consideraciones, a fin de que las cifras analizadas no lleven a conclusiones erróneas.

No cabe duda que el fortalecimiento de la tributación sobre los ingresos al trabajo debería constituirse entonces en un objetivo prioritario de la política fiscal de Argentina, como también de Chile y de Brasil.

¿Pero, cuáles son las medidas que deben arbitrarse para el logro de ese propósito? Para definir tales medidas, resulta clave identificar las razones de este menor rendimiento de estos impuestos.

⁴ En los países de la OECD, la recaudación de los impuestos patrimoniales proviene de una gran cantidad de tributos diferentes, mientras que en Argentina se basa prácticamente en un sólo impuesto que es el Impuesto Inmobiliario cuya recaudación es del 0,6% del PBI.

Capítulo 3

Los impuestos a los ingresos del trabajo

En este capítulo se ahonda en las características de los impuestos al trabajo, y se efectúa una estimación de la tasa de imposición media y de su incidencia sobre el rendimiento recaudatorio.

Por impuestos al trabajo entendemos a: los aportes y contribuciones a la seguridad social, los impuestos sobre la mano de obra e impuestos a las ganancias de personas físicas provenientes de la renta del trabajo.

En el caso de la seguridad social, la tasa media de imposición resulta del efecto combinado de la distribución de los ingresos por tramos y del impacto de los pisos y techos de imposición.

En el caso de ganancias, es el resultado combinado de las deducciones estándares, créditos fiscales, tramos y tasas marginales de imposición.

El análisis de estas tasas de imposición, para cada uno de los países seleccionados, se efectúa para:

- Un Asalariado Medio.
- Asalariados de Igual Poder Adquisitivo.
- Tramos de Salarios.
- Deciles de Ingreso.

La inclusión de estas alternativas de medición responde a la necesidad de otorgar mayor grado de confiabilidad a los resultados a los que se arribe, habida cuenta que para la mayoría de los países no se dispone de datos actualizados sobre distribución del ingreso ni con una apertura de éste por categoría.

En la primera sección de este capítulo se estudian las características específicas del impuesto a las ganancias, en la segunda los aportes y contribuciones a la seguridad social, y por último se integran ambas imposiciones.

1. IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS

1. SU CONFORMACION

El conjunto de países finalmente abordados comprende países de ingreso mediano alto e ingreso alto. Todos ellos tienen imposición a la renta.

Las diferencias que se presentan en el nivel de producto bruto per capita y en su distribución son significativas, constituyéndose en factores explicativos de importancia de los diferentes rendimientos recaudatorios. A menor nivel de ingreso medio y menor concentración, menor recaudación, ceteris paribus los demás factores.

En general, la definición de la base imponible -relativa a los ingresos del trabajo asalariado- es similar en los distintos países, siendo que la misma está constituida por el nivel de salario bruto que percibe el trabajador.

Todos los países, con excepción de Australia, contemplan además aportes obligatorios a la seguridad social por parte de los empleados, los que pueden ser deducidos de la base imponible, y un mínimo no imponible o un tramo del impuesto a tasa cero.

A estas exenciones básicas debe agregarse aquellas deducciones o créditos fiscales estándares para poder determinar cuál es, finalmente, el piso del ingreso anual de los contribuyentes alcanzados por el impuesto. La situación familiar del sujeto tiene importancia en la fijación de este piso.

En el Cuadro N° 5, se ha volcado el Producto Per Capita, el salario Medio, y el Ingreso Exento expresados todos en unidades homogéneas de poder adquisitivo, a través de la utilización del Índice de Paridad correspondiente al año 1993 (PPP 93).

CUADRO N° 5
EL INGRESO EXENTO PARA EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS
 - en U\$S equivalentes según PPP 1993 -

| Países | PNB U\$S | Salario Medio U\$S | Ingreso Exento * | | Ing. Exento/ Salario Medio Soltero en % |
|----------------------|----------|--------------------|------------------|--------|---|
| | | | Soltero | Casado | |
| Australia | 17.910 | 27.095 | 4.995 | 10.892 | 18 |
| USA | 24.740 | 26.178 | 7.093 | 14.312 | 27 |
| Francia ⁵ | 19.000 | 17.627 | 5.766 | 10.142 | 33 |
| Italia | 17.830 | 17.267 | 5.238 | 7.830 | 30 |
| España | 13.510 | 14.448 | 6.212 | 9.453 | 43 |
| Brasil | 5.370 | 8.686 | 28.836 | 33.453 | 332 |
| Chile | 8.400 | 23.746 | 25.706 | 25.706 | 108 |
| Argentina | | | | | |
| . Asalariados | 8.250 | 13.528 | 31.378 | 37.985 | 232 |
| . Autónomos | 8.250 | 13.528 | 11.875 | 16.675 | 88 |

* En U\$S PPP 93.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD ,OIT, Price Waterhouse, Coopers, y Legislación Argentina.

En el cuadro anterior, puede apreciarse el valor del piso de imposición tanto por el valor del mínimo no imponible (expresado en unidades homogéneas de poder adquisitivo), como por la relación entre el ingreso exento y el salario medio, para cada país.

Los pisos de imposición son muy elevados para todos los países latinoamericanos, en ellos los ingresos exentos van de uno a tres salarios medios.

Mientras que el rango para los países de la OECD fluctúa entre el 18% (Australia) y el 43% (España) del salario medio, en Brasil el ingreso exento es por lo menos tres veces el salario medio. En Argentina es igual a dos veces y en Chile el monto exento prácticamente coincide con el salario medio.

Aún cuando las deducciones no estándares se contemplen en los cálculos efectuados para los países de la OECD y se supongan nulas para el caso argentino, el tramo de ingreso exento en nuestro país -para los trabajadores en relación de dependencia- es llamativamente

alto.

En efecto, en Argentina se exige a aquellos contribuyentes que perciben hasta 2,3 salarios medios, mientras que en la OECD a lo sumo se exige sólo a aquellos que perciben menos del 75% (1992) del salario industrial, siendo este valor la cota superior.

Sin embargo, cabe señalar que el monto de la exención en Argentina ha disminuído entre 1996 y 1995, como consecuencia de la eliminación del crédito fiscal originado en el pago de las obligaciones previsionales. Con anterioridad a estas modificaciones el ingreso exento estimado ascendía a cinco salarios medios.

Los tramos de imposición del impuesto a la renta de las personas físicas fluctúan entre seis y siete, según puede apreciarse en el Cuadro N° 6, con excepción de Italia que presenta una escala con 17 tramos.

⁵ Francia cobra en la actualidad una contribución social única del 2,4% a todos los contribuyentes. Si ésta es considerada, entonces el tramo exento es 0.

CUADRO N° 6
TRAMOS Y TASAS MARGINALES DE IMPOSICION

| Países | Tramos | Tasa Mínima % | Tasa Máxima % |
|-----------|--------|---------------|---------------|
| Australia | 5 | 20,0 | 47,0 |
| USA | 5 | 15,0 | 39,6 |
| Francia | 7 | 12,0 | 56,8 |
| España | 7 | 10,0 | 51,0 |
| Italia | 17 | 12,0 | 57,8 |
| Chile | 7 | 5,0 | 45,0 |
| Brasil | 3 | 15,0 | 25,0 |
| Argentina | 6 | 6,0 | 30,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

La cantidad promedio de tramos de imposición que exhibe Argentina encuadra dentro de las características generales de lo que rige en el contexto internacional.

En cuanto a los niveles de las tasas, para los países de la OECD se observa que las mínimas van del 10% al 20%, mientras que las máximas promedio se ubica en el 50%.

Argentina presenta tasas marginales de imposición menores a la de los países seleccionados de la OECD, tanto en la mínima (6%) como en la máxima (30%).

Una situación similar se verifica en el caso brasileño, aunque su tasa mínima más que duplica la de Argentina, aproximándose así a la verificada en la OECD.

Chile, en cambio, tiene una tasa mínima reducida (5%), pero la máxima (45%) es sólo levemente inferior al promedio que rige en la OECD.

En síntesis, a pesar de que los países latinoamericanos presentan una exención mayor, la misma no se ve neutralizada por la vigencia de mayores tasas marginales de imposición.

En efecto, los niveles de las tasas confirman nuevamente una política más laxa de imposición en Argentina y Brasil en relación a la vigente en la OECD.

En este contexto la situación de Argentina sería la peor relativamente, ya que a pesar de los altos montos exentos Brasil aplica una tasa más elevada para el primer tramo de imposición (15% contra 6% de Argentina), y Chile decide "castigar" con una tasa elevada a los tramos superiores (45% contra 30%).

2. ESTIMACIONES DE LAS TASAS MEDIAS DE IMPOSICION

La pregunta que se pretende responder a través de estas estimaciones es la siguiente: ¿A igualdad de poder adquisitivo de los ingresos, un trabajador en Argentina tributa más o menos impuesto a las ganancias por sus ingresos del trabajo, que en otro país latinoamericano o de la OECD?

La respuesta nos permitirá evaluar la significatividad de las deducciones y exenciones contempladas en cada legislación. De alguna manera, se analiza la equidad horizontal de la tributación a las ganancias en el contexto de los países⁶.

1. Para un asalariado medio

En el Cuadro N° 7 se vuelcan los resultados de las estimaciones efectuadas sobre los alcances de la imposición a la renta de un trabajador medio.

Allí se presentan las tasas medias del impuesto a las ganancias para un trabajador medio, tanto soltero como

⁶ Obviamente, la realización de este ejercicio comparativo exige disponer de un adecuado índice de paridad. El hecho que se emplee el correspondiente a 1993 en lugar de 1994/95 puede llegar a ser distorsivo en particular para el caso de los países latinoamericanos (sobre todo Brasil) en función de las alteraciones de su política macroeconómica y cambiaria.

casado, para el conjunto de países analizados.

Esta tasa es positiva para los países de mayor desarrollo relativo, mientras que es nula en los tres países latinoamericanos considerados, cualquiera sea la situación familiar del trabajador.

Un trabajador "medio" no es alcanzado por el im-

puesto a las ganancias en Argentina -y tampoco en Chile y Brasil-, en tanto que sí lo es en los países de la OECD. En estos últimos las tasas medias de imposición fluctúan entre el 9% y el 22% para trabajadores solteros, y entre el 2% y el 21% para los casados.

CUADRO N° 7
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS
DE UN TRABAJADOR MEDIO

| Países | Salario US\$ crtes | Salario US\$ PPP 93 | Soltero | Casado |
|------------|-----------------------|------------------------|---------|--------|
| Australia | 26.475 | 27.095 | 22,1 | 21,0 |
| Usa | 26.178 | 26.178 | 11,4 | 7,1 |
| Francia | 20.865 | 17.627 | 9,3 | 2,5 |
| Italia | 19.214 | 17.267 | 17,1 | 14,0 |
| España | 14.533 | 14.448 | 12,9 | 9,5 |
| Brasil | 4.739 | 8.686 | 0 | 0 |
| Chile | 9.329 | 23.746 | 0 | 0 |
| Argentina | 11.839 | 13.528 | 0 | 0 |
| Asalariado | 11.839 | 13.528 | 0 | 0 |
| Autónomo | 11.839 | 13.528 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

En este primer ejercicio comparativo, en el que se han considerado exclusivamente los ingresos de un trabajador medio asalariado, surgen algunas conclusiones de relevancia para el estudio del rendimiento de los distintos sistemas tributarios.

En efecto, no puede afirmarse que la existencia de una política tributaria menos gravosa para los trabajadores en Latinoamérica, en relación a la existente en los países de la OECD, responda exclusivamente a un nivel de ingresos promedio menor.

Vale la pena destacar, aunque no sea un tema a profundizar en este estudio, cómo influye la situación familiar en la imposición final sobre los ingresos, en los países más desarrollados.

En el caso de los trabajadores casados la tasa media disminuye en forma considerable, para todos los países con excepción de Australia para el que prácticamente la tasa no se modifica.

Resalta entre ellos el caso de Francia, para el que se verifica una diferencia de 7 puntos porcentuales entre la tasa media del trabajador soltero y la que recae sobre uno casado.

2. Para asalariados solteros con ingresos de igual poder adquisitivo

En este punto se procede con el cálculo de la tasa de imposición media, para distintos niveles de "ingreso de igual poder adquisitivo" en cada uno de los países seleccionados.

Para ello, se han considerado los ingresos medios que surgen de la distribución del ingreso por deciles para Argentina, a los que se han adicionado dos niveles más que provienen de la distribución salarial verificada para el SIJP, tal como se explicitó en el Capítulo I.

Tales valores fueron expresados en unidades homogéneas de poder adquisitivo y sobre ellos se calcularon las tasas medias de imposición.

En el Cuadro N° 8, pueden apreciarse las tasas medias del impuesto a las ganancias que recaen sobre los asalariados solteros, para distintos niveles de ingreso en los países seleccionados.

Acorde con la altas exenciones y las menores ta-

sas de imposición que rigen en los países latinoamericanos analizados, se verifica que ningún trabajador asalariado soltero con ingresos inferiores a los

\$33000 anuales es alcanzado por el impuesto a las ganancias en estos países mientras que sí lo están en los países de la OECD.

CUADRO N° 8
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS
DE ASALARIADOS SOLTEROS POR NIVELES DE INGRESO

- en % -

| Ingreso Medio (\$) | Argentina | Brasil | Chile | Australia | USA | Francia | Italia | España |
|--------------------|-----------|--------|-------|-----------|------|---------|--------|--------|
| 1.854 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| 2.879 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| 4.044 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| 4.914 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,3 | 0,0 | 2,4 | 1,6 | 0,0 |
| 6.019 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 7,2 | 1,3 | 3,5 | 5,0 | 1,6 |
| 7.281 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9,4 | 3,7 | 4,5 | 7,6 | 4,4 |
| 8.820 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11,3 | 5,6 | 5,4 | 11,7 | 7,7 |
| 11.283 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 13,2 | 7,7 | 6,4 | 14,5 | 11,2 |
| 15.254 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 15,4 | 9,6 | 9,2 | 17,1 | 14,6 |
| 33.127 | 0,9 | 2,9 | 1,6 | 26,1 | 15,5 | 16,8 | 23,3 | 21,4 |
| 62.042 | 4,7 | 9,0 | 3,9 | 36,2 | 21,7 | 26,8 | 28,4 | 30,1 |
| 82.134 | 8,5 | 11,7 | 5,6 | 38,9 | 24,0 | 31,8 | 29,8 | 35,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Más aún, al considerar el primer nivel de ingresos para el cual se verifican tasas positivas para los países latinoamericanos (\$33127), se observa que Argentina presenta la menor de los tres (0,9%).

Para dicho nivel de ingreso equivalente, un trabajador en Australia es alcanzado con una tasa del 26% y en Italia con una del 23%.

Puede concluirse que aún considerando distintos niveles de ingresos equivalentes, los montos exentos en el impuesto a la renta de los países latinoamericanos son excesivamente elevados.

En forma adicional es interesante verificar cómo, a pesar de los distintos instrumentos utilizados en el impuesto a las ganancias por los países de la OECD, los niveles de imposición son relativamente similares para ingresos con igual poder adquisitivo, en particular para los últimos niveles de ingresos.

Por último, puede destacarse que -en general- Estados Unidos presenta tasas de imposición inferior

res a la de los países europeos, mientras que Australia superiores.

3. Por tramos de salarios

Si concentramos la atención en el mercado de trabajo, entonces el análisis comparativo sobre la imposición efectiva debe efectuarse sobre los tramos de salarios donde la incidencia de otras fuentes de ingresos es mínima.

En los países de la OECD, estos tramos se ubican entre los 2/3 del salario medio y dos veces éste último, igual intervalo se ha considerado para los países latinoamericanos.

Por lo tanto, en este punto se continúa con el análisis sobre la imposición de un trabajador asalariado soltero, pero por intervalos definidos en porcentajes del salario de un trabajador medio de cada país.

CUADRO N° 9
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS
DE ASALARIADOS SOLTEROS SEGUN SALARIOS RELATIVOS
 - en % -

| % del W | Argentina | Brasil | Chile | Australia | USA | Francia | Italia | España |
|---------|-----------|--------|-------|-----------|------|---------|--------|--------|
| 0,66 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 15,9 | 9,6 | 5,9 | 13,2 | 6,9 |
| 1,00 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 22,1 | 11,4 | 9,3 | 17,1 | 12,9 |
| 1,33 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 25,3 | 14,5 | 11,5 | 20,2 | 15,5 |
| 2,00 | 0,0 | 0,0 | 2,3 | 32,9 | 19,0 | 16,0 | 22,8 | 18,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Por los datos del Cuadro N° 9 puede concluirse que las tasas de imposición se ubican en un rango que va del 7 al 33% en los países de la OECD, mientras que son nulas o muy reducidas en los países latinoamericanos.

Si en lugar de los asalariados solteros se considerase a los asalariados integrantes del grupo familiar tipo la tasa media de imposición para los países desarrollados, experimenta en la mayoría de los casos una significativa reducción pero sigue siendo positiva y progresiva.

4. Por deciles de ingreso⁷

Por último se procedió a estimar las tasa medias del impuesto a las ganancias que recaen sobre los trabajadores, pero considerando la distribución por deciles de ingreso de cada país. Esta sección apunta a observar la estructura de progresividad que rige para cada decil de ingreso.

Se incluyen en la comparación a los países desarrollados y a Argentina, ya que -como se explicitara en el marco metodológico- no pudo contarse con la distribución por deciles de ingreso de Brasil y Chile⁸.

⁷El ejercicio se ha efectuado bajo el supuesto que se explicita en el marco metodológico general, respecto a que el 100% de los ingresos provienen del trabajo. También se ha supuesto que se mantiene constante la distribución del ingreso que presentaban estos países en 1988.

⁸ En principio, las estimaciones efectuadas por quintiles de ingresos para Chile y Brasil, permiten concluir que las tasas medias del impuesto a las ganancias, no superarían el 3% al igual que en Argentina. Si bien las limitaciones metodológicas de dicho cálculo son amplias, los valores obtenidos permiten suponer que las diferencias -respecto a los países desarrollados- no responderían exclusivamente a la metodología empleada.

Debe recordarse que en la estimación de la tasa media de imposición, para Argentina, se ha considerado la correspondiente al último decil que fuera redefinido tal como se desarrolla en el marco metodológico (Capítulo 1).

Todos los países de la OECD analizados, presentan una estructura progresiva de la imposición a las ganancias para los asalariados por deciles de ingreso. En Argentina esta progresividad está ausente.

A partir del quinto decil de ingreso todos los países, con excepción de Argentina, presentan una tasa de imposición positiva.

Un caso particular lo constituye Francia, para el que se verifican tasas positivas de imposición para todos los deciles. Para los ingresos más bajos dicha tasa se comporta en forma proporcional y su nivel (2,4%) es prácticamente igual a la media total verificada para Argentina.

Australia grava los ingresos del trabajo, a partir del tercer decil de ingresos (con una tasa del 2%). El impuesto en este caso muestra una progresividad importante, ya que la tasa efectiva del último decil es de 34%, lo que implica la mayor amplitud observada (32 puntos).

Las tasas medias de imposición de estos países son, por lo menos, 10 puntos porcentuales superiores a la que rige en Argentina y, por lo tanto, podría constituirse en un factor explicativo importante de la menor recaudación del impuesto a las ganancias como porcentaje del producto.

CUADRO N° 10
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS
DE LOS TRABAJADORES SOLTEROS SEGUN DECILES DE INGRESOS
 - en % -

| Deciles de Ingresos | Argentina | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|---------------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| 2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| 3 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 2,4 | 0,8 | 0,6 |
| 4 | 0,0 | 10,1 | 0,0 | 3,3 | 4,1 | 6,9 |
| 5 | 0,0 | 13,4 | 6,5 | 4,6 | 7,4 | 9,9 |
| 6 | 0,0 | 15,5 | 9,4 | 5,4 | 10,3 | 12,3 |
| 7 | 0,0 | 18,7 | 11,2 | 6,1 | 12,7 | 13,7 |
| 8 | 0,0 | 21,2 | 12,3 | 8,6 | 14,7 | 15,0 |
| 9 | 0,0 | 23,5 | 18,1 | 10,9 | 16,4 | 16,4 |
| 10 | 7,9 | 34,2 | 23,0 | 16,0 | 20,5 | 22,0 |
| Promedio | 2,7 | 21,5 | 16,3 | 9,7 | 13,5 | 14,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

3. EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO

La primera observación a efectuarse en relación al rendimiento recaudatorio del impuesto por unidad de tasas de imposición, es la gran disparidad que este indicador presenta entre países.

Ello puede simplemente estar reflejando dificultades para disponer de una correcta distribución del ingreso y, por lo tanto, de una estimación adecuada de la tasa media. Pero también puede ser producto de las deducciones no estándares que prevé la legislación en cada caso, así como del grado de cumplimiento. En el caso de España, por ejemplo, la presencia de fuertes deducciones no estándares estaría explicando su bajo rendimiento relativo.

Un estudio sobre el rendimiento recaudatorio de los sistemas tributarios de los países seleccionados, exigiría trabajar en profundidad con la legislación y las cifras de recaudación de cada país.

Sin embargo, los cálculos efectuados para el año 1994 nos permiten brindar para Argentina, un orden de magnitud del problema del rendimiento recaudatorio en relación al impuesto a las ganancias.

En base a la distribución de ingresos por deciles de los países seleccionados, se estimaron las tasas medias de imposición para los ingresos del trabajo y se las comparó con las cifras de recaudación del impuesto a las ganancias de personas físicas.

En principio, según estas estimaciones, puede concluirse que la existencia de una menor tasa de imposición media es uno de los principales factores explicativos de la baja recaudación observada en el impuesto a las ganancias de personas físicas en Argentina.

Si bien no se dispone de datos para los otros dos países latinoamericanos, lo que se observa en las tasas de imposición por tramos de salarios hace suponer que esta razón es también aplicable a ellos⁹.

La menor tasa de imposición efectiva responde, en primer lugar, a las mayores exenciones y a las menores tasas legales de imposición, y en segundo al menor ingreso per capita y a su distribución.

En efecto, si aplicamos las tasas y tramos de impuesto que rigen en USA a la distribución del ingreso de Argentina, se verifica que la tasa media de imposición pasa de 2,7% a más del 12%, sin poder alcanzar la tasa del 16,3%.

Ello implicaría entre otras medidas, la reducción del mínimo no imponible a no más de \$7000 anuales (similar al que rige en USA), cualquiera fuera la categoría de trabajadores, una elevación de la tasa mínima del 6% al 15% y de la máxima al 40%.

⁹ Cabe señalar que en el caso de Brasil, la legislación de 1994 elevó el mínimo no imponible.

CUADRO N° 11
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS INDIVIDUOS
Y EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO MINIMO EN 1994
 - en % -

| Países | Recaudación Ganancias (1) % PBI | Tasa Media de Im- posición | Rendimiento Recaudatorio |
|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Australia | 11,2 | 21,5 | 0,52 |
| USA (Federal) | 7,9 | 16,3 | 0,49 |
| Francia | 4,4 | 9,7 | 0,45 |
| España | 8,2 | 13,5 | 0,60 |
| Italia | 10,2 | 14,2 | 0,72 |
| Argentina (1995) ¹⁰ | 0,92 | 2,7 | 0,34 |

(1) Sólo incluye ganancias por ingresos del trabajo de asalariados y otros, y no incluye conceptos como intereses sobre depósitos u otras ganancias de capital.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Ello significa que es de esperar un importante crecimiento recaudatorio si la legislación argentina se adapta a la que rige en el contexto internacional, pero no puede esperarse una equiparación con los niveles de recaudación de los países con mayor ingreso per capita que el argentino.

La posibilidad de disponer la eliminación de exenciones y la elevación de tasas marginales de imposición también está, de alguna manera, supeditada a la imposición al trabajo con destino a la seguridad social, para que el nivel global de imposición no resulte excesivo.

A título ilustrativo se ha efectuado un ejercicio de simulación cuyos resultados se vuelcan en el Cuadro N° 12, en el que pueden apreciarse las tasa efectivas de imposición para la situación actual, y para dos situaciones hipotéticas.

En primer término (columna b) se han estimado las tasas para los distintos niveles predeterminados de ingresos, suponiendo una disminución de los montos exentos para los asalariados a un nivel de \$7000, y manteniendo la escala actual del impuesto (tasa mínima del 6% y máxima del 30%).

En segundo término (columna c) se ha reproduci-

do, para los ingresos representativos, la legislación de USA, por lo que se han considerado los montos exentos y las tasas correspondientes (15% de mínima y 40% de tasa máxima), y la no deducción de las contribuciones a la Seguridad Social.

Sin sugerir la alternativa "c" como la viable para el caso de Argentina, por ser muy extrema, pero considerando una reducción de los montos exentos y sin modificar la actual escala de imposición que rige en Argentina, podría lograrse un aumento de la tasa media efectiva del orden del 78% (del 2,7% al 4,8%).

Si suponemos que el actual rendimiento recaudatorio no se modifica, este incremento en la tasa media de imposición implicaría un aumento de 0,7% del PBI de la recaudación del impuesto a las ganancias.

Cabe agregar que, con el fortalecimiento de la administración y sin introducir modificaciones de envergadura en la política tributaria, podría esperarse un crecimiento importante de la recaudación del impuesto a las ganancias de personas físicas.

Esta posibilidad se relaciona con el amplio margen existente entre el rendimiento recaudatorio medio observado en los países desarrollados, y el observado en Argentina.

¹⁰ Se supuso, en base a los antecedentes disponibles de 1994, que la recaudación de ganancias representa un 40% del total.

CUADRO N° 12
LAS TASAS MEDIAS DE IMPOSICION A LAS GANANCIAS EN ARGENTINA
SEGUN DISTINTAS HIPOTESIS
 - en % -

| Ingreso Medio \$ | Situación Actual a | Con Reducción Montos Exentos b | Con Tramos y Tasas USA c |
|---------------------|--------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1.854 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.879 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.044 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4.914 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 6.019 | 0,0 | 0,0 | 1,3 |
| 7.281 | 0,0 | 0,0 | 3,7 |
| 8.820 | 0,0 | 0,2 | 5,6 |
| 11.283 | 0,0 | 1,3 | 7,7 |
| 15.254 | 0,0 | 2,2 | 9,6 |
| 33.127 | 0,9 | 5,0 | 15,5 |
| 62.042 | 4,8 | 9,8 | 25,9 |
| 82.134 | 8,5 | 12,6 | 27,2 |
| Tasa Media | 2,7 | 4,8 | 12,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

CUADRO N° 13
LA RECAUDACION TEORICA DE GANANCIAS EN LA ARGENTINA
CON RENDIMIENTOS MAXIMO Y MINIMO DE LA OECD

| Países | Rendimiento Recaudatorio 1994 | Tasa Media Argentina % | Recaudación Teórica % PBI | Diferencia con Recaudación Actual % PBI |
|------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|---|
| Italia (Máximo) | 0,72 | 2,7 | 1,9 | 1,0 |
| Francia (Mínimo) | 0,45 | 2,7 | 1,2 | 0,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

En efecto, si se alcanzaran rendimientos recaudatorios similares a los observados para los países de la OECD (0,72 máximo y 0,45 mínimo), y sin modificar las tasas actualmente vigentes en Argentina se operaría un importante crecimiento de la recaudación.

Dicho crecimiento podría oscilar entre un mínimo del 30% y un máximo del 100% -0,3% y 1% del PBI, respectivamente-

4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION

A partir de las tasas legales medias que rigen en cada uno de los países y la que impera en Argentina, puede estimarse -en forma aproximada- cuánto de la diferencia de recaudación es atribuible a la menor

tasa de imposición de nuestro país.

En el Cuadro N° 14 se vuelca, en primer término, la diferencia en términos de PBI entre la recaudación de ganancias (provenientes del trabajo para las personas físicas) de los países de la OECD y la de Argentina.

CUADRO N° 14
DIFERENCIAS Y FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION DE ARGENTINA. IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE PERSONAS FISICAS
- en % PBI -

| Países | Diferencia Total en relación a Argentina | Diferencia Por Tasa Media Legal | Diferencia Por Otros Factores | Importancia de la Tasa en % |
|-----------|--|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Australia | 10,3 | 6,3 | 4,0 | 61,3 |
| USA | 7,0 | 4,6 | 2,4 | 65,2 |
| Francia | 3,5 | 2,3 | 1,1 | 67,2 |
| España | 7,3 | 3,6 | 3,6 | 49,8 |
| Italia | 9,3 | 3,8 | 5,4 | 41,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

La columna siguiente recoge la diferencia de recaudación explicada por la diferencia de tasas entre países. Dicho valor surge de comparar la recaudación actual de Argentina, con la que podría alcanzar si rigieran las tasas de los distintos países considerados.

Como se desprende del Cuadro N° 14, la tasa media es un factor explicativo de importancia al momento de justificar la menor recaudación ya que, en la mayoría de los casos explica más del 50% de la diferencia.

2. LOS APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

A continuación se aborda el análisis de la conformación de los sistemas de Seguridad Social, y se comparan los niveles de las cargas laborales en los distintos países.

La estimación efectuada en materia de tasas medias de imposición y los resultados obtenidos, se

refieren exclusivamente a los trabajadores asalariados.

Debe recordarse que para el caso de Argentina, el valor promedio de la tasa de aportes patronales es estimado. La existencia de reducciones de dichas cargas, por zonas geográficas, dificulta el real conocimiento de su nivel e introduce inequidades en el tratamiento sobre los ingresos de los contribuyentes¹¹.

1. SU CONFORMACION

El grupo de países seleccionados conforma, desde el punto de vista de la Seguridad Social, un grupo por demás heterogéneo.

Por un lado, está Australia que sólo contempla un aporte muy reducido para la salud, financiando los egresos de la seguridad social con rentas generales. En este caso no existen las contribuciones a cargo de los empleadores.

¹¹ La tasa legal de aportes patronales, sin considerar las reducciones, asciende al 33%.

CUADRO Nº 15
EL NIVEL LEGAL DE LAS CARGAS LABORALES
- en % -

| Tasa de Seguridad Social | Argentina | Brasil | Chile | Australia ¹² | USA | Francia | España | Italia |
|---------------------------|------------------|-------------|-----------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aportes Personales | 17,0/6,0 | 9,0 | 19,5/7,0 | 1,4 | 7,7 | 18,6 | 6,6 | 9,0 |
| Contribuciones Patronales | 22,6 | 34,0 | 2,0 | 0,0 | 13,9 | 32,0 | 31,6 | 39,4 |
| Total | 39,6/28,6 | 43,0 | 21,5/9,0 | 1,4 | 21,6 | 50,6 | 38,2 | 48,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Dentro del resto de los países de la OECD se destaca Estados Unidos con prestaciones más reducidas a la Seguridad Social.

En otro grupo, podemos incluir Argentina y Chile con un sistema mixto y privado, respectivamente.

En la mayoría de los países existen techos de imposición, que son en términos relativos tan elevados como los de Argentina, lo que determina una estructura básicamente proporcional de imposición por deciles de ingreso.

En el Cuadro Nº 15 figuran las tasas de imposición correspondientes a la Seguridad Social si se considera el sistema de reparto en primer término, o si se considera el sistema de capitalización en segundo término.

En el caso del sistema de capitalización no se han considerado los aportes personales para el sistema

previsional como carga, puesto que se trata de fondos derivados -si bien en forma compulsiva- a conformar el ahorro del trabajador.

Argentina presentaría un nivel de carga laboral algo superior al de USA y por debajo del que existe en los países europeos.

Dentro del sistema de reparto, Argentina presenta una tasa de seguridad social relativamente alta, fundamentalmente por el nivel de los aportes personales, mientras que dentro del de capitalización -puede considerárselo como de tasa reducida.

El desglose de las cargas sociales entre aportes personales y patronales indica que en la mayoría de los casos considerados, con exclusión de Australia y Chile, los aportes patronales tienen un peso superior al de los aportes personales (Cuadro Nº 16).

CUADRO Nº 16
LA DESCOMPOSICION DE LAS CARGAS LABORALES
- en % -

| Tasas | Argentina | Chile | Australia | USA | Francia | España |
|---------------------|-----------|-------|-----------|------|---------|--------|
| Aportes personales | 17,0 | 19,5 | 1,4 | 7,7 | 18,6 | 6,6 |
| Previsional | 11,0 | 12,5 | 0,0 | 6,2 | 6,6 | 4,9 |
| Desempleo | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,2 | 1,6 |
| Salud | 3,0 | 7,0 | 1,4 | 1,5 | 6,8 | 0,0 |
| Otros | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 0,1 |
| Contrib. Patronales | 22,6 | 2,0 | 0,0 | 13,9 | 32,0 | 31,6 |
| Previsional | 10,4 | 0,0 | 0,0 | 6,2 | 8,2 | 24,4 |
| Desempleo | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 6,2 | 5,3 | 0,4 |
| Salud | 5,0 | 2,0 | 0,0 | 1,5 | 12,8 | 6,2 |
| Otros | 6,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,7 | 0,6 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

¹² Los estados locales suelen gravar con aportes patronales del 7%.

La presencia de un nivel de carga laboral sensiblemente inferior en Chile que en Argentina y en Brasil, plantea dentro del contexto del MERCOSUR dificultades para la elevación de las tasas. Por el contrario, la tendencia esperable debería ser hacia una reducción de las mismas.

2. ESTIMACION DE LAS TASAS DE IMPOSICION

En esta sección se incluye el análisis de las tasas efectivas, correspondientes a las obligaciones de la Seguridad Social.

Las estimaciones se efectuaron siguiendo la metodología empleada para la imposición a la renta de las personas físicas, es decir que primero se analiza la imposición para un asalariado medio y por tramos de salarios, luego por ingresos de igual poder adquisiti-

vo, y por último se consideran los deciles de ingresos para los países para los que tal distribución se encuentra disponible.

1. Para un asalariado medio y por tramos de salarios

Para la mayoría de los países incluidos en el Cuadro N° 17, puede observarse que, por tramos de salarios, las tasas de Seguridad Social son proporcionales a los ingresos.

Solamente para el caso de Italia se observa una elevación importante de la tasa para el tramo en el que se duplica el ingreso medio de un asalariado; para los tramos inferiores la imposición también es, en este caso, proporcional..

CUADRO N° 17
LAS TASAS DE SEGURIDAD SOCIAL POR TRAMOS DE SALARIOS
- en % -

| % del W | Argentina Reparto | Argentina Capitaliz. | Chile Reparto | Chile Capitaliz | Brasil | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|---------|----------------------|-------------------------|------------------|--------------------|--------|-----------|------|---------|--------|--------|
| 0,66 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9 | 42 | 1,4 | 17,8 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 1,00 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9 | 43 | 1,4 | 17,0 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 1,33 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9 | 43 | 1,4 | 16,5 | 50,6 | 38,2 | 48,3 |
| 2,00 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9 | 44 | 1,4 | 16,1 | 45,6 | 38,2 | 51,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

Para los Estados Unidos y Francia, se observa una caída de la tasa de imposición para los ingresos equivalentes a dos salarios medios, por la acción de los techos que limitan la base imponible.

En cuanto a los niveles, Francia e Italia presentan los niveles de cargas más elevados (superando el 50%), mientras que en Australia -tal como se había señalado- dichas contribuciones se ubican en el 1,4%.

Las tasas de seguridad social en Argentina se encuentran por debajo de las que rigen en los países europeos.

2. Por ingresos de igual poder adquisitivo

En el Cuadro N° 18 se vuelcan los resultados de las estimaciones referidas a tasas de imposición por niveles de ingreso de igual poder adquisitivo.

Dichos niveles son idénticos a los utilizados en el análisis efectuado sobre el impuesto a la renta.

CUADRO N° 18
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LA SEGURIDAD SOCIAL
POR NIVELES DE INGRESO
 - en % -

| Ingreso Medio (\$) | Argentina | Brasil | Chile | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|--------------------|-----------|--------|-------|-----------|------|---------|--------|--------|
| 1.854 | 0,0 | 42,0 | 9,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 2.879 | 0,0 | 42,0 | 9,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 4.044 | 28,6 | 42,0 | 9,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 4.914 | 28,6 | 42,0 | 9,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 6.019 | 28,6 | 42,0 | 9,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 7.281 | 28,6 | 43,0 | 9,0 | 0,0 | 20,5 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 8.820 | 28,6 | 43,0 | 9,0 | 0,0 | 19,6 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 11.283 | 28,6 | 44,0 | 9,0 | 0,0 | 18,7 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 15.254 | 28,6 | 44,0 | 9,0 | 1,4 | 17,8 | 50,6 | 38,1 | 48,1 |
| 33.127 | 28,6 | 28,8 | 9,0 | 1,4 | 16,5 | 45,0 | 38,1 | 51,7 |
| 62.042 | 27,3 | 15,4 | 7,8 | 1,4 | 14,2 | 40,7 | 38,1 | 53,6 |
| 82.134 | 20,6 | 11,6 | 6,4 | 1,4 | 11,4 | 39,5 | 38,1 | 54,1 |

Fuente: Elaboración propia en base a OECD, FMI y DGI.

La tasa de seguridad social de Argentina (correspondiente al sistema de capitalización, e incluyendo los aportes a las Obras Sociales) se ubica en alrededor de 10 puntos porcentuales por debajo de la media de los países europeos, pero por encima de USA y Australia.

Estos dos países tienen un nivel de presión tributaria sensiblemente menor al de los europeos precisamente por la ausencia de este tipo de imposición, tal como se recordará del análisis efectuado en el segundo capítulo.

La estructura de imposición por niveles de ingresos es, básicamente proporcional (con exclusión de USA), reflejando lo elevado de los techos de imposición en todos los países.

La proporcionalidad de la imposición a la Seguridad Social y los montos de los techos, permiten que las tasas legales de imposición puedan ser tomadas como referentes de las tasas medias efectivas.

Por último, debe destacarse que la acción del piso de

imposición¹³ en Argentina, determina que los dos primeros niveles de ingresos considerados, no sean alcanzados por las cargas de Seguridad Social.

3. Por deciles de ingresos

Por último, en el Cuadro N° 19 se vuelcan las tasa medias correspondientes a la imposición a la Seguridad Social por deciles de ingresos.

Esta visión no hace más que ratificar la proporcionalidad observada en los casos anteriores, y confirma las conclusiones básicas de las secciones precedentes.

La tasa media de aportes y contribuciones a la seguridad social en Argentina, se encuentra, al igual que las tasas del impuesto a las ganancias, por debajo de las que rigen en los países europeos en más de 10 puntos porcentuales. Claro que ello se verifica sólo en el sistema de capitalización.

¹³ El piso de imposición en Argentina es equivalente a 3 AMPOS, con excepción de ciertas actividades específicas, como por ejemplo la docente.

CUADRO N° 19
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LA SEGURIDAD SOCIAL
POR DECILES DE INGRESOS

- en % -

| Deciles | Argentina (1) Asalariados | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|-----------------|------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 2 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 3 | 28,6 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 4 | 28,6 | 0,0 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 5 | 28,6 | 1,4 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 6 | 28,6 | 1,4 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 7 | 28,6 | 1,4 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 8 | 28,6 | 1,4 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 9 | 28,6 | 1,4 | 21,5 | 50,6 | 38,2 | 48,1 |
| 10 | 21,6 | 1,4 | 12,6 | 45,5 | 38,2 | 49,7 |
| Promedio | 24,7 | 1,2 | 18,4 | 49,1 | 38,1 | 48,4 |

(1) Capitalización.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD ,OIT, Price Waterhouse, Coopers, EPH y Legislación Argentina.

3. EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO

El rendimiento recaudatorio de los sistemas de seguridad social en los países de la OECD refleja cierta similitud. En efecto, por cada tasa de aportes y contribuciones que recae sobre los asalariados se observa un rendimiento entre 0,30% y 0,40% del PBI. Este rendimiento cae prácticamente a la mitad para los tres países latinoamericanos. Debe tenerse presente que en la determinación del rendimiento de la

recaudación, intervienen también: el coeficiente de participación de la masa salarial en el producto, y el grado de cumplimiento de los contribuyentes. La identificación del peso de cada uno de estos factores excede los objetivos de este estudio.

Sin embargo vale la pena destacar que, en países de menor desarrollo relativo y con alta participación de trabajadores autónomos, el rendimiento debería ser menor aún con un grado de cumplimiento de asalariados semejante.

CUADRO N° 20
LA TASA MEDIA DE IMPOSICION A LA SEGURIDAD SOCIAL
Y EL RENDIMIENTO RECAUDATORIO MINIMO
 - en % 1994 -

| Países | Recaudación Seg. Soc. y W % PBI | Recaudación Asalariados (*) | Recaudación No Asalar. y Otros | Tasa Media de Imposición Asalariados en % | Rendim. Total | Rendim. Asalar. |
|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|------------------|--------------------|
| Australia ¹⁴ | 2,1 | | | 8,2 | 0,26 | |
| USA | 7,7 | 7,3 | 0,4 | 18,4 | 0,42 | 0,40 |
| Francia | 20,3 | 17,7 | 2,6 | 49,1 | 0,41 | 0,36 |
| España | 13,1 | 11,4 | 1,7 | 38,1 | 0,51 | 0,30 |
| Italia | 17,1 | 14,3 | 2,8 | 48,4 | 0,35 | 0,30 |
| Brasil | 10,6 | 8,0 | 2,6 | 43,0 | 0,25 | 0,19 |
| Chile | 1,6 | | | 9,0 | 0,18 | |
| Argentina | 5,2 | 4,7 | 0,5 | 24,7 | 0,21 | 0,19 |

(*) Estimada para Brasil y Argentina.

Fuente: OECD.

4. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION

En este caso también se busca dar alguna respuesta cuantitativa aproximada, a las diferencias recaudatorias encontradas entre los países de la OECD y Argentina en materia de Impuestos a la Seguridad Social.

Con el mismo procedimiento utilizado para el Impuesto a las Ganancias, en el Cuadro N° 21 se resumen los principales factores explicativos de la menor recaudación.

En la primera columna se vuelcan las diferencias recaudatorias respecto a nuestro país en términos de

PBI. La segunda columna contiene las estimaciones efectuadas, sobre la incidencia que las tasas diferenciales tienen sobre los niveles de recaudación.

En otras palabras, la diferencia por tasa media legal nos ilustra sobre las diferencias recaudatorias teóricas que existirían si en Argentina se encontraran vigentes las cargas laborales de los países más desarrollados.

Nuevamente aquí se observa la gran incidencia que la menor tasa tendría sobre el nivel de recaudación de la Seguridad Social. Si bien la incidencia de la tasa legal, en este caso se presenta inferior a la estimada para el impuesto a las ganancias, en ningún caso explica menos del 30% de las diferencias encontradas.

¹⁴ Los estados locales suelen gravar con aportes patronales del 7%.

CUADRO N° 21
DIFERENCIAS Y FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION DE
ARGENTINA IMPUESTO A LA SEGURIDAD SOCIAL
 - en % PBI -

| Países | Diferencia Total en relación a Argentina | Diferencia Por Tasa Media Legal | Diferencia Por Otros Factores | Importancia de la Tasa en % |
|-------------------------|--|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Australia ¹⁵ | -3,1 | -3,5 | 0,4 | 112,1 |
| USA | 2,5 | -1,3 | 3,8 | -53,2 |
| Francia | 15,1 | 5,1 | 10,0 | 33,9 |
| España | 7,9 | 2,8 | 5,1 | 35,6 |
| Italia | 11,9 | 5,0 | 6,9 | 41,8 |

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

3. LA IMPOSICION GLOBAL SOBRE LOS INGRESOS

Los impuestos a los ingresos provenientes del trabajo constituyen uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas tributarios modernos. En los países desarrollados, el peso de los mismos se sitúa por encima del 50% -con una recaudación en el entorno de los 15% y 20% del PBI-.

En los tres países latinoamericanos considerados en este documento, estos impuestos no alcanzan al 30% del total, y la recaudación no llega al 10% del PBI. Varios son los factores que determinan este rendimiento diferencial de la imposición.

En primer lugar se observa, que en el impuesto a las ganancias, las exenciones y tasas marginales bajas determinan una menor imposición global (a igual poder adquisitivo de los salarios); la que no es contrarrestada por los impuestos para la Seguridad Social en el caso de Argentina y Brasil.

Esta política más laxa de la imposición se observa para todos los niveles de ingresos, si esta comparación se la efectúa en relación a los países desarrollados con sistemas de seguridad social amplios.

Si la comparación se efectúa con Estados Unidos o con Australia, Argentina presenta un nivel similar al de este país para los ingresos de los primeros deciles, pero en los niveles de ingresos más altos las tasas de imposición a los ingresos es inferior. Una situa-

ción similar se da en relación a Australia pero con la diferencia que la tasa de imposición de este país es inferior a la de Argentina para los primeros niveles de ingreso.

Por su parte, Chile presenta la menor tasa de imposición en relación al resto de los países. Sin embargo, merece señalarse que el índice de paridad que se aplica al caso chileno podría estar sobrestimado y por lo tanto subestimada la tasa de imposición.

Brasil presenta tasas decrecientes por niveles de ingreso como consecuencia del peso significativo de la seguridad social y del establecimientos de techos de imposición. Argentina se halla por debajo de las tasas de imposición en Brasil en todos los niveles de ingreso.

Desde una perspectiva de largo plazo, en la que los aportes para el sistema de capitalización sean exclusivos (y no sean considerados impuestos), y la incidencia de las contribuciones patronales sobre el salario sea significativa, se verifica que el nivel de las tasa de imposición en Argentina en relación a los países de la OECD y a Brasil, se ubica siempre por debajo. La menor imposición es más marcada para los ingresos más elevados, aunque a partir de los \$15000 anuales la tasa de los países europeos duplica a la de Argentina.

La magnitud de esta diferencia hace presumir que aún cuando se efectuara un ajuste en el índice de paridad por la calidad de los servicios públicos los resultados de la comparación no se alterarían.

¹⁵ En este caso se incluye el 7% de aportes patronales locales.

CUADRO N° 22

**LA IMPOSICION A LA RENTA DEL TRABAJO POR NIVELES DE INGRESO
GANANCIAS, APORTES PERSONALES Y PATRONALES**

- en % -

| Ingreso Medio Anual | Argentina | | Chile | | Brasil | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|------------------------|-----------|----------|---------|---------|--------|-----------|------|---------|--------|--------|
| | Reparto | Capital. | Reparto | Capital | | | | | | |
| 1.854 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 9,0 | 42,0 | 0,0 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 48,1 |
| 2.879 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 9,0 | 42,0 | 0,0 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 48,1 |
| 4.044 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 42,0 | 1,0 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 48,1 |
| 4.914 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 42,0 | 4,3 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 49,6 |
| 6.019 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 42,0 | 7,2 | 22,8 | 54,1 | 39,8 | 53,0 |
| 7.281 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 43,0 | 9,4 | 24,2 | 55,1 | 42,6 | 55,7 |
| 8.820 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 43,0 | 11,3 | 25,3 | 56,0 | 45,9 | 59,7 |
| 11.283 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 44,0 | 13,2 | 26,4 | 57,0 | 49,4 | 62,6 |
| 15.254 | 39,6 | 28,6 | 21,5 | 9,0 | 44,0 | 16,8 | 27,4 | 59,8 | 52,8 | 65,2 |
| 33.127 | 40,4 | 29,4 | 23,1 | 10,6 | 31,7 | 27,5 | 32,0 | 61,8 | 59,6 | 74,9 |
| 62.042 | 42,5 | 32,0 | 22,1 | 11,7 | 24,4 | 37,6 | 35,9 | 67,5 | 68,3 | 82,0 |
| 82.134 | 37,0 | 29,1 | 19,9 | 12,0 | 23,3 | 40,3 | 35,4 | 71,4 | 73,5 | 84,0 |

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

Desde una perspectiva de corto plazo para la que se considere nula la incidencia sobre el salario de las contribuciones patronales y en la que la mayoría de los trabajadores hayan optado por el sistema de capitaliza-

ción, se constataría que la tasa de imposición no solamente es baja para los altos ingresos, sino que también se presentaría como reducida para los ingresos bajos.

CUADRO N° 23

**LA IMPOSICION A LA RENTA DEL TRABAJO POR NIVELES DE INGRESO
GANANCIAS Y APORTES PERSONALES**

- en % -

| Ingreso Medio Anual | Argentina Reparto | Chile Capital | Reparto | Capital | Brasil | Australia | USA | Francia | España | Italia |
|---------------------------|----------------------|------------------|---------|---------|--------|-----------|------|---------|--------|--------|
| 1.854 | 0,0 | 0,0 | 19,5 | 7,0 | 8,0 | 0,0 | 7,7 | 21,0 | 6,6 | 8,7 |
| 2.879 | 0,0 | 0,0 | 19,5 | 7,0 | 8,0 | 0,0 | 7,7 | 21,0 | 6,6 | 8,7 |
| 4.044 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 8,0 | 1,0 | 7,7 | 21,0 | 6,6 | 8,7 |
| 4.914 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 8,0 | 4,3 | 7,7 | 21,0 | 6,6 | 10,2 |
| 6.019 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 8,0 | 7,2 | 8,9 | 22,1 | 8,2 | 13,6 |
| 7.281 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 9,0 | 9,4 | 11,3 | 23,1 | 11,0 | 16,2 |
| 8.820 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 9,0 | 11,3 | 13,3 | 24,0 | 14,3 | 20,3 |
| 11.283 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 10,0 | 13,2 | 15,3 | 25,0 | 17,8 | 23,2 |
| 15.254 | 17,0 | 6,0 | 19,5 | 7,0 | 10,0 | 16,8 | 17,2 | 27,7 | 21,2 | 25,8 |
| 33.127 | 17,9 | 6,9 | 21,1 | 8,6 | 9,4 | 27,5 | 23,1 | 33,0 | 28,0 | 35,5 |
| 62.042 | 20,9 | 10,4 | 20,1 | 9,7 | 12,5 | 37,6 | 28,5 | 41,0 | 36,7 | 42,5 |
| 82.134 | 20,7 | 12,8 | 17,9 | 10,0 | 14,3 | 40,3 | 29,5 | 45,5 | 41,9 | 44,5 |

Fuente: Idem Cuadro N° 5.

Por lo tanto si se supone que las cargas patronales no se trasladan en el corto, no sólo las conclusiones no se alteran sino que se visualiza con mayor claridad la menor imposición de las personas físicas con in-

gresos superiores a los \$8000 anuales. A medida que el ingreso crece, la brecha se amplifica (Cuadro N° 23).

CUADRO N° 24
LA IMPOSICION A LA RENTA DEL TRABAJO POR DECILES DE INGRESO
GANANCIAS Y SEGURIDAD SOCIAL

- en % -

| Deciles | Argentina Asalariados | Australia* | USA | Francia | España | Italia |
|-----------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 48,1 |
| 2 | 0,0 | 0,0 | 21,5 | 53,0 | 38,2 | 48,1 |
| 3 | 28,6 | 2,0 | 21,5 | 53,0 | 39,0 | 48,7 |
| 4 | 28,6 | 10,1 | 21,5 | 53,9 | 42,3 | 54,9 |
| 5 | 28,6 | 14,8 | 28,0 | 55,2 | 45,6 | 58,0 |
| 6 | 28,6 | 16,9 | 30,9 | 56,0 | 48,5 | 60,3 |
| 7 | 28,6 | 20,1 | 32,7 | 56,7 | 50,9 | 61,8 |
| 8 | 28,6 | 22,6 | 33,8 | 59,2 | 52,9 | 63,1 |
| 9 | 28,6 | 24,9 | 39,6 | 61,5 | 54,6 | 64,5 |
| 10 | 29,5 | 35,6 | 35,6 | 61,5 | 58,7 | 71,8 |
| Promedio | 27,5 | 22,7 | 34,6 | 58,8 | 51,7 | 62,6 |

(*) No incluye aportes locales.

Fuente: Idem Cuadro N° 4.

Igual conclusión se obtiene por deciles de ingreso verificándose que a partir del cuarto decil, la imposición a los ingresos del trabajo en Argentina es menor (Cuadro N° 24).

La menor tasa de imposición promedio de los impuestos a los ingresos en Argentina, tiene su origen en la legislación del impuesto a las ganancias pero también responde al menor ingreso per capita de nuestro país.

A su vez, la proporcionalidad (o regresividad) de las cargas sociales, determina que Argentina no presente un estructura progresiva de imposición a la renta.

Esta ausencia de progresividad viene dada por las altas exenciones y bajas tasas marginales de imposición que rigen en el impuesto a las ganancias.

Asimismo el rendimiento por unidad de tasa en el caso de la seguridad social, en primer término, y del

impuesto a las ganancias, en segundo, son factores explicativos de la baja performance recaudatoria.

Por último se analizan los factores explicativos de la menor recaudación de los impuestos a los ingresos del trabajo.

Como habíamos visto en las secciones precedentes, la menor tasa de imposición se constituía en un factor determinante de la performance recaudatoria del impuesto a las ganancias y a la seguridad social.

Debe recordarse que la tasa media de imposición es el resultado de las tasas de imposición de ganancias y seguridad social, que recaen sobre cada estrato de ingreso, ponderadas por la concentración por ingreso de cada estrato. O sea que intervienen variables discrecionales de política tributaria y de estructura económica.

CUADRO N° 25
DIFERENCIAS Y FACTORES EXPLICATIVOS DE LA MENOR RECAUDACION DE
ARGENTINA DE LOS IMPUESTOS A LOS INGRESOS DEL TRABAJO
- en % PBI -

| Países | Diferencia Total en relación a Argentina | Diferencia Por Tasa Media Legal | Diferencia Por Otros Factores | Importancia de la Tasa en % |
|---------------|---|--|--|--|
| Australia | 7,2 | 2,8 | 4,4 | 39,3 |
| USA | 9,5 | 3,2 | 6,3 | 34,0 |
| Francia | 18,6 | 7,5 | 11,1 | 40,2 |
| España | 15,1 | 6,4 | 8,7 | 42,5 |
| Italia | 21,2 | 8,8 | 12,4 | 41,7 |

Fuente: Idem Cuadro N° 4.

Las diferencias de recaudación, en materia de impuestos a los ingresos del trabajo y respecto a las economías desarrolladas oscilan entre un mínimo de 7% del PBI y un máximo de 21% del PBI.

Aproximadamente, el 40% de tales diferencias es explicado por la existencia de una tasa global de imposición menor en Argentina en relación al resto de países considerados.

Conclusiones

A. SOBRE LA PRESION TRIBUTARIA

• La presión tributaria de los países desarrollados se sitúa en el entorno del 40% del PBI, cuando éstos disponen de un sistema de seguridad social amplio, o de 30% del PBI cuando ello no sucede.

• Los sistemas tributarios de estos países se apoyan básicamente sobre tres pilares: los impuestos a la seguridad social, el impuesto a la renta -sobre todo el que recae sobre las personas físicas- y los impuestos sobre bienes y servicios, particularmente IVA o Ventas, Combustibles y Tabaco.

• Los aportes y contribuciones a la seguridad social y el impuesto a la renta de personas físicas, pueden ser agrupados junto con otros impuestos menores que recaen directamente sobre el salario como impuestos a los ingresos del trabajo. En los países de la OECD los impuestos al trabajo y la tributación directa representa en general más de dos tercios de la tributación total, mientras que la indirecta alcanza al tercio restante. Esto es así, en forma independiente de los niveles de presión tributaria total

• La progresividad de la imposición viene determinada por la conformación del impuesto a la renta de personas físicas y por las exenciones a la base imponible del impuesto al valor agregado.

• Argentina, al igual que Brasil y Chile, presenta una recaudación que apenas supera el 20% del PBI. La diferencia -entre 10 o 20 puntos porcentuales según el grupo de país seleccionado- se explica fundamentalmente por los menores ingresos derivados de los impuestos al trabajo.

• Aún excluyendo de la consideración a los regímenes de Seguridad Social -los que presentan una gran diversidad, en cuanto a alcance, cobertura y tasas-, las grandes diferencias en los niveles de presión tributaria aún persisten, por lo que éste no sería el único factor explicativo de tales diferencias.

• A pesar de que Brasil y Chile superan a nuestro país en relación a la recaudación del impuesto a la renta, puede concluirse que los tres países latinoamericanos se encuentran muy alejados de los valores promedio verificados para la OECD.

B. SOBRE EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE PERSONAS FISICAS

• Argentina, al igual que Chile y Brasil, presentan altas exenciones en el impuesto a las ganancias de personas físicas, para los ingresos provenientes del trabajo, en relación a los países de la OECD.

• Esta exención se presenta como elevada, ya sea que se la exprese en dólares de igual poder adquisitivo, como porcentaje del salario, o en relación a los deciles de ingreso. Un asalariado medio es gravado en cualquier país de la OECD en tanto que está exento en los países latinoamericanos.

• Si bien podría pensarse que el origen de este tratamiento más benévolo de la legislación tiene su razón de ser en la menor eficacia, eficiencia y calidad del gasto público social en los países latinoamericanos -un asalariado medio de un país latinoamericano tendría así menor acceso a los bienes y servicios públicos que su par de la OECD-, la magnitud de la diferencia en las exenciones -más de 5 veces- hacen aconsejable una revisión de este tema.

• Las mayores exenciones que rigen en nuestro país no se ven compensadas por la presencia de tasas marginales de imposición más elevadas. Por el contrario, Argentina presenta en relación a los países de la OECD tasas reducidas. Brasil opta por neutralizar las mayores exenciones con tasas relativamente elevadas para los primeros tramos de ingresos mientras que Chile lo hace con los ingresos más elevados.

• La presencia de exenciones muy elevadas en el impuesto a las ganancias -característica general de los tres países latinoamericanos- y menores tramos y tasas marginales de imposición resulta en una tasa media de imposición a las ganancias inferior en estos países a la que rige en los países de la OECD.

• La tasa media de imposición, calculada a partir de la distribución por deciles de ingreso, se ubica en Argentina en 2,7% mientras que en los países de la OECD supera al 10%.

• Esta menor tasa de imposición es el resultado de una legislación más permisiva y de un ingreso per capita y distribución diferente. Para resaltar la importancia de las exenciones y de las menores tasas marginales de imposición, basta con observar que si la

legislación del impuesto a las ganancias que rige en USA se aplicara a Argentina, la tasa media de imposición treparía del 2,7% al 12%

- Esta menor imposición se da fundamentalmente en los mayores ingresos. Mientras en los países de la OECD la estructura de la imposición es claramente progresiva en Argentina presenta proporcionalidad. El crecimiento de las tasas de imposición recién se produce en el último decil del ingreso.

- La recaudación del impuesto a las ganancias en Argentina se estima en alrededor de 0,9% del PBI. Lamentablemente, y a pesar de la importancia que tiene conocer cuánto de la recaudación corresponde a personas físicas y cuánto a sociedades, éste es un dato que no viene siendo relevado desde hace años en forma sistemática por el organismo recaudador.

- Este nivel de recaudación está muy por debajo del de los países seleccionados de la OECD. Francia, el de menor recaudación presenta 4,4% del PBI mientras que Australia, el de mayor 11,2% del PBI. Chile y Brasil presentarían un nivel de recaudación similar al de Argentina.

- Si bien el rendimiento recaudatorio por unidad de tasa de imposición que se registra en Argentina es inferior al de los países de la OECD, la menor tasa legal de imposición aparece como un factor de mucha gravitación en la performance recaudatoria del impuesto a las ganancias de personas físicas.

- Si bien puede esperarse un importante crecimiento recaudatorio, si la legislación argentina se adaptara a la que rige en el contexto internacional, no pueden abrigarse demasiadas expectativas sobre una equiparación con los niveles de recaudación de los países con mayor ingreso per capita que el argentino.

C. SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

- El nivel de la tasa media de imposición de la seguridad social (para el sistema de capitalización e incluyendo aportes patronales) se ubica en el 25%, magnitud superior a la de Australia y USA pero inferior en más de 15 puntos al nivel de la carga de los países europeos.

- Si bien el nivel de cargas laborales podría ser incrementado para equipararlo al de estos países, el margen es reducido si se evalúa la situación de los contribuyentes que han permanecido en el sistema de reparto. En efecto, sólo Francia e Italia con elevados aportes patronales superan el nivel de Argentina.

- Asimismo, la presencia de un nivel de carga laboral sensiblemente inferior en Chile que en Argentina y en Brasil, plantea dentro del contexto del MERCOSUR dificultades para la elevación de las tasas. También atendería teóricamente contra ello, el logro de una mayor competitividad de los productos argentinos.

- La estructura de la imposición es proporcional a los ingresos y similar a la que rige en el contexto internacional.

- La recaudación de los impuestos a la seguridad social en Argentina asciende a 5% del PBI, nivel inferior a la mayoría de los países seleccionados.

- A diferencia de lo que sucede con la imposición a las ganancias de personas físicas, llama la atención el bajo rendimiento recaudatorio de los aportes y contribuciones a la seguridad social. Su elevación a través de la administración parecería ser la respuesta adecuada.

- Como correlato de este bajo rendimiento recaudatorio, se observa que la importancia de las tasas de imposición es menor que para el caso de ganancias de personas físicas y, al momento de explicar las diferencias recaudatorias, toma real significatividad el conjunto de otros factores discrecionales y de estructura económica de los países.

- Vale la pena, sin embargo, considerar que la estructura ocupacional, la situación del mercado de trabajo y la participación de la masa salarial ponen un coto a la elevación del rendimiento. Es posible que en este bajo rendimiento intervengan no solo factores endógenos a la administración sino también exógenos a la misma.

D. SOBRE LA IMPOSICION A LOS INGRESOS DEL TRABAJO

- Argentina recaudaría alrededor de 6,1% del PBI por impuestos a los ingresos del trabajo (incluyendo a las obras sociales). La recaudación de los países desarrollados se sitúa en más del doble: los países europeos superan el 20% del PBI, USA recauda el 17% del PBI y Australia el 13%.

- ¿Esta menor recaudación por impuestos a los ingresos del trabajo en qué medida responde a políticas tributarias explícitas, a limitantes propias de las estructuras económicas y del empleo y a un mayor grado de evasión?

- La tasa media legal de imposición que recae so-

bre los ingresos del trabajo en Argentina se estima en alrededor del 28%. Este nivel es similar al de Australia, USA se ubica en 35% mientras que los países europeos superan 50%.

- Argentina presenta prácticamente una estructura proporcional de imposición por deciles de ingreso mientras que la mayoría de los países presentan progresividad en la imposición.

- Es interesante observar como, a pesar de la diversidad de los instrumentos tributarios a los que acuden los países desarrollados para gravar a la renta del trabajo y del peso diferencial de las cargas para la seguridad social, se observa una cierta similitud en los niveles de las tasas de imposición para ingresos equivalentes. Ello es particularmente cierto en los países europeos y en los niveles más elevados de ingresos. Estados Unidos presenta tasas de imposición algo menores.

- Esta menor tasa de imposición sobre los ingresos explica alrededor del 40% de la diferencia de recaudación que presenta Argentina en relación a los demás países. Como vimos con anterioridad, en el caso de ganancias esta cifra trepa a más del 60%.

- En principio, en función de los niveles de imposición existente en otros países, existiría cierto margen para la elevación de la tasa de imposición media que recae sobre los ingresos del trabajo. Sin embargo, el dimensionamiento de este margen exige adentrarse en el cálculo de las transferencias que se efectúan a través del gasto público social, en particular los beneficios previsionales, educación y salud.

- Aún cuando se dispusiera mantener el nivel

promedio de imposición de los ingresos al trabajo, la necesidad de introducir una mayor progresividad al sistema tributario argentino parece indiscutible.

- Ello solo puede lograrse a través de una modificación en el impuesto a las ganancias de personas físicas que incluye necesariamente una disminución en el mínimo no imponible. Adicionalmente podría elevarse la tasa máxima marginal de imposición.

- En los países de la OECD, el nivel de la tasa de imposición -excluidos los aportes patronales- para ingresos que no superan los \$12000 anuales fluctúan entre el 13% y el 25%, mientras que uno que supera los \$82000 tributa entre 30% y 46%.

- En Argentina, trabajadores asalariados con ingresos de \$82000 tributan menos del 15% (excluidos los aportes patronales). Brasil y Chile presentarían tasas de imposición similares a las de Argentina.

- En el caso de la seguridad social, el énfasis mayor debería ser puesto en mejorar el grado de cumplimiento, ya que no existiría demasiado margen para la elevación de las tasas de imposición.

- Aún cuando, se consiga elevar la tasa de imposición a los ingresos a través de cambios en la legislación de ganancias, debe tenerse presente que no se puede aspirar a los mismos niveles de imposición media y rendimiento recaudatorio de los países desarrollados, habida cuenta del menor ingreso per capita, del mayor peso de los trabajadores autónomos, y de otras restricciones originadas en la existencia de estructuras económicas e institucionales por demás disímiles.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL: "Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1993, 1994 y 1995".

COOPERS AND LYBRAND: "International Tax Summary". 1996.

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. "El Sistema Impositivo Argentino". Ediciones Manantial. 1991.

FMI: "Government Finance Statistics Yearbook. 1993, 1994 y 1995.

MESSERE, K. C.: Tax Policy in OECD countries. Choices and Conflicts. IBFD Publications BV. Amsterdam.

MISSOC: Comission of the European Communities. Social Protection in the Member States of The Community.

OECD: Organización Económica de Cooperación y Desarrollo.

- The tax benefit position of production workers. Annual Report. Information covering 1989-1992 y 1991-1994. París 1995.
- The Personal Income Tax Base. A Comparative Survey. París 1990.
- Revenue Statistics. 1965-1994. París 1995.

OIT, Organización Internacional del Trabajo: Anuario Estadístico Mundial. 1995.

PRICE WATERHOUSE: International Tax Summary. 1995.

Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional: Mensaje 1995.