

**El sistema tributario en
Argentina y el
financiamiento de
educación entre el
2015 y 2021**

Proyecto:
“Justicia fiscal y derecho humano a la
Educación: Diagnóstico, participación e
incidencia en América Latina y el Caribe”



DOCUMENTO DE TRABAJO N°02



El sistema tributario en Argentina y el financiamiento de educación entre el 2015 y 2021¹

Eva Sacco²
Adrian Falco³

Abril, 2023

¹ Este trabajo es parte del Proyecto: "Justicia fiscal y derecho humano a la Educación: Diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe", coordinado por la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd), Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC) y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), auspiciado Open Society Foundation.

² Economista, miembro de Fundación SES

³ Sociólogo, Coordinador en Fundación SES

Índice

Introducción	4
1. El financiamiento educativo	5
1.1 Financiamiento de La Nación.....	5
1.2 Financiamiento de las Provincias.....	6
1.3 Financiamiento municipal.....	9
1.4 Financiamiento de los Hogares.....	9
2. Marco Fiscal	10
3. Propuestas de financiamiento:.....	10
4. Referencias.....	12

Tablas y Gráficos

Tabla N°1: Rubros Presupuestarios seleccionados Nación y Provincias. Año 2021.....	4
Gráfico 1: Distribución por tipo de impuestos-2021.....	6
Gráfico 2: Distribución por tipo de impuestos-2021 Agregado Provincias	7
Gráfico 3: Distribución de alícuotas de II.BB*-Enero-Noviembre 2018.....	8
Gráfico 4: Inversión de los hogares en educación por deciles de ingreso (ENGHO-2017)	9

Introducción

En Argentina, la inversión en Educación representa uno de los principales rubros de gastos del Estado, tanto a nivel nacional como provincial. A partir de sucesivas reformas el Estado Nacional fue transfiriendo responsabilidades a las Provincias y actualmente el mayor porcentaje del financiamiento lo realizan los Estados Provinciales: en 2021, 1,3% del PBI Nación y 4,8% Provincias, es decir 3,7 veces más.

El Ministerio de Educación no cuenta con Escuelas que dependan de manera directa del mismo, aunque mantiene bajo su jurisdicción el financiamiento de la mayor parte de las Universidades Públicas.

Tabla N°1: Rubros Presupuestarios seleccionados Nación y Provincias. Año 2021

Rubro	Total como porcentaje del PBI	Total en Millones de millones de pesos de 2010	Total en Miledólares de 2010
Educación y Cultura-Nación	1,3%	\$ 316	US\$ 80.000
Educación-Provincias	4,8%	\$ 1.188	US\$ 302.000
Salud-Nación	1,3%	\$ 325	US\$ 83.000
Defensa y Seguridad	0,9%	\$ 218	US\$ 55.000
Gastos Tributarios	2,68%	\$ 658	US\$ 168.000
Intereses de la deuda pública	0,5%	\$ 123	US\$ 31.000

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación

Cuando se analizan los diversos rubros, destacan los Gastos Tributarios que duplican al gasto en Educación y Cultura de la Nación. Entre los mismos, destaca la exención del impuesto a las ganancias a magistrados, que según el informe publicado por el Ministerio de Economía (2019) equivale a 0,11 puntos del PBI. En total, por la exención a magistrados el Estado deja de recaudar 4,7 veces el monto total de Becas Progresar, un programa destinado a Estudiantes Universitarios de bajos recursos. Las Becas Progresar representan una inversión de \$ 150.000 millones de pesos anuales, alcanzando a 1.372.000 mil estudiantes con un estipendio mensual de \$9.000.-

1. El financiamiento educativo

La inversión educativa es financiada tanto desde el Estado Nacional, como los Estados Provinciales y los Municipios. Asimismo, se debe sumar la financiación privada que surge de los hogares.

En 2021, el financiamiento de la Educación de la Nación alcanzó 1.3% del PBI mientras que las Provincias ascendieron a 4.8%. En total asciende a 6.1%, con lo que en principio se estaría cumpliendo con la Ley 26.075, por la cual el Estado se compromete a asegurar un 6% del PBI en Inversión en Educación.

Cabe advertir el riesgo de analizar la inversión educativa a través de indicadores fiscalistas: el cálculo de la inversión educativa debería surgir de los requerimientos para asegurar el cumplimiento del derecho, y no a partir de un porcentaje del PBI o desde un tope presupuestario.

Asimismo, se advierte que en un contexto de alta volatilidad —como el actual— los indicadores basados en el Producto quedan desdibujados. Pueden coexistir un proceso de ajuste con el incremento en el ratio Inversión/PBI, siempre que la reducción en la primera sea inferior que la retracción en la segunda.

1.1 Financiamiento de La Nación

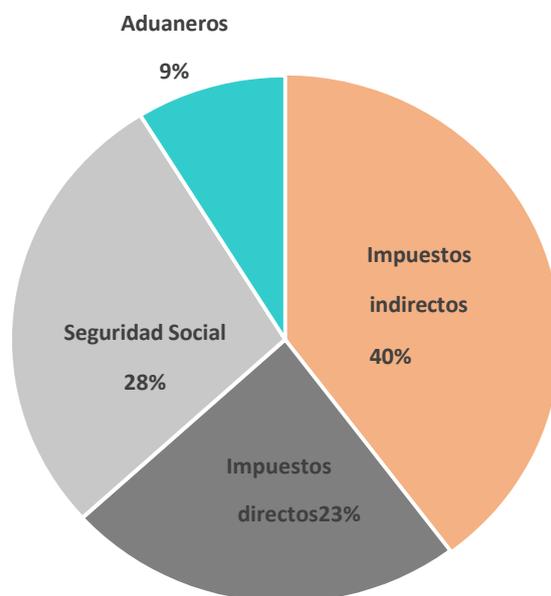
Los recursos más relevantes de la Nación lo constituyen el Impuesto al Valor Agregado (IVA, 29% de la recaudación en 2021), el Impuesto a la Renta (Ganancias de Personas Físicas y Sociedades, 19% de la recaudación en 2021) y los denominados Aduaneros entre los que destacan los Derechos de Exportación o Retenciones a las Exportaciones (9% en 2021). Las contribuciones a la seguridad social constituyen el 28% de los ingresos de la Administración Federal Impositiva (AFIP), pero se derivan íntegramente al financiamiento de jubilaciones y pensiones.

La estructura tributaria argentina muestra una matriz altamente regresiva, donde los impuestos indirectos, representados especialmente por el IVA, resultan un 52% superior a los impuestos directos (Ganancias de personas físicas y Sociedades). El Impuesto al Valor Agregado es el impuesto más regresivo de todos, pues grava el consumo en general con una alícuota única para casi todos los bienes y servicios (21%, salvo en algunos alimentos como pan que tiene una reducción de 10.5%). Además, si se suman otros impuestos menores como combustibles, cuentas corrientes, e internos, los impuestos indirectos ascienden a 40%.

En cambio, el resto de los impuestos directos (Bienes Personales, Ganancia Mínima Presunta) suman con el Impuesto a las Ganancias de personas físicas y Sociedades el 23% de la recaudación. Bienes Personales, que resultan los impuestos más

progresivos en términos de capacidad contributiva, sólo representan 12% del total de impuestos directos.

Gráfico 1: Distribución por tipo de impuestos-2021



Fuente: Elaboración propia en base a información de la AFIP

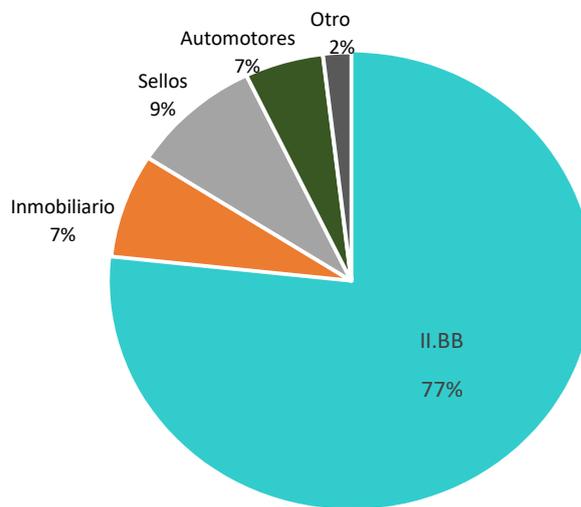
1.2 Financiamiento de las Provincias

Las provincias financian al sector Educación desde tres fuentes: recursos por la Coparticipación Federal que reciben de Nación en virtud esencialmente de la recaudación de IVA y Ganancias de personas físicas y Sociedades (cabe destacar que las retenciones no se coparticipan), recaudación propia de los fiscos provinciales constituida por Ingresos Brutos, impuestos inmobiliarios y automotores y los recursos con fines específicos que distribuye el Estado Nacional.

La Coparticipación Federal es el sistema —establecido constitucionalmente— que tiene por objeto coordinar la distribución de los tributos recaudados por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, que debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir. La Ley 25.570 de 2002 establece que la distribución de recursos se hará en un 42.34% para el Tesoro Nacional, un 56.66% para las Provincias, y un 1% para el Ministerio del Interior que los distribuye a su vez entre las provincias en concepto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), en función de las necesidades coyunturales. Además, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene el 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos, además de otras sumas específicas para el financiamiento de actividades o fondos compensadores administrados por la Nación o las Provincias.

La recaudación de los fiscos provinciales se basa especialmente en el impuesto sobre los Ingresos Brutos que representa no solo un impuesto altamente regresivo (ya que graba una actividad y no la capacidad contributiva) sino que esaltamente ineficiente y favorece a las grandes empresas. Al gravar cada una de las transacciones de mercado, los ingresos brutos favorecen a las actividades integradas verticalmente frente a las pequeñas y medianas empresas. En el consolidado de las provincias (incluyendo CABA), IIBB representan el 77% de la recaudación provincial y el resto se reparte entre Inmobiliario (7%), Sellos (9%), Automotores (5%) y otros tributos (2%).

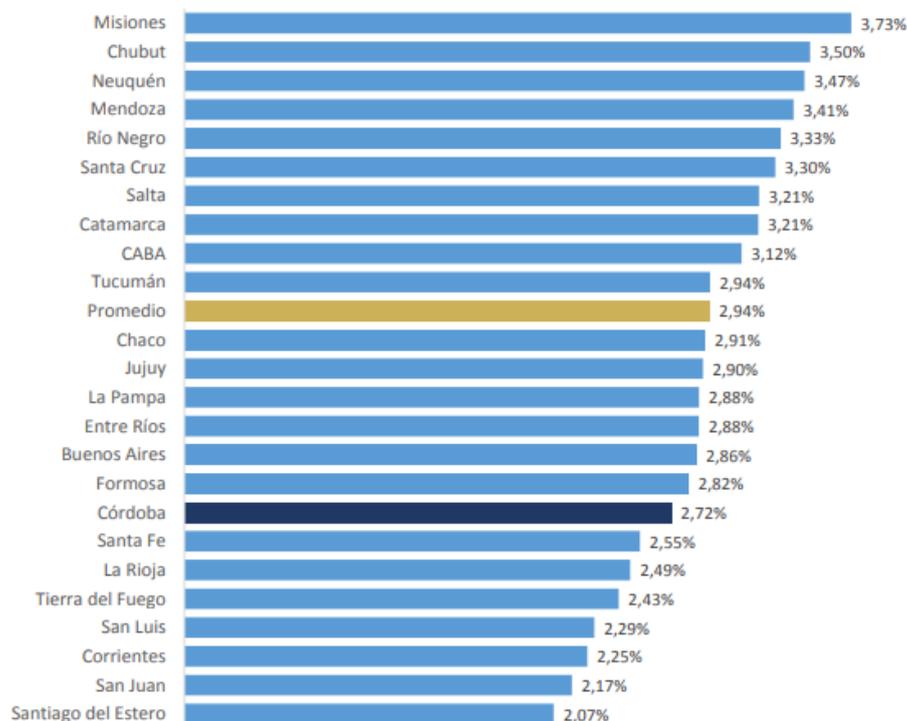
Gráfico 2: Distribución por tipo de impuestos-2021 Agregado Provincias



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con Provincias

En el territorio argentino, la alícuota promedio de IIBB es de 2.94% ubicándose en un mínimo de 2% y un máximo de 3.73%.

Gráfico 3: Distribución de alícuotas de II.BB*-Enero-Noviembre 2018



Fuente: Oficina Técnica del Presupuesto de la Provincia de Córdoba en base a Comisión Arbitral del Convenio Multilateral. Incluye actividades exentas y excluye Bancos.

En el consolidado de las provincias (incluyendo las transferencias CABA, los ATNy fondos compensadores), los fondos de origen nacional representan el 75% del total de recursos y el 25% restante corresponden a un origen provincia.

Por último, desde 2006, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, se estableció que la inversión mínima destinada a la educación sea del 6% del PBI Nacional, a la cual debería llegarse a partir del año 2010. Se establecieron metas anuales de aumento del financiamiento educativo en términos de porcentaje del PIB, donde Nación aportaría un 40% del incremento, y las Provincias un 60%. Se estableció una asignación específica de los fondos coparticipables correspondiente a sostener estas pautas de incremento relativo. Asimismo, la ley garantiza un mínimo nacional del salario docente con fondos nacionales en todas las provincias. En caso de que una provincia no alcance a cubrir la denominada “*Paritaria Nacional Docente*”, el Estado Nacional se haría cargo de cubrir la diferencia. Cabe destacar que sólo en dos años (2015 y 2021) se cumplió el objetivo de alcanzar el 6%.

1.3 Financiamiento municipal

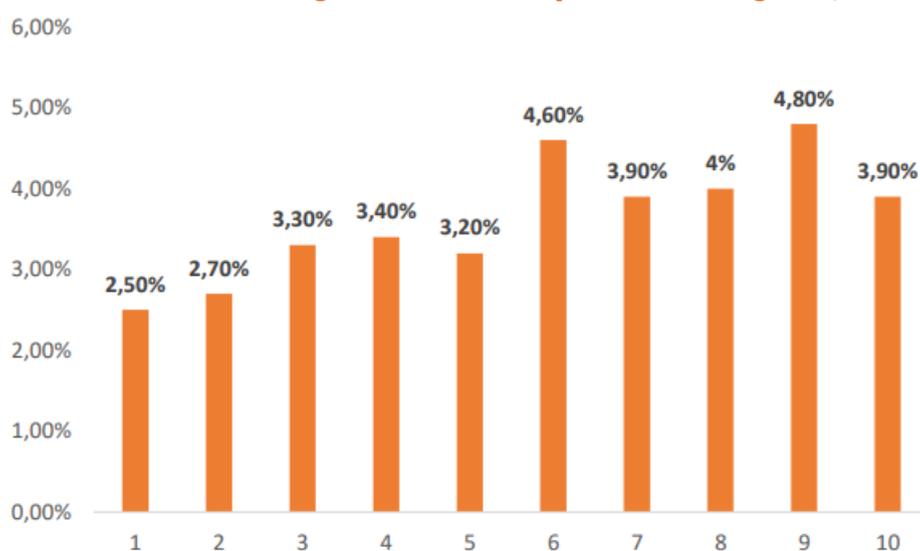
Las instituciones educativas de nivel inicial, primario, secundario y especial son gestionadas y financiadas alternativamente y en algunos casos de manera conjunta por las Provincias y los Municipios. En virtud de esto, los segundos destinan y gestionan recursos que surgen de tres vías: la coparticipación secundaria (los fondos que la Provincias envían a los municipios), el Fondo de Financiamiento Educativo, que es una serie de recursos económicos que la Nación le deposita a cada Provincia para que éstas lo distribuyan entre los municipios y cuyo uso está destinado exclusivamente a la inversión educativa; y por último, los recursos propios que recaudan en concepto de tasas. (Seguridad Higiene, Alumbrado, Barrido y Limpieza, etc.)

1.4 Financiamiento de los Hogares

Respecto de la inversión de los hogares la misma representa el 3.1% del gasto total de los hogares, según datos que surgen de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del año 2017 (ENGHO-17). Cuantificando este dato respecto del PBI, en total la inversión que realizan los hogares suma un 1% del PBI.

Cabe destacar el carácter diferencial del gasto según deciles de ingresos: mientras que los deciles más bajos destinan alrededor de 2% a 3% del gasto total en educación, los tres deciles más altos destinan entre 3.5% a 4.5%, tal como se muestra en el **Gráfico 4**.

Gráfico 4: Inversión de los hogares en educación por deciles de ingreso (ENGHO-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la ENGHO

2. Marco Fiscal

Si bien en Argentina existe una larga tradición legislativa en cuanto al financiamiento educativo, entre los que se pueden destacar el compromiso de destinar el 6% del PBI a educación y la "Paritaria Nacional Docente", no existen demasiados antecedentes que regulen la manera en que dichos compromisos van a cumplirse, con lo cual el financiamiento educativo se encuentra encerrado en el "dilema de la sábana corta". La determinación de porcentajes y fondos específicos entra en conflicto con otras necesidades de financiamiento como Salud y Seguridad Social, lo que termina ilustrando un falso dilema entra la ampliación de derechos y la existencia de recursos finitos para financiarlos.

Entre las pocas herramientas que implementaron la definición de nuevos fondos específicos orientados a financiar la inversión educativa se destacan el Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998) y el Aporte Solidario de las grandes fortunas (2021). El Fondo de Incentivo Docente se cobraba a los propietarios de automotores de alto valor. Sólo estuvo vigente un año, aunque el fondo sigue vigente hoy como garantía de la Paritaria Nacional. En el presupuesto 2021, había una propuesta de readecuación, pero nunca se implementó. El aporte solidario de las grandes fortunas sólo se cobró por única vez en 2021 y destinaba el 10% de lo recaudado al Ministerio de Educación y Becas "Progresar".

3. Propuestas de financiamiento:

Como cierre de este trabajo se realiza, a modo de ejemplo, una propuesta de modificaciones impositivas progresivas con la que sería posible una redistribución más equitativa de los recursos y acercarse al cumplimiento del derecho universal a la educación. La implementación de estas medidas permitiría mejorar en un 16% el presupuesto educativo nacional anual:

- a. Incremento del 10% del impuesto a los Bienes Personales: recaudó \$278 mil millones en 2021, con lo que un incremento del 10% aportaría \$27,8 mil millones adicionales.
- b. Anualización del 50% del impuesto a las grandes fortunas: \$240 mil millones de recaudación en 2021, con lo cual, si se hace anual el 50%, se obtendrían \$120 mil millones adicionales.
- c. Reducción del 20% gastos tributarios. El Ministerio de Economía de la Nación estimó en 2021 un total de 2.68 puntos de PBI de pérdida en la recaudación por un tratamiento impositivo diferencial a ciertos grupos y sectores económicos y de estos, 0.11 puntos corresponden a la exención del impuesto a las ganancias de magistrados. Una reducción del 20% en gastos

tributarios podría aportar un adicional de \$248 mil millones.

- d. Reducción del 30% la evasión del impuesto a la renta de sociedades. Según Tax Justice Network el total de evasión del impuesto a la renta por sociedades operando en paraísos fiscales asciende a US\$1 200 millones anuales. Una reducción del 30% aportaría \$54 mil millones.

4. Referencias

Clauss, Agustín y Bucciarelli, María Eugenia (2020), *El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal*, CIPPEC.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2018), *Informe sobre Gastos Tributarios. Estimación para los años 2019 a 2021*.

Oficina Técnica del Presupuesto de la Legislatura de la Provincia de Córdoba (2019), *La presión Tributaria en las Provincias Argentinas*.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

fundaciónses
Con todas las juventudes