

# Estimación de la presión tributaria sobre la industria del juego de azar en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sebastián Auguste (UTDT) y Daniel Hoyos Maldonado (UNICEN)

Octubre 21, 2018

## Contenido

1. Introducción.....	3
2. Estructura institucional y marco tributario .....	5
3. La tributación sobre la industria del juego en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ....	8
3.1. Provincia de Buenos Aires. ....	8
3.2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ....	13
3.3. Canon .....	15
4. La presión tributaria sobre la industria del Juego.....	17
4.1. Aspectos metodológicos.....	17
4.2. Estructura del sector .....	19
4.3. Presión Tributaria del sector .....	20
5. Comparación con otros sectores económicos de CABA y la provincia de Buenos Aires.....	21
5.1. Aspectos Metodológicos .....	21
5.2. La Presión Tributaria en otros Sectores .....	24
5.3. ¿Qué impacto tendría aplicar la presión tributaria de la industria del juego en otras actividades económicas? .....	26
6. Conclusiones.....	30

## Índice de Tablas y Gráficos

Tabla 1. Ingresos Brutos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados.....	10
Tabla 2. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, industria de los juegos de azar. ....	11
Tabla 3. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, Alícuotas de referencia, industria, comercio y servicios.....	11
Tabla 4. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, tasas efectivas, industria de los juegos de azar.....	13
Tabla 5. Tributos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados. ....	13
Tabla 6. Ingresos Brutos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados.....	14
Tabla 7. Tributos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados. ....	15
Tabla 8. Estructura contable y tributos para la industria del juego en la Provincia de Buenos Aires .....	20
Tabla 9. Sectores Económicos – Encuesta Nacional a Grandes Empresas. ....	22
Tabla 10. Estructura de Grandes Empresas no financieras, sectores seleccionados.....	23
Tabla 11. Estimación de la presión fiscal por sectores.....	25
Tabla 12. Estimación de la presión fiscal sobre la industria de juegos de azar. ....	27
Tabla 13. Estimación de la presión fiscal en términos comparativos, Sectores e Industria de los Juegos de Azar. ....	28
Tabla 14. Estimación de la presión fiscal en términos comparativos, CABA y PBA. ....	29

## 1. Introducción

La industria del juego de azar involucra un amplio espectro de actividades que, por su naturaleza y externalidades, habitualmente se encuentran reguladas por el sector público. Tal regulación no sólo implica una delimitación de alcances sino, también, la propia definición del modelo de negocios y, con ello, el modo de tributación de la actividad. En el caso de Argentina, tal regulación recae en el ámbito provincial.

Desde el punto de vista de los recursos públicos, la explotación de tales actividades genera un flujo directo a las arcas provinciales a través de cánones e indirecto, vía impuestos. El impuesto a los ingresos brutos suele ser el tributo más importante, en términos de recaudación, a nivel provincial. Las provincias también participan indirectamente, vía coparticipación, sobre otros tributos que se imponen sobre tales actividades como, por ejemplo, el impuesto a las ganancias o a la ganancia mínima presunta.

A nivel internacional la industria del juego suele tener una elevada carga fiscal, y la Argentina no parece ser la excepción. Sin embargo, no existen estudios académicos a nivel país que hayan analizado esto en detalle.

La determinación de la carga tributaria no es fácil, ya que depende tanto de la estructura de la firma y la industria, como del tratamiento impositivo que la misma enfrenta. Además en nuestro país existen tributos en los tres niveles de gobierno, por lo que la carga también dependerá de la zona geográfica donde se desarrollen estas actividades. Estimar correctamente la carga tributaria requiere entonces ir a un nivel de detalle de la industria analizada para la cual usualmente no se cuentan con datos públicos. La forma directa de estimar la carga tributaria es con los estados contables de las firmas. Si uno pudiera contar con todos los estados contables de todas las firmas de todos los sectores, y estos estados contables reflejan la realidad (es decir no hay manipulación contable para ocultar ingresos, por ejemplo) entonces uno podría ver empresa por empresa y de esta forma agregar a nivel de sector la carga tributaria. La carga tributaria, también conocida como presión tributaria, se define como el porcentaje de lo que el sector genera de valor agregado que es apropiado por el Estado a través de distintos impuestos, tasas y contribuciones. La carga tributaria estimada con datos reales se la conoce como carga tributaria efectiva. Si hay elusión o evasión, esta carga será más baja. Auguste y Moskovits (2006) es uno de los pocos trabajos disponibles para la Argentina donde se estudia la carga tributaria efectiva utilizando datos de balances y encuestas a empresas.<sup>1</sup> Para estimar esta carga efectiva se realizó una encuesta profunda y se pidió la provisión de balances a unas doscientas unidades de negocios, con un valor de ventas total por unos 69.000 millones de pesos en el año 2004, estimándose un valor agregado, para la muestra, de unos 35.300 millones de pesos. Esta cifra representa el 8.6% del PBI (a precios de productor). Este trabajo permitió tener una mirada general sobre la presión tributaria sobre las empresas, pero no comparar por sectores. Además la industria de juegos de azar no fue incluida en el análisis, y los valores estimados ya quedaron obsoletos a 2018. Sin embargo, este estudio es un referente directo a lo que se realizará en este trabajo, sobre todo desde el enfoque metodológico.

---

<sup>1</sup> Auguste Sebastian y Cynthia Moskovits (2006). “La presión tributaria sobre el sector de negocios en la Argentina” cap 4 en La presión tributaria sobre el sector formal de la economía. Auguste Sebastián, Daniel Artana, Cynthia Moskovits, Nuria Susmel y Walter Cont, FIEL Buenos Aires, Argentina

Desde el punto de vista económico, las personas procuran administrar eficientemente sus recursos, entre ellos el tiempo. Respecto a este último, la decisión implica asignar sus horas al trabajo o al ocio. Dentro de esta categoría ingresarían todas aquellas actividades que no podrían considerarse estrictamente dentro del concepto de trabajo. Un claro ejemplo de este concepto es el juego.

La característica central de la actividad lúdica es la presencia de dos ingredientes. Por un lado, la eventual recompensa o premio y, por otro, el riesgo de pérdida. La combinación de ambos aspectos hace a la atractividad del juego. Relacionado con los dos anteriores está la tasa de devolución en premios que puede hacer una permanencia en una sala de juegos más larga o más corta. Además, cuando se juega en una sala en la experiencia del consumidor pesan otras cosas además del premio. Estas características esenciales de la naturaleza humana es la que se encuentra por detrás del fenómeno de las apuestas bajo distintos formatos, incluyendo las deportivas y las probabilísticas.

La organización empresarial permite transformar la actividad lúdica individual en una expresión colectiva o masiva. Las características que adoptará la misma dependerán del marco normativo vigente en cada territorio. La estimación de la carga tributaria, por lo tanto, no es un ejercicio trivial. En primer lugar existe complejidad y mucha heterogeneidad sectorial en el tratamiento impositivo de las empresas en los tres niveles, nacional, provincial y municipal. El tratamiento impositivo en la provincia y los municipios difiere mucho de sector en sector, por lo que la presión tributaria estatutaria es heterogénea. Además, los sectores tienen distinta realidad económica que afecta la recaudación, con lo cual aún teniendo tasas homogéneas entre sectores podría haber diferencias en la presión tributaria por estas divergencias económicas. Al indicador que surge de la comparación de las cargas teóricas se la denomina presión tributaria estatutaria, mientras que al emanado de la comparación de la recaudación efectiva por sectores se la designa como presión tributaria efectiva. Este último concepto es difícil de computar porque se requiere mucha información. Además, está afectado por los efectos de la evasión y elusión.

Debido a la complejidad del tema, en el presente trabajo nos focalizamos en la estimación de la carga tributaria para la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Analizamos a fondo el tratamiento impositivo del sector a nivel provincial y municipal, y con esto estimamos la carga tributaria que tiene el mismo en ambas localidades, ciudad y provincia. Para poder computar la carga no sólo tuvimos que recabar todas las alícuotas sino entender mejor la estructura de las empresas del sector. No contamos con datos desagregados de balances, por lo que no podemos computar la tasa efectiva, aunque como este es un sector altamente regulado, la evasión y elusión seguramente es muy baja. Computamos la carga estatutaria, usando las distintas alícuotas. Esta carga no debería diferir mucho, en este sector, de la efectiva.

El segundo ejercicio que nos planteamos en este trabajo es comparar con otros sectores. Aquí la tarea es mucho más difícil. Si quisiéramos computar correctamente la carga estatutaria deberíamos hacer el mismo ejercicio que se hizo para el sector de juegos de azar para todos los sectores, una tarea monumental. Además, en tanto que el cumplimiento varía mucho de sector en sector, es imposible contar con una carga efectiva. Para hacer una comparación entre sectores se siguió una lógica distinta. En primer lugar usando encuestas a empresas se compara lo que efectivamente estos sectores pagan de impuestos como ratio del valor agregado. En segundo lugar se hizo el ejercicio teórico de cuál sería la carga tributaria que los distintos sectores terminarían teniendo si en lugar de tener el esquema impositivo de ese sector tuviera el mismo esquema impositivo que tienen las empresas del sector de juegos de azar. En otras palabras, computamos cual sería la carga de esa empresa si tributara como las empresas de juego de azar.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el trabajo se organiza en cinco secciones adicionales. La primera analiza brevemente la estructura institucional y marco tributario en la Argentina. La segunda la tributación en la provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, las dos regiones que estudiamos en este trabajo. En la tercera se estima la presión tributaria para la industria del juego de estas dos regiones. La cuarta compara a la industria del juego con otras industrias. En la última sección se presentan las conclusiones del caso.

## 2. Estructura institucional y marco tributario

La Constitución Nacional contempla la forma federal para la organización del gobierno desde el punto de vista territorial. Concretamente, la norma magna reconoce tres niveles jurisdiccionales – Nación, Provincias y Municipios – a los cuales asigna responsabilidades específicas.

Al mismo tiempo, dispone que tales administraciones pueden recurrir a determinado tipo de recursos para financiar tales responsabilidades, siendo el grupo más relevante el conformado por los ingresos de naturaleza tributaria. El texto constitucional delinea tanto la potestad como competencia en materia de gravámenes, asignando exclusividad al nivel federal para la imposición sobre el comercio exterior. Luego, establece un régimen de facultades concurrentes entre Nación y Provincias para establecer impuestos que graven la actividad interna, otorgando jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos.

En tanto, a partir de 1994, la Constitución reconoció la autonomía de los municipios. No obstante, las provincias conservan facultades para regular los alcances del régimen municipal. En este contexto, en la provincia de Buenos Aires rige, desde 1958, la denominada Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que reglamenta, entre otros aspectos, la organización del gobierno local, así como sus facultades.

En materia tributaria, la provincia de Buenos Aires se ha reservado las potestades impositivas asignando a los municipios facultades para establecer sólo tasas, contribuciones por mejoras, derechos, determinadas licencias y patentes, así como otros gravámenes menores. En efecto, la LOM en su artículo 226 realiza una amplia enumeración, destacándose los incisos 17 (incorporado por la Ley 14.393) y 31 (introducido por la Ley 14.449).

Este último inciso se refiere a las contribuciones por mejoras gravan, habitualmente, a quienes reciben un beneficio económico directo con motivo de la realización de una obra de infraestructura. Concretamente, la norma define a la contribución por mejoras como la “...Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable...” Así, por ejemplo, la extensión de la red de pavimentos de una determinada localidad acarrea como efecto directo la valorización de los inmuebles de los beneficiarios de la obra. Ante este fenómeno, los municipios recurren a las contribuciones por mejoras y, usualmente, afectan su recaudación al repago de dicha infraestructura.

Sin perjuicio de ello, las tasas constituyen el principal recurso propio de los municipios bonaerenses y, en general, su diseño está asociado al financiamiento de servicios, no

completamente divisibles, brindados por el gobierno local. Así, en la estructura de tributos de los municipios bonaerenses se destacan, entre otras, la tasa por alumbrado, barrido y limpieza (cuya recaudación se destina, fundamentalmente, a financiar tales servicios residenciales urbanos) y, en el caso de los distritos con superficie rural, la tasa por mantenimiento y conservación de la red vial municipal.

En este contexto, la LOM habilitó a establecer gravámenes sobre la actividad productiva realizada en el ámbito urbano en sus diferentes instancias. En efecto, el citado artículo 226 indica que los municipios tienen competencia para establecer tributos sobre la “...*inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio...*”

A partir de tal concepto, las municipalidades han fijado dos tasas vinculadas a los servicios municipales de inspección de establecimientos productivos que suelen denominarse: (i) por habilitación de comercios e industrias, y (ii) por inspección de seguridad e higiene.

En el primer caso, se trata de un tributo que, en general, se abona por única vez en instancias previas a la habilitación de los establecimientos productivos. La misma se percibe como contrapartida de los servicios administrativos y de inspección que proporciona el gobierno local a las empresas cuando inician sus actividades.

Por su parte, la tasa por inspección de seguridad e higiene (TSH) es un gravamen de carácter periódico que recae sobre la mayoría de las actividades económicas desarrolladas en el ámbito de cada partido. Como su nombre lo indica, su justificación radica en la necesidad de financiar tales actividades de inspección realizadas con la intención de proteger a los consumidores y demandantes de los productos y servicios brindados por las empresas habilitadas.

Más allá de la enunciación conceptual de los gravámenes, la LOM no restringió a los municipios la definición de sus alcances. Así, cada jurisdicción pudo definir individualmente cuáles actividades se encuentran gravadas y en qué medida, tanto en lo referido a la base imponible como las alícuotas aplicadas a cada actividad. Si bien existen puntos en común con relación a la elección de la base de imposición (mayormente han optado por gravar los ingresos brutos), existe una marcada disparidad en relación a las alícuotas nominales y efectivas aplicadas en cada caso, en particular en la tasa por inspección de seguridad e higiene.

Bajo este esquema se ha producido una marcada dispersión en el tratamiento tributario de las distintas actividades económicas tanto entre municipios como dentro de cada distrito. Así, por ejemplo, Olavarría ha establecido una alícuota del 20,80 por mil sobre los “*servicios de esparcimiento relacionadas con juegos de azar y apuestas*” disponiendo, al mismo tiempo, que las actividades industriales se encuentren impuestas al 4,80 por mil. En tanto, Zárate dispuso las alícuotas del 6 y 5 por mil para tales actividades. Adicionalmente, algunos distritos, como Hurlingham, han vinculado, en forma creciente, el nivel de la alícuota aplicable con el nivel de los ingresos.

De esta manera, las diferencias de imposición no sólo se registran entre municipios y actividades, sino que, en algunos casos, distintas empresas dedicadas a la misma actividad y radicadas en el mismo distrito pueden presentar diferente grado de presión tributaria en función del nivel de sus ingresos.

El diseño de la tasa por inspección de seguridad e higiene se completa con la inclusión de un pago mínimo. Así, el contribuyente debe contrastar dicho monto mínimo con la suma calculada a partir de la aplicación directa de la alícuota sobre la base imponible real, ingresando el mayor valor entre ambos. Sin perjuicio de ello, ciertos municipios – como el ya mencionado Hurlingham – han resuelto establecer para determinadas actividades o entidades como bancos o bingos, tasas fijas.

El esquema de la TSH es muy similar al previsto por el impuesto sobre los ingresos brutos (IIBB). Este último tributo grava las actividades económicas desarrolladas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. A tal efecto, la ley del gravamen establece un rango de alícuotas que oscila entre el 0,5% y el 15%<sup>2</sup>.

Dado que muchos de los procesos productivos se pueden desarrollar en el territorio de varias jurisdicciones provinciales, éstas han acordado distribuir las bases imponibles en función de los criterios contenidos en el convenio multilateral. Esta norma fija reglas operativas aplicables a cada tipo de actividad económica gravada para distribuir la materia imponible entre las diferentes provincias.

A partir de lo cual se puede inferir que una empresa que desarrolla su actividad económica en más de una jurisdicción enfrentará una presión tributaria diferente que aquella que desarrolla todo su proceso dentro de una misma provincia.

Tales criterios, también, son aplicables a la TSH, pues, el régimen del Convenio Multilateral se emplea en forma analógica para aquellos casos en que el proceso productivo se distribuye entre varios municipios. Nuevamente, la presión tributaria que enfrentará la firma dependerá de su radicación.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) dispone en su artículo 50 que “...*regula, administra y explota juegos de azar, destreza y apuestas mutuas no siendo admitida la privatización o concesión salvo en lo que se refiera a agencias de distribución y expendio...*” Al mismo tiempo, dicho ordenamiento asignó a la Legislatura facultades exclusivas para regular tal actividad y al Jefe de Gobierno la responsabilidad para su explotación.

Por su particular estatus, en CABA confluyen las potestades tributarias provinciales y municipales, es decir no hay un nivel de gobierno inferior al de la ciudad con capacidad de determinar impuestos o tasas. En la imposición sobre la actividad económica, el diseño tributario porteño ha convergido con el esquema adoptado por las provincias. Así, el impuesto sobre los ingresos brutos, piedra basal de la recaudación local, representa más del 70% de los recursos tributarios de la ciudad.

En la siguiente sección se desarrollarán, con carácter general, los aspectos relevantes en relación con la tributación de la industria del juego de azar en ambas jurisdicciones.

---

<sup>2</sup> Sólo previsto para el caso de los servicios de explotación de salas de bingo y de máquinas tragamonedas.

### 3. La tributación sobre la industria del juego en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, existen 1.272 Agencias Oficiales, 6.000 Máquinas Electrónicas y/o Electromecánicas de Juegos de Azar (MEEJAs), más de 100 mesas de juego del Casino de Buenos Aires así como la actividad hípica desarrollada en el Hipódromo Argentino de Palermo. El control de la actividad se lleva a cabo a través de la Gerencia Control de Juegos y Apuestas de Lotería de la Ciudad.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se han habilitado 4.156 Agencias Oficiales, 46 Salas de Bingo, 12 Casinos y 5 Hipódromos. El Instituto de Lotería y Casinos es el organismo responsable de fiscalizar, administrar y controlar la práctica de los juegos de azar en la provincia.

El tratamiento impositivo hacia adentro del sector tiene variaciones. Por ejemplo, el recientemente creado impuesto a las apuestas (Ley 27.346) incide sobre la realización de apuestas a través de máquinas electrónicas de juegos de azar y/o de apuestas automatizadas. En los sub-niveles de gobierno también existe heterogeneidad. A continuación analizamos en detalle la situación para ambos, la provincia y la ciudad.

#### 3.1. Provincia de Buenos Aires.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Constitución contempla específicamente en su artículo 37 hace una expresa reserva “...como derecho no delegado al Estado Federal, la administración y explotación de todos los casinos y salas de juegos relativas a los mismos, existentes o a crearse; en tal sentido esta Constitución no admite la privatización o concesión de la banca estatal a través de ninguna forma jurídica.

*La ley que reglamente lo anteriormente consagrado podrá permitir la participación del capital privado en emprendimientos de desarrollo turístico, en tanto no implique la modificación del apartado anterior...”*

El marco normativo se completa con leyes específicas que regulan cada tipo de juego y con las disposiciones de la autoridad de aplicación. Concretamente, se pueden mencionar las Leyes 11.018 (bingos), 11.536 (casinos) y 13.256 (turf) que establecen las pautas para el funcionamiento de tales actividades. A partir de tales normas, se encuentran habilitados en la provincia 46 salas de bingo, 12 casinos<sup>3</sup> y 5 hipódromos. Por su parte, se encuentran autorizados 19 variantes de juegos para su comercialización en el territorio provincial a través de una red de 4.156 agentes oficiales.

Desde el punto de vista tributario, las actividades lúdicas se encuentran gravadas tanto a nivel federal como provincial y municipal. Los tributos operan directamente sobre los ingresos, los beneficios y las transacciones. Adicionalmente, existen otros gravámenes que pesan sobre los activos afectados a la actividad.

---

<sup>3</sup> Se está implementando el cierre de tres salas de casinos y una de bingo.



El marco tributario nacional es el más complejo, pues, afecta tanto a los apostadores como a los operadores. En relación al apostador se pueden identificar tres eventos: (i) el pago por el acceso a una sala de juegos; (ii) la apuesta y (iii) el eventual premio. La ley del Impuesto al Valor Agregado establece que se encuentran alcanzadas por este gravamen, a la alícuota general, las prestaciones de servicios “...involucradas en el precio de acceso a lugares de entretenimientos y diversión, así como las que pudieran efectuarse en los mismos (salones de baile, discotecas, cabarets, boites, casinos, hipódromos, parques de diversiones, salones de bolos y billares, juegos de cualquier especie, etc.) ...”

En tanto, la Ley 27.346 incorporó el impuesto específico sobre la realización de apuestas. En este caso, se estableció un gravamen del 0,95% sobre las apuestas realizadas a través de máquinas tragamonedas.

Por su parte, dada su naturaleza extraordinaria y esporádica, los premios en juegos de sorteos o en concursos de apuestas de pronósticos deportivos (se exceptúan las carreras hípcas) no se encuentran alcanzados por el impuesto a las ganancias. No obstante, corresponde el ingreso del gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos. En este caso corresponde ingresar el 31% sobre el 90% del monto neto del premio.

Por su parte, los operadores se encuentran alcanzados por el impuesto a las ganancias (IG). La ley del gravamen estableció una alícuota especial (41,5%) sobre las rentas provenientes de la explotación de juegos de azar en casinos y de la realización de apuestas a través de máquinas electrónicas de juegos de azar o apuestas automatizadas o a través de plataformas digitales. Dicha alícuota es sustancialmente superior a la tasa general, que asciende al 25%.

Un párrafo aparte merece el tratamiento de los tributos sobre el trabajo. De acuerdo con la normativa que regula el funcionamiento de las salas de bingo en la provincia de Buenos Aires, las firmas deben mantener, al menos, una relación de un empleado por cada máquina instalada en la sala. Tal relación responde a un requerimiento legal más allá de aquella que resulte óptima en términos de la lógica de operación y no es un patrón que comúnmente se observe en otras industrias. Una empresa que no enfrente tal restricción legal podrá ajustar la relación capital – trabajo a un nivel más eficiente. Por tanto, es esperable que la presión tributaria derivada de este concepto sea superior a aquella que hubiere definido la firma si no existiere esta restricción.

Otra mención especial merece el tratamiento impositivo de las entidades de bien público. De acuerdo con la regulación de las salas de bingo, su explotación puede estar a cargo del propio estado provincial o de una entidad de bien público, autorizada al efecto. La ley del Impuesto a las ganancias contempla exenciones para asociaciones, fundaciones y entidades civiles de este tipo salvo que obtuvieran sus fondos “...en todo o en parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares...”

En todos los casos impacta el impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias.

En la órbita provincial, el impuesto sobre los ingresos brutos es el tributo más relevante para el sector. Al igual que en el plano nacional, las actividades vinculadas al juego de azar se encuentran gravadas a una tasa superior a la tasa general. En efecto, el cuadro tarifario establecido para 2018 contempla que los servicios de explotación de salas de bingo y tragamonedas deberán ingresar el 15% de sus ingresos brutos a las arcas del estado provincial. En tanto, el resto de las actividades vinculados a los juegos de azar y apuestas enfrentan una alícuota del 8%. Esta última tasa, también, se aplica a los servicios de banca y financieros, la venta minorista y al por mayor de

tabacos y derivados; y a las operaciones de intermediación de diversos productos. En la siguiente tabla se resume el panorama respecto a este tributo en la provincia de Buenos Aires:

**Tabla 1. Ingresos Brutos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados**

Los valores consignados corresponden al máximo y al mínimo nivel de alícuotas aplicables.

Actividad / Rubro	IIBB – alícuota estatutaria (en %)	
	máxima	mínima
<i>Industria del juego de azar</i>		
Explotación de salas de bingo y máquinas tragamonedas	15,00	15,00
Scios relacionados con juegos de azar y apuestas	8,00	8,00
<i>Servicios vinculados al entretenimiento</i>		
Exhibición de películas y análogos	5,00	3,50
Salones de baile y análogos	5,00	3,50
Gastronomía	5,00	3,50
Otras actividades de entretenimiento	5,00	3,50
<i>Industria, comercio y otros servicios</i>		
Alimenticia	1,50	0,00
Bebidas alcohólicas	5,00	5,00
Tabaco	5,00	5,00
Otras industrias	1,50	0,00
Comercio Mayorista	5,00	2,50
Comercio Minorista	5,00	2,50
Hipermercados y análogos	5,00	2,50
Bancos y servicios financieros	8,00	8,00
Otros servicios	5,00	2,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires aplicable para 2018.

A nivel municipal, los fiscos perciben, fundamentalmente, dos tasas vinculadas a la actividad: por la habilitación de comercios e industrias, y por inspección de seguridad e higiene. Dado que la intención del presente trabajo es evaluar la presión tributaria relativa de una empresa en marcha, la exposición se concentrará en el análisis de la tasa por inspección de seguridad e higiene.

Como se anticipó, la provincia de Buenos Aires se encuentra integrada por 135 municipios que en materia tributaria se rigen por dos Ordenanzas: la Fiscal y la Impositiva o tarifaria<sup>4</sup>. Estos ordenamientos se aprueban anualmente, a iniciativa del Intendente, por parte del Concejo Deliberante y de una Asamblea de Mayores Contribuyentes.

En la Ordenanza Fiscal se regulan los aspectos procedimentales respecto a la interpretación, determinación, recaudación y fiscalización de las obligaciones tributarias municipales. Usualmente, se suele incluir en este cuerpo normativo, la definición del hecho y la base imponible, de los contribuyentes y responsables, exenciones, entre otros tópicos.

En tanto, en la Ordenanza Impositiva acostumbra a incluir disposiciones relativas a las alícuotas o tasas aplicables, mínimos y oportunidad del ingreso del monto liquidado.

En la mayoría de los municipios bonaerenses, el diseño de la tasa por inspección de seguridad e higiene contempla como base imponible a los ingresos por la venta de bienes y servicios de los establecimientos habilitados en el distrito, excluyendo el valor de las exportaciones realizadas. Adicionalmente, se deducen algunos conceptos de la mencionada base, por ejemplo, los impuestos al valor agregado (débito fiscal), internos, a los ingresos brutos, entre otros tributos; los

<sup>4</sup> Algunos municipios como, por ejemplo, Lanús o La Plata, presentan un texto unificado.

subsidios recibidos, los créditos incobrables, y otras deducciones específicas. La Ordenanza Impositiva clasifica las actividades económicas en rubros, generalmente siguiendo el nomenclador de actividades de la provincia de Buenos Aires para IIBB. Luego, para cada actividad y rubro, cada municipio define la alícuota aplicable que, generalmente, se aplica en forma proporcional a los ingresos gravados.

Del relevamiento de los 32 municipios de la provincia de Buenos Aires que tienen habilitadas salas de bingo, se puede observar el siguiente panorama en términos de las alícuotas aplicadas a la industria de juegos de azar:

**Tabla 2. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, industria de los juegos de azar.**

Los valores consignados corresponden a la alícuota mediana, la máxima y la mínima aplicada en los municipios relevados.

Actividad / Rubro	TSH – alícuota estatutaria (en ‰)		
	media	mínima	máxima
Salas de Juego (Bingos)	20,00	4,50	200,00
Otros juegos de azar autorizados	11,48	4,50	40,00
Carreras de caballos	14,94	4,50	30,00
Agencias de apuestas hípcas	15,00	5,00	50,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Ordenanzas Fiscales e Impositivas de 32 partidos de la provincia de Buenos Aires<sup>5</sup>.

Este esquema tarifario para el sector estudiado muestra tasas superiores a otras actividades económicas. Este diagnóstico se corresponde tanto con otros rubros vinculados al ocio y al entretenimiento, que podrían resultar competidoras de la industria de juegos de azar, como con los sectores vinculados a la producción de bienes y servicios.

**Tabla 3. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, Alícuotas de referencia, industria, comercio y servicios.**

Los valores consignados corresponden a la alícuota mediana, la máxima y la mínima aplicada en los municipios relevados.

Actividad / Rubro	TSH – alícuota estatutaria (en ‰)		
	media	mínima	máxima
<b>Servicios vinculados al entretenimiento</b>			
Exhibición de películas y análogos	8,00	3,50	15,40
Salones de baile y análogos	15,00	4,50	48,00
Gastronomía	9,00	5,30	17,00
Otras actividades de entretenimiento	8,00	3,50	19,50
<b>Industria, comercio y otros servicios</b>			
Alimenticia	6,75	2,10	17,00
Bebidas alcohólicas	7,64	2,10	17,00
Tabaco	8,00	2,10	20,00
Otras industrias	7,00	2,10	17,00
Comercio Mayorista	7,50	3,00	15,00
Comercio Minorista	7,00	3,00	15,00
Hipermercados y análogos	12,00	27,00	1,00
Bancos y servicios financieros	16,00	85,00	5,00
Otros servicios	7,50	17,00	3,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Ordenanzas Fiscales e Impositivas de 32 partidos de la provincia de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Los partidos incluidos son Almirante Brown, Avellaneda, Bahía Blanca, Berazategui, Chivilcoy, Ezeiza, Florencio Varela, General Pueyrredón, General San Martín, Hurlingham, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, La Costa, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Pinamar, Quilmes, Ramallo, San Fernando, San Miguel, Tres Arroyos, Tres de Febrero y Zárate.

Sin perjuicio de ello, algunos distritos han establecido algunos criterios complementarios para definir la alícuota aplicable. Así, por ejemplo, en municipios como Hurlingham o San Miguel la tasa aplicable varía en forma creciente con el nivel de ingresos imponibles.

Al mismo tiempo, los gobiernos locales han definido valores mínimos a ingresar. De esta manera, cada empresa debe contrastar este último monto con aquel que resultara de aplicar la alícuota correspondiente sobre sus ingresos efectivos, debiendo tributar el mayor de ellos.

Tales valores mínimos operan, en cierta medida, como una base imponible presunta. En algunos casos, como Moreno o Morón, se abandonó este mecanismo de comparación (base imponible real vs. presunta) para sustituirlo por un valor fijo que debe ser ingresado con alguna periodicidad.

Los criterios para establecer el valor mínimo difieren entre municipios y entre actividades. En la mayoría de los casos se trata de una suma discrecional que no se ajusta a ningún criterio explícito. Ello no implica que su determinación (al igual que el nivel de la alícuota de la TSH) no responda a determinados supuestos, sino que la propia Ordenanza Impositiva no muestra evidencia alguna de tales criterios.

En tanto, otros municipios como Lanús, por ejemplo, han optado por vincular el monto de dicho mínimo con la remuneración prevista para un determinado agrupamiento de empleados municipales. Otra variante es la desarrollada, por ejemplo, por el partido de San Miguel donde el valor mínimo es corregido por la zona donde se encuentre radicado el establecimiento.

Desde un punto de vista práctico, si se considera que la alícuota efectiva es aquella que resulta de relacionar el monto ingresado al fisco municipal y la base imponible definida en los términos de la Ordenanza respectiva, se podrá observar que esta alícuota puede diferir sustancialmente de la tasa estatutaria en función de la dimensión del valor mínimo definido para cada caso.

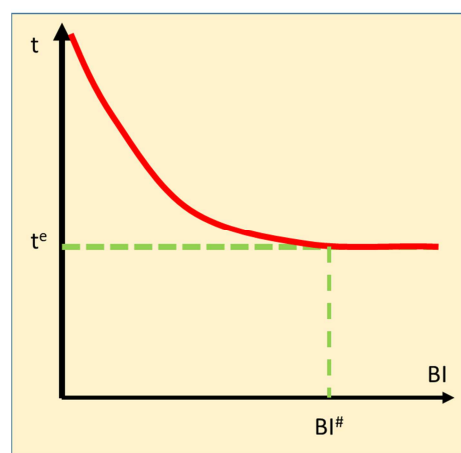
En términos gráficos, la alícuota estatutaria ( $t^e$ ) está definida en la Ordenanza Impositiva y es la que se aplica sobre la base imponible real ( $b_r$ ) de la firma.

Al mismo tiempo, tal ordenamiento jurídico define un monto mínimo a ingresar ( $M$ ) para la actividad en cuestión. Este valor es autónomo de la base imponible real.

En cada período de pago, el contribuyente deberá comparar ambos valores e ingresar el mayor de ellos ( $M_t$ ). Con ello, la alícuota efectivamente pagada por el contribuyente será aquella que relaciona el monto ingresado al fisco y la base imponible real ( $t^{\#} = M_t/b_r$ ).

Consecuentemente, existirá una base imponible de indiferencia ( $BI^{\#}$ ) a partir de la cual coincidirán la tasa estatutaria ( $t^e$ ) y la efectiva ( $t^{\#}$ ). Por debajo de este nivel, la tasa efectiva ( $t^{\#}$ ) resultará superior a la alícuota estatutaria ( $t^e$ ). Por tanto, la comparación entre actividades y entre municipios deberá tomar en cuenta, en este tributo, no sólo la alícuota estatutaria sino, también, la efectiva.

La Tabla 4 muestra las diferentes tasas para la industria de juegos de azar, según distintas hipótesis de ingresos mensuales.



**Tabla 4. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, tasas efectivas, industria de los juegos de azar**

Los valores consignados corresponden a la alícuota mediana, la máxima y la mínima aplicada en los municipios relevados sobre la actividad de salas de juego (bingos).

TSH – alícuota efectiva (en %)	Hipótesis de ingresos mensuales en millones de pesos										
	Tasa estatutaria	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Media	2,00	3,21	2,29	2,00	1,93	1,62	1,52	1,52	1,51	1,50	1,50
Mínima	0,45	0,60	0,50	0,45	0,38	0,30	0,25	0,21	0,19	0,17	0,15
Máxima	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Ordenanzas Fiscales e Impositivas de 32 partidos de la provincia de Buenos Aires.

Recapitulando, una empresa inserta en la industria de los juegos de azar enfrenta un marco tributario sustancialmente más gravoso que el atribuible a otras actividades. Esto se resume en la Tabla 5.

**Tabla 5. Tributos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados.**

Los valores consignados corresponden al máximo y al mínimo nivel de alícuotas aplicables.

Actividad / Rubro	Alícuotas estatutarias (en %)		
<i>Industria del juego de azar</i>			
Explotación de salas de bingo y máquinas tragamonedas	41,50	15,00	2,00 <sup>(+)</sup>
Scios relacionados con juegos de azar y apuestas	25,00	8,00	1,5
<i>Servicios vinculados al entretenimiento</i>			
Exhibición de películas y análogos	25,00	5,00	0,8
Salones de baile y análogos	25,00	5,00	1,5
Gastronomía	25,00	5,00	0,9
Otras actividades de entretenimiento	25,00	5,00	0,8
<i>Industria, comercio y otros servicios</i>			
Alimenticia	25,00	1,50	0,675
Bebidas alcohólicas	25,00	5,00	0,764
Tabaco	25,00	5,00	0,8
Otras industrias	25,00	1,50	0,7
Comercio Mayorista	25,00	5,00	0,75
Comercio Minorista	25,00	5,00	0,7
Hipermercados y análogos	25,00	5,00	1,2
Bancos y servicios financieros	25,00	8,00	1,6
Otros servicios	25,00	5,00	0,75

(#) Se asume que el contribuyente ingresa dentro de la categoría de las sociedades de capital. La alícuota se aplica sobre las rentas netas imponibles.

(##) La alícuota se aplica sobre los ingresos brutos de la firma. Se excluyen los conceptos no computables y exentos. En el caso de IIBB se considera la máxima tasa aplicable para cada categoría.

(+) Se computa la alícuota mediana, según la Tabla N° 4.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires aplicable para 2018, las Ordenanzas Impositivas de 32 municipios y la Ley de Impuesto a las Ganancias.

### 3.2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En esta jurisdicción, la imposición sobre la actividad económica es regulada por el Código Fiscal y la Ley Tarifaria. La primera norma establece, por un lado, las reglas procedimentales aplicables para la administración, recaudación y fiscalización de los tributos establecidos por la Legislatura y, por otro, define, el hecho y la base imponible de cada gravamen.

En tanto, la Ley Tarifaria detalla las alícuotas previstas para cada impuesto. En el caso de ingresos brutos se encuentran desagregadas por diferentes actividades económicas, de manera similar a lo indicado en la sección precedente.

En el caso de la industria de los juegos de azar, la CABA ha dispuesto dos grandes categorías en el impuesto sobre los ingresos brutos. Por un lado, definió una alícuota general, 6%, para la comercialización de billetes de lotería, juegos de azar y destreza de cualquier naturaleza (incluyendo salas de bingos y de apuestas hípcas) y una superior (12%) sólo aplicable a los ingresos provenientes de la explotación de casinos y salas de máquinas tragamonedas.

Esta última tasa solo es superada por tres rubros de la mencionada Ley Tarifaria: (i) compra – venta de oro, plata, piedras preciosas y similares; (ii) boites, cabarets, cafés concert, night clubs y establecimientos análogos; y (iii) salas de recreación – juegos electrónicos y videojuegos. En los tres casos, la alícuota asciende al 15%.

En la siguiente tabla se exponen, en forma estilizada, las alícuotas contempladas por la Ley Tarifaria de CABA. Como se puede observar, en forma análoga a la provincia de Buenos Aires, la industria de los juegos de azar enfrenta, en este impuesto, alícuotas nominales más elevadas que el resto de las actividades económicas.

**Tabla 6. Ingresos Brutos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados**

Los valores consignados corresponden al máximo y al mínimo nivel de alícuotas aplicables.

Actividad / Rubro	IIBB – alícuota estatutaria (en %)	
	máxima	mínima
<i>Industria del juego de azar</i>		
Salas de bingo y apuestas hípcas	6,00	6,00
Casinos y máquinas tragamonedas	12,00	12,00
Servicios relacionados con juegos de azar y apuestas	6,00	6,00
<i>Servicios vinculados al entretenimiento</i>		
Exhibición de películas y análogos	5,00	3,00
Salones de baile y análogos	5,00	3,00
Gastronomía	5,00	3,00
Otras actividades de entretenimiento	5,00	3,00
<i>Industria, comercio y otros servicios</i>		
Alimenticia	2,00	2,00
Otras industrias	2,00	2,00
Tabaco	6,00	6,00
Bebidas alcohólicas	5,00	3,00
Comercio Mayorista	5,00	3,00
Comercio Minorista	5,00	3,00
Hipermercados y análogos	5,00	3,00
Bancos y servicios financieros	7,00	7,00
Otros servicios	5,00	3,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Código Fiscal y la Ley Tarifaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aplicable para 2018.

En la siguiente tabla se expone, en forma comparativa, el esquema de alícuotas a que se encuentra sujeto cada actividad de acuerdo con la jurisdicción que se trate.

**Tabla 7. Tributos - Alícuotas estatutarias, casos seleccionados.**

Los valores consignados corresponden al máximo y al mínimo nivel de alícuotas aplicables.

Actividad / Rubro	Alícuotas estatutarias (en %)			
	Nacional (#)	CABA IIBB (##)	PROV. BS.AS.	
			IIBB (##)	TSH
<i>Industria del juego de azar</i>				
Explotación de salas de máquinas tragamonedas	41,50	12,00	15,00	2,000 <sup>(+)</sup>
Explotación de salas de bingo	41,50	6,00	15,00	2,000 <sup>(+)</sup>
Scios.relacionados con juegos de azar y apuestas	25,00	6,00	8,00	1,500
<i>Servicios vinculados al entretenimiento</i>				
Exhibición de películas y análogos	25,00	5,00	5,00	0,800
Salones de baile y análogos	25,00	5,00	5,00	1,500
Gastronomía	25,00	5,00	5,00	0,900
Otras actividades de entretenimiento	25,00	5,00	5,00	0,800
<i>Industria, comercio y otros servicios</i>				
Alimenticia	25,00	2,00	1,50	0,675
Bebidas alcohólicas	25,00	5,00	5,00	0,764
Tabaco	25,00	6,00	5,00	0,800
Otras industrias	25,00	2,00	1,50	0,700
Comercio Mayorista	25,00	5,00	5,00	0,750
Comercio Minorista	25,00	5,00	5,00	0,700
Hipermercados y análogos	25,00	5,00	5,00	1,200
Bancos y servicios financieros	25,00	7,00	8,00	1,600
Otros servicios	25,00	5,00	5,00	0,750

(#) Se asume que el contribuyente ingresa dentro de la categoría de las sociedades de capital. La alícuota se aplica sobre las rentas netas imponibles.

(##) La alícuota se aplica sobre los ingresos brutos de la firma. Se excluyen los conceptos no computables y exentos. En el caso de IIBB se considera la máxima tasa aplicable para cada categoría.

(+) Se computa la alícuota mediana, según la Tabla N° 4.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Códigos Fiscales de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aplicables para 2018, las Ordenanzas Impositivas de 32 municipios y la Ley de Impuesto a las Ganancias.

Comparando ambas jurisdicciones se observa que, en principio, la tributación en la provincia de Buenos Aires resulta más gravosa a la vigente en CABA, fundamentalmente por la presencia de tasas municipales. No obstante, en lo que se refiere específicamente a la industria de los juegos de azar, el impuesto sobre los ingresos brutos provincial presenta alícuotas superiores a las aplicadas en CABA.

### 3.3. Canon

En Argentina, los juegos de azar se consideran constitucionalmente un área de incumbencia específica del estado y, por lo tanto, éste se reserva su explotación monopólica. No obstante, resulta usual que el gobierno concesione a un operador privado tal actividad recibiendo, como contrapartida, una compensación económica o canon.

Así, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires la Ley 11.704 –complementada por la Ley 14.880 – regula la concesión de la explotación de las salas de bingo en su territorio. Dicha norma contempla dos figuras el concesionario (una entidad de bien público) y el operador. Este último es el que lleva adelante la actividad asumiendo los gastos y el riesgo empresario derivada de la misma. Luego, los ingresos se distribuyen de acuerdo de criterios contemplados en dichas normas.

Concretamente, la distribución de la recaudación neta o Net Win (ya deducidos los premios<sup>6</sup>) entre las partes se ajusta a las siguientes proporciones: 50 % al sector público y el remanente se distribuye entre el concesionario y el operador, de acuerdo al convenio vigente y homologado por la provincia. Habitualmente, el operador se hace acreedor del 94% de dicho importe, haciéndose responsable del ingreso de las tasas municipales (TSH, entre otras), otros tributos y los gastos de la operación.

Al mismo tiempo, la Ley 13.063 autorizó la instalación y explotación de máquinas electrónicas de juegos de azar en las salas de bingo. También dispuso otras reglas para la distribución de la Net Win,<sup>7</sup> correspondiendo a la provincia el 34% de dicho importe. El saldo se asigna al concesionario (en un rango del 1%-2%) y al operador (rango 64%-65%). Nuevamente, el operador asume el pago de los gravámenes y erogaciones del negocio.

En tanto, esta última ley establece restricciones sobre la organización operativa. En efecto, la norma dispone un límite máximo para la cantidad de máquinas – 50% de los puestos de juego de bingo tradicional por cada sala – y una cantidad mínima de empleados – un puesto laboral por máquina autorizada. Tales límites tienen su traducción en costos y tanto la ecuación económica como la participación del estado en el negocio dependerá de la combinación de ambas tecnologías de juegos de azar.

Este marco normativo establece las particulares condiciones que determinan el modo de cálculo de la presión tributaria que enfrenta el sector y que, de algún modo, propone ciertas diferencias respecto al cálculo que usualmente se realiza en otros sectores. La estimación de la presión tributaria en otras industrias se resume a establecer el peso relativo de los pagos tributarios que deben realizar las empresas con el valor bruto de la producción, el valor agregado que generan las mismas y su excedente neto de explotación.

Así, se adicionan los impuestos (tanto nacionales como provinciales), las tasas municipales y los gravámenes sobre la nómina salarial (contribuciones que legalmente se encuentran a cargo de las firmas) y se lo compara con cada uno de estos últimos valores.

En el caso de la industria del juego los pagos al sector público no sólo comprenden tales tributos, sino que, adicionalmente, los operadores deben afrontar obligatoriamente el monto del canon dispuesto a favor del estado para poder desarrollar esta actividad económica.

Así, la participación del fisco sobre los ingresos que genera el sector involucra recursos que, desde el punto de vista legal, presenta un carácter distintivo pero, desde un punto de vista económico, presentan una naturaleza análoga.

---

<sup>6</sup> En el caso de los bingos, los premios deben representar el 58% de la recaudación, excluidos los ingresos por las entradas al establecimiento.

<sup>7</sup> En este caso el porcentaje mínimo de premios asciende al 85%.



## 4. La presión tributaria sobre la industria del Juego

### 4.1. Aspectos metodológicos

La presión tributaria es un indicador muy empleado a nivel macroeconómico que relaciona, para un período de tiempo (habitualmente un año), los ingresos tributarios y el valor agregado. Cuando se realiza a nivel país o provincias se utiliza como denominador el Producto Interno Bruto (PIB). Cuando se realiza a nivel de firma el valor agregado bruto, que tiene idéntico concepto. De esta manera, se procura medir el peso relativo de la actividad pública sobre la privada.

La fórmula es:

$$PT_s = \frac{T_s}{Y_s} \quad (1)$$

Donde para el período  $s$ , se tiene

$PT_s$ : *Presión Tributaria.*

$T_s$ : *Recaudación Tributaria.*

$Y_s$ : *Producto Interno Bruto o Valor Agregado Bruto*

A nivel país o provincia se suele computar la presión tributaria como carga efectiva, esto es lo que se recauda efectivamente sobre el valor agregado generado. Cuando se intenta desagregar la presión tributaria a empresas o sectores, surge el problema de que no siempre se tiene información a ese nivel como para computar una tasa efectiva. Además, uno quisiera medir además de lo que cada uno efectivamente paga lo que uno debiera pagar, que es la verdadera carga que el Estado fija a ese sector. La carga teórica se conoce como presión tributaria estatutaria.

Cuando se computa la carga tributaria a nivel firma se excluyen impuestos que no recaen sobre las firmas (como impuestos a los bienes personales, impuesto a las ganancias personales, etc.). Es importante destacar que presión no implica incidencia (i.e. quién finalmente paga dicho impuesto), por lo que los resultados no deben interpretarse como el monto de impuestos que incide (o pagan) los dueños de las empresas, sino que es el componente tributario que contienen los productos que las empresas venden. Puntualmente, la forma más usual de computar la carga tributaria empresaria es a través de estimar el ratio entre el monto total de impuestos que debe pagar la firma y el PBI a precios de productor, que deja de lado la recaudación de IVA y de los aranceles sobre importaciones, Auguste & Moscovits (2006). Es decir, se excluye del valor agregado el IVA e impuestos al consumo que recaen en el consumidor, tanto del numerador (los impuestos que enfrenta la firma) como del denominador (el valor agregado). También se excluyen los impuestos de cuarta categoría.

Un tema importante es que para computar la tasa estatutaria además de las alícuotas impositivas se debe contar con información del negocio, como masa de remuneraciones pagadas, depreciaciones, etc. En el caso de la industria del juego, se contó con información de los operadores en las dos jurisdicciones analizadas a 2018, lo que permitió computar por localidad lo que se pagaba de impuestos y así llegar a un agregado del sector.

En el caso de la industria del juego, la facturación o Valor Bruto de Producción (VBP) viene dada por el Net Win, que es la diferencia entre la facturación y los premios pagados. La industria del juego no tributa IVA por lo que no hay que incorporar una corrección adicional por este concepto. El Valor Agregado Bruto (VAB), que es el equivalente del PBI a nivel empresa y el que usaremos para medir presión, viene dado por el VBP menos consumos intermedios (gastos en insumos comprados para la actividad). Las ganancias de la firma o Excedente Neto de Explotación (ENE) viene dado por el Valor Agregado Bruto menos las depreciaciones, los salarios y la carga impositiva. Los salarios se deducen porque es un componente más del gasto de la empresa al igual que los impuestos. Las depreciaciones se deducen porque equivale a una reinversión que la empresa debiera hacer para mantener su negocio en funcionamiento. Las siguientes ecuaciones relacionan los tres componentes:

$$\begin{aligned}
 VBP_t - CI_t &= VAB_t \\
 VAB_t - D_t &= VAN_t \\
 VAN_t - W_t - CIN_t &= ENE_t \\
 ENE_t - R_t &= U_t \\
 U_t - IG_t &= Un_t
 \end{aligned}$$

donde

*VBP=Valor Bruto de la Producción*

*CI=consumo intermedio*

*VAB=valor agregado bruto*

*VAN=valor agregado neto*

*W=salarios*

*CIN=carga impositiva neta (contribuciones patronales + impuestos sobre la producción - subsidios)*

*ENE = Excedente Neto de la Explotación*

*R = rentas netas*

*U= utilidad*

*IG=impuesto a las ganancias*

*Un=utilidad neta*

La presión tributaria viene dada por el siguiente cociente:

$$PT_{NW} = \frac{\sum(T_j + C_j)}{VAB}$$

En donde  $T_j$ : son los distintos tributos que se estima paga cada firma del sector y  $C_j$  el canon de cada firma y VAB el valor agregado de todo el sector (que es la suma de los VAB que genera cada firma).

## 4.2. Estructura económica del sector

De acuerdo con los datos de la Cámara que nuclea a la industria del juego, en la provincia de Buenos Aires la Net Win es generada, fundamentalmente, por las apuestas realizadas en máquinas electrónicas o slots. En efecto, durante el corriente año (2018) los ingresos provenientes de tal fuente representan el 97,9% de la Net Win total. Esto es una tendencia a nivel mundial, donde los ingresos por slot dominan la facturación (por ejemplo en Las Vegas, ciudad donde otros juegos son jugados con mayor intensidad, las slot representan el 70% de las apuestas). El peso que tienen las máquinas seguramente explica que el foco legislativo y fiscal se concentra en este segmento de la industria.

En el caso de los slots localizados en el ámbito bonaerense, sus ingresos se encuentran gravados por el impuesto sobre los ingresos brutos (15%) a nivel provincial y las tasas por seguridad e higiene en el ámbito municipal, cuyas alícuotas varían de acuerdo con la localización del establecimiento gravado. En el agregado de la provincia (ponderado por la actividad en cada municipio) la alícuota se ubica en el 2,5%.

También ingresan en el cálculo de la presión tributaria, las contribuciones patronales a cargo de la empresa, que se calculan sobre la nómina salarial (en el caso del convenio con la asociación sindical de referencia, 24%) y el impuesto a las ganancias (41,5%). Asimismo, debería considerarse en este cálculo la incidencia del impuesto establecido por la Ley 27.346, que es específico del sector.

Si se quisiera trasladar dicho cálculo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debería considerarse una alícuota del Impuesto sobre los Ingresos Brutos del 12% y se excluiría del cálculo la TSH. En este caso la Net Win se determina asumiendo una reserva para premios del 90% y previendo un canon del 33%.

Para preservar el anonimato de la información a nivel firma la próxima tabla muestra para el agregado de la provincia de Buenos Aires la determinación de impuestos para la facturación total o ingresos por apuestas que fue normalizada en \$666,7, de forma tal que el Net Win que equivale al 15% de las apuestas arroja \$100. Estos \$100 vendrían a ser la facturación de este sector, comparable con la facturación de otros sectores. El canon se determina como el 34% del Net Win, lo que da \$34 y arroja un Net Win Neto de Canon de \$66. La alícuota de ingresos brutos a nivel provincia de Buenos Aires es del 15% del Net Win Neto del canon, es decir \$9,9 (en el caso de la Ciudad de Buenos Aires esta alícuota es de 12%). La Tasa de Seguridad de Higiene promedio ponderado es de 2,5% del Net Win Neto para los operadores de la provincia de Buenos Aires, lo que equivale a \$1,66. En promedio las empresas del sector gastan en remuneraciones \$22,89 por cada \$100 de facturación o Net Win y \$10,77 en la compra de insumos. Las Cargas Sociales equivalen a 24% de las remuneraciones o \$5,49. Las amortizaciones representan un 2,7% del Net Win Neto. Deduciendo todos estos gastos (ítems de 5 a 10 en la tabla) del Net Win Neto se obtienen los Ingresos antes de Impuesto a la Ganancia o EBIT (por su sigla en inglés). El ratio EBIT a Net Win, que sería el comparable con el ratio EBIT en otras industrias, da 14%. El impuesto a las ganancias tiene una alícuota más alta en el sector de 41,5% lo que implica un pago de este impuesto de \$5,6. El Impuesto a la Apuesta se computa como 0,95% de la facturación.

Si sumamos todos estos impuestos por sus subniveles tenemos que de cada \$100 de Net Win, se pagan \$17,43 a la nación, \$43,9 a la provincia de Buenos Aires, y 1,9% a los municipios donde

hay actividad de juego. En total por cada \$100 de Net Win el sector aporta al fisco \$63. La utilidad neta por cada \$100 de Net Win es de \$7,9, lo que da un ratio utilidad a ventas de 7,9%.

**Tabla 8. Estructura contable y tributos para la industria del juego en la Provincia de Buenos Aires**

(1)	Total de Apuestas (Facturadas)	666,67
(2)	Net Win	100,00
(3)	Canon (34%)	34,00
(4)	Net Win Neto	66,00
(5)	II.BB (15% en Pcia)	9,90
(6)	Tasa de Seguridad e Higiene (2,5% del Net Win Neto)	1,66
(7)	Gastos en Sueldos	22,89
(8)	Otros Gastos	10,77
(9)	Cargas Sociales (24% gasto en sueldos)	5,49
(10)	Amortizaciones (2,7% del Net Win Neto)	1,78
(11)	EBIT	13,50
(12)	Impuesto a las Ganancias (alícuota 41,5%)	5,60
(13)	Utilidad Neta	7,90
(14)	Impuesto a la Apuesta (0,95% de la facturación)	6,33
	Impuestos Nivel Nacional, 9 + 12 + 14	17,43
	Impuestos Nivel Provincial, 3+5	43,90
	Impuestos a Nivel Municipal. 6	1,66
	Total	62,99

#### 4.3. Cómputo de la Presión Tributaria del sector

El canon puede ser entendido como una tasa o impuesto que se coloca sobre alguna actividad, bien o servicio. Representa a lo que todos deben pagar en uso de ese bien o servicio. En el caso de las salas de juegos, es un cargo por el derecho de brindar los servicios de juego. A cambio los operadores obtienen exclusividad. La limitación de la competencia es justamente uno de los deseos de la regulación y por eso se limita la entrada. En un mercado menos competitivo por definición el precio es más caro y esto se refleja en mayores ganancias para la firma y menores ventas de cantidades para los consumidores. Así, al encarecer el juego, lo limita y a la vez facilita la actividad del regulador de monitorear se cumplan las normas. El canon se puede pensar como una apropiación del Estado de esas rentas extraordinaria que el propio Estado brinda al sector. Sin embargo, con el nacimiento del juego online, y con la presencia de alternativas de juego sin estos impuestos que podrían ser sustitutos, como ser los juegos lotéricos, no es obvio que realmente se le está dando a la empresa un ingreso extraordinario por rentas oligopólicas que luego se apropia. Hecha esta salvedad en este estudio tomaremos el canon como un impuesto más a deducir del valor agregado del sector.

Otra aclaración amerita el recientemente creado impuesto a la apuesta. Si las salas de juego pueden trasladar esto a precios, lo terminan pagando los consumidores. La idea de este impuesto es como el de un impuesto selectivo al consumo. Para computar la presión tributaria a nivel empresa estos impuestos al consumo se suelen sacar. Si se lo agrega, entonces habría que considerar un Valor Agregado Bruto sumando este impuesto, es decir se agrega en el numerador y el denominador del ratio que computa la presión tributaria.

El Valor Agregado Bruto en este sector se computa como el Net Win menos el gasto en Otros Gastos (que serían los insumos comprados). En el ejemplo el VAB es de \$89,23. Si sumamos todos los impuestos incluyendo el canon y el impuesto a la apuesta obtenemos un total de

impuestos pagados por cada \$100 de Net Win de \$62,99. Si asumimos que el impuesto a la apuesta no fue trasladado y que recayó enteramente en las empresas, la presión tributaria es de 70,6%, que surge de dividir 62,99 por 89,23. Lo correcto si se incluye el impuesto a la apuesta en realidad es computar la presión como se haría con el IVA, en lugar de tener en cuenta el Net Win como denominador, se debe tener el Net Win más el impuesto a la apuesta. Este ratio así computado da 65,9%.

Si se excluye el impuesto a la apuesta el total pagado de impuestos es de \$56,7 y la presión tributaria de 63,5% (siempre hablando para la provincia de Buenos Aires). Finalmente si se quiere excluir además del impuesto a la apuesta el canon, se debería restar el canon de los tributos pagados y a su vez del VAB (porque la firma no se apropia del canon). Este nuevo ratio da 41%. Las distintas formas de computar la presión tributaria dan ratios que van del 41% a 70,6%, en todos los casos tasas muy altas. Esta presión tributaria es estatutaria, computadas con la alícuota teórica, pero en tanto que usamos datos reales del sector y la evasión aquí es muy difícil, no hay razones para pensar que la tasa efectiva sea mucho más baja que estos valores.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, en tanto que el impuesto a los ingresos brutos es menor (una alícuota de 9% en lugar de 15%) la presión total es algo más baja. El valor de 65,9% para la provincia de Buenos Aires se traduce en 62,8% para la Ciudad de Buenos Aires.

En la siguiente sección computamos la presión tributaria para distintos sectores y veremos que el nivel de recursos que la industria del juego transfiere al sector público es muy superior al enfrentado por cualquiera de las otras explotaciones económicas.

## 5. Comparación con otros sectores económicos de CABA y la provincia de Buenos Aires.

### 5.1. Aspectos Metodológicos

Para poder comparar el cómputo de presión tributaria del sector del juego con otros sectores se debe replicar el análisis. Se requiere conocer la estructura económica del sector, lo que genera un desafío metodológico mayor al punto anterior y que aquí discutimos en más detalle.

Las agencias recaudatorias definen el encasillamiento tributario de las firmas a partir de un nomenclador de actividades. Al momento de su inscripción en el padrón de contribuyentes, las empresas deben seleccionar el o los rubros en el que se encuadra su actividad económica. Luego, tal encuadre será un insumo al momento de calcular el monto de alguno de los tributos a ingresar por la misma. A modo de ejemplo se puede citar que el nomenclador de actividades económicas de la AFIP que incluye como rubros los “servicios de recepción de apuestas de quiniela, loterías y similares” y los “servicios relacionados con juegos de azar y apuestas no clasificados en otra parte”. Ambos rubros se integran dentro de la rama de actividad denominada “servicios relacionados con juegos de azar y apuestas” que, a su vez, se integra dentro del sector “servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento”. Este último, también, incluye a los servicios “artísticos y de espectáculos”; “de bibliotecas, archivos, y museos y servicios culturales”; “para la práctica deportiva”; y los servicios “de esparcimiento”, en general, los cuales tienen, habitualmente, un tratamiento tributario diferente a la industria de los juegos de azar.

Por su parte, cada uno de los municipios bonaerenses, también, establecen su propio nomenclador. No obstante, estos clasificadores no son plenamente coincidentes entre ellos y con los dispuestos por la AFIP y ARBA, aunque presentan muchos puntos en común.

Por esta razón, a los efectos de poder realizar una comparación sobre bases uniformes se utilizará la clasificación de sectores empleada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE). Esta encuesta releva datos de las 500 mayores empresas, no financieras, que operan en el país y que resultarían comparables con las firmas de la industria de los juegos de azar. Los sectores en los que se agrupan las empresas se detallan en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Sectores Económicos – Encuesta Nacional a Grandes Empresas.**

Sector Económico
Minas y canteras
Alimentos, bebidas y tabaco (*)
Textiles y cueros (*)
Combustibles, químicos y plásticos (*)
Minerales no metálicos, metales y productos de metal (*)
Maquinarias, equipos y vehículos (*)
Otros industria manufacturera (*)
Electricidad, gas, agua, residuos y saneamiento
Construcción
Comercio
Transporte, correo y almacenamiento
Servicios de información y comunicaciones
Otras actividades

(\*) Industria Manufacturera.

Fuente: ENGE, INDEC.

En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, la metodología de cálculo del PBG comprende la actividad desarrollada por los casinos, loterías y juegos de azar similares dentro del sector “*servicios de esparcimiento y servicios culturales y deportivos*”. A los efectos de su estimación monetaria se utilizó el valor de los gastos corrientes del Instituto Provincial de Loterías y Casinos.

Si bien esta estimación puede ser apropiada para evaluar la marcha de esta actividad no resultaría plenamente satisfactoria a los efectos del cálculo de la presión tributaria. En efecto, la base informativa que sustenta tal estimación sólo se apoya en los registros de una entidad que no refleja plenamente la estructura de empresas del sector necesaria para el cálculo de la ratio.

En tal sentido, resulta apropiado referir a la metodología empleada por el informe Doing Business, elaborado por el Banco Mundial. Esta iniciativa propone un ejercicio de comparación del impacto de las regulaciones sobre los negocios.

En el capítulo referido al pago de impuestos, se realiza un ejercicio para medir la carga tributaria que debe enfrentar una compañía en cada país. A tal efecto, el Banco toma como referencia “*una empresa de tamaño medio*” con una operación estándar. En definitiva, el indicador confeccionado relaciona el total de tributos a pagar con las ganancias de la empresa.

Así, tanto la utilidad como el valor agregado generado por la firma podrían utilizarse para estimar la presión tributaria sectorial.

Tales variables deberían relacionarse con las obligaciones tributarias a pagar, aspecto que requiere ciertas aclaraciones. Si el ejercicio es realizado en términos macroeconómicos, se utiliza como numerador del indicador presión tributaria, la recaudación efectiva de impuestos y otros gravámenes. Cuando tal estimación se realiza en el entorno de una empresa, la información puede plantearse en términos de los desembolsos que, efectivamente, la empresa efectuó en un determinado contexto o las obligaciones teóricas que debería afrontar la firma bajo determinados supuestos.

De lo expuesto previamente, se desprende que a los efectos de la estimación de la presión tributaria sectorial se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

- Se utilizará como base informativa la ENGE – elaborada por el INDEC – correspondiente al relevamiento 2016. Esta encuesta proveerá la apertura sectorial (9 sectores económicos<sup>8</sup>) y la estructura de la empresa representativa de cada uno de ellos que se emplearán a los efectos de los cálculos que se desarrollarán en la sección siguiente.
- Se aplicarán las tasas impositivas previstas por cada nivel jurisdiccional a la estructura empresarial representativa de cada sector. Se plantearán ejercicios separados para la provincia de Buenos Aires y para CABA.
- Se utilizarán las tasas impositivas previstas para la industria de los juegos de azar a la estructura empresarial representativa de cada sector económico. En el caso de las tasas locales se empleará la alícuota promedio para el grupo de municipios seleccionados.
- Se estimarán los cocientes de presión tributaria en relación con el valor bruto de la producción, el valor agregado bruto y el excedente neto de explotación para cada empresa representativa de cada sector económico.
- Se estimará la presión tributaria diferencial que enfrentan las firmas de la industria de los juegos de azar en comparación con otros sectores económicos.

De esta manera, se puede exponer en forma comparativa una estructura representativa de las empresas de cada sector, como se plantea en la siguiente tabla.

**Tabla 10. Estructura de Grandes Empresas no financieras, sectores seleccionados.**

En porcentaje del Valor Bruto de la Producción de cada Sector Económico.

Sector	VBP	VAB	VAN	ENE
Alimentos, bebidas y tabacos	100	35,2	34,2	7,8
Textiles y Cueros	100	35,7	34,5	8,9
Combustibles, químicos y plásticos	100	34,0	32,2	9,9
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	100	37,9	35,5	16,0
Maquinarias, equipos y vehículos	100	27,1	25,4	9,5
Otras Industrias	100	36,2	33,5	14,7
Comercio	100	62,3	60,5	9,6
Servicios de Información y Comunicaciones	100	49,9	43,7	18,1
Otras Actividades	100	52,0	50,9	7,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGE, INDEC.

Nota: VBP: Valor Bruto de la Producción. VAB: Valor Agregado Bruto. VAN: Valor Agregado Neto. ENE: Excedente Neto de Explotación.

<sup>8</sup> Se incluyen Industrias Manufactureras (Alimentos, bebidas y tabaco; Textiles y cueros; Minerales no metálicos, metales y productos de metal; maquinarias, equipos y vehículos; Otras industrias manufactureras), Comercio, Servicios de información y comunicaciones, y otras actividades. Se excluyen las ramas de actividad cuya estructura se encontraba, al momento de la realización de esta edición de la ENGE, incidiendo fuertemente por subsidios. Tal criterio se adopta a los efectos de no tener distorsiones significativas en el cálculo de la presión tributaria. Así, se excluyen sectores tales como “*electricidad, agua, residuos y saneamiento*” y “*transporte, correo y almacenamiento*”.

Tal estructura constituye un insumo para estimar la presión tributaria que enfrentan las compañías a través de la aplicación de las alícuotas de los diferentes tributos que operan en cada sector. Este ejercicio permite exponer en forma comparativa cómo impacta el indicador en cada caso.

A tal efecto, se detallarán a continuación los tributos que impactarán en el ejercicio. En el plano nacional<sup>9</sup>, los tributos incluidos son el Impuesto a las ganancias y su complemento, el impuesto a la ganancia mínima presunta, las contribuciones patronales y los impuestos internos (en sus diferentes vertientes). En el ámbito provincial, el impuesto sobre los ingresos brutos de la provincia de Buenos Aires. En el plano municipal, la tasa por seguridad e higiene y tributos análogos.

## 5.2. La Presión Tributaria en otros Sectores

Tal como se anticipó, la presión tributaria por sector se presentará en términos del Valor Agregado Bruto y del Excedente Neto de Explotación. En la primera medición, en forma análoga al indicador macroeconómico, se pretende exhibir la participación del sector público en términos de la capacidad de generación de riqueza por parte de las empresas de cada sector. En tanto, la segunda ratio procura mostrar la relación entre el importe de los tributos que debe una empresa expresado como porcentaje del excedente neto de explotación. Esta medida procura mostrar la distribución entre sector privado y público de los fondos remanentes operativos, luego de haber pagado la retribución al factor trabajo y la carga tributaria, con excepción del impuesto a las ganancias<sup>10</sup>.

En la siguiente tabla se resumen los resultados para cada indicador sectorial y se plantea la contribución de cada nivel jurisdiccional al mencionado índice. En primer término, el indicador considerado relacionará los tributos que deben afrontar la empresa de cada sector y su VBP.

$$PF_{VBP}^i = \frac{\sum Tx^i}{VBP^i}$$

En donde cada variable representa

*i*: el sector económico

*Tx*: los tributos estimados para cada sector.

*VBP*: el Valor Bruto de la Producción correspondiente a cada sector.

De manera similar, en un segundo ejercicio se estimará la razón entre los gravámenes y el VAB.

$$PF_{VAB}^i = \frac{\sum Tx^i}{VAB^i}$$

En donde cada variable representa

*i*: el sector económico

---

<sup>9</sup> No se incluye en el cálculo el Impuesto al Valor Agregado pues la fuente informativa excluye tal tributo debido a su modalidad de determinación de carácter financiero.

<sup>10</sup> A los efectos de no tomar en cuenta las rentas netas a efectos de que la estrategia de financiamiento e inversión no incida en la comparación sectorial.



*Tx*: la participación de los tributos que enfrenta cada sector en términos del Valor Bruto de la Producción.

*VAB*: la participación del Valor Agregado Bruto de cada sector en el Valor Bruto de la Producción.

En tanto, en la siguiente tabla se calculará la ratio entre las obligaciones fiscales a cargo de la firma de cada sector y su ENE. Consecuentemente, el indicador de presión fiscal será el siguiente:

$$PF_{ENE}^i = \frac{\sum Tx^i}{ENE^i}$$

En donde cada variable representa

*i*: el sector económico

*Tx*: la participación de los tributos que enfrenta cada sector en términos del Valor Bruto de la Producción.

*ENE*: la participación del Excedente Neto de Explotación de cada sector en términos del Valor Bruto de la Producción.

**Tabla 11. Estimación de la presión fiscal por sectores.**

En porcentaje del Valor Bruto de la Producción, del Valor Agregado Bruto y del Excedente Neto de Explotación de cada Sector Económico.

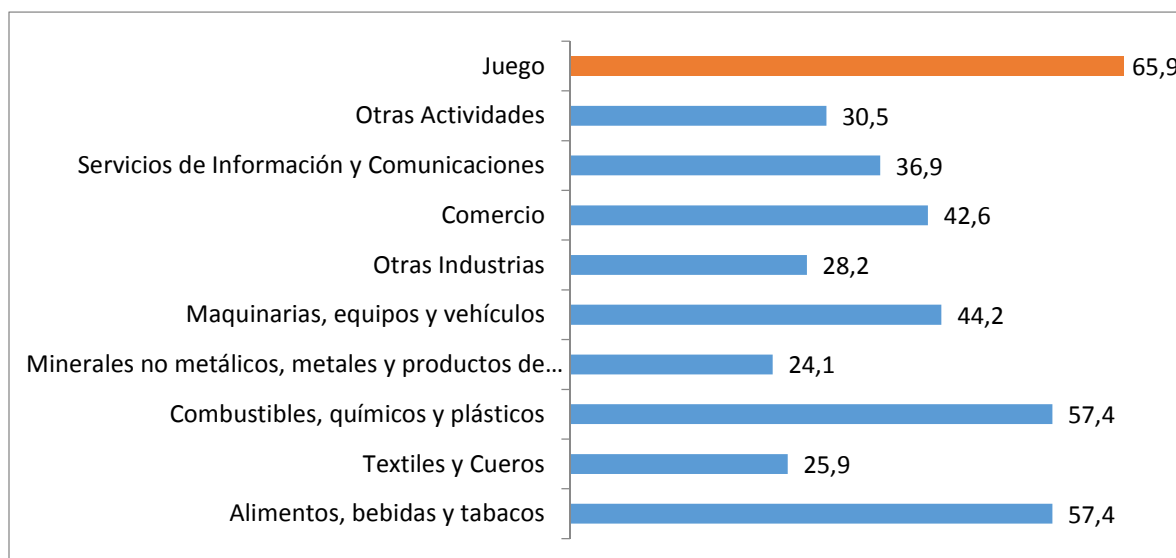
Sector	Presión Fiscal			Contribución de cada jurisdicción en la presión tributaria		
	PF <sub>VBP</sub>	PF <sub>VAB</sub>	PF <sub>ENE</sub>	Nacional	Provincial	Municipal
Alimentos, bebidas y tabacos	19,6	57,4	250,5	88,9	7,6	3,4
Textiles y Cueros	8,9	25,9	101,9	75,4	16,8	7,8
Combustibles, químicos y plásticos	18,5	57,4	206,1	88,1	8,1	3,8
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	8,6	24,1	51,6	74,3	17,5	8,2
Maquinarias, equipos y vehículos	11,2	44,2	178,9	80,4	13,3	6,2
Otras Industrias	9,4	28,2	64,5	76,7	15,9	7,4
Comercio	25,8	42,6	263,0	77,7	19,4	2,9
Servicios de Información y Comunicaciones	16,1	36,9	90,9	64,3	31,0	4,7
Otras Actividades	15,5	30,5	216,9	63,0	32,2	4,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGE, INDEC.

Como se puede apreciar existe una amplia variación entre los sectores donde se puede ver la incidencia de los impuestos internos en especial en los sectores “*alimentos, bebidas y tabacos*”, “*combustibles, químicos y plásticos*” y de “*comercio*”. Sin perjuicio de ello, en todos los casos la mayor proporción de la recaudación es percibida por el sector público nacional.

La siguiente figura muestra la presión tributaria en porcentaje del valor agregado bruto para la industria del juego y otras industrias, usando para estas otras industrias una agregación sectorial basada en los datos de firmas disponibles en ENGE. Una salvedad que ya mencionamos es que no se tuvo en cuenta el IVA, ya que es un impuesto indirecto que recae en el consumidor. La industria del juego está exenta, pero los otros sectores tienen que pagar IVA.

**Figura 1. Presión tributaria en % del Valor Agregado Bruto (VAB) en la Provincia de Buenos Aires**



El máximo nivel de presión tributaria en términos del VAB ascendería al 57,4%, inferior al 65,9% de la industria del juego.

### 5.3. ¿Qué impacto tendría aplicar la presión tributaria de la industria del juego en otras actividades económicas?

Un segundo ejercicio de comparación sectorial es preguntarse qué carga tendrían los distintos sectores si se enfrentaran a alícuotas como las que tiene la industria del juego. La ENGE sintetiza la situación patrimonial y financiera de las principales empresas no financieras que operan en el país. Dicho esquema es presentado tanto en forma agregada como resumida por sector. A partir de tal apertura se puede realizar un análisis vertical de los datos y, de tal modo, estructurarlos en términos relativos al Valor Bruto de Producción.

La industria de los juegos de azar presenta un esquema tributario particular, con una diferente combinación y ponderación de los tributos establecidos por las diferentes jurisdicciones. Esta circunstancia podría afectar una comparación directa de los indicadores a nivel sectorial, a partir de la información de los registros empresarios.

Por esta razón se propone realizar tal comparación de un modo indirecto. Esto es, aplicar el esquema tributario de la industria de los juegos de azar a la estructura económica, financiera y patrimonial de la empresa representativa de cada sector económico. Se utilizan las alícuotas diferenciales en IIBB, TSH y el impuesto a las ganancias. No se consideran en la comparación el impuesto a la apuesta ni el canon. De esta manera, se podrá observar directamente el diferencial de tributación que enfrenta este último sector en comparación con la actividad de referencia como una cota inferior, porque si además le sumamos estos otros dos impuestos prácticamente todas las actividades económicas quebrarían.

Así, considerando constante el nivel de Valor Agregado Bruto, la participación del factor trabajo y la proporción de las rentas netas y amortizaciones de un sector determinado, por ejemplo “*textiles y cueros*”, se estimará la presión fiscal aplicando las correspondientes tasas estatutarias aplicables a la Industria de los juegos de azar. De esta manera, tomando dicho sector como referencia, el

ejercicio asumirá que las variables referidas serán, en términos del Valor Bruto de Producción, 35,7%, 18,3%, 3,0% y 1,2%, respectivamente.

En la siguiente tabla se expondrá la estimación de la presión fiscal para la industria de juegos de azar asumiendo la organización productiva de cada sector económico. Al igual que en la tabla N° 8 se calcularán la Presión Fiscal sobre el Valor Agregado Bruto (PF<sub>VAB</sub>) y sobre el Excedente Neto de Explotación (PF<sub>ENE</sub>). Así, también, se exhibirá la contribución a la presión fiscal de cada nivel jurisdiccional.

**Tabla 12. Estimación de la presión fiscal sobre la industria de juegos de azar.**

En porcentaje del Valor Bruto de la Producción, del Valor Agregado Bruto y del Excedente Neto de Explotación de cada Sector Económico.

Sector de referencia	Presión Fiscal sobre la industria de juegos de azar			Contribución de cada jurisdicción en la presión tributaria		
	PF <sub>VBP</sub>	PF <sub>VAB</sub>	PF <sub>ENE</sub>	Nacional	Provincial	Municipal
Alimentos, bebidas y tabacos	20,6	60,3	282,0	17,7	72,6	9,7
Textiles y Cueros	22,5	65,2	(-)	24,4	66,7	8,9
Combustibles, químicos y plásticos	20,0	62,3	274,2	15,1	74,9	10,0
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	21,3	59,8	714,7	20,0	70,6	9,4
Maquinarias, equipos y vehículos	17,8	70,0	(-)	4,5	84,3	11,2
Otras Industrias	21,2	63,3	1,778,8	19,7	70,8	9,4
Comercio	26,4	43,6	256,7	35,6	56,9	7,6
Servicios de Información y Comunicaciones	22,1	50,7	211,4	23,3	67,7	9,0
Otras Actividades	25,7	50,6	(-)	33,9	58,3	7,8

(-) Se estima la existencia de un quebranto al nivel del Excedente Neto de Explotación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGE, INDEC.

Como datos relevantes de las tablas precedentes, se observa que si se aplican los criterios tributarios previstos para la industria del juego se observará el cambio del peso relativo de la imposición provincial, lo cual derivaría fundamentalmente en la generación de quebrantos para la empresa.

En la siguiente tabla se expondrá en términos comparativos la tributación bajo el régimen general de cada sector y frente a los parámetros impositivos previstos para la industria de los juegos de azar. Como conclusión general, se advierte el crecimiento de la presión impositiva, en general, pero no de manera uniforme. El efecto del cambio se advierte en los tres niveles jurisdiccionales ya que el cambio en las alícuotas estatutarias se modifica en cada uno de ellos. Asimismo, en algunos sectores como “textiles y cueros”, “maquinarias, equipos y vehículos” y “otras actividades” la imposición bajo este último esquema provocaría un quebranto a nivel de resultado operativo, lo que quitaría viabilidad a la actividad.

**Tabla 13. Estimación de la presión fiscal en términos comparativos, Sectores e Industria de los Juegos de Azar.**

En porcentaje del Valor Bruto de la Producción, del Valor Agregado Bruto y del Excedente Neto de Explotación de cada Sector Económico.

Diferencia en puntos porcentuales (pp.)

Sector de referencia	Presión Fiscal sobre el Valor Bruto de la Producción (PF <sub>VBP</sub> )			Presión Fiscal sobre el Valor Agregado Bruto (PF <sub>VAB</sub> )			Presión Fiscal sobre el Excedente Neto (PF <sub>ENE</sub> )		
	Sector (a)	J. de Azar (b)	Dif. en pp. (c)= (b) - (a)	Sector (d)	J. de Azar (e)	Dif. en pp. (f)= (e) - (d)	Sector (g)	J. de Azar (h)	Dif. en pp. (i)= (h) - (g)
Alimentos, bebidas y tabacos	19,6	20,6	1,0	57,4	60,3	2,9	250,5	282,0	31,5
Textiles y Cueros	8,9	22,5	13,6	25,9	65,2	39,3	101,9	(-)	(:)
Combustibles, químicos y plásticos	18,5	20,0	1,5	57,4	62,3	4,9	206,1	274,2	68,1
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	8,6	21,3	12,7	24,1	59,8	35,7	51,6	714,7	663,1
Maquinarias, equipos y vehículos	11,2	17,8	6,6	44,2	70,0	25,8	178,9	(-)	(:)
Otras Industrias	9,4	21,2	11,8	28,2	63,3	35,1	64,5	1,779	1714,3
Comercio	25,8	26,4	0,6	42,6	43,6	1,0	263,0	256,7	-6,3
Servicios de Información y Comunicaciones	16,1	22,1	6,0	36,9	50,7	13,8	90,9	211,4	120,5
Otras Actividades	15,5	25,7	10,2	30,5	50,6	20,1	216,9	(-)	(:)

(-) Se estima la existencia de un quebranto al nivel del Excedente Neto de Explotación.

(:) No se puede establecer un valor cierto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGE, INDEC.

De la revisión de la tabla anterior se puede determinar que salvo los sectores “*alimentos, bebidas y tabacos*”, “*combustibles, químicos y plásticos*” y “*comercio*”, la presión tributaria aplicada sobre el VAB es sustancialmente mayor a la que efectivamente enfrenta cada sector. En tales sectores, la mayor proximidad en términos de presión tributaria a la industria de juegos de azar se explica, fundamentalmente, por la carga derivada de los impuestos internos que gravan determinados consumos específicos (sobre el tabaco, bebidas alcohólicas y analcohólicas, jarabes, entre otros) y el impuesto sobre los combustibles, según el caso. Adicionalmente, en el caso de las actividades industriales, el peso relativo de las contribuciones patronales es inferior a la que enfrenta la industria de los juegos de azar.

Tal como se desprende de la sección previa, la presión tributaria sobre la industria de los juegos de azar difiere entre provincia y ciudad de Buenos Aires. A los efectos de comparar ambos regímenes se realizó un ejercicio, cuyos resultados se vuelcan en la Tabla 14, donde se puede advertir el mayor costo tributario vigente en la provincia. Concretamente, se consideró cada régimen tributario y se lo aplicó a cada sector incorporado a la ENGE.

**Tabla 14. Estimación de la presión fiscal en términos comparativos, CABA y PBA.**

Se aplican las alícuotas máximas de IIBB y TSH.

En porcentaje del Valor Bruto de la Producción, Valor Agregado Bruto y del Excedente Neto de Explotación de cada Sector Económico.

Diferencia en puntos porcentuales (pp.)

Sector de referencia	Presión Fiscal sobre el Valor Bruto de la Producción (PF <sub>VBP</sub> )			Presión Fiscal sobre el Valor Agregado Bruto (PF <sub>VAB</sub> )			Presión Fiscal sobre el Excedente Neto (PF <sub>ENE</sub> )		
	CABA (a)	PBA (b)	Dif. en pp. (c) = (b) - (a)	CABA (d)	PBA (e)	Dif. en pp. (f) = (e) - (d)	CABA (g)	PBA (h)	Dif. en pp. (i) = (h) - (g)
Alimentos, bebidas y tabacos	17,7	20,6	2,9	51,8	60,3	8,5	143,8	282,0	138,2
Textiles y Cueros	17,5	22,5	5,0	50,7	65,2	14,5	(-)	(-)	(:)
Combustibles, químicos y plásticos	17,1	20,0	2,9	53,2	62,3	9,1	139,0	274,2	135,2
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	16,3	21,3	5,0	45,8	59,8	14,0	203,8	714,7	510,9
Maquinarias, equipos y vehículos	15,5	17,8	2,3	60,9	70,0	9,1	2,349,9	(-)	(:)
Otras Industrias	16,1	21,2	5,1	48,2	63,3	15,1	260,5	1,778,8	1518,3
Comercio	23,5	26,4	2,9	38,8	43,6	4,8	153,6	256,7	103,1
Servicios de Información y Comunicaciones	19,2	22,1	2,9	44,0	50,7	6,7	124,2	211,4	87,2
Otras Actividades	20,7	25,7	5,0	40,7	50,6	9,9	1,441,7	(-)	(:)

(-) Se estima la existencia de un quebranto al nivel del Excedente Neto de Explotación.

(:) No se puede establecer un valor cierto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENGE, INDEC

Como se puede observar en la tabla precedente el diferencial de imposición entre ambas jurisdicciones se ubica en un rango de 2,3 y 5,1 puntos porcentuales si se mide la presión tributaria en términos del VBP. Dicho segmento se ubica entre 4,8 y 15,1 pp. si la medición se efectúa en relación con el VAB. Luego, si la comparación se realiza tomando en cuenta el ENE, se observará que el piso del diferencial de presión tributaria entre ambas jurisdicciones asciende a 87,2 pp. correspondiente a los “servicios de información y comunicaciones”.

En este contexto, se destaca que la consecuencia de aplicar cualquiera de ambos regímenes impositivos sobre la industria de “textiles y cueros” provocaría quebrantos a nivel operativo. Idéntico desenlace se obtendría para los sectores “maquinarias, equipos y vehículos” y “otras industrias” si se utilizara el régimen tributario bonaerense. En tanto, si éstos fueran gravados de acuerdo con las normas de CABA, su resultado operativo, aunque positivo, sería mínimo en comparación con la carga tributaria que, tales sectores, deberían afrontar.

## 6. Conclusiones.

La presión tributaria sobre la industria de los juegos de azar en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ubica por encima del 60% del Valor Agregado Bruto que genera. Concretamente, dicho indicador asciende al 62.8% para la CABA y al 65.9% en la PBA.

Dicha presión fiscal es sustancialmente superior a la que enfrentan otras actividades productivas no financieras. En términos del Valor Agregado Bruto, el indicador se ubicaría en un rango cuyos extremos son el 24.1% y el 57.4%. Estos últimos guarismos ascenderían al 43.6% y al 70% del correspondiente VAB, si se aplicaran los criterios impositivos hoy vigentes para la industria del juego.

Ahora bien, si se comparan los niveles de tributación de la PBA con CABA, se observará una diferencia promedio de 10.2 pp. entre ambas jurisdicciones. La misma se explica por cuestiones de diseño (diferente nivel de reserva de premios y canon), estructura tributaria (ausencia de TSH en CABA) y distintas tasas en el impuesto sobre los ingresos brutos.

Este último tributo en PBA estableció una alícuota del 15% para los servicios de explotación de salas de bingo y de máquinas tragamonedas. Dicha alícuota es claramente superior a la establecida para otras actividades de entretenimiento (8%), de intermediación (6% al 8%), de elaboración de sustancias de consumo restringido (5%) y del resto de las actividades productivas (1% al 5%). Al mismo tiempo, en CABA, la industria de los juegos de azar enfrenta menores alícuotas que en la provincia tanto para las salas de bingo (6%) como para la explotación de máquinas tragamonedas (12%).

Por su parte, en el ámbito municipal bonaerense, la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (y gravámenes análogos), también, pesa sobre los ingresos de las empresas en forma proporcional. No obstante, las alícuotas de la TSH exhiben una gran variabilidad entre actividades y municipios. Así, la imposición sobre la actividad lúdica oscila entre 4.50 y 200 por mil, según el municipio de que se trate.

En promedio, la facturación de los juegos de azar se encuentra gravada en un rango (11.48 al 20 por mil) superior al de otras actividades de entretenimiento (8 al 15 por mil), industriales (6.75 al 8 por mil), comerciales (7.50 al 12 por mil), financieras (16 por mil) y de servicios (7.5 por mil). Estas elevadas alícuotas explican la alta ponderación, en materia tributaria, que tienen las jurisdicciones provincial y municipal en comparación con otras actividades económicas.

En este contexto, es necesario notar que, en las jurisdicciones analizadas, las normas constitucionales otorgan al estado subnacional competencia directa y exclusiva sobre la explotación de los juegos de azar. No obstante, tales jurisdicciones decidieron regular y concesionar la operación de determinados juegos y reciben como contrapartida un canon.

En el caso de la CABA, el canon percibido sobre los operadores de máquinas electrónicas de apuestas asciende al 33% mientras que en PBA se aplica el 34%. Esta diferencia de sólo 1 punto porcentual, se calcula sobre distintas bases, pues, en el caso de PBA, el monto reservado para premios es el 85% mientras que en CABA dicho porcentaje trepa al 90%. En PBA, también, se opera el bingo tradicional pero su aporte a la Net Win es mínimo (menos del 3%) por lo que la carga tributaria prevaleciente se determina a partir del régimen impositivo (en un sentido amplio) que pesa sobre las máquinas electrónicas de resolución inmediata (slots).