

**ARGENTINA**  
**CUESTIONES MACROFISCALES**  
**Y REFORMA TRIBUTARIA**

**JORGE A. GAGGERO Y JUAN C. GÓMEZ SABAINI**

**ARGENTINA**  
**CUESTIONES MACROFISCALES**  
**Y REFORMA TRIBUTARIA**

**FUNDACIÓN OSDE / CIEPP**



**C.I.E.P.P.**  
Centro Interdisciplinario  
para el Estudio de  
Políticas Públicas



**JORGE GAGGERO**

Licenciado en Economía Política, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en temas fiscales. Asesor del Directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

**JUAN CARLOS GÓMEZ SABAINI**

Master en Economía, (Williams College, Massachusetts, USA) y Contador Público Nacional, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en temas tributarios; ex Subsecretario de Política Tributaria en 1970, 1985 y 1999.

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la misma, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

© 2002 Fundación OSDE - CIEPP

---

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
ISBN:

Los autores agradecen la valiosa colaboración del Lic. Pedro Velasco, quien participó en la elaboración de los Capítulos II y III, y del Lic. Juan Valerdi y Josefina Sala, quienes trabajaron en la selección y procesamiento de la información cuantitativa (Capítulos I, II y IV).

---

## Introducción y breve marco histórico

En el presente trabajo se expone, de modo estilizado, el análisis de las principales tendencias fiscales del período de vigencia del régimen de convertibilidad, y de las perspectivas abiertas por su derrumbe (Capítulo I). De igual modo, se trata la evolución de la política tributaria durante ese período y se presenta un breve diagnóstico acerca del sistema tributario nacional, como así también una exploración sistemática de las posibilidades y restricciones identificables para el necesario proceso de reforma impositiva (Capítulo II). Luego se señalan los lineamientos de las grandes transformaciones tributarias que se consideran necesarias, para la resolución de los problemas centrales identificados en la fase previa (Capítulo III). El desarrollo de las propuestas específicas de reforma tributaria se aborda en la parte final del trabajo (Capítulo IV). Los Anexos incluyen una descripción sintética de la normativa tributaria vigente (en julio de 2002) e información cuantitativa complementaria.

Con el fin de ubicar en su debido contexto los mencionados análisis, se presenta a continuación un breve *racconto* histórico y conceptual acerca de los sucesos de los '90, del derrumbe final del régimen de convertibilidad y de la crisis que lo ha sucedido.

### **1. Las raíces históricas de la crisis**

El análisis de los desarrollos fiscales del período de la convertibilidad requiere, a modo de introducción, una breve presentación de su contexto histórico -el último cuarto de siglo de la historia nacional- y de las circunstancias que ayudan a explicar el origen de ese régimen de política económica, así como el obstinado esfuerzo empleado en sostenerlo durante casi 11 años y su crisis final.

## A. El extravío de 1975-76

Hasta 1974 la Argentina buscaba su propio camino, en medio del temporal político que sacudía a casi toda América Latina. En el plano económico, esto suponía superar el viejo modelo de sustitución de importaciones sin perder sus logros en términos de crecimiento, densidad económico-social y equidad distributiva, pero estimulando a un tiempo la apertura exportadora. Se habían logrado avances en esta dirección; en la década previa el ritmo de crecimiento anual había sido, aproximadamente, del 5% y el estrangulamiento de divisas tendía a aliviarse.

La ruptura política, económica y social de 1975-76 implicó un obligado desvío del rumbo previo y el comienzo, en opinión de muchos, del extravío nacional de los últimos lustros. Desde entonces se abrió un “ciclo largo” de crecimiento lento de la economía (1975-2002), con una tasa media en el orden del 1,4% anual y casi nula en términos *per capita*, jalonado por sucesivas crisis que han supuesto “pisos” cada vez más bajos de potencial productivo, cohesión social, equidad, creatividad y orgullo nacional<sup>1</sup>.

Hasta 1974 Argentina era un país con una aceptable tasa de crecimiento de su PBI, con una destacable distribución del ingreso en el contexto de América Latina, tenía una baja deuda externa<sup>2</sup>, un diversificado e integrado sistema productivo, y una razonable provisión de bienes y servicios públicos.

La fractura institucional de principios de 1976 implicó la anticipación de la política de apertura irrestricta y de ajuste estructural<sup>3</sup> que seis años después, cuando se produjo la “primera crisis de la deuda”, se generalizó en América Latina<sup>4</sup>. Esta anticipación tuvo un sesgo particularmente destructivo; su impacto en la conciencia colectiva, en la trama económica-social y en las instituciones estatales se ha proyectado hasta el presente, y supone gravosos condicionamientos que nuestra sociedad aún no logra superar.

1. Los principales hitos críticos se registraron en 1982-83, 1989-91 y 1998-2002.

2. Alrededor de u\$s 7.000 millones acumulados en el cuarto de siglo previo; en 1952 el país había cancelado toda su deuda.

3. Esto ocurre en Chile a partir de 1973.

4. Ver P.E. Muller, 2001.

## B. La herencia de las administraciones democráticas

A modo de ejemplo, las hiperinflaciones de 1989 y 1990 reconocen su raíz en el endeudamiento externo y en la estatización masiva de pasivos privados que “heredó” la democracia. En este sentido, tanto el régimen de convertibilidad (1991-2001), que en un principio fue sólo un recurso de última instancia y provisorio para salir de la hiperinflación, como gran parte del *stock* actual de deuda externa pública<sup>5</sup> -alrededor de u\$s 48.000 millones- han constituido un lejano y pesado legado, el cual ha marcado profundamente el devenir de la década del ‘90 y se proyecta ominosamente hacia el futuro.

La primera administración democrática (1984-89) asumió en el torbellino de la “crisis de la deuda”<sup>6</sup>, reconstruyó parcialmente las instituciones políticas bajo sucesivos desafíos militares<sup>7</sup>, pero, lejos de lograr estabilizar de modo sostenido la economía, terminó su período con el estallido de la primera hiperinflación argentina. El altísimo nivel de endeudamiento externo y el elevado costo de la socialización de las pérdidas de grandes empresas y bancos -herencia que dejó la dictadura militar- condicionaron seriamente, no sólo en el plano fiscal, a las políticas del período de restablecimiento de la democracia.

## 2. El régimen de convertibilidad y su derrumbe

El gobierno que sucedió a la primera administración democrática (1989-99) logró la estabilización monetaria, después de dos hiperinflaciones y de un tercer episodio de “cuasi-hiperinflación”<sup>8</sup>, a través de la instauración del régimen de “caja de conversión” -a una paridad fija de “1 peso igual a 1 dólar”- que fue sostenido a capa y espada por el *establishment* económico-financiero local y global, y legitimado por las principales fuerzas políticas nacionales durante más de una década.

5. Alrededor del 70% según estimaciones que ajustan de acuerdo a la tasa de interés el monto de deuda transferido por la dictadura: u\$s 48.000 millones.

6. “La crisis de la deuda” se registra desde 1982 en adelante y convirtió a los ‘80 en la “década perdida” de América Latina.

7. Los cuales fueron dominados recién en 1990.

8. Verano austral de 1991.

## A. Las inconsistencias de origen

No era esperable, en el momento en que fue adoptado el régimen de convertibilidad, una convergencia entre la economía argentina y la de los EEUU -a cuya moneda fue “atada” la nuestra- ni en la evolución de las productividades ni en la de los precios<sup>9</sup>.

En primer lugar, la hipótesis de la teoría económica neoclásica de la convergencia -en el sentido que sería posible alcanzar un precio único en el mercado global bajo el supuesto de libre comercio- sólo podría verificarse si se cumpliesen una serie de condiciones que en el mundo real no se comprueban; por ejemplo, que todos los bienes y servicios fuesen transables, que existiera la libre circulación de bienes y factores, y que se verificase una completa transparencia informativa.

Desde la perspectiva de la evolución comparada de las economías argentina y norteamericana, un análisis sensato pudo prever, a principios de la década del '90, que la economía norteamericana ganaría productividad en forma mucho más acelerada que la argentina. Esta última no podía alcanzar ni sostener en esos años, en ninguna circunstancia, el ritmo de aumento de la productividad de la primera potencia del mundo, la cual se había liberado de la confrontación con el Este.

Era también previsible que la economía argentina iba a ser sometida, bajo las reglas de la convertibilidad, a periódicos *shocks* externos y que -como no sería posible, en tal caso, tener ganancias de productividad tan grandes como para soportar sin daños las devaluaciones competitivas del resto del mundo- sería empujada finalmente hacia la deflación. La literatura acerca del fin de las “cajas de conversión” durante la Gran Depresión permitía anticipar con bastante claridad los resultados del experimento; incluso algunos técnicos del FMI lo advirtieron, aunque sus autoridades terminaron priorizando los buenos negocios a corto plazo que muchas empresas de los países del G7 realizaban bajo su amparo.

En último término, la evolución previsible de la economía local en el escenario global unida a los efectos esperables por el deliberado estímulo a la expansión de las tenencias y a las operaciones bancarias en dólares -dada la particular opción por la bimonetarización que se

9. Ver Gaggero, 2002.



adoptó; vale decir, la multiplicación bancaria de los denominados “argendólares”- permitían anticipar claramente, desde un principio, que el intento de prolongar indefinidamente el régimen de convertibilidad acarrearía, en algún momento futuro, un derrumbe que comenzaría por el sistema bancario.

Dados los precedentes argumentos y los antecedentes históricos disponibles, resulta relevante encontrar las razones que expliquen tanto la escasa y mediocre discusión política y académica acerca de los riesgos que suponía la subsistencia del régimen de convertibilidad, como la aun más limitada difusión pública de esos debates. Esta cuestión excede el alcance del presente trabajo, pero seguramente se vincula a algunos problemas centrales e intervencionales que la Argentina deberá enfrentar para superar su crisis: la acelerada descomposición de los mecanismos de representación política; la creciente primacía de los intereses de los sectores económicos más concentrados; la fuerte dependencia respecto de estos últimos que ha caracterizado a la mayor parte de las instituciones académicas ocupadas en temas económicos y el paralelo deterioro de las Universidades Públicas; el monopolio privado de los grandes medios masivos de comunicación; y, en definitiva, el deterioro de la cultura y de la conciencia ciudadana que ha acompañado a una prolongada decadencia económica.

### *B. El sentido de las reformas de los '90 y el fin de la convertibilidad*

Las reformas económicas de los '90 involucraron, además de la adopción del régimen de convertibilidad, la privatización masiva de empresas de propiedad estatal, la concesión de casi todos los servicios públicos, una más profunda apertura financiera y comercial (que completó el ciclo iniciado en 1976), la igualdad de trato e incluso la concesión de preferencias al capital extranjero, y una amplia desregulación de los mercados internos. En los primeros años, al calor de los negocios abiertos al sector privado y con el retorno de los capitales financieros internacionales -a muy bajas tasas- a los “mercados emergentes”, se logró una drástica caída de la inflación y la rápida expansión del PBI. Esta *performance* pareció indicar que la combinación de políticas y de reformas adoptadas -el *desideratum* del *Washington Consensus*- era la necesaria.

Sin embargo, las tempranas advertencias acerca de la inconsistencia del camino elegido, por ejemplo durante la crisis del “Tequila” en 1995-96, no fueron atendidas. Por un lado, la creciente fragilidad externa tornó muy vulnerable a la economía frente a los altibajos del movimiento de los capitales y, en consecuencia, aumentó el endeudamiento por el alza de las tasas de interés y de la prima de “riesgo país”, después del efímero alivio de un *Plan Brady* que no brindó las quitas sobre el *stock* de deuda ni -en definitiva- la reducción de intereses prometida. Por otro lado, los indicadores del mercado de trabajo comenzaron a mostrar deterioro y terminaron revelando un nivel de “desocupación estructural” que osciló entre el 12% y el 17%. Además, el aumento de la proporción de hogares e individuos indigentes constituyó un temprano indicador del creciente empeoramiento que se verificó en la distribución del ingreso<sup>10</sup>.

Durante la segunda mitad de la década pasada la *performance* económica se deterioró sustancialmente, lo que tornó más visibles las consecuencias del camino adoptado. La desmejora reflejada en los indicadores de utilización de mano de obra y de la distribución del ingreso fueron notables. Esta segunda fase condujo, en ausencia de propuestas relevantes de rectificación del rumbo a nivel de los responsables políticos y económicos (incluidos los auditores externos del país), a una profunda crisis (1998-2002). Los responsables de la inacción han preferido ver a ésta como una crisis “de origen externo” -una mera consecuencia de la sucesión de “*shocks* exógenos”: Asia / Rusia / Brasil / EEUU- sin reconocer su génesis en el propio mantenimiento de un régimen de política económica inconsistente.

El derrumbe de 2001 ha adquirido, necesariamente, un patetismo sin igual en la historia argentina contemporánea y también en la universal, al menos si lo comparamos con sucesos registrados en las economías de tiempos de paz. En una secuencia casi simultánea se terminó produciendo: la quiebra del Estado y el *default* inevitable de la deuda pública; una profunda depresión con ruptura de la cadena de pagos y una desocupación rampante; una fuga masiva de depósitos y capitales; el colapso del sistema financiero, la huida de la moneda nacional (su acelerada desaparición) y la pérdida de toda confianza en las ins-

10. Ver Frenkel et al, 2002.

tituciones bancarias (en especial, en la banca multinacional); la indisponibilidad de los depósitos en el sistema financiero; el control de capitales; y la obligada devaluación, que en una primera instancia decidió “el mercado”. Una vez caído el gobierno electo en 1999 se sucedieron: la declaración oficial de *default*; la devaluación formal y posterior flotación; y un contradictorio y poco eficaz -en su primera fase, al menos- intento de “repesificar” la economía argentina, en las peores circunstancias que puedan imaginarse (emitiendo deuda pública adicional en una magnitud todavía impredecible y licuando las deudas privadas a costa de las exhaustas arcas públicas)<sup>11</sup>.

Resulta paradójico, por fin, que hayan sido el fundador del régimen de convertibilidad y el último Presidente electo por votación popular -quien convocó al primero para sostener al régimen de convertibilidad, la paridad fija “1 a 1” y el pago regular de la deuda pública- quienes terminasen adoptando, antes de su salida del gobierno<sup>12</sup>, las medidas que acabaron con el mismo. La adopción del “corralito” y las medidas de control conexas (de cambios y capitales) a partir del 30 de noviembre -que resultaron en una primera devaluación (del orden del 20/25%) decidida por “el mercado” en los días siguientes- y el primer *default* público efectivo, del 19 de diciembre<sup>13</sup>, fueron todas decisiones póstumas de los más devotos defensores del régimen de caja de conversión.

### *C. La convertibilidad y la cuestión fiscal*

Durante todo el período en que el régimen de convertibilidad rigió la economía nacional, y aun después que cayó, la mayor parte de sus defensores han sostenido -con matices, aunque sin fisuras sustanciales- que han sido la “inconsistencia de la política fiscal” y, en particular, el aumento del gasto público consolidado los responsables exclusivos de su debilitamiento y del colapso final. Documentos técnicos recientemente difundidos por altos responsables del FMI, también han hecho especial hincapié en este tipo de argumentos para

11. Ver Gaggero, 2002.

12. El 19 y 20 de diciembre de 2001, respectivamente.

13. Día del vencimiento de la 3ª cuota de la comisión del “Megacanje”, por unos u\$s 47 millones.

explicar la grave crisis final del modelo seguido por “su mejor alumno” de los '90: la Argentina<sup>14</sup>.

Sin embargo, los hechos parecen demostrar que durante todo el período (1991-2001), especialmente en los años de crisis previos a su final (1998-2001), el nivel del gasto público y del déficit fiscal, medidos en términos de producto y del modo “convencional”, no estuvieron irrazonablemente desalineados respecto a los predominantes en los países de desarrollo intermedio y en algunos países desarrollados. Esta constatación resulta, debe insistirse, particularmente importante durante los últimos años debido a los efectos negativos que la fuerte recesión tuvo sobre el resultado fiscal. Debe destacarse además que, como ya se señaló, la carga fiscal asociada a la herencia de la dictadura militar -en particular la relacionada con el endeudamiento público forzado y la socialización de las pérdidas privadas- ha resultado muy relevante.

Por otra parte la reforma previsional de 1994, al detraer de los ingresos estatales los aportes previsionales canalizados hacia las administradoras privadas de fondos jubilatorios (las AFJP), ha tenido un fuerte impacto sobre la contabilidad pública. A éste debe sumarse el que resultó de las desgravaciones de las cargas patronales -recursos perdidos que estaban también destinados, como los anteriores, al sistema público de seguridad social-. La suma de ambas erosiones en el nivel de los recursos públicos ha supuesto impactos, sobre los resultados fiscales, que alcanzan a explicar la mayor parte del déficit del período en análisis<sup>15</sup>. Como bien ha señalado en su momento un reconocido economista ortodoxo, esta cuestión ayuda a entender que el problema económico argentino haya sido juzgado “como de origen fiscal cuando en realidad es de financiamiento”<sup>16</sup>.

Lo señalado hasta aquí no supone negar que, durante buena parte de la década pasada, la política fiscal se ha conducido de modo irresponsable<sup>17</sup>, todo lo contrario. Más allá de la valiosas reformas en el proceso de la gestión presupuestaria nacional de principios de los '90, y de los posteriores avances en este sentido que muchas provincias han concretado (ver Capítulos I y II), no deben olvidarse -además-

14. Ver Mussa, 2002.

15. Ver Gaggero, 2001.

16. Arriazu, 2001.

17. Ver Capítulos I y II.

otros desmadres fiscales. Los casos más notables por sus implicancias han sido: i) la liquidación masiva de capital social a través del proceso de privatizaciones para financiar gasto corriente; ii) el ya mencionado sacrificio de una enorme masa de recursos fiscales (recursos del sistema de seguridad social e IVA, principalmente) con el objetivo de subsidiar, de modo indiscriminado, al sector privado (en especial, a las grandes empresas) y iii) el reconocimiento del niveles de deuda pública interna y externa insostenible a través de una laxa consolidación de pasivos internos y de una inconsistente negociación del “Plan Brady”. Tampoco se quieren minimizar los graves problemas estructurales asociados al gasto público primario ni la creciente ineficacia en la gestión del gasto que ha caracterizado, en los últimos lustros, al sector público argentino. Ni la proverbial debilidad de su administración tributaria. Ocurre simplemente que el enfoque macrofiscal del presente trabajo pone el acento, necesariamente, en el movimiento a grandes rasgos de las más importantes variables de las cuentas públicas del país.

En los análisis locales de la crisis y sobre todo en las propuestas de salida, es usual que se subvalúen, además, otras dos cuestiones estrechamente vinculadas entre sí:

- la persistencia, en los últimos 25 años, de un altísimo nivel de evasión tributaria y aduanera íntimamente relacionada con una muy relevante fuga de capitales, que ha resultado en la acumulación de un *stock* de activos argentinos en el exterior que representa hoy entre el 80% y el 120% del total de la deuda pública<sup>18</sup>; y
- la dinámica y el nivel de la deuda externa pública y privada (que superaba los u\$s 166.000 millones antes del derrumbe) y del servicio de la pública (que desbordaba, en los ejercicios previos al *default*, los u\$s 12.000 millones/año)

A pesar de las evidencias existentes acerca de la complejidad de la cuestión fiscal argentina y de la circunstancia de que los problemas más relevantes (no los únicos, por supuesto) parecen ubicarse del lado de los ingresos y de la deuda, los análisis económicos más difundidos acerca de la crisis de la Argentina suelen ignorarlos y están usual-

18. Entre u\$s 106.000 M y u\$s \$ 150.000 millones.

mente contaminados por los prejuicios, las ideologías y, también, por intereses de corta mira.

Estos análisis siguen insistiendo en que el principal problema económico argentino es la cuestión del desequilibrio fiscal. Los hechos parecen indicar que estos enfoques están afectados por un extremo maniqueísmo:

- la Argentina tiene un Estado de tamaño “chileno” (vale decir, mínimo en toda comparación internacional relevante);
- el nivel del déficit fiscal consolidado tendía a crecer incontrolablemente, es cierto, pero *después de 3 años y medio de una recesión que se espiralizaba*;
- las necesidades de financiamiento nacional anual (antes del alivio efímero que el *blindaje* y el *megacanje* proveyeron al cronograma inmediato de pagos) resultaban superiores al triplo del monto de aquél desequilibrio;
- su sector privado tenía unas cuentas con el exterior que mostraban un enorme déficit de divisas, que debía ser cubierto con el financiamiento externo del desbalance público;
- y, en consecuencia, la dinámica de crecimiento de la deuda pública y de los costos financieros que enfrentaba el país resultaban explosivos

La situación se adecuaba claramente a lo que la literatura económica ha definido como “trampa deflacionaria”. Esta circunstancia se hizo claramente visible al menos desde marzo de 2000, cuando la recesión cumplía su 7° trimestre, aunque fue anticipada por economistas independientes desde mucho antes.

Esta “trampa” fue producto del estrangulamiento del proceso de crecimiento: una consecuencia “natural” del funcionamiento de un régimen de “caja de conversión” con tipo de cambio fijo (y sobreendeudamiento en monedas fuertes), en una situación de fuerte desafío externo. Las devaluaciones competitivas generalizadas, las crisis financieras regionales encadenadas (Asia, Rusia, Brasil) y la gradual interrupción de los flujos de financiamiento internacional dirigidos a los “mercados emergentes”, constituyeron el desafío final que el régimen de convertibilidad no pudo enfrentar<sup>19</sup>.

19. Ver Gaggero, 2001.

#### D. Los interrogantes acerca del futuro

La Argentina no parecía tener, durante el período de la convertibilidad, un “modelo de acumulación” que pudiese brindar alguna estabilidad económica -no sólo monetaria, como ocurrió hasta el comienzo de la deflación- dentro de sus límites nacionales. Superada la etapa de las privatizaciones masivas y de la venta de los negocios privados de mayor dinamismo o perspectiva, se podía verificar el funcionamiento “a régimen” de un eficaz sistema de bombeo de riquezas hacia el exterior que planteaba crecientes e insolubles demandas de financiamiento<sup>20</sup>.

Las soluciones a un problema de este tipo nunca son fáciles. Si bien siempre se debe y, en principio, se puede comenzar a actuar “dentro” de las fronteras nacionales, el alcance de los instrumentos políticos disponibles localmente no parece suficiente para hacer frente al desafío.

La Argentina necesitaba desde hace tiempo, con mayor razón luego del derrumbe, un “escudo regional” eficaz, una redefinición de sus fronteras económicas (apenas esbozada por un Mercosur que entró en crisis) y también un nuevo “trato global” (un “*Plan Marshall*” *aggiornado*, que brindase apoyo externo sustancial y asegurara la apertura de los mercados del Norte). De otro modo, no parece posible una salida que pueda evitar enormes costos económicos y sociales. Ocurre que ésta era una alternativa más fácil de imaginar (e intentar) *antes* del cambio de administración en los EE.UU. y, en especial, antes del atentado contra las “torres gemelas”<sup>21</sup>. En el nuevo escenario global previsible todo será más difícil para Argentina. Ello sólo debe inducir, sin embargo, a redoblar los esfuerzos a favor del cambio en todos los campos -político, económico y social- para defender en primer lugar el derecho a la existencia como país que pueda ejercer -en alguna medida relevante- su soberanía y como sociedad que aspira a construir un futuro de mayor dignidad y justicia.

Para ello debería comenzarse por evitar la reiteración de los grandes “errores” del pasado, tales como la generación de nueva deuda

20. Ver Damill, 2001, y Basualdo, 2000.

21. Ver Gaggero, 2001 y 2002.

pública, la socialización irrestricta de pérdidas privadas, la tolerancia de una fuga de capitales que consume las divisas ganadas por las exportaciones, la negociación laxa y poco transparente con las empresas concesionarias de servicios públicos y petroleras, y, obviamente, el acatamiento al mismo recetario económico que ya ha demostrado con creces su fracaso.

No cunde el optimismo, ni dentro del país ni en el exterior, acerca de las chances de nuestra nación. Un destacado científico social francés sostiene:

“[...] La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo [...] El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición [...] con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros (países) en ese fenómeno de desintegración a nivel mundial [...]”<sup>22</sup>.

El peligro existe, sin duda, y los autores de este trabajo coinciden en que no debe ser subestimado<sup>23</sup>. Sin embargo, prefieren recordar a este respecto -sin perjuicio de apelar a lo mejor del pensamiento nacional para intentar una salida de la presente trampa- los límites de la racionalidad y las posibilidades de la voluntad tal como fueran definidos por un novelista polaco, quien entendió más a nuestro país que muchos de sus nativos:

“[...] La idea de realizar la nacionalidad bajo un programa es absurda; tiene aquélla, por el contrario, que ser imprevista. Así como la personalidad a escala individual. Ser alguien es estar informándose sobre quién se es y no saberlo ya de antemano. La creación no se deja seducir de lo que previamente existe, ella no es una consecuencia [...]”<sup>24</sup>.

22. Touraine, 2002.

23. Gaggero, 2002.

24. Witold Gombrowicz.



# I

---

## Cuestiones Macrofiscales

Se ha destacado en un trabajo difundido hace casi tres años que “los problemas de suficiencia recaudadora del sistema (fiscal), el desbalance de la propia estructura tributaria, el desequilibrio fiscal vertical que afecta a los distintos niveles de gobierno, y las debilidades en la administración y gestión del sistema tributario demandan la consideración particular de cada uno de los aspectos involucrados en estas cuestiones, y -también- una reflexión conjunta que los enlace de modo sistémico”<sup>1</sup>.

Los grandes temas de la cuestión fiscal argentina están estrechamente interrelacionados y cualquier modificación relevante, en uno o más de los campos en juego, repercutirá sobre los otros. En las secciones siguientes se presenta el análisis estilizado de algunos de estos temas.

### **1. El sendero y la estructura del gasto**

Se ha adelantado en la Introducción que la visión predominante acerca de la evolución fiscal durante el régimen de convertibilidad, en no pocos ámbitos académicos y en los medios masivos de comunicación, pone énfasis en un supuesto “desborde del gasto” e, incluso, le atribuye responsabilidad a éste de su caída final. La revisión de los datos de la realidad local y las comparaciones internacionales desmienten, sin embargo, este “saber convencional”.

Veamos, en primer lugar, la evolución de largo plazo del gasto público consolidado; para ello, apelamos a la serie publicada por el Mi-

1. Ver Gaggero y Gómez Sabaini, 1999.

nisterio de Economía<sup>2</sup>. Las objeciones metodológicas planteadas acerca de la elaboración de la misma por parte de algunos especialistas fiscales<sup>3</sup>, no afectan su utilidad en nuestro caso: la serie ofrece un adecuado reflejo de la tendencia de largo plazo de la evolución del nivel de la erogaciones públicas argentinas. En el período transcurrido entre 1986<sup>4</sup> y el año 2000, el gasto público apenas aumentó en términos de PBI (1,2 puntos)<sup>5</sup>. En rigor, si la comparación se ajusta de modo de eliminar la diferencia verificada en el pago de los servicios de la deuda pública entre ambos años, el nivel de gasto con orientación “interna” cayó en el 2000.

**Gasto Público Consolidado por Finalidad: 2000 vs. 1986**

**Cuadro I.1.a**  
**En millones de pesos del año 2000**

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Gasto público por hab. en pesos del 2000</i>
<b>1986*</b>	11.373	38.348	15.514	65.235	6.309	71.543	2.353
<b>2000**</b>	17.991	59.945	5.172	83.108	12.125	95.233	2.657
<b>Variación</b>							
<b>Abs.</b>	6.618	21.597	-10.342	17.873	5.816	23.690	304
<b>2000/1986</b>						33%	13%

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica. Según el Ministerio de Economía, el Gasto Público Consolidado para el 2000 representa el 29,8% del PBI (\$ 84.934 M). Esta diferencia de 3,6% (\$ 10.299 M) entre ambas fuentes para dicho año, así como en los años anteriores, surge en base a la metodología usada dado que el Ministerio de Economía excluye de su cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación (considerando únicamente las transferidas) y el gasto total en obras sociales, tanto a nivel nacional como provincial; mientras que la Secretaría de Política Económica incluye los gastos por estos conceptos.

\* Los valores de 1986, originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de ese año, a través del promedio anual combinado IPC e IPIM, y luego ajustados a los precios del año 2000.

\*\* Datos provisorios.

2. Dirección de Gastos sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.
- 3 Entre ellos, por Mario Teijeiro.
4. El año de mayor estabilidad económica de la década de los '80.
5. Ver Cuadro I.1.b.

**Cuadro I.1.b**  
En% del PBI

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>
<b>1986*</b>	5,1	17,5	7,1	29,7	2,8	<b>32,5</b>
<b>2000**</b>	6,3	21,0	1,8	29,1	4,3	<b>33,4</b>

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

\* Valores corrientes de 1986 expresados en% del PBI.

\*\* Datos provisorios.

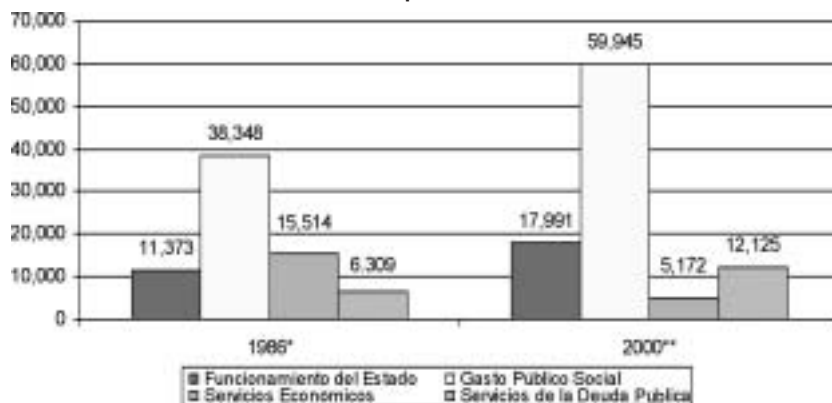
**Cuadro I.1.c**  
Estructura porcentual

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>
<b>1986</b>	28%	91%	-44%	75%	25%	<b>100%</b>
<b>2000*</b>	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

\* Datos provisorios.

**Gráfico I.1**  
**Gasto Público Consolidado por Finalidad: 2000 vs 1986**  
En millones de pesos del año 2000



\* Los valores de 1986, originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de ese año, a través del promedio anual combinado IPC e IPIM, y luego ajustados a los precios del año 2000.

\*\* Datos provisorios.

Medido a moneda constante, el gasto consolidado creció algo más del 30% en esos 14 años, una progresión que no parece desmedida a la luz de la experiencia mundial y del propio crecimiento vegetativo de la población argentina<sup>6</sup>. Cerca de dos terceras partes de este incremento corresponde a la segunda mitad del período (1993-2000). Debe destacarse, sin embargo, que la mitad de la diferencia verificada durante estos últimos años se explica por el aumento de los servicios de la deuda pública y el resto por el del gasto público social (en especial, el gasto previsional). De todos modos, el aumento de estos últimos años apenas representó alrededor de 1,7 puntos del PBI, cuando el alza en los pagos por servicios de la deuda fue bastante superior (2,4 puntos)<sup>7</sup>.

Las comparaciones internacionales relevantes tampoco ubican al gasto público consolidado argentino de los últimos años en un alto nivel relativo: alcanzó el 33,4% del PBI en el año 2000, considerando la metodología que brinda el cómputo más elevado<sup>8</sup>. Esta conclusión resulta aun más clara si se consideran el nivel que habían alcanzado los pagos del servicio de la deuda (4,3 puntos del PBI en el mismo año) y los efectos de la recesión iniciada en 1998 (la caída pronunciada del producto no pudo ser acompañada por una similar en el gasto público, dada la relativa rigidez de este último). Considerando sólo el primer factor de distorsión, cabe destacar que el gasto primario (el que no computa el pago de intereses de la deuda) alcanzó un nivel del 29,1% del PBI en el 2000 contra el 26% de Chile<sup>9</sup> y el 38% que mostraban en promedio los países de la OECD.

La evolución de largo plazo (1986-2000) de la estructura del gasto consolidado muestra, como ya se señaló, un aumento sustancial del peso del gasto social (el previsional, en primer lugar) y de los servicios de la deuda, que fueron totalmente compensados -medidos en términos de PBI- por el derrumbe de los servicios económicos proporcionados por el Estado<sup>10</sup>. El gasto burocrático

6. Ver la evolución del gasto público por habitante de los últimos años en Cuadro I.2.a.

7. Ver Cuadro I.2.b.

8. Ver Cuadro I.3 y Gráfico I.2.

9. País unitario y ejemplo de "Estado mínimo" en la literatura fiscal.

10. Ver Cuadro I.1.

(funcionamiento del Estado) aumentó su incidencia en algo más del 20% (1,2 puntos), un valor consistente con el del incremento del gasto total. Estos movimientos dispares han acarreado importantes cambios en la estructura del gasto<sup>11</sup>. Estos mismos cambios, medidos en moneda constante, terminan de conformar el panorama de las grandes variaciones de la composición de las erogaciones públicas según finalidad (ver Cuadro I.2.a).

**Gasto Público Consolidado por Finalidad  
Evolución 1993 - 2000**

**Cuadro I.2.a  
En millones de pesos del año 2000**

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Gasto público por hab. en pesos del 2000</i>
<b>1993</b>	15.772	51.704	8.697	76.173	4.724	<b>80.897</b>	2.429
<b>1994</b>	17.225	56.819	7.443	81.487	4.760	<b>86.247</b>	2.562
<b>1995</b>	16.139	54.613	7.295	78.047	5.779	<b>83.826</b>	2.464
<b>1996</b>	15.690	53.579	6.432	75.701	5.899	<b>81.600</b>	2.374
<b>1997</b>	16.269	56.597	6.429	79.295	7.659	<b>86.954</b>	2.503
<b>1998</b>	17.653	58.986	6.957	83.596	7.968	<b>91.564</b>	2.609
<b>1999*</b>	19.542	61.823	6.279	87.644	10.276	<b>97.920</b>	2.761
<b>2000*</b>	17.991	59.945	5.172	83.108	12.125	<b>95.233</b>	2.657

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica. Según el Ministerio de Economía, el Gasto Público Consolidado para el 2000 representa el 29,8% del PBI (\$ 84.934 M). Esta diferencia del 3,6% (\$ 10.299 M) entre ambas fuentes para dicho año, así como en los años anteriores, surge en base a la metodología usada dado que el Ministerio de Economía excluye de su cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación (considerando únicamente las transferidas) y el gasto total en obras sociales, tanto a nivel nacional como provincial, mientras que la Secretaría de Política Económica incluye los gastos por estos conceptos.

\* Datos provisorios.

11. Ver Cuadro I.2.c.

**Cuadro I.2.b**  
**En% del PBI**

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>
<b>1993</b>	6,2	20,2	3,4	29,8	1,9	<b>31,7</b>
<b>1994</b>	6,3	20,9	2,7	30,0	1,8	<b>31,8</b>
<b>1995</b>	6,3	21,2	2,8	30,3	2,2	<b>32,5</b>
<b>1996</b>	5,9	20,1	2,4	28,3	2,2	<b>30,6</b>
<b>1997</b>	5,7	19,8	2,2	27,7	2,7	<b>30,4</b>
<b>1998</b>	6,0	19,9	2,4	28,3	2,7	<b>30,9</b>
<b>1999*</b>	6,8	21,5	2,2	30,5	3,6	<b>34,1</b>
<b>2000*</b>	6,3	21,0	1,8	29,2	4,3	<b>33,4</b>

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

\* Datos provisorios.

**Cuadro I.2.c**  
**Estructura porcentual**

	<i>Funciona- miento del Estado</i>	<i>Gasto Público Social</i>	<i>Servicios Econó- micos</i>	<i>Subtotal sin servicios de la deuda pública</i>	<i>Servicios de la deuda pública</i>	<i>TOTAL</i>
<b>1993</b>	19,5%	63,9%	10,8%	94,2%	5,8%	<b>100%</b>
<b>1994</b>	20,0%	65,9%	8,6%	94,5%	5,5%	<b>100%</b>
<b>1995</b>	19,3%	65,2%	8,7%	93,1%	6,9%	<b>100%</b>
<b>1996</b>	19,2%	65,7%	7,9%	92,8%	7,2%	<b>100%</b>
<b>1997</b>	18,7%	65,1%	7,4%	91,2%	8,8%	<b>100%</b>
<b>1998</b>	19,3%	64,4%	7,6%	91,3%	8,7%	<b>100%</b>
<b>1999*</b>	20,0%	63,1%	6,4%	89,5%	10,5%	<b>100%</b>
<b>2000*</b>	18,9%	62,9%	5,4%	87,3%	12,7%	<b>100%</b>

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

\* Datos provisorios.

**Gasto Público Total \***  
**Comparaciones entre algunos países miembros OECD y la Argentina**

**Cuadro I.3**  
**En% del PBI**

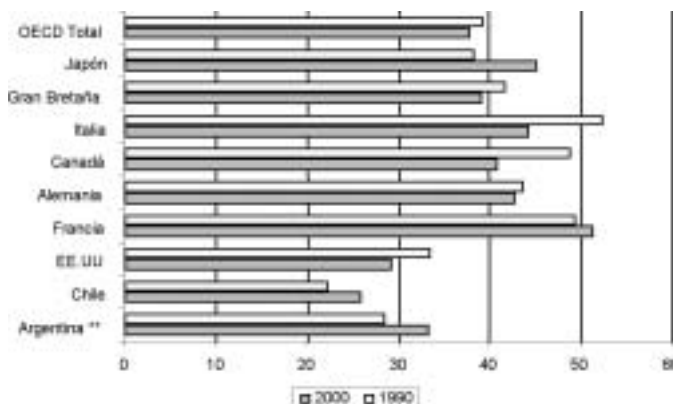
	1985	1990	1995	2000
<b>Argentina **</b>	<b>33,6</b>	<b>28,6</b>	<b>32,5</b>	<b>33,4</b>
<b>Chile</b>	-	22,4	21,9	26,0
<b>EE.UU</b>	33,8	33,6	32,9	29,4
<b>Francia</b>	51,9	49,5	53,5	51,4
<b>Alemania</b>	45,6	43,8	46,3	42,9
<b>Canadá</b>	48,1	48,9	48,5	40,9
<b>Italia</b>	49,8	52,4	51,1	44,4
<b>Gran Bretaña</b>	-	41,9	44,4	39,2
<b>Japón</b>	38,1	38,3	42,2	45,3
<b>OECD Total</b>	39,3	39,3	40,6	37,9

Fuentes: OECD, 2001; Dirección de Gastos Sociales Consolidados; Secretaría de Política Económica y Banco Central de Chile.

\* Incluye seguridad social.

\*\* La Secretaría de Política Económica incluye en su cálculo del gasto público consolidado, a diferencia del Ministerio de Economía, el gasto correspondiente a obras sociales tanto a nivel nacional como provincial, así como las cajas previsionales provinciales no transferidas. Es por esta razón la diferencia que surge entre ambas fuentes. En particular, para el año 2000, la Secretaría de Política Económica informa de un gasto público consolidado del 33,4% del PBI, mientras que según el Ministerio de Economía la misma cifra desciende al 29,8% del PBI.

**Gráfico I.2**  
**Gasto Público Total \***  
**Comparación entre algunos países miembros OECD y la Argentina**  
**En% del PBI**



Fuentes: OECD, 2001; Dirección de Gastos Sociales Consolidados; Secretaría de Política Económica y Banco Central de Chile.

\* Incluye seguridad social; la metodología adoptada en el caso de la Argentina es la descrita en los cuadros precedentes.

Los movimientos de largo plazo según finalidad y nivel de gobierno (excluyendo a los municipios, para los cuales no hay información consolidada de los '80) muestran<sup>12</sup> las siguientes transformaciones principales:

- Una caída significativa, en términos de PBI, del gasto nacional (2,3 puntos desde 1980, cuando comenzó el proceso de descentralización) y un gran aumento de las erogaciones provinciales (6,1 puntos del PBI, más del 60% respecto de 1980). Como consecuencia, las provincias aumentaron su participación en la gestión del gasto conjunto (nacional y provincial) del 34% al 48% en apenas dos décadas.
- Una modificación de la estructura del gasto nacional por la cual los mayores gastos previsionales (2,1 puntos de PBI) y en servicios de la deuda (1,4 puntos) fueron largamente compensados por la caída registrada en las erogaciones en servicios económicos (4,3 puntos), en otros gastos sociales y en “funcionamiento del Estado” (0,4 puntos c/u de los dos últimos).
- Un aumento de la responsabilidad provincial en el gasto social, que supuso un sustancial aumento de sus erogaciones (de 4,6 puntos del PBI y 85% respecto de 1980), la mayor parte en educación y salud (3,5 puntos del PBI); esta mayor carga no sólo no pudo ser compensada con las caídas verificadas en las restantes finalidades, sino que fue acompañada por un aumento importante de los gastos de funcionamiento (1,5 puntos del PBI y más del 60%, en comparación con el nivel de 1980).

Durante el período más reciente, para el que se dispone de información para los tres niveles de gobierno (1994-2001), puede verificarse una sustancial estabilidad de los niveles del gasto consolidado y del correspondiente a cada nivel jurisdiccional, tanto medido a moneda constante como en términos de PBI<sup>13</sup>. Importa destacar, además, el notablemente bajo nivel de gasto de los municipios argentinos, tanto en valor absoluto como en términos relativos.

12. Ver Cuadros I.4.a, I.4.b y Gráficos I.3.a, I.3.b.

13. Ver Cuadros I.5.a, I.5.b y Gráfico I.5.a.



**Gasto Público por Finalidad (Nacional, Provincial y Consolidado)  
En% del PBI**

**Cuadros I.4.a  
Gasto Público del Gobierno Nacional**

	<i>Gasto Público Social</i>						<i>Gasto Público Total</i>
	<i>Gasto de funcionamiento</i>	<i>Educación y Salud</i>	<i>Previsión Social</i>	<i>Otros Gastos Sociales</i>	<i>S.S. de la deuda pública</i>	<i>S.S. Económicos</i>	
<b>1980</b>	2,9	3,4	4,2	1,5	2,2	4,9	19,1
<b>1986</b>	2,5	3,7	4,7	1,5	2,8	5,2	20,3
<b>1991</b>	2,6	3,8	6,6	1,1	1,8	2,6	18,4
<b>1994</b>	2,7	3,5	6,3	1,2	1,5	1,3	16,5
<b>1997</b>	2,3	3,4	6,1	1,1	2,3	0,8	16,0
<b>2000</b>	2,5	3,4	6,3	1,1	3,6	0,6	17,4

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público de los Gobiernos Provinciales**

	<i>Gasto Público Social</i>						<i>Gasto Público Total</i>
	<i>Gasto de funcionamiento</i>	<i>Educación y Salud</i>	<i>Previsión Social</i>	<i>Otros Gastos Sociales</i>	<i>S.S. de la deuda pública</i>	<i>S.S. Económicos</i>	
<b>1980</b>	2,4	2,8	1,0	1,6	0,1	2,0	9,9
<b>1986</b>	2,6	4,1	1,4	1,9	0,1	1,8	11,9
<b>1991</b>	3,2	4,2	1,8	2,2	0,2	1,1	12,7
<b>1994</b>	3,6	5,5	1,9	2,5	0,2	1,5	15,2
<b>1997</b>	3,4	5,4	1,4	2,3	0,4	1,5	14,4
<b>2000</b>	3,9	6,3	1,6	2,3	0,7	1,3	16,0

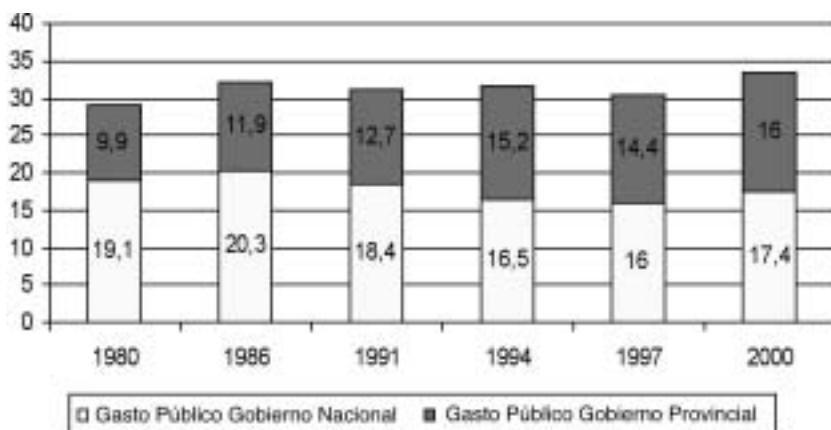
Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público Consolidado**

	<i>Gasto Público Social</i>						<i>Gasto Público Total</i>
	<i>Gasto de funcionamiento</i>	<i>Educación y Salud</i>	<i>Previsión Social</i>	<i>Otros Gastos Sociales</i>	<i>S.S. de la deuda pública</i>	<i>S.S. Económicos</i>	
<b>1980</b>	5,4	6,2	5,2	3,2	2,3	6,9	29,0
<b>1986</b>	5,1	7,8	6,1	3,4	2,8	7,0	32,2
<b>1991</b>	5,8	8,0	8,4	3,3	2,0	3,6	31,1
<b>1994</b>	6,3	9,0	8,2	3,7	1,8	2,7	31,7
<b>1997</b>	5,7	8,8	7,5	3,5	2,7	2,3	30,4
<b>2000</b>	6,3	9,8	7,9	3,4	4,3	1,8	33,4

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica. La Secretaría de Política Económica incluye en su cálculo del gasto público consolidado, a diferencia del Ministerio de Economía, el gasto correspondiente a obras sociales tanto a nivel nacional como provincial, así como las cajas previsionales provinciales no transferidas. Es por esta razón la diferencia que surge entre ambas fuentes. En particular, para el año 2000, la Secretaría de Política Económica informa de un gasto público consolidado del 33,4% del PBI mientras que según el Ministerio de Economía la misma cifra desciende al 29,8% del PBI.

**Gráfico I.3**  
**Gasto Público por Finalidad (Nacional y Provincial)**  
**En% del PBI**



Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público por Finalidad (Nacional, Provincial y Consolidado)  
Estructura porcentual**

**Cuadros I.4.b  
Gasto Público del Gobierno Nacional**

	<i>Gasto Público Social</i>						<i>Gasto Público Total</i>
	<i>Gasto de funcionamiento</i>	<i>Educación y Salud</i>	<i>Previsión Social</i>	<i>Otros Gastos Sociales</i>	<i>S.S. de la deuda pública</i>	<i>S.S. Económicos</i>	
<b>1980</b>	55	23	29	11	96	71	66
<b>1986</b>	48	21	27	9	98	75	63
<b>1991</b>	44	19	34	6	92	70	59
<b>1994</b>	43	17	30	6	87	46	52
<b>1997</b>	41	17	31	6	85	34	53
<b>2000</b>	39	16	30	5	84	31	52

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público de los Gobiernos Provinciales**

	<i>Gasto Público Social</i>						<i>Gasto Público Total</i>
	<i>Gasto de funcionamiento</i>	<i>Educación y Salud</i>	<i>Previsión Social</i>	<i>Otros Gastos Sociales</i>	<i>S.S. de la deuda pública</i>	<i>S.S. Económicos</i>	
<b>1980</b>	45	19	7	11	4	29	34
<b>1986</b>	52	24	8	11	2	25	37
<b>1991</b>	56	21	9	11	9	30	41
<b>1994</b>	57	26	9	12	13	54	48
<b>1997</b>	59	27	7	12	15	66	47
<b>2000</b>	61	30	7	11	16	69	48

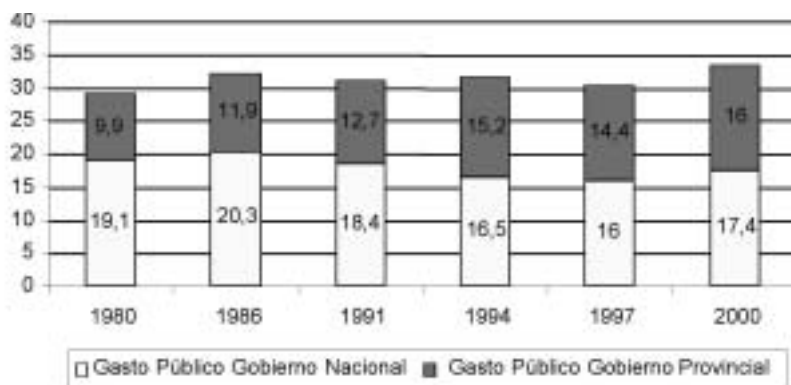
Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público Consolidado**  
**En% del PBI y estructura porcentual**

	<i>Gasto público total</i>			
	<i>En % del PBI</i>		<i>Estructura porcentual</i>	
<b>1980</b>	19,1	9,9	66	34
<b>1986</b>	20,4	11,9	63	37
<b>1991</b>	18,5	12,7	59	41
<b>1994</b>	16,5	15,2	52	48
<b>1997</b>	16,0	14,4	53	47
<b>2000</b>	17,4	16,0	52	48

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gráfico 1.4**  
**Gasto Público por Finalidad (Nacional y Provincial)**  
**Estructura porcentual**



Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.

**Gasto Público Primario Consolidado****Cuadro I.5.a**  
**En millones de pesos del año 2000**

<i>Nivel de Gobierno</i>	1994	1995	1996	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*
Nación	38.635	39.262	39.196	40.174	40.758	41.426	39.548	37.244
Provincias + GCBA	31.432	32.033	31.321	33.512	35.797	37.264	36.464	35.423
Municipios	7.212	6.783	6.634	7.381	8.013	7.853	7.791	7.883
Consolidado	77.279	78.078	77.151	81.067	84.568	86.543	83.803	80.550

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica. La Secretaría de Política Económica incluye en su cálculo del gasto público consolidado, a diferencia del Ministerio de Economía, el gasto correspondiente a obras sociales tanto a nivel nacional como provincial, así como las cajas previsionales no transferidas. Es por esta razón la diferencia que surge entre ambas fuentes.

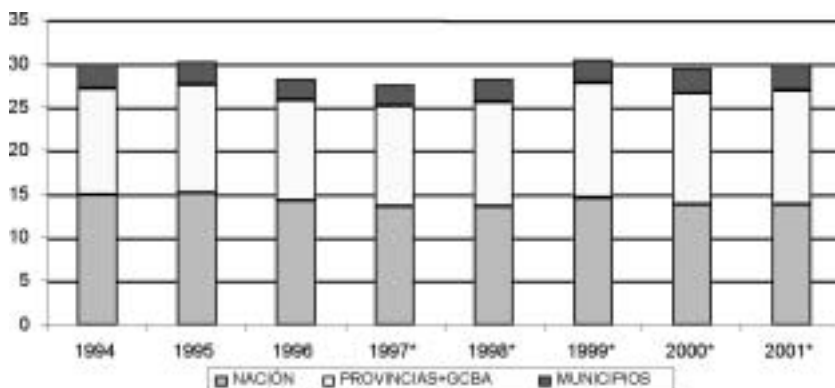
\* Datos provisorios

**Cuadro I.5.b**  
**En% del PBI**

<i>Nivel de Gobierno</i>	1994	1995	1996	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*
Nación	15,0	15,2	14,4	13,7	13,6	14,6	13,9	13,9
Provincias + GCBA	12,2	12,4	11,5	11,4	12,0	13,2	12,8	13,2
Municipios	2,8	2,6	2,4	2,5	2,7	2,8	2,7	2,9
Consolidado	30,0	30,3	28,3	27,7	28,3	30,6	29,5	30,0

Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

**Gráfico 1.5**  
**Gasto Público Primario Consolidado**  
**En% del PBI**



Fuentes: Dirección de Gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica. La Secretaría de Política Económica incluye en su cálculo del gasto público consolidado, a diferencia del Ministerio de Economía, el gasto correspondiente a obras sociales, tanto a nivel nacional como provincial, así como las cajas previsionales no transferidas. Es por esta razón la diferencia que surge entre ambas fuentes.

\* Datos provisorios

## 2. La presión tributaria

El sistema tributario argentino no ha logrado asegurar, durante las últimas décadas, un nivel adecuado y sostenible de solvencia fiscal<sup>14</sup>. En un escenario internacional mucho menos exigente que el actual, durante los tres lustros de sustancial inestabilidad económica y fiscal (1975-1990), déficits fiscales altos y cada vez más disruptivos coexistieron con una marcada tendencia a la erosión del sistema tributario.

La presión tributaria de la Administración Nacional alcanzó un nivel medio del 14,5% del PBI en el periodo 1946-59, algo menos del 12% en 1960-74 y sólo del 11% en la fase de alta inestabilidad de 1975-89. Esta última fue también la presión promedio de los años de hiperinflación (1989-90). De allí en más, el proceso de estabilización monetaria y el retorno del crecimiento fueron acompañados por una primera fase de reconstrucción fiscal, que elevó la presión tributaria

14. Ver siguiente sección.

bruta de la Administración Nacional hasta el 17% del PBI, si se considera el promedio del período 1990-2000 (y el 18,8% si sólo se computan los ocho años comprendidos entre 1993 y 2000; período para el que se cuenta con valores corregidos del PBI, ver Cuadro I.6). Debe destacarse que recién hacia principios de los '90 la presión tributaria nacional logró superar el nivel alcanzado cuatro décadas antes; vale decir, el promedio del período 1946-59.

Los ingresos públicos y la presión tributaria consolidados resultan bajos en la Argentina en comparación con los de otros países de desarrollo intermedio y, más notablemente, con los predominantes en las naciones desarrolladas<sup>15</sup>. El ingreso público total alcanzó en el año 2000 un nivel apenas superior al 26% del PBI (casi igual al de Chile), alrededor del 30% inferior al del promedio de los países de la OECD. La carga tributaria ha sido apenas superior al 20% del PBI en los últimos años, un valor notablemente inferior a los predominantes en la OECD y en los países de desarrollo intermedio<sup>16</sup>.

La volatilidad del nivel de recursos nacionales fue extrema en la fase de alta inestabilidad monetaria. Entre 1980, año pico en los ingresos públicos de este período, y el bienio 1983-84 cayeron casi el 27% en términos de PBI; entre 1985, un año de recomposición de la presión tributaria, y 1989-90 se redujeron un 11%. Durante los años de estabilización del nivel de precios la sustentabilidad de los recursos nacionales mejoró: la diferencia entre el pico de 1993 y el valle de 1996 fue casi del 10% para los gestionados por la Administración Nacional, y cerca del 9% para la recaudación consolidada de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta mayor sustentabilidad se logró a través de medidas que elevaron la presión legal -en particular sobre los consumos- y apuntaron a mitigar las debilidades de las administraciones tributarias y las oscilaciones del ciclo económico (durante la crisis del "Tequila", principalmente). Sin embargo, durante la fase deflacionaria de la convertibilidad (1998-2001) y especialmente en los meses de crisis final del régimen (2001), volvió a predominar una extrema volatilidad en el nivel de los recursos tributarios: como un espejo, el comportamiento de los ingresos públicos del período de deflación de los '90 reprodujo el del período de alta inflación de los '80.

15. Ver Cuadro I.7.a.

16. Ver Cuadro I.7.b y Gráfico I.6.

**Cuadro I.6**  
**Recaudación Tributaria de la Administración Nacional**  
**Período 1945 – 2000**  
**Promedios plurianuales**

	<i>Recaudación<sup>b</sup> en % del PBI<sup>a</sup></i>	<i>Índice 1946/59=100</i>
1946/59	14,5	100
1960/74	11,9	82
1975/89	11,0	76
1990/2000 <sup>a</sup>	17,1	118
1993/2000 <sup>a</sup>	18,8	129

Fuente: Elaboración propia en base a datos AFIP.

Notas: a) A partir de 1993, según PBI corregido.

b) Incluye Aportes Previsionales con destino al sistema de capitalización (AFJP).

2/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros y reembolsos fiscales. Incluye bonos de consolidación y para el año 2000 incluye facilidades de pago.

3/ Años 1994 a 2000, incluye recaudación de obras sociales, riesgos del trabajo y aportes al sistema de capitalización.

**Cuadro I.7.a**  
**Ingreso Público Total \***  
**Comparación entre algunos países miembros OECD y la Argentina**  
**En % del PBI**

	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>	<i>2000**</i>
Argentina	-	-	-	25,0	26,2
Chile	-	23,2	-	25,5	26,1
México	-	-	-	20,4	-
Francia	48,9	47,4	48,0	49,6	50,0
Alemania	44,5	41,8	43,0	43,8	44,4
Canadá	39,5	43,1	43,2	44,4	44,3
Italia	37,5	41,4	43,5	44,5	44,1
Gran Bretaña	-	40,4	38,5	40,2	44,1
Japón	37,5	40,2	38,0	37,3	39,0
EE.UU	28,7	29,3	29,8	30,8	31,6
OECD	35,1	36,3	36,8	37,5	38,3

Fuentes: OECD, 2001; Ministerio de Economía de Argentina; Banco Central de Chile y México

\* Incluye seguridad social.

\*\* Los ingresos públicos totales del año 2000 (26,2% del PBI) son los que contribuyen a financiar un nivel de gastos del 29,6% del PBI calculado por el Ministerio de Economía, según aquella metodología (diferente de la usada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, resulta un déficit público del 3,4% del PBI.



**Cuadro I.7.b**  
**Carga Tributaria**  
**Algunos países miembros OECD y la Argentina**  
**En% del PBI**

	1985	1990	1995	1998	1999**
Argentina***	-	-	24,0	20,6	20,7
Francia	43,8	43,0	44,0	46,0	46,0
Alemania	32,9	32,6	38,2	37,7	37,7
Canadá	33,1	43,0	44,0	45,2	-
Italia	34,4	38,9	41,2	43,0	43,0
Gran Bretaña	37,7	36,0	35,2	36,6	36,6
Japón	27,6	30,9	28,4	27,7	27,7
EE.UU	26,1	26,7	27,6	28,9	-

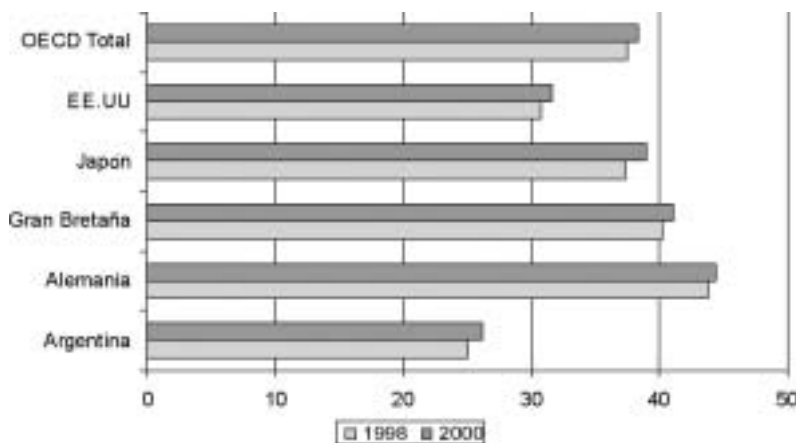
Fuentes: Revenue Statistics 1965-1000; OECD 2000.

\* Incluye seguridad social, ingresos y ganancias, salarios, propiedad, bienes y servicios, y otros.

\*\* Las cifras de los países de la OECD se refieren a estimados.

\*\*\* Los impuestos municipales han sido incluidos únicamente para el año 1995, dada la falta de información oficial. A su vez, fueron excluidas las tasas municipales.

**Gráfico I.6**  
**Ingresos Públicos Totales**  
**Comparación entre algunos países miembros OECD y la Argentina**  
**En% del PBI**



Fuentes: OECD, 2001; Ministerio de Economía de Argentina; Banco Central de Chile y México

\* Incluye seguridad social.

\*\* Los ingresos públicos totales del año 2000 (26,2% del PBI) son los que financian un nivel de gastos del 29,6% del PBI calculado por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la usada por la Secretaría de Política Económica) que excluye a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y al gasto de obras sociales. De esta manera, surge un déficit público del 3,4% del PBI.

Por otra parte, es necesario destacar que durante los últimos 7 años del período de la convertibilidad fueron implementadas, en 4 oportunidades -bajo la responsabilidad de 2 administraciones nacionales y de 3 ministros de economía-, políticas tributarias fuertemente procíclicas para hacer frente a las severas recesiones ocurridas en el período; los daños económicos provocados por esas políticas acentuaron, sobre todo en la fase final, los efectos depresivos que la propia dinámica del régimen de caja de conversión impulsaba. La primera de estas políticas procíclicas fue aplicada para hacer frente a la caída de ingresos que supuso el “Tequila”, a través de una reversión temporal de las desgravaciones de cargas patronales, impuestas poco antes del aumento de la alícuota del IVA y de otras medidas que elevaron también la presión fiscal. A ella le siguieron, durante la última fase de la convertibilidad, la reforma tributaria impulsada por Roque Fernández (a fines de 1998), la de Machinea (diciembre de 1999) y el último “paquete tributario” de Cavallo (2001).

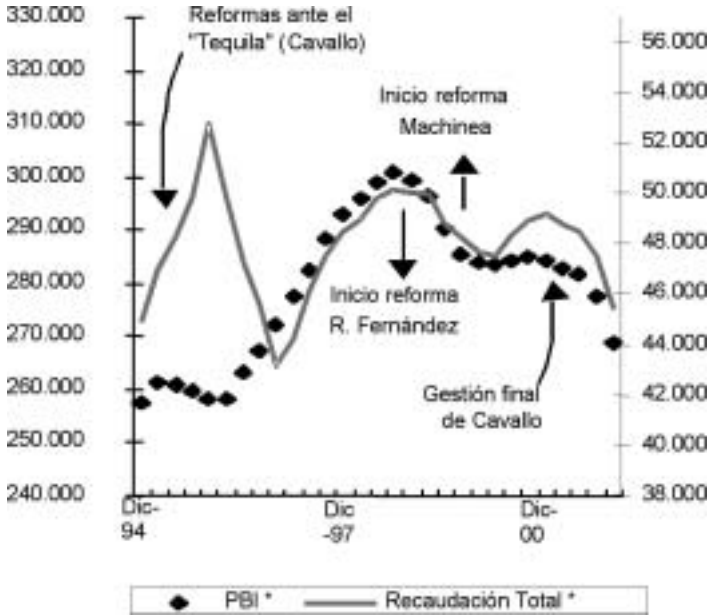
Si se analiza la evolución de la recaudación tributaria nacional y del PBI de los últimos ocho años<sup>17</sup>, se puede verificar una estrecha correlación en el comportamiento de estas variables. Se constata, además, que la mayor presión legal aplicada por las referidas políticas tributarias han tenido, en general, un pobre rendimiento neto, con las parciales y efímeras excepciones de las reformas de Cavallo durante el “Tequila” y las de Machinea (en este último caso, debido al particular diseño de las mismas, como se verá en el Capítulo II). En otras palabras, los cambios legales practicados en el campo tributario fueron en gran medida anulados -en estos reiterados experimentos *contra natura*- por los efectos recesivos de la propia política fiscal, ciega a las demandas del ciclo económico. La economía reclamaba lo contrario a los ajustes recesivos que fueron practicados; vale decir, la defensa de los niveles de actividad y ocupación a través de instrumentos fiscales, para cuya aplicación, es cierto, no había ya financiamiento fácil disponible.

### 3. Evolución y raíces del desequilibrio fiscal

La evolución de largo plazo (1985-2000) del resultado financiero consolidado de las cuentas públicas argentinas, medido convencio-

17. Ver Gráfico I.7

**Gráfico I.7**  
**Cuatro Políticas Tributarias Pro-Cíclicas**  
**Evolución del PBI y recaudación tributaria nacional – Dic '94/ Dic '01**  
**En millones de pesos corrientes**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

\* El PBI se refiere al promedio de los últimos cuatro trimestres. Para la recaudación se acumulan los últimos 12 meses.

nalmente, no muestra cambios sustanciales. Los desequilibrios registrados en la Argentina no han desentonado, en los últimos 15 años, con los promedios verificados para la OECD y, en ocasiones, han sido incluso menos acentuados que los de algunos de los países que la integran<sup>18</sup>. Otro es el caso de los últimos años, cuando los países desarrollados lograron mejorar sus cuentas públicas -con la única notable excepción de Japón- mostrando una tendencia inversa a la de Argentina, cuyo creciente deterioro macroeconómico tendió a acentuar el desequilibrio fiscal.

La comparación del resultado financiero consolidado (nacional y provincial) entre el año más estable de la década del '80 (1986) y el 2000,

18. Ver Cuadro I.8

medidos también de acuerdo a la metodología del Ministerio de Economía y a moneda constante, muestra un incremento del desequilibrio del orden del 10%. Los recursos y gastos totales apenas aumentaron en 14 años (6% en ambos casos), aunque resultan significativos el deterioro del resultado económico y la caída en picada de los gastos de capital<sup>19</sup>.

Respecto a la comparación entre puntas (1985-01) de los resultados financieros del Sector Público Nacional<sup>20</sup>, es necesario advertir acerca de dos cuestiones que la afectan: i) la distorsión asociada a la metodología de cálculo de los PBI posteriores a 1993, que fue reformada a partir de ese año; ii) el hecho de que los años de comparación difieren significativamente en cuanto al contexto macroeconómico (1986 fue, como se ha señalado, el año de mejor *performance* de la década del '80 mientras que en el 2000 la recesión llevaba cumplidos dos años).

**Cuadro I.8**  
**Resultado Financiero**  
**Comparación entre algunos países miembros OECD y la Argentina**  
**En% del PBI**

	1985	1995	1998	2000
Argentina*	-4,5	-3,6	-2,6	-
Francia	-3,0	-5,6	-2,7	-1,3
Alemania	-1,1	-3,3	-2,1	1,5
Canadá	-8,6	-5,4	0,2	3,4
Italia	-12,2	-7,6	-2,8	-0,3
Gran Bretaña	-2,9	-5,8	0,4	1,9
Japón	-0,6	-4,2	-5,5	-6,3
EE.UU	-5,0	-3,1	0,3	2,2
OECD Total	-4,1	-3,9	-1,3	0,4

Fuentes: OECD, 2001; Ministerio de Economía de Argentina; Banco Central de Chile, México y Brasil.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, el déficit público asciende al 3,4% del PBI.

\* 1985 fue convertido de australes a pesos, expresados en valores corrientes como% del PBI.

19. Ver Cuadros I.9 a y b

20. Ver Cuadro I.10 y Gráfico I.8

CUESTIONES MACROFISCALES

**Sector Público (Nacional, Provincial y de la GCBA) \***  
**Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento**  
**Base Devengado**  
**Comparación 2000 vs. 1986**  
**Cuadro I.9.a**  
**En millones de pesos del año 2000**

	1986**	2000	Variación 00/86	
			Absoluta	%
I Ingresos Corrientes	62.258	67.012	4.754	8
II Gastos Corrientes	59.609	72.136	12.527	21
III Resultado Económico I-II	2.649	-5.124	-7.773	-293
IV Recursos de Capital	351	946	595	170
V Gastos de Capital	12.188	4.302	-7.886	-65
VI Remanentes Ej. Anteriores	537	-	-537	0
VII Financ. por Emerg. Económ.	943	-	-943	0
VIII Total Recursos (I+IV+VI+VII)	64.089	67.958	3.869	6
IX Total Gastos (II+V)	71.797	76.438	4.641	6
X Resultado Financiero VIII-IX Antes de Figurat.	-7.708	-8.480	-772	10
IX Contribuciones Figurativas	20.844	-	-20.844	0
X Gastos Figurativos	20.844	-	-20.844	0
XI Resultado Financiero Después de Figurat. (VIII+IX-X)	-7.708	-8.480	-772	10

Fuentes: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Anuario Estadístico 2001, ASAP.

\* Se excluyen los municipios por no contar con datos oficiales para 1986.

\*\* Los valores de 1986, originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de ese año, a través del promedio anual combinado del IPC e IPIM, y luego ajustados según los precios del año 2000.

**Cuadro I.9.b**  
**En% del PBI**

	1986**	2000	Variación % 2000 vs. 1986
I Ingresos Corrientes	28,5	23,6	-4,9
II Gastos Corrientes	27,3	25,4	-1,9
III Resultado Económico I-II	1,2	-1,8	-3,0
IV Recursos de Capital	0,2	0,3	0,1
V Gastos de Capital	5,6	1,5	-4,1
VI Remanentes Ej. Anteriores	0,2	-	0
VII Financ. por Emerg. Económ.	0,4	-	0
VIII Total Recursos (I+IV+VI+VII)	29,3	23,9	-5,4
IX Total Gastos (II+V)	32,8	26,9	-5,9
X Resultado Financiero VIII-IX Antes de Figurat.	-3,5	-3,0	0,5
IX Contribuciones Figurativas	10,0	-	
X Gastos Figurativos	10,0	-	
XI Resultado Financiero Después de Figurat. (VIII+IX-X)	-3,5	-3,0	0,5

Fuentes: elaboración propia en base a información del Ministerio e Economía y Anuario Estadístico 2001, ASAP.

\* Se excluye a los municipios por no contarse con datos oficiales para 1986.

\*\* Cifras en valores corrientes, convertidas a pesos y expresadas en% del PBI del '86.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, el déficit público asciende al 3,4% del PBI.

**Cuadro I.10**  
**Sector Público Nacional**  
**Evolución del Resultado Financiero, con privatizaciones \***  
**Período 1985 - 2001**  
**(1985-1991 y 2001, base caja; 1994-2000, base devengado)**  
**En millones de pesos del año 2000**

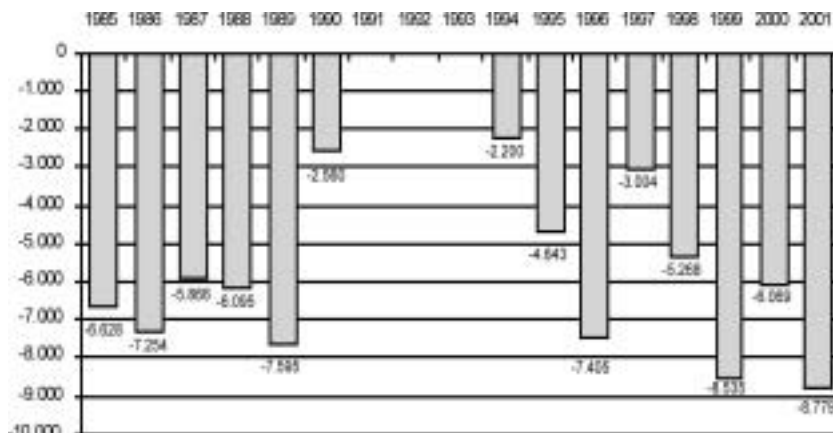
		<i>Comparaciones de los '80 con los '90</i>	
		<i>Los años de crisis: promedios trianuales</i>	<i>Las 2<sup>das</sup> mitades: promedios quinquenales</i>
1985	-6.628		-6.000
1986	-7.254	-6.519	
1987	-5.866		
1988	-6.095		
1989	-7.595		
1990	-2.560		
1991	s/d		
1992	s/d		
1993	s/d		
1994	-2.200		-5.821
1995	-4.643	-7.794	
1996	-7.405		
1997	-3.004		
1998	-5.268		
1999	-8.535		
2000	-6.069		
2001	-8.779		

Fuentes: elaboración propia en base a datos ASAP, Anuario Estadístico 2001 y Ministerio de Economía.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, el déficit público asciende al 3,4% del PBI.

\* Los valores de 1985 y 1986, originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de esos años, a través del promedio anual combinado IPC e IPIM, y luego ajustados según los precios del año 2000. El período 1987-1991, el cual se encontraba expresado a precios de abril de 1991, fue deflactado y ajustado según precios del año 2000.

**Gráfico I.8**  
**Sector Público Nacional**  
**Evolución del Resultado Financiero, con privatizaciones \***  
**Período 1985 – 2001**  
**(1985-1991 y 2001, base caja; 1994-2000, base devengado)**  
**En millones de pesos del 2000**



Fuentes: elaboración propia en base a datos ASAP, Anuario Estadístico 2001 y Ministerio de Economía.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, el déficit público asciende al 3,4% del PBI.

\* Los valores de 1985 y 1986, originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de esos años, a través del promedio anual combinado IPC e IPIM, y luego ajustados según los precios del año 2000. El período 1987-1991, el cual se encontraba expresado a precios de abril de 1991, fue deflactado y ajustado según precios del 2000.

La evolución de los desbalances durante este período, medidos a moneda constante, permite verificar -más allá de las cambiantes vicisitudes de los tres lustros implicados- su sustancial continuidad, salvo durante el breve período de liquidación masiva de patrimonio público y estabilización post-hiperinflacionaria de 1991-1993. Tal continuidad implicó, en rigor, un leve empeoramiento de la situación fiscal nacional. Este deterioro se aprecia mejor cuando se compara el resultado promedio del trienio más crítico de la décadas del '80 (1987-



89) con su similar de los últimos años (1999-01), y también los resultados de los quinquenios que comprenden las segundas mitades de ambas décadas.

Si bien el déficit fiscal consolidado, medido convencionalmente, se redujo en forma notable durante los primeros años de la década del '90 -en circunstancias y a través de recursos extraordinarios- no se aseguró el cierre sostenible de la brecha de financiamiento: durante el período 1994-2000 el desbalance anual, excluyendo los ingresos por privatizaciones, representó en promedio 3,2 puntos del PBI<sup>21</sup>. Resulta claro que la brecha más significativa y la que normalmente estuvo más expuesta a los impactos del ciclo económico, fue la del nivel nacional de gobierno. En cambio, la brecha fiscal de los gobiernos subnacionales se redujo sustancialmente a partir de 1995, una vez superado el "Tequila", y llegó a cerrarse prácticamente en 1997, aunque volvió a mostrar signo negativo creciente desde el inicio de la recesión de fines de los '90 (vale decir, desde 1998). La tendencia provincial de los últimos años ha generado creciente preocupación por varias razones: la envergadura del déficit (medido convencionalmente, en el año 2001 fue de 1,8 puntos del PBI y constituyó la tercera parte de la brecha consolidada); la tendencia acelerada de deterioro que se ha verificado en los resultados (negativos en un número creciente de jurisdicciones); el peso del déficit consolidado en términos de los recursos tributarios provinciales (más del 25%); la creciente dificultad de financiarlo (tornada finalmente en literal imposibilidad); y, finalmente, porque la literatura suele coincidir en que la regla fiscal deseable en el nivel provincial de gobierno es la de equilibrio fiscal<sup>22</sup>.

Cabe destacar, por último, que los déficit municipales han sido marginales durante todo el período en análisis.

21. Ver Cuadros I.11

22. Alesina, 1997.

**Sector Público No Financiero Argentino**  
**Evolución del Resultado Financiero**  
**Base Devengado**

**Cuadro I.11.a**  
**En millones de pesos del año 2000**

Nación	<i>Sector Público Nacional</i>							
	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Subtotal Nacional</i>	<i>Provincias</i>	<i>Municipios</i>	<i>Subtotal Gob. Nac.</i>	<i>Total Sector Público Argentino c/privatiz.</i>	<i>Total Sector Público Argentino s/privatiz.</i>	
1994	-2.214	14	-2.200	-2.191	-317	-2.508	-4.708	-14.416
1995	-4.862	219	-4.643	-3.248	-349	-3.598	-8.241	-8.974
1996	-7.735	330	-7.405	-1.192	-330	-1.522	-8.927	-8.927
1997	-2.919	-86	-3.004	-113	5	-107	-3.112	-4.135
1998	-5.247	-22	-5.268	-1.951	2	-1.949	-7.217	-8.788
1999	-8.486	-50	-8.535	-4.130	-88	-4.218	-12.753	-13.368
2000	-6.049	-20	-6.069	-3.285	-303	-3.588	-9.657	-9.512

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.  
 Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales. De esta manera, el resultado del sector público no financiero argentino asciende a \$ 9.657 millones.

**Cuadro I.11.b**  
**En% del PBI**

Nación	<i>Sector Público Nacional</i>							
	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Subtotal Nacional</i>	<i>Provincias</i>	<i>Municipios</i>	<i>Subtotal Gob. Nac.</i>	<i>Total Sector Público Argentino c/privatiz.</i>	<i>Total Sector Público Argentino s/privatiz.</i>	
1994	-0,9%	0,0%	-0,9%	-0,9%	-0,1%	-1,0%	-1,8%	-2,1%
1995	-1,9%	0,1%	-1,8%	-1,3%	-0,1%	-1,4%	-3,2%	-3,6%
1996	-2,8%	0,1%	-2,7%	-0,4%	-0,1%	-0,6%	-3,3%	-3,7%
1997	-1,0%	0,0%	-1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,1%	-1,6%
1998	-1,8%	0,0%	-1,8%	-0,7%	0,0%	-0,7%	-2,4%	-2,6%
1999	-3,0%	0,0%	-3,0%	-1,5%	0,0%	-1,5%	-4,5%	-5,6%
2000	-2,1%	0,0%	-2,1%	-1,2%	-0,1%	-1,3%	-3,4%	-3,3%

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

**Cuadro I.11.c**  
**Estructura porcentual**

Nación	<i>Sector Público Nacional</i>					Subtotal Gov. Nac.	Total Sector Público Argentino c/privatiz.
	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Subtotal Nacional</i>	<i>Provincias</i>	<i>Municipios</i>			
1994	47%	0%	47%	47%	7%	53%	100%
1995	59%	-3%	56%	39%	4%	44%	100%
1996	87%	-4%	83%	13%	4%	17%	100%
1997	94%	3%	97%	4%	0%	3%	100%
1998	73%	0%	73%	27%	0%	27%	100%
1999	67%	0%	67%	32%	1%	33%	100%
2000	63%	0%	63%	34%	3%	37%	100%

Las cuentas públicas oficiales consolidadas del año 2000<sup>23</sup> mostraron un desbalance económico significativo de 1,8 puntos del PBI, explicado en más de un 80% por las cuentas provinciales, y un déficit financiero de 3,4 puntos del PBI -como ya se ha señalado- que en un 63% corresponde a la administración nacional<sup>24</sup>.

Las efímeras mejoras logradas en el nivel de recursos y en las brechas de financiamiento al promediar los '90 -si se los compara con los característicos de la fase de alta inestabilidad monetaria de los '80- han contrastado con las demandas del muy difícil escenario que ha debido enfrentar la economía argentina en la etapa previa a la caída del régimen de convertibilidad. Este escenario se ha caracterizado por:

- las demandas de más estricta disciplina fiscal derivadas del intento de sostenimiento del régimen de convertibilidad, más allá de todo límite razonable;
- las limitaciones del déficit convencional como medida de la vulnerabilidad fiscal, en un marco de muy alto nivel y velocidad de

23. Cuando se finalizó el presente trabajo se contaba con cifras definitivas hasta el año 2000.

24. Ver Cuadro I.11.b

endeudamiento público y de acumulación de relevantes pasivos contingentes que los presupuestos no mostraron; estos explican, en gran medida, la diferencia que se verifica entre el crecimiento del *stock* de deuda y la sumatoria de los déficit fiscales de los últimos años (cuando los registros presupuestarios son completos y confiables, la sumatoria de los déficit de un período plurianual debe coincidir con la variación de la deuda pública durante el mismo);

- las demandas de mejora de la competitividad y del nivel de ocupación, ambos sustancialmente afectados por un triple desafío: el altísimo y creciente nivel de los costos financieros ligados al “riesgo país”; la rigidez cambiaria en un escenario de devaluaciones competitivas masivas; y, en menor medida, por los otros factores de costos que reclamaban mayor eficacia en la gestión estatal (entre ellos, principalmente, las graves distorsiones resultantes tanto de servicios públicos deficientemente regulados, como del funcionamiento de mercados imperfectos libres de toda regulación).
- una creciente volatilidad de los mercados financieros y de capitales transnacionales, en un contexto de muy débiles tasas de crecimiento global, y fuertes y generalizados niveles de incertidumbre.

Estas circunstancias han planteado exigencias extraordinarias a la política fiscal, siendo ésta el único campo en el que la política económica disponía de algunos grados de libertad (al menos teóricamente; aunque, con seguridad, una libertad bastante menor que la supuesta por la visión ortodoxa y por las recetas del FMI).

Algunos de los cambios fiscales estructurales impulsados en la década pasada debilitaron sustancialmente, por otra parte, la solvencia fiscal consolidada. Los casos más notables han sido: i) las “devaluaciones fiscales”<sup>25</sup> (desgravaciones impositivas nacionales y provinciales) practicadas, a principios de la década y también en el 2001, para intentar compensar el impacto negativo de la constancia del tipo de cambio nominal sobre los sectores de actividad más afecta-

25. Las desgravaciones impositivas nacionales y provinciales.

dos, mejorando su margen a costa de los ingresos fiscales; y ii) la reforma del régimen previsional de 1994, que desvió un flujo sustancial de aportes desde las arcas públicas hacia las administradoras privadas del sistema de capitalización.

Si se suman los efectos de las desgravaciones de cargas patronales nacionales<sup>26</sup> y la cesión de recursos a favor del sistema de capitalización, el total de los ingresos no percibidos por el Estado sumó unos \$ 52.000 de pesos constantes durante el período 1994-2000, equivalente a un promedio anual de 2,7 puntos del PBI<sup>27</sup>. En la alternativa hipotética (y “contrafáctica”) que ambos flujos hubieran engrosado las cuentas públicas, el resultado consolidado habría cambiado drásticamente: el déficit anual promedio del 3,2% para el período 1994-2000 (excluyendo los ingresos por las privatizaciones) se hubiera reducido a sólo un 0,5% promedio por año. En otros términos, el drenaje de estos recursos explicó casi totalmente (en más del 83%) el desbalance fiscal del período.

Resulta conveniente completar el análisis cuantitativo de los resultados fiscales durante la convertibilidad efectuando algunos ajustes a la medición oficial, ya que estos, a diferencia de las hipótesis que se acaban de comentar, elevan sustancialmente la magnitud de los desequilibrios del período. Un valioso trabajo, de muy limitada difusión, ha estimado las correcciones necesarias para que el resultado fiscal “ajustado” del período coincida con la variación de la deuda pública más los ingresos resultantes de la venta de activos estatales<sup>28</sup>. La diferencia entre el déficit consolidado nacional y provincial de fuente oficial para la década 1991-00 (alrededor de \$ 50.000 millones) y el “ajustado” resulta, según este trabajo, de unos \$ 59.000 millones<sup>29</sup>. Esta porción “oculta” del déficit se compone de: i) el pago en bonos de deuda “consolidada” que no fue registrada como gasto en las cuentas públicas de la Secretaría de Hacienda del período 1985-92 (unos \$ 31.000 millones; la Secretaría de Política Económica distribuyó ex

26. El más importante de los recursos públicos cedido por las políticas de “devaluación fiscal”. Ver Rofman, 2002.

27. Ver Cuadro I.12 y Gráfico I.9.

28. Metodología del FMI; ver Teijeiro, 1996 y 2001

29. Ver Cuadro I.13 y, en Anexo, Cuadros A.I.1 y A.I.2, y Gráfico A.I.1.

**Sector Público No Financiero Argentino**  
**Impacto Financiero de la Rebaja de Cargas Patronales**  
**y de la Reforma Previsional**  
**Cuadro I.12.a**  
**En millones de pesos del año 2000**

	Resultado Financiero		Ingresos No Prevididos						Resultado financiero	
	Sector Público Argentino	Argentina	Reducc. de contribuciones patronales	Reducc. de cargas de otras sociales	Otras rebajas de cargas laborales	Subsidios de cargas	Ingresos de las AFJP	Pérdidos	ajustado (sin rebajas ni reformas previsionales)	Argentina
1994	-4.708	-5.441	958	365	651	1.974	804	2.777	-1.931	-2.664
1995	-8.241	-8.412	950	373	669	1.981	2.202	4.283	-3.948	-5.119
1996	-8.927	-8.900	2.102	388	1.445	3.934	3.004	6.938	-1.888	-3.072
1997	-3.112	-4.683	2.451	409	1.665	4.581	3.632	8.194	5.082	3.511
1998	-7.217	-7.832	2.206	454	2.193	4.909	4.089	9.002	1.786	1.170
1999	-12.753	-15.836	3.093	468	2.198	5.720	4.280	10.001	-2.752	-4.887
2000	-8.657	-8.512	4.190	478	2.203	6.870	4.257	11.138	1.671	1.616
<b>TOTAL</b>	<b>-51.615</b>	<b>-52.688</b>	<b>18.057</b>	<b>2.952</b>	<b>10.951</b>	<b>29.990</b>	<b>22.373</b>	<b>52.332</b>	<b>-2.283</b>	<b>-10.336</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales.

\* Los ingresos contabilizados de las AFJP corresponden a los aportes obligatorios de los afiliados.

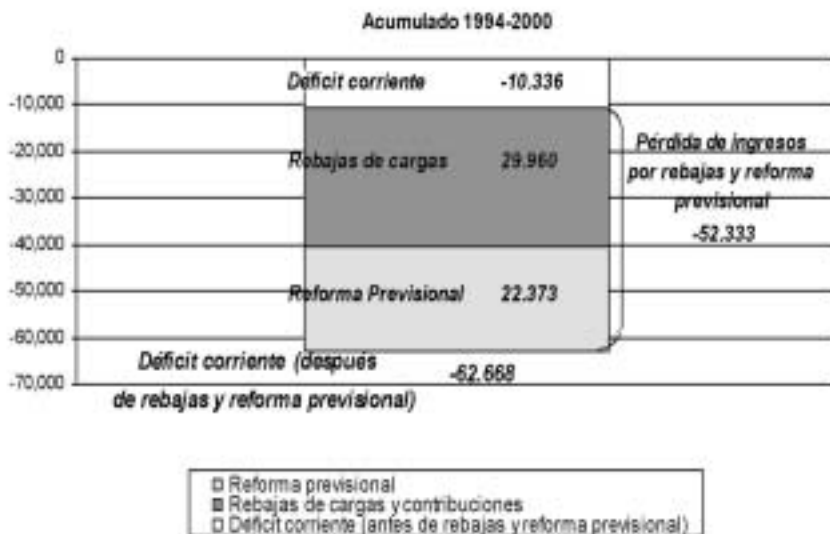
Cuadro I.12.b  
En% del PBI

	Resultado Financiero		Ingresos No Percibidos					Total		Resultado financiero ajustado (sin rebajas ni reforma previsional) privatiz
	Sector Público Argentino		Rebaja de contribuciones patronales	Rebaja de cargas de otras sociales	Otras rebajas de cargas laborales	Subtotal rebajas de cargas	Ingresos de las AFJP	Ingresos No Percibidos		
	privatiz	privatiz								
1994	-1,0%	-2,1%	0,4%	0,1%	0,3%	0,8%	0,3%	1,1%	-0,8%	
1995	-3,2%	-3,0%	0,4%	0,1%	0,3%	0,8%	0,6%	1,7%	-1,5%	
1996	-3,3%	-3,7%	0,0%	0,1%	0,5%	1,4%	1,1%	2,5%	-0,1%	
1997	-1,1%	-1,6%	0,6%	0,1%	0,6%	1,6%	1,2%	2,6%	1,7%	
1998	-2,4%	-2,0%	0,8%	0,2%	0,7%	1,8%	1,4%	3,0%	0,6%	
1999	-4,0%	-5,6%	1,1%	0,2%	0,6%	2,0%	1,5%	3,6%	-1,0%	
2000	-3,3%	-3,4%	1,0%	0,2%	0,6%	2,4%	1,5%	3,9%	0,5%	
TOTAL	-2,6%	-3,2%	0,6%	0,2%	0,6%	1,5%	1,1%	2,7%	-0,1%	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

\* Los ingresos contabilizados de las AFJP corresponden a los aportes obligatorios de los afiliados.

**Gráfico I.9**  
**Sector Público No Financiero Argentino**  
**Impacto Financiero de la Rebaja de Cargas Patronales**  
**y de la Reforma Previsional**  
**En millones de pesos del año 2000**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Los resultados financieros surgen de un nivel de ingresos y gastos totales, calculados por el Ministerio de Economía según aquella metodología (diferente de la empleada por la Secretaría de Política Económica) que excluye del cálculo a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la nación y el gasto en obras sociales.

\* Los ingresos contabilizados de las AFJP corresponden a los aportes obligatorios de los afiliados.

post facto esta suma entre los años “de origen” de la deuda, en su serie de gasto público consolidado); ii) la diferencia en intereses de la deuda (más de \$ 6.500 millones); iii) las diferencias en ingresos (más de \$ 4.000 millones); iv) el déficit del Banco Central (unos \$ 3.500 millones); y v) otros rubros (por unos \$ 13.500 millones).

Los autores del presente trabajo han realizado una estimación alternativa de estos “ajustes” y han obtenido resultados muy similares. El déficit fiscal consolidado “ajustado” del quinquenio 1996-00 resultó, de acuerdo a esta última estimación, de un promedio del 3,7% del PBI por año, y el déficit nacional “ajustado” del trienio 1991-93 de más de 4,7 puntos del PBI anuales.



Resulta ahora más claro, entonces, que los niveles de deuda “consolidada” admitidos por la administración nacional a principios de los ‘90 no fueron consistentes con el estricto saneamiento fiscal que la realidad argentina demandaba en esos años.

El sendero de solvencia fiscal requerido para cerrar de modo sostenible la brecha de financiamiento y reducir, a largo plazo, el peso de la deuda consolidada en términos de PBI (aun si se supone la obtención de quitas significativas sobre el capital y/o el pago de intereses adeudados), planteará entonces especiales exigencias a la administración y a la política tributarias.

Una vez definidos los senderos de mediano y largo plazo para el gasto público consolidado y su distribución esperada entre los distintos niveles de gobierno, le toca a la gestión tributaria encarar el diseño y la ejecución de programas consistentes y eficaces para alcanzar los niveles de solvencia requeridos, de un modo que permita satisfacer razonablemente también otros objetivos que se fijen en el campo impositivo.

**Cuadro I.13**  
**Déficit Fiscal 1991/2000: Diferencias entre Déficit Oficial y Ajustado**  
**En millones de pesos**

	1991/2000
Déficit Oficial Consolidado	49.644
Déficit Ajustado	<u>108.634</u>
Diferencia entre Oficial y Ajustado	-58.990
<b>Fuentes de las Diferencias:</b>	
• Pagos con Bonos	31.190
• Diferencia de Intereses	6.523
• Diferencia de Ingresos	4.152
• Déficit del BCRA	3.545
• Préstamos Presupuestarios	1.881
• Diferencia de Gasto Primario	864
• Otros	10.834

Fuente: elaboración Lic. Mario Teijeiro en base a información del Ministerio de Economía y del BCRA.

Metodología utilizada para la elaboración del cuadro (síntesis)

- *Dada la ausencia de información oficial sobre la fuente de financiación del déficit, se elaboró una serie sobre la evolución de la deuda neta (deuda bruta con el sector privado, más privatizaciones, menos activos financieros), en base a datos oficiales. De esta forma, se calculó el financiamiento basándose en las variaciones anuales de esa deuda neta calculada.*
- *Se rehizo la evolución del déficit por arriba de la línea del Gobierno Nacional (gastos menos recursos corrientes), ajustando la versión oficial según la evolución de conceptos que no fueron computados (o lo fueron de modo incorrecto) en la misma, tales como pagos de deuda consolidada realizados con bonos, cómputos excesivos de ingresos impositivos, incorrecto registro de gastos y otros.*
- *Se incorporó el resultado de los gobiernos provinciales basándose en la información oficial.*

Nuestro régimen federal plantea complejidades y exigencias político-institucionales adicionales al objetivo del cierre de la brecha consolidada de financiamiento<sup>30</sup>. Resulta claro que la adopción de lineamientos macrofiscales consistentes con las orientaciones de gobierno de mediano y largo plazo y con la coordinación de las reformas fiscales necesarias (entre ellas las tributarias), sólo pueden asegurarse en el marco institucional federal. La reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos parece brindar el marco adecuado y el instrumento más potente para ello. Nos referimos a la secuencia del proceso de construcción institucional federal pendiente, vale decir: un Acuerdo Federal entre el gobierno nacional y las provincias, una nueva Ley-Convenio de vigencia indefinida que precise el marco de la reforma del sistema fiscal federal, y una nueva Institución Fiscal Federal que impulse, administre y controle el cumplimiento de las metas de la reforma.

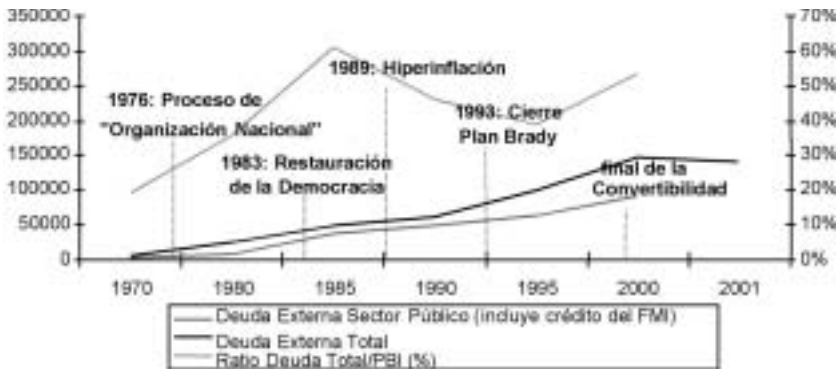
30. Ver la sección e.

#### 4. La dinámica del endeudamiento

En una visión de largo plazo es evidente que, con posterioridad a la última posguerra, el primer gran salto del *stock* de la deuda externa argentina ocurre a partir de 1975<sup>31</sup> y que el segundo se produjo durante los 11 años del régimen de convertibilidad, cuando se duplicó largamente<sup>32</sup>. La progresión de las razones deuda externa total/PBI para algunos de los años clave han sido: 1975 (31.6%); 1984 (48.3%); 1990 (42.6%); 1993 (25.3%, al inicio del “Plan Brady”); y 2001 (48%).

Han sido ya estudiados tanto la dinámica del endeudamiento durante la dictadura militar (1976-83), que poco tuvo que ver con los resultados fiscales, como los diversos efectos que ha proyectado hasta el presente además de las consecuencias de su permanente incremento debido al impacto de los intereses. También se han difundido recientemente importantes análisis acerca de su comportamiento y las lógicas económicas subyacentes bajo el régimen de converti-

**Gráfico I.10**  
**Evolución Deuda Externa Pública y Total**  
**y Razón Deuda Externa Total / PBI**  
**En millones de u\$s**



Fuentes: Banco Mundial y Ministerio de Economía.

\* Desde 1993 en base a metodología nueva de cálculo del PBI

31. Durante el período 1975-84 casi se sextuplicó.

32. Ver Cuadro I.14 y Gráfico I.10.

**Evolución de la Deuda Externa Total  
(pública y privada de mediano y largo plazo, de corto plazo  
y uso del crédito FMI)**

**Cuadro I.14.a**

**En millones de u\$s corrientes y del año 2000**

	<i>I. Sector privado</i>	<i>II. Sector público</i>	<i>III. Deuda de corto</i>	<i>IV. Uso del crédito del</i>	<i>Deuda Externa Total (I+II+III+IV)</i>	
					<i>U\$S corrientes</i>	<i>U\$S del 2000</i>
1970	3.291	1.780	639	0	5.710	25.051
1971	3.410	2.053	687	0	6.150	26.125
1972	3.461	2.293	745	189	6.688	27.476
1973	3.432	2.709	794	210	7.145	26.943
1974	3.460	3.113	839	78	7.491	25.199
1975	3.457	2.956	849	293	7.555	24.090
1976	3.298	3.920	1.020	529	8.767	26.211
1977	3.267	4.188	2.724	419	10.598	29.700
1978	3.102	5.292	3.428	0	11.822	30.399
1979	5.439	6.412	6.911	0	18.762	42.598
1980	6.593	7.979	10.383	0	24.955	50.431
1981	12.166	8.360	12.921	0	33.448	62.061
1982	11.227	13.468	16.521	0	41.216	73.657
1983	10.393	18.627	8.913	1.173	39.106	67.337
1984	10.340	20.825	10.718	1.098	42.982	71.134
1985	4.575	34.447	6.731	2.312	48.066	76.642
1986	4.341	38.165	4.410	2.741	49.657	78.250
1987	1.853	48.249	3.531	3.853	57.487	86.827
1988	1.800	46.736	5.810	3.678	58.024	83.935
1989	1.800	50.262	8.524	3.100	63.687	88.042
1990	1.800	44.707	10.473	3.083	60.064	78.145
1991	1.800	45.450	13.549	2.483	63.282	79.950
1992	2.244	45.551	16.176	2.314	66.286	81.331
1993	6.369	46.153	8.653	3.520	64.695	77.210
1994	13.123	50.618	7.171	4.211	75.124	87.386
1995	16.066	55.228	21.355	6.131	98.780	112.066
1996	19.068	62.518	23.498	6.293	111.377	122.227
1997	23.411	67.063	31.988	5.868	128.330	138.482
1998	27.866	77.222	30.956	5.442	141.485	150.172
1999	27.320	84.506	31.515	4.478	147.819	152.807
2000	26.202	86.600	28.315	5.056	146.173	146.173
2001	-	-	-	-	139.783	137.654

Fuentes: Banco Mundial y Ministerio de Economía.

\* Desde 1993 en base a metodología nueva de cálculo del PBI

**Cuadro 1.14.b**  
**Ratios de Deuda Externa Total a Exportaciones, a PBI y por habitante**

	Deuda Externa Total a Exportaciones (%)	Deuda Externa Total a PBI (%)	Deuda Externa Total por habitante, en pesos del 2000
1970	322,0	19,7	1.072
1971	353,4	23,0	1.098
1972	344,6	29,0	1.135
1973	218,8	18,0	1.093
1974	190,6	20,0	1.004
1975	255,1	32,0	943
1976	223,9	23,3	1.008
1977	187,5	16,3	1.121
1978	184,7	13,5	1.127
1979	240,2	12,9	1.552
1980	311,1	12,0	1.804
1981	365,8	26,5	2.190
1982	540,7	66,0	2.563
1983	499,1	52,9	2.310
1984	530,2	48,3	2.406
1985	572,5	63,5	2.556
1986	725,1	52,7	2.574
1987	903,9	67,4	2.816
1988	615,5	56,3	2.684
1989	664,8	90,6	2.776
1990	486,2	42,6	2.430
1991	528,3	33,4	2.451
1992	541,8	29,0	2.468
1993	493,2	25,3	2.318
1994	474,3	26,7	2.596
1995	471,2	35,2	3.295
1996	467,8	37,6	3.556
1997	485,5	40,2	3.987
1998	535,1	43,5	4.278
1999	633,5	47,9	4.308
2000	553,5	47,2	4.078
2001	525,3	48,0	3.800

Fuentes: Banco Mundial y Ministerio de Economía.

\* Desde 1993 en base a metodología nueva de cálculo del PBI.

bilidad<sup>33</sup>. Por ello nos limitaremos aquí a enfatizar en la progresión de la deuda pública y del servicio de sus intereses durante el período 1990-01.

La deuda pública consolidada (neta de activos financieros) pasó de unos \$ 53.000 millones (77% del PBI) en 1990 a \$ 134.000 millones (50% del PBI) al momento de la caída de la convertibilidad (ver Cuadro I.15 y Gráfico I.10). A ese momento la *ratio* deuda pública/PBI de la Argentina no resultaba muy diferente a los de muchos países desarrollados. Las diferencias que separaban a nuestro país de aquellos eran, sin embargo, dos de gran relevancia: i ) la deuda pública local estaba casi totalmente nominada en moneda extranjera (no emitida por el país), y ii ) el curso macroeconómico local era a todas luces insostenible (no sólo por la acumulación de este tipo de deuda).

La progresión de los servicios de la deuda pública consolidada ha sido notable en el período (ver Cuadro I.16 y Gráfico I.11 a y b). Entre el trienio posterior al “Plan Brady” (1993-96) y el último (1999-01), los servicios se duplicaron largamente en términos de PBI: desde un promedio del 1,6% hasta el 3,4%. Entre 1993 y 2001 se multiplicaron por tres: desde 1,7% hasta 5,3%.

Sólo cabe agregar, a propósito de la notable progresión de la razón endeudamiento público/PBI bajo la convertibilidad, que los argumentos que sostienen que la misma sólo se explica por el nivel del déficit público del período<sup>34</sup> han sido cuestionados con sólidos fundamentos económicos.

En síntesis, el contraargumento pone el acento en la tracción que el creciente endeudamiento ejerció sobre la tasa de crecimiento del PBI. En su ausencia no se hubiera verificado tal crecimiento del PBI (aun considerando la hipótesis de una importante baja de la tasa de interés, como consecuencia del más virtuoso sendero de deuda) ni tampoco hubiera mejorado de modo sustancial la razón endeudamiento/PBI. Esta respuesta afirma, en síntesis, que el régimen de convertibilidad no podría haber subsistido sin la creciente progresión del déficit y el endeudamiento públicos<sup>35</sup>.

33. Damill, 2001, y Basualdo, 2000.

34. Esos argumentos suponen que una evolución de la mencionada razón sustancialmente diferente, en la hipótesis de una mayor virtud fiscal, hubiera permitido asegurar la sustentabilidad macroeconómica.

35. Frenkel y Frenkel, “Una falacia habitual”, La Nación, 2/6/02.

**Deuda Bruta y Neta del Sector Público Nacional**  
**Cuadro I.15.a**  
**En millones de pesos corrientes y del año 2000**

	Deuda Nacional			Deuda Provincial *			Deuda Consolidada			Deuda Consolidada		
	Deuda bruta	Activos Financieros**	Deuda Neta**	Deuda Total *	Deuda con Gob- Nac.	en \$ corrientes	en \$ de 2000****	Deuda Total	en \$ corrientes	en \$ de 2000****	Deuda por habitante en pesos del 2000	Deuda Neta
1990	56.770	3.406	53.364	s/d	s/d	56.770	172.396	53.364	162.053	5.360	5.360	5.039
1991	57.722	3.463	54.259	s/d	s/d	57.722	75.275	54.259	70.759	2.308	2.308	2.169
1992	67.470	4.048	63.422	s/d	s/d	67.470	77.139	63.422	72.511	2.340	2.340	2.200
1993	69.626	4.178	65.448	s/d	s/d	69.626	75.230	65.448	70.716	2.259	2.259	2.123
1994	80.313	4.102	76.211	s/d	s/d	80.313	84.763	76.211	80.433	2.518	2.518	2.390
1995	87.091	6.347	80.744	s/d	s/d	87.091	87.060	80.744	80.715	2.560	2.560	2.373
1996	97.105	6.867	90.238	13.921	2.122	108.905	108.891	102.038	102.156	3.168	2.972	2.972
1997	101.101	6.937	94.164	11.802	389	112.514	110.350	105.577	103.570	3.177	2.982	2.982
1998	112.357	6.852	105.505	13.164	233	125.288	124.416	118.436	117.625	3.544	3.351	3.351
1999	121.877	10.937	110.940	16.565	236	138.206	140.577	127.269	129.471	3.963	3.650	3.650
2000	128.414	8.861	119.553	21.260	158	149.515	149.674	140.654	140.813	4.175	3.928	3.928
2001****	141.252	7.095	134.157	24.708	145	165.815	167.690	158.720	160.522	4.629	4.431	4.431

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

A partir de 1993, según PBI corregido

\* Para la deuda provincial sólo se cuenta con datos oficiales desde 1996.

\*\* Período 1990-1993, estimado.

\*\*\* Acumulado a septiembre 2001.

\*\*\*\* Los valores de deuda de la serie originalmente expresados en valores corrientes, fueron deflactados por el nivel de precios de cada año a través del promedio anual combinado IPC e IPIM, y luego ajustados según los precios del año 2000.

**Cuadro I.15.b**  
**En% del PBI**

	Deuda Nacional		Deuda Provincial*			Deuda Consolidada	
	Deuda Bruta	Activos Financieros**	Deuda Neta**	Deuda Total*	Deuda con Gob.-Nac.	Deuda	Deuda Neta de Activos Fijos.
1990	82%	5%	77%	s/d	s/d	82%	77%
1991	32%	2%	30%	s/d	s/d	32%	30%
1992	30%	2%	28%	s/d	s/d	30%	28%
1993	29%	2%	28%	s/d	s/d	29%	28%
1994	31%	2%	30%	s/d	s/d	31%	30%
1995	34%	2%	31%	s/d	s/d	34%	31%
1996	36%	3%	33%	5%	1%	40%	37%
1997	35%	2%	32%	4%	0,1%	38%	36%
1998	38%	2%	35%	4%	0,1%	42%	40%
1999	43%	4%	39%	6%	0,1%	49%	45%
2000	45%	3%	50%	9%	0,1%	52%	49%
2001***	53%	3%	50%	9%	0,1%	62%	59%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía



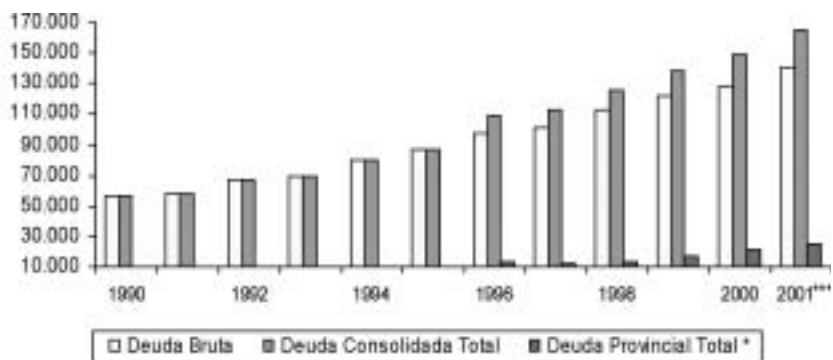
**Cuadro I.15.c**  
**Estructura porcentual**

	Deuda Nacional			Deuda Provincial*			Deuda Consolidada
	Deuda Bruta	Activos Financieros**	Deuda Neta**	Deuda Total*	Deuda con Gob-Nac.		
1990	100	6,0	94,0	s/d	s/d	100	
1991	100	6,0	94,0	s/d	s/d	100	
1992	100	6,0	94,0	s/d	s/d	100	
1993	100	6,0	94,0	s/d	s/d	100	
1994	100	5,1	94,9	s/d	s/d	100	
1995	100	7,3	92,7	s/d	s/d	100	
1996	89,2	6,3	82,9	12,8	1,9	100	
1997	89,9	6,2	83,7	10,5	0,3	100	
1998	89,7	5,5	84,2	10,5	0,2	100	
1999	88,2	7,9	80,3	12,0	0,2	100	
2000	85,9	5,9	80,0	14,2	0,1	100	
2001***	85,2	4,3	80,9	14,9	0,1	100	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

**Deuda Bruta Nacional, Provincial y Consolidada  
Período 1990 - 2001**

**Gráfico I.11.a**  
En millones de pesos corrientes

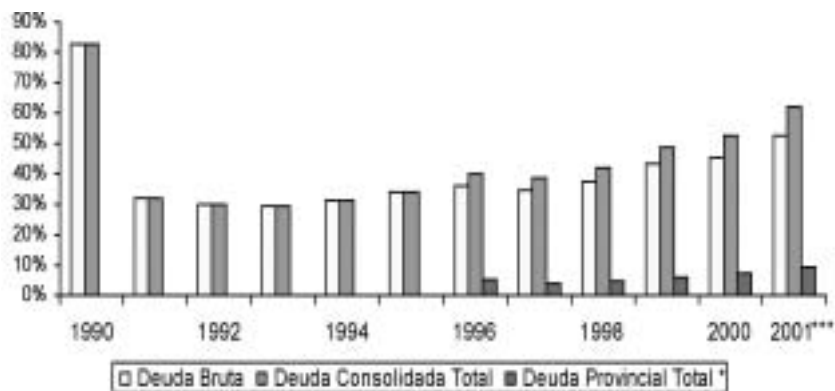


Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía.

\*Para la deuda provincial sólo se cuenta con datos oficiales desde 1996.

\*\*\* El 2001 se refiere al acumulado a septiembre

**Gráfico I.11.b**  
En% del PBI



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía.

\*Para la deuda provincial sólo se cuenta con datos oficiales desde 1996.

\*\*\* El 2001 se refiere al acumulado a septiembre

**Cuadro I.16**  
**Servicios de la Deuda Pública (1)**  
**Nación – Provincias + GCBA – Municipios**  
**En millones de pesos corrientes**

	<i>80-86 en miles de \$</i> <i>87-01 en mill de \$</i>	<i>en % del PBI</i>
1980	0,098	2,6
1981	0,409	5,5
1982	1,539	7,0
1983	4,084	3,7
1984	26,380	3,3
1985	218,660	4,1
1986	287,950	2,9
1987	0,640	2,7
1988	2,480	2,2
1989	96,240	3,0
1990	1,022	1,5
1991	3,296	1,8
1992	5,258	2,3
1993	4,372	1,7
1994	4,513	1,6
1995	5,781	2,1
1996	6,012	2,0
1997*	7,829	2,4
1998*	8,047	2,7
1999**	10,145	3,6
2000**	12,153	4,3
2001**	14,323	5,3

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.

A partir de 1993, según PBI corregido.

(1) Han sido incluidos los intereses devengados por los bocones previsionales y a proveedores, ya que estos se excluyen de los registros de la Secretaría de Hacienda por ser intereses capitalizados.

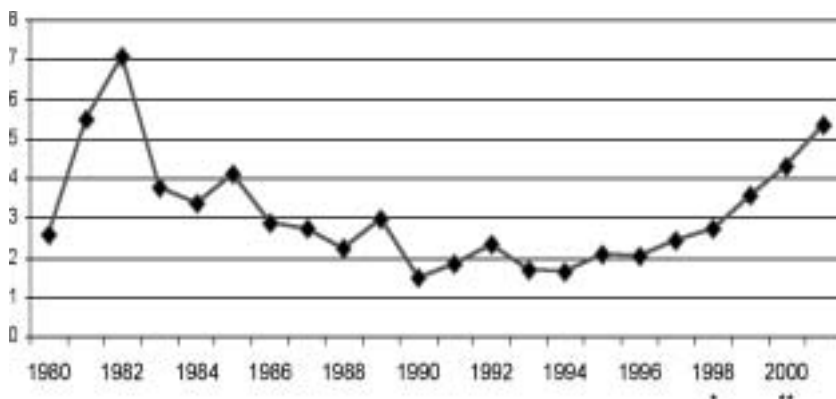
\* Provisorio.

\*\* Estimado.

El derrumbe final de la convertibilidad y la consecuente devaluación han tenido el efecto puntual de duplicar largamente el peso de la deuda pública en términos de PBI, como consecuencia de que casi la totalidad de la misma está nominada en moneda extranjera<sup>36</sup>. Bajo cualquier hipótesis de evolución de los parámetros macro relevantes, lo que

36. Para el caso de la deuda nacional ver 2ª columna del Cuadro I.17.

**Gráfico I.12**  
**Servicios de la Deuda Pública (1)**  
**Nación – Provincias + GCBA – Municipios**  
**En% del PBI**



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica.

resulta evidente es que sería necesaria una radical reestructuración de la deuda (con una muy relevante quita sobre el capital y una reducción del nivel de los intereses) para que pudiesen alcanzarse niveles “estáticos” inmediatos de sustentabilidad en la relación deuda/PBI, similares a los previos a la caída de fines del 2001 (ver Cuadro I.17, I.18, y I.19 sobre endeudamiento público nacional y provincial). Y aun en el caso en que pudiese imaginarse, en un horizonte de mediano y largo plazo, un sendero macroeconómico de firme crecimiento, éste deberá basarse inevitablemente en un alivio sustancial de la carga de la deuda soberana argentina.

Frente a este ineludible requisito que plantea la situación argentina, resulta alarmante la insistencia de poderosos sectores privados (bancos y empresas que logran eco en dirigentes del gobierno de transición) en presionar a favor del agravamiento de la carga pública, para socializar una vez más sus pérdidas. Estos intentos han incluido la alternativa de transferir al Estado nacional, mediante un “seguro de cambio *ex post*”, buena parte de la deuda externa privada de las grandes empresas (con un impacto mínimo eventual del orden de los u\$s 10.000 millones sobre el nivel de la deuda pública, no contemplado en las simulaciones presentadas en los cuadros precedentes).

**Cuadro I.17**  
**Deuda Pública Total Hipotética y Efectiva del Gobierno Nacional (a Septiembre 2001 y Diciembre 2002)**  
**En miles de millones de dólares y% del PBI**

	Septiembre 2001		Estimación 2002	
	Situación antes de Devaluación, Pesificación y emisión de nuevas deudas	Situación antes de la pesificación total de Préstamos Garantizados (a \$/US\$ 1:4) y considerando emisiones adicionales hipotéticas a realizar y deuda provincial transferida	Extensión de la quita "implícita" en la deuda renegociada Fase I (44% al resto de la deuda nacional (excepcionalmente organismos internacionales y emisiones hipotéticas)	Hipótesis sobre quitas
			Quita del 83% sobre la deuda consolidada (incluida la ya negociada Fase I, y exceptuando organismos internacionales y emisiones hipotéticas)	Quita del 96% sobre la deuda nacional (incluida la ya negociada Fase I, y exceptuando organismos internacionales y emisiones hipotéticas)
1. Deuda Pública Total Hipotética (a+b+c+d+e)	141,3	146,1	119,0	74,5
a- Préstamos	42,3	45,3	43,4	41,7
. Organismos Internacionales	38,0	41 (5)	41,0	41,0
. Otros	4,3	4,3	2,40	0,7
b- Letras	3,2	3,7 (6)	2,1	0,7
c- Títulos Públicos	95,8	81,4	58,7	17,9
. Fase I (1)	41,1	30,2	30,0	9,2
. Fase II	45,8	42,3 (7)	23,7	7,2
. Excluidos (2)	8,9	8,9	5,0	1,5
d- Otros	-	1,8	1,0	0,26
. Bono Encaje (3)	-	0,8	0,45	0,1
. Bonos Monetada (Lecyjs)	-	0,96	0,5	0,16
e- Emisiones adicionales hipotéticas a realizar	-	13,9	13,9	13,9
		9,5		





<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesificación Asimétrica (4)</li> <li>- Amparos: diferencia e/US\$ libre y ofical (\$ 3 MM)</li> <li>- Eliminación del CER (\$ 6 MM)</li> <li>- Déficit Consolidado Estimado 2002 (\$ 11 MM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convertidas a \$ 4,5 (TóC promedio de diciembre 02)</li> <li>1,3</li> <li>2,4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9,5</li> <li>0,7</li> <li>1,3</li> <li>2,4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9,5</li> <li>0,7</li> <li>1,3</li> <li>2,4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9,5</li> <li>0,7</li> <li>1,3</li> <li>2,4</li> </ul>
PBI en dólares	266,7	111,9	111,9	111,9
Deuda Pública Total Hipotética en% del PBI	53%	131%	106%	67%
2. Deuda Pública Total Efectiva Estimada sin emisiones adicionales hipotéticas (1 - 1.a)	141,3	132	105	60,6
Deuda Pública Total Efectiva Estimada en% del PBI	53%	118%	94%	54%

Fuente: Elaboración propia en base a Consultora Alpha y Ministerio de Economía.

Las deudas pesificadas en marzo fueron reconvertidas a dólares a un TóC de \$ 2,53 (promedio mensual venta minorista).

Notas:

- (1) En la fase I del canje se incluyen las deudas con bancos, AFJP y tenedores locales; en donde se canjearon títulos públicos por préstamos garantizados.
- (2) Se refiere a parte de la deuda no canjeable (la otra parte la completa la deuda con organismos internacionales) e incluye a los Bradiés por u\$s 8,9 MM.
- (3) El bono encaje de los bancos se refiere al otorgado contra ingreso de reservas legales en el exterior. El monto inicial de u\$s 2 MM fue pesificado a 1,4 más CER.
- (4) Se estima una emisión por compensación a bancos de u\$s 9,5 MM.
- (5) Los acuerdos fiscales de las provincias con la Nación incluyeron el pago de la deuda externa de las provincias con los org. internacionales a cargo de la Nación para el 2002 y 2003.
- (6) El stock de letes a marzo (momento de la pesificación) ascendió a u\$s 6,7 MM, el cual fue pesificado a 1,4 más CER.
- (7) De la fase II total (u\$s 45,8 MM), la porción correspondiente al canje de locales (u\$s 8,4 MM) fue pesificada a 1,4 más CER (\$ 12,4 MM).

**Cuadro I.18**  
**Deuda Pública Provincial**  
**En miles de millones de dólares y% del PBI**

	Septiembre (1) 2001 Situación antes de la Devaluación y Pesificación	Marzo 2002 Luego de la transferencia parcial de deuda provincial al Gob. Nacional
Total Deuda Pública	24,7	8,9
Org. Internac.	2,9	-
Títulos en moneda extranjera	8,9	8,9
Fase I (2)	12,9	-
PBI en dólares	266,7	111,9
Deuda en% del PBI	9%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a Consultora Alpha y Ministerio de Economía

(1) El stock de deuda provincial corresponde a septiembre 2001.

(2) Se refiere al canje de títulos públicos por Préstamos Garantizados.

**Cuadro I.19**  
**Deuda Pública Total Hipotética y Efectiva del Gob. Nacional, Provincial y Consolidada (a Septiembre 2001 y Diciembre 2002)**  
**En miles de millones de dólares y% del PBI**

		Septiembre 2001		Estimaciones 2002	
		Situación antes de eventuales quitas		Hipótesis sobre quitas	
		Deuda Gob. Nacional		Deuda Consolidada (Nacional + Provincial)	
		Deuda Provincial		Alternativa I	
		Deuda Provincial		Alternativa II	
1.	Deuda Pública Total Hipotética Gob. Nacional	141,3	146,1	107,6	68
	Deuda en% del PBI	53%	131%	96%	61%
2.	Deuda Pública Total Gob. Provinciales	24,7	-	5	1,5
	Deuda en% del PBI	9%	-	4%	1,4%
3.	Deuda Pública Total Consolidada Hipotética (1+2)	166	155	70	68
	Deuda en% del PBI	62%	139%	62%	61%
1.	Deuda Pública Total Efectiva Estimada Gob. Nacional, sin emisiones adicionales hipotéticas	141,3	132	105	60,6
	Deuda en% del PBI	53%	118%	94%	54%
2.	Deuda Pública Total Gob. Provinciales	24,7	-	5	1,5
	Deuda en% del PBI	9%	-	4%	1,4%
3.	Deuda Pública Total Consolidada Efectiva Estimada, sin emisiones adicionales hipotéticas (1+2)	166	140,9	62,1	62,1
	Deuda en% del PBI	62%	126%	55%	55%

Fuente: Elaboración Propia en base a Consultora Alpha



## 5. La cuestión federal

Los problemas de la descentralización provincial y la autonomía municipal constituyen, por varias razones, un capítulo clave de la reforma federal pendiente en la Argentina.

En primer lugar, con respecto a los motivos políticos, uno de los fundadores intelectuales del federalismo, Tocqueville, explicó las ventajas del federalismo del siguiente modo: *“El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio. Las pequeñas naciones –explicaba– son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes son fuertes pero tienden al despotismo”*. En la visión de Tocqueville el federalismo era entonces el sistema político ideal para las grandes naciones, al permitir moderar su “tendencia natural” a generar gobiernos fuertes, con inclinación autoritaria, mediante una constelación de poderes locales (provinciales y municipales, en el caso de la Argentina) más pequeños y democráticos.

Nuestro proceso histórico argentino muestra, en segundo lugar, una secuencia de construcción institucional “de abajo hacia arriba”: primero el municipio, durante el período colonial; luego, con la independencia, las provincias (muy especialmente la de Buenos Aires) se constituyeron y afianzaron antes que el propio Estado nacional; la República, por fin, comenzó su camino hace apenas un siglo y medio, cuando fue posible establecer una institucionalidad aceptable para las provincias confederadas. Esta secuencia histórica no aparece hoy reflejada, a pesar de la profundidad de sus raíces, en el funcionamiento concreto de nuestro federalismo. La fortaleza relativa de los tres niveles de gobierno muestra un orden inverso al de su génesis institucional: el municipio, notablemente postergado en su desarrollo, constituye hoy el “eslabón débil” de la cadena federal; le siguen los estados provinciales, debilitados en relación con el poder que exhibieron en la etapa fundacional; mientras que el Estado nacional se fortaleció –hasta el estallido de la crisis, al menos– en términos relativos.

Las transformaciones de largo plazo han resultado, entonces, en un federalismo fiscal muy imperfecto, con graves desbalances. El gobierno nacional concentra desproporcionadas responsabilidades en la recaudación de los ingresos públicos, mientras los gobiernos

subnacionales, sobre todo las provincias, asumen un abanico cada vez más amplio y costoso de funciones –especialmente las del gasto social- sin que se verifique un paralelo crecimiento de los recursos propios<sup>37</sup>.

El modelo de gestión tributaria argentino es el más complejo de los cuatro modelos de la tipología usual: la administración es descentralizada, con participación de todos los niveles de gobierno y, también, con sistemas de coparticipación tributaria y transferencias.

**Cuadro I.20**  
**Consolidado 24 Jurisdicciones Subnacionales**  
**Gasto Financiado con Recursos Propios**

	<i>Recursos Tributarios Propios / Gasto Total</i>
1959	50%
1966	47%
1972	43%
1979	50%
1981	39%
1991	29%
1997	33%
1998	33%
1999	31%
2000	31%
2001*	30%

Fuentes: elaborado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Programa PNUD ARG-93/009 en base a datos de FIEL, Presupuesto de la Administración Nacional 1998, MI y MEyOSP.

\* El dato se refiere al acumulado a septiembre 2001.

Tanto los dos modelos característicos de los países unitarios (administración centralizada única con sistemas de transferencias; y administración centralizada con delegación de responsabilidades tributarias a gobiernos locales) como el modelo federal alternativo (estricta separación de la gestión de cada nivel de gobierno -separa-

37. Ver Cuadro I.20

ción de fuentes- sin sistemas relevantes de coparticipación ni de transferencias) son más sencillos que el nuestro.

Para funcionar adecuadamente, es decir con mínimas distorsiones en las actividades productivas y un financiamiento eficaz y eficiente del gasto público, nuestro modelo requiere un alto grado de descentralización y máximos esfuerzos de coordinación (tanto en el diseño normativo como en la gestión) entre todas las jurisdicciones. La situación de nuestro sistema federal es hoy la contraria: existe un muy bajo nivel de descentralización tributaria, a pesar de una muy alta descentralización del gasto público, y la enorme brecha entre gastos de recursos subnacionales de recaudación propia es cubierta con las transferencias de coparticipación y otros recursos de recaudación nacional. Estas transferencias no responden hoy, desafortunadamente, a ningún patrón razonable, ni de eficiencia ni de equidad territorial o social, sino que son el resultado de un opaco proceso de transacciones políticas federales y urgencias fiscales de la Administración Nacional que se ha extendido durante un cuarto de siglo.

Este desbalance entre las crecientes responsabilidades de gasto y los limitados recursos de recaudación propia de los gobiernos subnacionales<sup>38</sup> tiene serias consecuencias que todos conocemos y sufrimos, en especial:

- los problemas en la solvencia; en otras palabras, los déficit provinciales y municipales, difíciles de cerrar;
- la limitada responsabilidad fiscal de los gobiernos (cuando el gasto no va acompañado del costo de recaudar, es muy difícil generar disciplina);
- la imposibilidad del control democrático por parte de los que pagan los impuestos (cuando el poder recaudador está muy lejos de los ciudadanos y las complejidades de la recaudación y su gasto son indescifrables y poco transparentes, no es posible informarse adecuadamente ni reclamar).

38. Ver Cuadro I.21 y Gráfico I.13

**Cuadro I.21**  
**Evolución de la Estructura de Gastos e Ingresos Tributarios**  
**Administración Nacional y Provincias + GCBA**  
**Base Devengado**

	Gastos Totales <sup>a</sup>		Gasto Total Nac + Prov	Ingresos Tributarios		Ingreso Total Nac + Prov
	Nación	Provincias		Nación <sup>c</sup>	Provincias	
1986	67%	33%	100%	84%	16%	100%
1991	65%	35%	100%	85%	15%	100%
1994	58%	42%	100%	83%	17%	100%
1997	57%	43%	100%	82%	18%	100%
2000	58%	42%	100%	82%	18%	100%

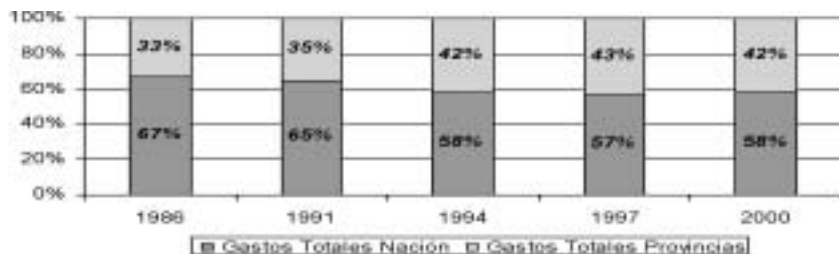
Fuentes: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica y DNIAF.

A/ No incluye municipios.

B/ Se netearon las transferencias corrientes de Nación a Provincias y las de las Provincias a los municipios para arribar a la magnitud de gasto efectuado por cada nivel de gobierno.

C/ Los ingresos tributarios del Gobierno Nacional incluyen ingresos de Seguridad Social.

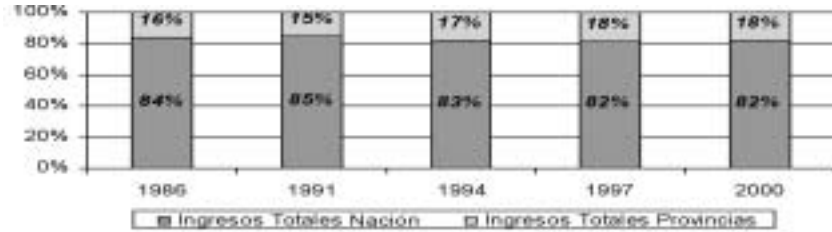
**Gráfico I.13**  
**Evolución de la Estructura de Gastos**  
**Administración Nacional y Provincias + GCBA**  
**Base Devengado**



Fuentes: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica y DNIAF.

Se netearon las transferencias corrientes de Nación a Provincias y las de las Provincias a los municipios para arribar a la magnitud de gasto efectuado por cada nivel de gobierno.

**Gráfico I.14**  
**Evolución de la Estructura de Ingresos Tributarios**  
**Administración Nacional y Provincias + GCBA**  
**Base Devengado**



Fuentes: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica y DNIAF.

Estos desequilibrios estructurales demandan un conjunto de reformas que permita completar el proceso de descentralización del gasto, avanzando en el campo tributario, y mejorar también la coordinación federal tanto en materia normativa como de gestión, y tanto en el plano del gasto como en el de los ingresos y la deuda pública.

La muy crítica coyuntura económica, financiera y fiscal deja -sin embargo- un escaso espacio para el despliegue de los esfuerzos reformistas necesarios. Por una parte, todo el mundo tiende a dedicarse a lo inmediato. Por otra, en las etapas de crisis y en ausencia de liderazgos fuertes, de ideas reformistas adecuadas y de búsqueda de consensos, los actores centrales tienden a volverse más conservadores y reacios al cambio. Además, resulta claro que los procesos de descentralización tributaria -los más relevantes en nuestro caso- son mucho más fáciles de diseñar e impulsar en etapas de bonanza, cuando los ingresos fiscales crecen, debido a que ningún gobernante quiere ceder lo ya adquirido aunque sí están usualmente más dispuestos a aceptar redistribuciones que afecten a los recursos adicionales esperados en el futuro.

### *A. La situación de las provincias*

La inestabilidad y estancamiento económico del período 1975-1990 y el desborde inflacionario tuvieron –como ya se señaló– un letal efecto, no sólo sobre las instituciones fiscales sino también sobre las administraciones tributarias de todos los niveles de gobierno. La adminis-

tración nacional, acuciada por una creciente deuda externa y un sistema previsional colapsado, apeló a la creciente distorsión de los regímenes de coparticipación para solucionar sus urgencias y favorecer a las provincias con las que mantenía cruciales negociaciones políticas o vínculos más estrechos. El efecto conjunto de ambos procesos sobre las provincias -vale decir, el deterioro de las administraciones tributarias y la erosión de las transferencias de coparticipación- puede resumirse del siguiente modo:

- se debilitó la recaudación de los tributos propios;
- el sistema de transferencias se hizo cada vez más arbitrario, desvirtuándose completamente los criterios devolutivos y redistributivos que lo habían caracterizado. Su creciente ineficiencia e inequidad fue la necesaria consecuencia de este proceso;
- en forma paralela, la descentralización hacia las provincias de gastos públicos sociales en educación, salud y servicios -iniciada a principios de los '80- implicó una presión adicional sobre sus recursos tributarios. Como esta transferencia de gastos no tuvo como correlato ninguna descentralización de potestades tributarias, durante los tres lustros de crisis (1975-89) se resintió gravemente el nivel de autofinanciamiento de las provincias: desde el 50% histórico hasta alrededor del 35% de los recursos totales<sup>39</sup>.

Este bajísimo nivel promedio de ingresos tributarios propios -con las provincias más grandes superando el 50%, como Buenos Aires- ubica a la Argentina como un caso extremo de la anomalía llamada, en términos técnicos, “falta de correspondencia fiscal” (entre gastos e ingresos subnacionales y nacionales) o también “desequilibrio fiscal vertical” (entre los distintos niveles de gobierno).

Durante el período de convertibilidad se ha agravado y consolidado el desequilibrio fiscal vertical heredado de los años de inestabilidad cambiaria-monetaria. El progreso de la recaudación propia de las provincias del período 1991-1998 apenas les permitió superar el nivel de la presión tributaria, en términos de PBI, del mejor año de la década pasada (1986) en el marco de las restricciones que impusieron los Pactos Federales firmados con la Administración Nacional.

39. Ver Cuadro I.22

Ninguna iniciativa de descentralización tributaria ha sido impulsada en los últimos años. Por el contrario, las urgencias fiscales o políticas de la administración nacional han avanzado en varias ocasiones sobre las bases impositivas subnacionales. Por otra parte, los fondos transferidos desde la administración nacional han aumentado levemente, en términos de PBI, respecto a la década pasada. Desde el inicio de la Convertibilidad estos fondos también han elevado de modo marginal su participación en el total de la recaudación de la Administración Nacional. Estas tendencias, junto con la acentuación de la descentralización del gasto público verificada durante el período hiperestabilizador, han llevado -en ausencia de acciones destinadas a reforzar el menú tributario provincial- a la consolidación del grave desbalance fiscal vertical heredado de los tiempos de inestabilidad monetaria.

Las provincias, sus municipios y la Ciudad de Buenos Aires tienen bajo su responsabilidad casi la mitad (48%) del gasto público nacional, pero sólo recaudan el 23% de las cargas totales. Los recursos propios de los niveles subnacionales de gobierno apenas representan el 44% de sus ingresos totales, en comparación con el promedio del 71% de los países federales de la OECD y del 62% de Australia, la nación desarrollada de régimen federal que muestra menor correspondencia fiscal.

La recaudación provincial se halla, a su vez, fuertemente concentrada en las cinco jurisdicciones de mayor capacidad fiscal (GCBA y provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), que suman alrededor del 84% de la recaudación total de las jurisdicciones subnacionales. Por ello resulta imprescindible que se aproveche la necesidad de redefinir el régimen de coparticipación vigente para diseñar y acordar -entre la administración nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires- un sendero de descentralización tributaria que tienda a reducir sustancialmente el desequilibrio fiscal vertical.

Resulta necesario destacar, por último, que toda iniciativa relevante para impulsar una mayor descentralización tributaria deberá enfrentar los siguientes obstáculos:

- en tanto descentralización es sinónimo de desarrollo y mejor explotación de los tributos patrimoniales y de los que inciden sobre las ganancias de las personas físicas, los sectores de la población con mayor capacidad contributiva deberán ser afectados;

- como el aumento de la tributación sobre las personas físicas implica gravar las ganancias de capital, el *futuro* sector financiero local deberá adaptarse a circunstancias usuales en el mundo desarrollado y entre los países de desarrollo intermedio (la Argentina dejaría de ser una excepción);
- como esta reforma tiende al ejercicio obligado de la responsabilidad fiscal de las provincias, las conducciones locales de tipo feudal-clientelista se resistirán a ponerla en marcha; incluso las conducciones políticas de las provincias más grandes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires), que objetivamente resultarían más beneficiadas por la reforma, serían reticentes a la “toma de riesgos”;
- por lo anterior, también se resistirán a la reforma los partidos políticos de carácter paternalista-clientelista, que han inspirado las prácticas usuales de la política federal sostenida en los últimos años desde la administración nacional (a través de los ATN, las transferencias sociales y otras vías) y prolongan la subsistencia de las conducciones locales mencionadas en iii);
- la reforma exige, además, una fuerte inversión de recursos políticos (y también financieros, para alinear a los remisos), pero ésta rendirá sus frutos principales a mediano y largo plazo mientras que sus mayores costos políticos serán inmediatos; se requiere entonces, para su impulso, de gran vocación reformista y fuerte liderazgo (tanto en la cabeza de la administración nacional como en las provincias con mayor capacidad fiscal);
- la extrema debilidad política e institucional del gobierno nacional en la presente crisis, y las concepciones predominantes en el FMI acerca de la importancia del respeto de las instituciones locales y, en particular, del proceso decisorio federal, suscitan serias dudas acerca de la efectiva posibilidad en encarar una construcción interjurisdiccional eficaz en el escenario previsible.

### ***B. Los municipios: autonomía y descentralización***

Veamos ahora la situación y perspectiva de los municipios argentinos. Se le otorga aquí mayor espacio que a la de las provincias debido a la menor atención que suele prestarse a este nivel de gobierno, clave



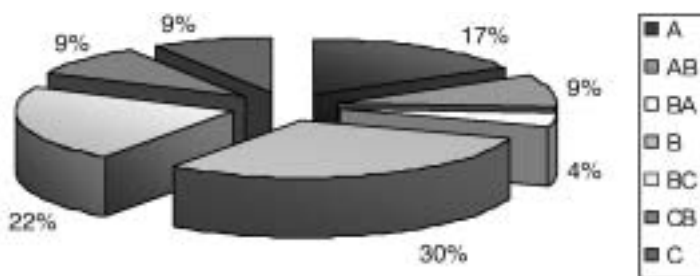
**Cuadro I.22a**  
**Indicador Cualitativo \*: Grado de Autonomía según**  
**Legislación Vigente**

Nota	A	AB	BA	B	BC	CB	C
Cant. de provincias	4	2	1	7	5	2	2
Porcentaje	17%	9%	4%	30%	22%	9%	9%

Fuentes: *Cuadernos de Economía*, N° 56, en base a Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas municipales.

Nota: A: medida de mayor autonomía municipal; C: medida de menor autonomía municipal.  
 \*Para la elaboración del indicador cualitativo (Grado de Autonomía según la Legislación) se seleccionaron diez atribuciones, consideradas como los determinantes más importantes del grado de autonomía de los municipios. Los atributos tenidos en cuenta fueron: la declaración constitucional de autonomía, el derecho de los habitantes del municipio de elegir a sus propias autoridades (Autocefalía), la facultad de los municipios de dictar sus propias normas, el ordenamiento urbano/territorial y la existencia de un tribunal propio (al menos para algunas causas menores).

**Gráfico I.15**  
**Indicador Cualitativo \*: Grado de Autonomía según Legislación Vigente**



Fuentes: *Cuadernos de Economía*, N° 56, en base a Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas municipales.

Nota: A: medida de mayor autonomía municipal; C: medida de menor autonomía municipal.

**Cuadro I.22b**  
**Indicador Cuantitativo: Totalizador de Autonomía Financiera**

<i>Nota</i>	<i>A</i>	<i>AB</i>	<i>BA</i>	<i>B</i>	<i>BC</i>	<i>CB</i>
Cant. de provincias	1	2	2	4	8	6
Porcentaje	4%	9%	9%	17%	35%	26%

Nota: A: medida de mayor autonomía municipal; C: medida de menor autonomía municipal. Fuente: *Cuadernos de Economía*, N° 56, en base a Constituciones provinciales y Leyes Orgánicas municipales.

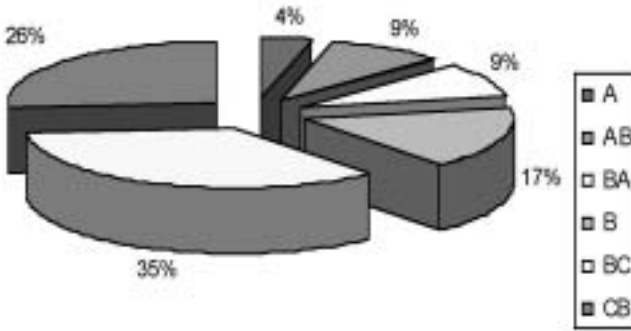
desde la perspectiva de los cambios políticos e institucionales que el país necesita. Primero se hará un repaso de los temas normativos y estructurales, y luego se presentará una muy breve revisión de la evolución del gasto municipal durante la década pasada<sup>40</sup>.

En el plano normativo, la reforma constitucional de 1994 dejó establecida la autonomía del nivel municipal de gobierno, sin menoscabo de la atribución de las provincias de definir su alcance (art. 123). Muchas provincias han actualizado sus constituciones en línea con tal definición; sólo siete jurisdicciones (incluyendo la Provincia de Buenos Aires) no han declarado aún la autonomía de sus municipios. La provincia más grande, Buenos Aires, se ubica en el tercio de las jurisdicciones donde los municipios tienen menor autonomía normativa en términos relativos<sup>41</sup>; los municipios de Mendoza y Santa Fe tienen menos autonomía que los de Bs. As., mientras que los de Córdoba tienen en cambio más autonomía, para completar así la situación de las provincias llamadas “grandes” (en conjunto, éstas se ubican en un rango “intermedio” de autonomía).

40. Ver Basile et al, 2001.

41. Ver Cuadro I.23 tomado, como los siguientes, del citado trabajo de Basile et al, publicado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; Bs. As.

**Gráfico I.16**  
**Indicador Cuantitativo: Totalizador de Autonomía Financiera**



Fuente: Cuadernos de Economía, N° 56.

A: medida de mayor autonomía municipal; C, medida de menor autonomía municipal

Autonomía normativa no es sinónimo, sin embargo, de efectiva autonomía financiera. Si se mide a esta última de acuerdo a la importancia relativa de los ingresos propios municipales respecto del total de los ingresos corrientes, Buenos Aires se alinea a la cabeza junto con Chubut<sup>42</sup> con más del 60% de recaudación propia (contra alrededor del 40% promedio en el resto de las jurisdicciones; es decir, sin incluir a Buenos Aires).

El nivel de autofinanciación de los municipios de Buenos Aires (o sea la relación que muestra el porcentaje de los recursos de origen municipal respecto del total de gastos municipales) es similar: algo superior al 60%, lo que la ubica al tope entre todas las jurisdicciones provinciales (1997) contra un promedio algo inferior al 40% para las restantes<sup>43</sup>.

Vista la cuestión desde el lado del gasto, los municipios bonaerenses concentran algo más de una cuarta parte de las erogaciones totales consolidadas provincia-municipios contra un promedio algo menor, del orden del 23%, para el resto de las provincias. Sólo dos jurisdicciones, Córdoba y Santa Fe, muestran mayor descentralización del gasto<sup>44</sup>.

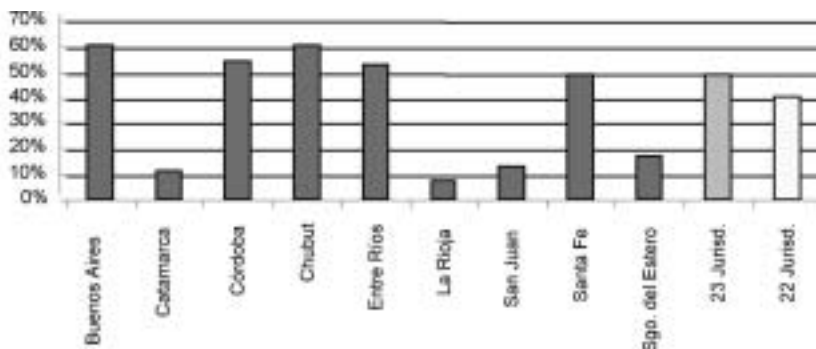
42. Ver Gráfico I.17

43. Ver Gráfico I.18.

44. Ver Gráfico I.19.

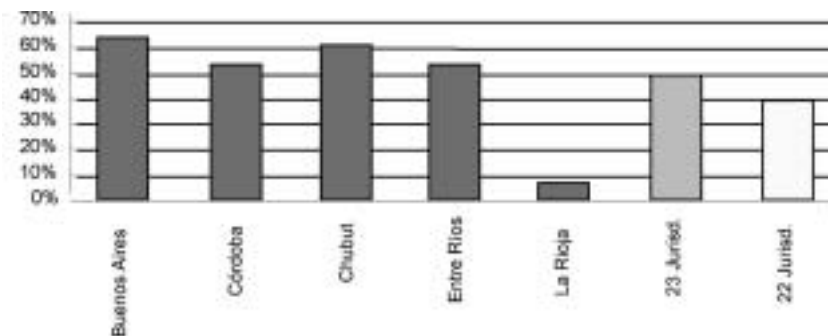
Un indicador que sintetiza todas las variantes relevantes para medir la autonomía financiera ubica, finalmente, a Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe como las provincias con mayor autonomía municipal efectiva.

**Gráfico I.17**  
**Importancia de los Ingresos Propios de algunos Municipios, 1997**



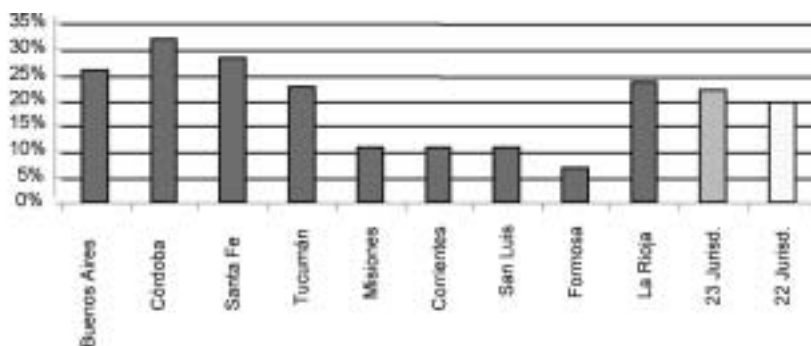
Fuente: *Cuadernos de Economía*, N° 56.

**Gráfico I.18**  
**Autofinanciación, 1997**



Fuente: *Cuadernos de Economía*, N° 56.

**Gráfico I.19**  
**Porcentaje de Gastos Municipales en el**  
**Consolidado Provincia-Municipios, 1997**



Fuente: *Cuadernos de Economía*, Nº 56.

Las conclusiones que resultan de este conjunto de indicadores son entonces:

- Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe -las más importantes provincias- muestran relativamente alta autonomía financiera municipal *efectiva*;
- sin embargo, están muy lejos todavía de un nivel deseable de descentralización;
- el hecho de que algunas de las mencionadas provincias (Buenos Aires, en particular) exhiba una relativamente baja autonomía *normativa*, no ha impedido el avance del proceso de descentralización (tal como se verifica también en los países unitarios del primer mundo que suelen mostrar, sin embargo, un muy alto nivel de descentralización fiscal).

Los municipios argentinos tienen todavía un muy bajo nivel de responsabilidad en materia de gastos e ingresos en comparación con lo que ocurre en los países de desarrollo intermedio y avanzado. Su limitado desarrollo relativo en capacidad de gestión no permite, lamentablemente, esperar cambios relevantes sino a mediano y largo plazo; por esta razón, entre otras, los municipios constituyen el “eslabón débil” del sistema federal.

En cuanto a la segunda cuestión, la de la evolución del gasto municipal consolidado durante la pasada década, se verificaron algunos

cambios (ver Cuadro I.24 y Gráfico I.20). Por un lado, ha habido un muy limitado crecimiento de su nivel, tanto en moneda constante como en relación al PBI. El gasto municipal total ha superado, en moneda corriente, los \$ 8.000 millones en el año 2000 (el 2,8% del PBI), mientras que al comienzo de la década pasada (1991) era de \$ 5.300 millones (el 2,4% del PBI). Es decir, el gasto municipal se mantuvo sustancialmente estable en moneda constante (y aumentó apenas un 17% en términos de PBI), desde los muy bajos valores de partida del final de la crisis de 1989-91.

Por otra parte, la estructura del gasto municipal consolidado tampoco ha cambiado mucho en el período. Los “gastos de funcionamiento” han permanecido en un alto nivel relativo (representan el 34% del total), aunque con alguna reducción en su peso. El “gasto público social” vio en cambio aumentada levemente su importancia (hasta el 53 % del total) así como el “gasto público en servicios económicos” (que hoy pesa un 11%). Importa destacar, por fin, que los municipios mostraron en el año 2000 un nivel de gasto en servicios de la deuda de sólo \$ 127 millones, que representó apenas el 1,6% de su gasto total (una notable diferencia respecto del caso nacional y, aun, del de las provincias).

**Gasto Público de los Gobiernos Municipales**  
**Cuadro I.23.a**  
**En millones de pesos corrientes**

	1991	1995	2000	Variación % 1991-2000	Estructura %
Gasto Total	5.299	6.828	8.003	51,0	100,00%
1. Funcionamiento Del Estado	1.924	2.424	2.713	41,0	33,90%
2. Gasto Público Social	2.923	3.702	4.271	46,1	53,40%
3. Gasto Público en Servicios Económicos	419	656	891	112,6	11,10%
4. Servicios de la deuda pública	33	47	127	284,8	1,60%

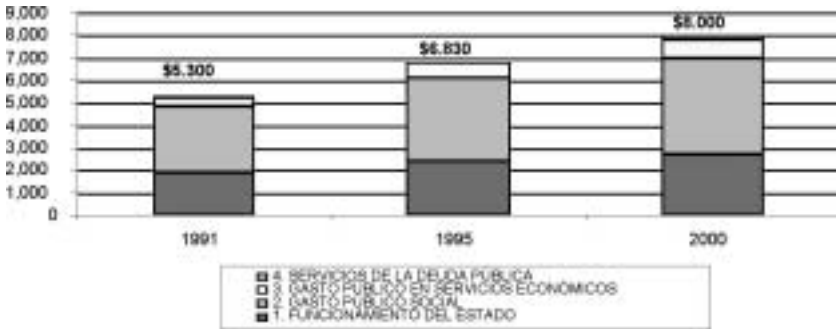
Fuente: Ministerio de Economía

**Cuadro I.23.b**  
En% del PBI

	1991	1995	2000	Variación % 1991-2000
Gasto Total	2,40	2,60	2,80	16,70
1. Funcionamiento Del Estado	0,80	0,90	0,90	12,50
2. Gasto Público Social	1,30	1,40	1,50	15,40
3. Gasto Público en Servicios Económicos	0,20	0,20	0,30	50,00
4. Servicios de la deuda pública	0,02	0,02	0,02	100,00

Fuente: Ministerio de Economía

**Gráfico I.20**  
Gasto Público de los Gobiernos Municipales  
En millones de pesos corrientes



Fuente: Ministerio de Economía

---

## El sistema tributario: cuadro de situación

### 1. La recaudación y la estructura tributaria (1994 - 2001)

#### A. Evolución del nivel de recaudación

Un análisis del sistema tributario argentino sería incompleto si dentro del mismo no se incluyese el papel que tienen las 23 jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante el año 2001 la Argentina experimentó, a escala global, una presión tributaria del orden de los 21 puntos del PBI, de los cuales el 17,3% fue aportado por los tributos nacionales y el 3,7% por los impuestos provinciales (ver Cuadro II.1). En cuanto a su comportamiento respecto al año 2000, los tributos nacionales se redujeron el 7,4%, mientras que los de origen provincial lo hicieron en torno al 9,2%, a pesar de las reformas efectuadas durante el año.

En términos absolutos, el Gobierno Nacional perdió más de \$3.700 millones de pesos que sumados a la pérdida de la recaudación de los gobiernos provinciales, de aproximadamente \$ 980 millones, implicaron una caída de más de \$ 4.500 millones; esta pérdida se habría elevado hasta \$ 7.500 millones si no se hubiese aplicado el impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, que produjo durante el año \$ 2.933 millones de pesos de recursos adicionales.

Según el análisis histórico del promedio del período 1993-2001, del cual existen bases de datos comparables, la recaudación neta total estuvo cercana a los 21 puntos del PBI (20,84%) y alcanzó en el año 2000 el nivel máximo, con el 21,5%, y el mínimo en el año 1996 con el 19,7%. Respecto al comportamiento de los recursos de origen nacional, el promedio osciló para el mismo período en torno al 17,1%,



y para los gobiernos provinciales fue del 3,7% del PBI, encontrándose los máximos y mínimos también en los años 2000 y 1996 respectivamente, indicando un comportamiento homogéneo en las variaciones de los niveles de recaudación generados por ambos niveles de gobierno. En consecuencia no puede afirmarse, frente a los cambios experimentados en el PBI, que las administraciones tributarias provinciales hayan tenido un comportamiento distinto del mostrado por la administración tributaria nacional.

Antes de analizar la evolución de los distintos impuestos, es necesario señalar los resultados producidos durante el ejercicio 2001 cuando la recaudación disminuyó el 7,5% comparada con el año precedente frente a una disminución del 5,2% en el PBI, a pesar de la aplicación de nuevos tributos (Créditos y Débitos Bancarios). Si no se hubiera producido esta modificación, la caída experimentada durante el último año hubiese sido del orden del 13,2% respecto del año 2000.

En los hechos todos los tributos experimentaron caídas en términos absolutos, con la sola excepción de los impuestos internos y de los impuestos al *diesel* y a otros combustibles pesados, poniéndose de manifiesto la fuerte pérdida sufrida en el IVA de más de \$ 3.600 millones de pesos (19,2% respecto al 2000), que se explica no sólo por la caída en el nivel de actividad sino también por la aplicación de los planes de competitividad y de otros créditos contra este impuesto, los que se detallan en el Box I de la siguiente sección<sup>1</sup>.

1. La pérdida de recaudación del IVA aparece sobredimensionada debido a que parte de los ingresos producidos por el tributo se encuentran computados dentro de la recaudación del impuesto a los débitos bancarios, pero debido a la falta de información disponible sobre el origen de los ingresos producidos por este tributo, no es factible conocer la caída efectiva del IVA.

**Cuadro II.1**  
**Presión Tributaria Consolidada**  
**Evolución 1994-2001**  
**En% del PBI**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>I. Impuestos nacionales</b>								
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	2,44	2,51	2,57	2,90	3,21	3,56	3,97	3,97
Personas físicas	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	0,08	0,03
A las Ganancias	0,71	0,75	0,94	0,89	0,96	1,05	s/d	s/d
Premios Juegos de Azar y Concursos Deportivos	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02
Otros	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	(:)
Compañías, sociedades de capital o empresas	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	0,22	0,21
A las Ganancias	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	s/d	s/d
Activos	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(:)	0,01	(:)
Ganancia Mínima Presunta	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros sobre la renta	0,13	0,14	0,10	0,20	0,23	0,30	3,67	3,74
A las Ganancias. Beneficiarios del exterior	0,13	0,14	0,10	0,20	0,23	0,30	-	-
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	3,67	3,74
Aportes y contribuciones a la seguridad social	5,40	4,75	3,95	3,79	3,69	3,55	3,45	3,27
Empleados	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,84
Empleadores	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,18	2,05
Autónomos	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,37
Empleados y empleadores no identificados	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sobre la propiedad	0,14	0,16	0,28	0,21	0,31	0,37	0,44	1,43
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos permanentes sobre el patrimonio neto	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Personas físicas	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Compañías, sociedades de capital o empresas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02



CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos sobre herencias, legados y regalos	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	0,07	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	1,12
Transferencias de Inmuebles	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	( )	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09
Transferencia de Valores Mobiliarios	( )	( )	( )	( )	( )	( )	( )	0,00
Sellos	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuestos no permanentes sobre la propiedad	( )	( )	( )	( )	( )	0,13	0,02	0,01
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29
Bienes personales	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29
Internos sobre bienes y servicios	8,67	8,54	8,73	9,22	9,10	9,03	9,16	8,05
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,63	6,67	5,69
IVA Bruto	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,63	6,67	5,69
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,01	2,05	2,08
Cigarrillos	0,65	0,63	0,62	0,58	0,57	0,61	0,66	0,65
Bebidas alcohólicas	0,01	0,01	0,01	0,01	( )	( )	0,01	0,01
Cerveza	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Bebidas analcohólicas	0,10	0,09	0,04	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03
Vehículos	( )	0,00	0,00	0,04	0,06	0,04	0,01	( )
Combustibles	0,80	0,69	0,86	1,34	1,24	1,27	1,22	1,27
Energía eléctrica	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08
Otros	0,14	0,13	0,07	0,05	0,02	0,02	0,03	0,03
Impuestos sobre servicios específicos	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28
Seguros	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,07	0,04
Telefonía	( )	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
Servicios financieros	( )	( )	( )	( )	( )	0,25	0,30	0,16
Otros	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Otros impuestos sobre bienes y servicios	( )	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	1,12	0,81	0,86	0,99	0,96	0,83	0,73	0,64
Derechos de Importación	1,08	0,77	0,82	0,97	0,93	0,80	0,69	0,58
Derechos aduaneros	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57
Estadística de importación	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01

Derechos de Exportación	0,01	0,02	0,01	(:)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Transacciones cambiarias y otros	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
Otros	0,37	0,38	0,02	0,01	0,04	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,01	0,01
Régimen Simplific. para Pequeños Contribuyentes (Impositivo)	-	-	-	-	0,03	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11	0,11
Recursos cuasitributarios	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros	-	(:)	(:)	0,01	0,01	0,01	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)
<b>RECAUDACIÓN BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>18,14</b>	<b>17,15</b>	<b>16,41</b>	<b>17,13</b>	<b>17,31</b>	<b>17,49</b>	<b>17,88</b>	<b>17,88</b>	<b>17,88</b>	<b>17,48</b>	<b>17,48</b>
Deducciones	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Reintegros a la exportación	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Otros reintegros	0,10	0,08	0,04	0,02	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
<b>RECAUDACIÓN NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>17,70</b>	<b>16,71</b>	<b>16,14</b>	<b>16,90</b>	<b>17,14</b>	<b>17,29</b>	<b>17,67</b>	<b>17,67</b>	<b>17,67</b>	<b>17,28</b>	<b>17,28</b>
<b>II. Impuestos provinciales</b>											
Sobre la propiedad	1,37	1,27	1,25	1,26	1,29	1,27	1,23	1,23	1,23	1,24	1,24
Impuestos permanentes sobre bienes raíces	0,64	0,61	0,60	0,62	0,63	0,64	0,65	0,65	0,65	0,62	0,62
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	0,40	0,35	0,35	0,32	0,33	0,32	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	0,33	0,31	0,30	0,32	0,33	0,32	0,29	0,29	0,29	0,34	0,34
Internos sobre bienes y servicios	2,14	2,02	2,02	2,05	2,19	2,21	2,16	2,16	2,16	2,06	2,06
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	2,14	2,02	2,02	2,05	2,19	2,21	2,16	2,16	2,16	2,06	2,06
Otros	0,26	0,26	0,33	0,41	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,36	0,36
<b>RECAUDACIÓN IMPUESTOS PROVINCIALES</b>	<b>3,76</b>	<b>3,55</b>	<b>3,60</b>	<b>3,72</b>	<b>3,90</b>	<b>3,90</b>	<b>3,81</b>	<b>3,81</b>	<b>3,81</b>	<b>3,66</b>	<b>3,66</b>
<b>RECAUDACIÓN BRUTA TOTAL</b>	<b>21,90</b>	<b>20,71</b>	<b>20,01</b>	<b>20,85</b>	<b>21,21</b>	<b>21,39</b>	<b>21,68</b>	<b>21,68</b>	<b>21,68</b>	<b>21,14</b>	<b>21,14</b>
<b>RECAUDACIÓN NETA TOTAL</b>	<b>21,46</b>	<b>20,27</b>	<b>19,74</b>	<b>20,62</b>	<b>21,04</b>	<b>21,19</b>	<b>21,48</b>	<b>21,48</b>	<b>21,48</b>	<b>20,94</b>	<b>20,94</b>

Fuentes: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): Clasificación del Fondo Monetario Internacional.

## *B. Cambios en la estructura tributaria*

Una característica que se ha venido manteniendo a lo largo de los años sigue siendo el alto grado de concentración de la recaudación en algunos tributos -aunque con una tendencia decreciente-, ya que los tres principales<sup>2</sup> representan el 74% del total en el año 2001<sup>3</sup> y se elevan al 89% si se agregan los impuestos sobre los Combustibles y los Derechos de Importación. Visto en términos de la presión tributaria, los tres principales tributos indicados generaron más de 14 puntos del PBI en 1994 y casi 13 puntos en el año 2001.

Por otra parte se observa que, durante el período indicado, la estructura tributaria argentina ha experimentado sustanciales modificaciones a causa de algunos cambios introducidos al sistema, los que alteraron la participación relativa de los principales tributos.

En primer lugar, se observa una participación creciente de la importancia que tiene el impuesto a las ganancias en el total de los ingresos tributarios a lo largo del período. De una participación del orden del 11% pasó al 19%<sup>4</sup>, es decir que experimentó un incremento de su participación de más del 70%. Analizado su comportamiento en términos del producto (presión tributaria), la presión de este impuesto se incrementó en 1,5 puntos del PBI, pasando de los 2,4% en el año 1994 a casi el 4% del PBI en el año 2001. Esta tendencia se ha venido registrando de manera constante a lo largo de los últimos años y es, de hecho, el único indicio claro de una modificación estructural del sistema tributario, que en valores absolutos equivale a un aumento de más de \$3.500 millones de pesos adicionales entre puntas.

Lamentablemente no resulta factible conocer, debido a insuficiencias estadísticas, la composición de la recaudación de los años 2000 y 2001, razón por la cual no es posible apreciar cuán importantes han sido los cambios en el impuesto a las ganancias que provienen de las personas físicas en contraposición con los provenientes de las empresas. No obstante, respecto a las rentas empresariales puede apreciarse un salto significativo en el año 1997 con respecto a 1996, cuando el

2. IVA, Ganancias y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

3. El porcentaje equivalente en el año 1994 fue del 82%

4. En el año 1990 la participación del impuesto a las ganancias era de sólo del 4% del total.

tributo creció cerca del 30% debido al aumento de la alícuota que pasó del 30% al 33%, y también por el mayor nivel de actividad económica. Asimismo se distingue un segundo salto para este rubro en el año 1999, nuevamente debido al aumento de la alícuota societaria, del 33% al 35%, a partir del 31 de diciembre de 1998.

En segundo lugar, se considera relevante la pérdida de \$4.100 millones, experimentada durante el período en el rubro de aportes y contribuciones a la seguridad social. En dicha caída influyeron tres factores: por una parte, la reforma del régimen de seguridad social que implicó una disminución en el monto recaudado de los aportes personales, por otra, el incremento de la tasa de desocupación y de la ocupación informal, y, por último, la rebaja en el monto de las contribuciones patronales<sup>5</sup>. Relacionado con esto último, se afirma que sólo en el año 1996 la reducción de las tasas de las contribuciones patronales tuvo un costo fiscal de \$2.000 millones, sin que la misma significara un aumento en el número de aportantes ni tampoco un incremento en el salario de bolsillo del sector asalariado. En síntesis, la evolución de estos tributos tuvo un comportamiento inverso, ya que la disminución de su participación en los ingresos tributarios declinó de manera constante a lo largo de todo el período.

En tercer lugar, el impuesto al valor agregado ha tenido un comportamiento disímil a lo largo de los últimos ocho años. Al respecto debe señalarse que, aproximadamente, el 35% de la recaudación del tributo provino de la aplicación del mismo sobre bienes importados, razón por la cual el comportamiento de esta última variable afectó sustancialmente la marcha de su producido. Este porcentaje alcanzó valores de más del 38% durante los años 1997 y 1998, cuando se registraron los picos en materia de apertura importadora; sin embargo, posteriormente declinaron a partir de 1998 de manera sistemática hasta llegar, a fines del año 2001, con un volumen de importaciones de \$27.300 millones sobre base anual. Por otra parte, la recaudación neta del IVA se encontró afectada en relación inversa a la evolución de las exportaciones en función de la aplicación del principio de destino, y,

5. A fin de computar el impacto real de la pérdida de recaudación causada por esta modificación, debería tomarse como base de análisis el año 1993 dado que el nuevo sistema comenzó a operar en julio de 1994 y, por lo tanto, los datos indicados subestiman la pérdida total entre los períodos comparados.

en ese sentido, la situación del comercio exterior en el año 2000 impactó negativamente sobre la recaudación del impuesto, dado que el incremento del saldo de la balanza comercial como consecuencia de la recesión actuó simultáneamente a través de un menor “IVA Importaciones” y un mayor monto de “Devoluciones”.

En lo que respecta a las principales modificaciones del IVA, el incremento de la alícuota del 18% al 21% en abril de 1995, constituye una de las razones de mayor peso del incremento de su recaudación, amén de la apertura externa del país y la variación de los saldos originados a favor de los contribuyentes<sup>6</sup>. La evolución de la recaudación del IVA respecto al PBI ha tenido una tendencia declinante a lo largo de los años, a pesar de los cambios introducidos tanto en el nivel de la tasa como de la base imponible. Mientras que en el año 1994 el tributo produjo 6.8 puntos del PBI, en el año 2001 este porcentaje se redujo a 5.7. El punto de inflexión parece estar en torno al año 1997, en el que se obtuvo un 7% de presión tributaria, cuando comenzó un proceso de declinación que continúa hasta nuestros días. Ello indica una caída sustancial de la productividad de la recaudación de este tributo<sup>7</sup>, que pasó del 37% en 1994 a sólo el 27% en el año 2001. En términos de comparación internacional, se estima que un rendimiento adecuado del tributo por punto de tasa oscila entre el 40% al 45% de la misma. Debido a que las razones que llevan a esta realidad son múltiples -por ejemplo: el aumento de la evasión y de la morosidad, el grado de apertura de la economía, la modificación en la amplitud de la base gravable, etc.-, resulta complejo inducir cuáles son las que han llevado a este comportamiento, pero queda claro que el impuesto ha dejado de ser el pilar central sobre el que se sostuvo la recaudación al comienzo de la década. Un enfoque adicional de esta realidad lo muestra, si atendemos a la relación (cociente) entre la recaudación del impuesto a las ganancias y la recaudación del IVA: mientras que en 1994 fue del 36%, en el año 2001 se incrementó al 70%, hecho que indica su papel cada vez mayor en la estructura tributaria del país.

6. Al respecto puede verse Guillermo Barris y Fernando Martín: «La recaudación del IVA 1994-96», *Revista de la ASAP*, N° 30, Buenos Aires.

7. La productividad del IVA se define como la relación porcentual entre la recaudación y el PBI dividida la tasa del tributo. En otras palabras, es la presión tributaria del tributo por punto de tasa.

Por último, resta señalar algunos aspectos relativos a la evolución de la imposición provincial. Un aspecto destacado de la misma es la gran estabilidad existente de los ingresos obtenidos por el conjunto de las 24 jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en todos los componentes. La imposición sobre los Ingresos brutos<sup>8</sup> durante los ocho años analizados, en los cuales el comportamiento de la economía estuvo sujeto a fuertes cambios, registra una presión tributaria mínima de 2 puntos en los ejercicios 1995 y 1996, y una máxima del 2.2% del PBI en el período 1999, cerrando al año 2001 con algo menos del 2.1%. En ese sentido, se hace notar que los resultados son el producido de los ingresos de todas las jurisdicciones que tienen distinta distribución de los sujetos, distintos hechos imponible, así como exenciones y normas dispares de aplicación que no están armonizadas entre las jurisdicciones. Un comportamiento similar se observa respecto a la recaudación de los impuestos inmobiliarios, que produjo el 0.6% del PBI, y del impuesto sobre la tenencia de vehículos que generó 0.3 puntos del PBI. El único recurso provincial que tiene una tendencia declinante es la imposición sobre los sellos, que ha perdido recaudación especialmente después de la firma del Pacto Fiscal Provincial; esto llevó a la derogación del tributo en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En síntesis, los recursos propios de las provinciales provienen de una manera constante: un 55% del impuesto sobre los ingresos brutos, un 17% del impuesto inmobiliario y un 10%, aproximadamente, del impuesto a los vehículos; el 17% restante proviene de otros instrumentos tributarios que tienen mayor variabilidad.

## **2. La política tributaria durante la convertibilidad: un enfoque estilizado**

### *A. El aprovechamiento del período expansivo (1991 - 1997)*

Desde el inicio de la Convertibilidad hasta el año 1997, la política tributaria estuvo claramente dirigida a lograr la inserción internacio-

8. El impuesto sobre los ingresos brutos puede definirse técnicamente como un impuesto general a las ventas de tipo plurifásico acumulativo.



nal y el aprovechamiento del aumento del consumo interno y las importaciones. Sin entrar en mayores detalles, ello puede observarse en las medidas que fueron tomadas, las cuales tendieron a la eliminación de una serie de impuestos sobre los consumos selectivos, a la generalización de la base imponible y al aumento de las alícuotas en el IVA; mientras que por el lado de la imposición directa se redujeron las tasas sobre la renta personal, igualando su nivel máximo con la tasa empresaria, y se eliminó el alcance sobre los dividendos de acciones. Además, si bien no se implantó el impuesto sobre los capitales y al patrimonio neto de las personas, se continuó con el impuesto a los activos (hasta mediados de 1995) y el impuesto sobre los bienes personales.

Consistentemente, se eliminaron numerosos impuestos distorsivos de poca recaudación, los derechos de exportación y el impuesto a los débitos bancarios, a la vez que se intentó expandir esta política hacia las provincias a través de propuestas de reemplazar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y de Sellos (sólo alcanzado en parte), todo ello con el objeto de mejorar los precios internacionales de los bienes exportables.

Así, el aumento sostenido de la presión tributaria se logró por el montaje de la estructura tributaria sobre impuestos relacionados con el ciclo económico, privilegiando la neutralidad sobre los precios y relegando a un segundo plano los aspectos de equidad del sistema tributario.

### *B. El inicio de la fase recesiva (1998 - 1999)*

La desaceleración del crecimiento del nivel promedio de actividad de los primeros años de Convertibilidad se hizo evidente durante el año 1998, y, en consecuencia, la estrategia de recaudación sobre la fase descendente anunciaba una creciente brecha fiscal.

La reforma tributaria de diciembre de 1998 procuró entonces, continuando el camino hacia la integración internacional, reforzar los recursos del fisco: no sólo se modificaron IVA, Ganancias, y Bienes Personales sino que, además, debió recurrirse a fuentes de financiamiento que implicaban una marcha atrás en el intento de disminuir los efectos distorsionantes del sistema impositivo. Como con-

secuencia se crearon el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, a los Intereses Pagados y al Costo del Endeudamiento Empresarial, el Impuesto a los Automotores, Motos, Embarcaciones y Aeronaves (conocido como Incentivo Docente), y también el Monotributo.

En el IVA se reglamentó la ampliación de la base imponible a la prestación de servicios desde el exterior, a la vez que se redujeron a la mitad las alícuotas de algunos bienes<sup>9</sup>, conjuntamente con la disminución de exenciones en el impuesto, y se eliminó de la categoría de “responsable no inscripto” a las empresas como consecuencia de la reglamentación del “Monotributo”.

En el impuesto a las ganancias, las modificaciones se centraron en darle precisión al tratamiento de las operaciones internacionales en cuanto a:

- la definición de ganancia de fuente argentina;
- la aplicación de las disposiciones previstas para los precios de transferencia y su regulación para las transacciones internacionales;
- la gravabilidad de los dividendos provenientes de sociedades constituidas en el exterior;
- la retención del 35% sobre la distribución de dividendos que excedan las ganancias determinadas para el pago del impuesto;
- el aumento de la alícuota del 33% al 35% de la retención a beneficiarios del exterior;
- la modificación de las presunciones de renta de fuente argentina respecto de los intereses pagados por créditos del exterior, diferenciando entre las procedentes de países cuyos bancos se encuentren o no regulados por el Comité de Basilea;
- la regulación en materia de renta mundial, para posibilitar la aplicación del criterio adoptado en 1992.

A la vez, se realizaron otras modificaciones atinentes a la reducción de la deducibilidad de quebrantos provenientes de contratos derivados, relacionándolas a ganancias emanadas del mismo origen en el mismo año o en los 5 años siguientes, a la vez que se limitó el monto deducible de intereses. Asimismo, se aumentó la tasa aplicable

9. Construcción, carnes, agro y productos frutihortícola, intereses y comisiones de entidades financieras, y otros.

sobre las salidas no documentadas, del 33% al 35%, al igual que la tasa sobre las personas jurídicas y el último tramo agregado en personas físicas con ganancias mayores a \$200.000, quedando el tramo mayor a \$120.000 y hasta el nuevo máximo en 33%.

En materia de *Bienes Personales*, la principal modificación se constituyó en la creación de la figura de “contribuyente sustituto”, quien deberá realizar el pago del impuesto respecto de los bienes en el país pertenecientes a sujetos domiciliados en el exterior por los que tengan codominio, uso, goce, etc.

En cuanto a los nuevos tributos creados en esta reforma, el *Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo del Endeudamiento Empresarial* apuntó más a obtener neutralidad en el impuesto a la renta respecto de proyectos financiados con capital propio o ajeno, que a objetivos recaudatorios. Este impuesto gravó los intereses y gastos financieros de los préstamos y obligaciones negociables otorgados a empresas, en la medida que los mismos eran deducibles del impuesto a las ganancias. Su alícuota variaba del 15% al 35% según los acreedores fueran empresas o personas físicas respectivamente. En el caso de las entidades financieras, se les permitió computar contra la percepción de este impuesto los importes retenidos en concepto de impuesto a las ganancias por intereses girados a ciertos beneficiarios del exterior, lo que constituyó un subsidio o bien a las entidades financieras, o bien a los residentes del exterior, hecho que se manifestó en una mejor tasa de interés después de impuestos.

Sin embargo, como ya fuera mencionado, el estancamiento en el progreso de la administración tributaria y en el ciclo económico llevó a la implementación de tributos que, debido a la necesidad de recursos, se alejaban de los objetivos de neutralidad seguidos desde el inicio de la Convertibilidad.

El *Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta*, al igual que el impuesto sobre los bienes personales, constituyó su base imponible en los activos sin considerar pasivos pero, a diferencia de aquél, los sujetos del impuesto en este caso fueron las personas jurídicas, empresas, explotaciones unipersonales y las personas físicas y sucesiones indivisas titulares de inmuebles rurales. Su denominación proviene del hecho que, a los fines de asegurar la recaudación del impuesto a las ganancias, sólo debe realizarse su pago en la medida que el importe determinado en Ganancias (el cual fue instituido como pago a cuenta

del nuevo impuesto) sea inferior al establecido por el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. La alícuota se fijó en el 1% sobre el total de los activos, y se previó por vía de exención un monto máximo de bienes no sujetos a impuesto de \$200.000, de manera que en caso de superar ese límite se encontrarían gravados la totalidad de los activos. A su vez para minimizar el efecto sobre las inversiones, se previó como no computables los bienes muebles y las construcciones durante los dos primeros años de realizada su inversión.

Por último, claros ejemplos de la desviación hacia la imposición de tipo “cedular” -en teoría de más fácil recaudación aunque a costa de mayores distorsiones e inequidades en la distribución personal de la carga- son el denominado “Impuesto Docente” y el “Monotributo”. El primero, constituye un típico impuesto de emergencia, a través de una alícuota del 1% o 1,5% según el valor de los objetos -automotores, motos, embarcaciones, y aeronaves- del impuesto posean un valor inferior o no de \$20.000.

En cuanto al *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)*, el mismo surgió como una imposibilidad de control sobre el universo de pequeños contribuyentes por parte de la AFIP y como incentivo a la contratación de empleo o bien blanqueo del mismo. Este tributo presume una determinada base imponible en función de indicadores físicos y monetarios, estableciendo sumas fijas de impuesto para diversas categorías, a través de las cuales se cubrían las obligaciones correspondientes al impuesto a las ganancias, al valor agregado, y a los recursos de la seguridad social. Los pequeños contribuyentes podían ser tanto personas físicas, empresas unipersonales, ciertas personas jurídicas, siempre que no se excediesen de los parámetros cualitativos físicos y no presentasen una facturación anual superior a los \$144.000, como así también profesionales cuyo límite se redujera a \$36.000 anuales. Las distorsiones de esta “simplificación” de la recaudación sobre los pequeños contribuyentes pueden distinguirse porque no sólo se pierde la relación de ingresos-carga de tipo personal planteada en el impuesto a la renta, sino que además se atenta contra la neutralidad en los precios toda vez que se reemplaza al IVA por un impuesto acumulativo de monto fijo que no puede deducirse de los valores exportables.

### *C. Un efímero cambio de enfoque (diciembre 1999 - marzo 2001)*

En diciembre de 1999 y luego de diez años, accede al gobierno otro partido político; era necesario entonces demostrar cambios de política, pero bajo el régimen de Convertibilidad los mismos sólo podían manifestarse sobre la Política Fiscal. El déficit fiscal heredado rondaba los u\$s 7.000 millones, y el último trimestre de 1999 mostraba una muy pequeña recuperación del nivel de actividad. En este contexto se lanzó la Ley 25.239 durante la última semana de diciembre, la que se basaba principalmente en un importante aumento en la progresividad de la tributación a la renta a través de la modificación del impuesto a las ganancias, bienes personales, y la creación de un impuesto a las altas rentas de carácter extraordinario y un régimen especial de seguridad social para los empleados del servicio doméstico.

La reforma también introdujo modificaciones al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, sobre el Fondo para el Financiamiento Educativo, al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), a la Ley N° 11.683 de Procedimientos Tributarios y al Código Aduanero (Ley N° 22.415).

#### *i. Impuesto al Valor Agregado*

Se extendió la base del tributo, así se excluyeron de las exenciones los talonarios de cheques, los billetes para viajar en transportes públicos realizados en el país que superaran los 100 Km (quedando el resto de los servicios de transporte gravados al 10,5%), y las colocaciones y prestaciones financieras, aunque posteriormente se estableció que la operatoria bursátil de pases y cauciones no estaría alcanzada. Además, se decidió que la asistencia sanitaria médica y paramédica que brindaran o contrataran las cooperativas, entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga también pagarían la mitad de la alícuota, lo que más adelante se extendió a los servicios de este tipo que prestaran o pagaran los colegios, consejos y cajas profesionales (Ley N° 25.405).

Por su parte, la reforma de la Ley N° 25.360 tuvo el objeto de pro-

mover la inversión<sup>10</sup>; habilitó la posibilidad de tomar los créditos fiscales en carácter de “libre disponibilidad” contra otros impuestos o bien solicitar su devolución, una vez que habiendo transcurrido 12 períodos fiscales constituyeran aún saldos técnicos.

Por último, a través de la Ley N° 25.406, se extendió el reintegro del gravamen a los turistas, agregando a la devolución sobre la compra de bienes también los servicios de hotelería y similares ubicados en las provincias con límites internacionales, y se indicó a su vez que se extendería dicho beneficio a la totalidad del país a partir del 1 de enero de 2003.

## ii. Impuesto a las Ganancias

Se eliminaron total o parcialmente algunas exenciones, vulnerando en parte la progresividad del gravamen. Se destaca la eliminación de la exención sobre las ganancias obtenidas por asociaciones o entidades civiles de carácter gremial que desarrollaran actividades industriales o comerciales, como así también la exención sobre los intereses originados en operaciones de mediación en transacciones financieras entre terceros residentes en el país realizadas por entidades financieras. Además, se excluyeron de las exenciones a los enriquecimientos a título gratuito.

A fin de incrementar la progresividad del tributo sobre las personas físicas, se modificó la escala de alícuotas y se estableció un porcentaje de reducción de los montos computables como deducciones, el cual se incrementaba en función del aumento de la ganancia. Simultáneamente, se amplió la base del impuesto a través de la reducción del mínimo no imponible, las deducciones por cargas de familias, y la deducción especial. También se autorizó la deducción de un porcentaje de los gastos que tuviera el contribuyente en concepto de asistencia sanitaria.

Por último, la Ley N° 25.402 eliminó la exención a los intereses sobre los préstamos que las personas físicas hubieran otorgado a de-

10. Puesto que la breve insinuación de recuperación económica de fines del año 1999 se había transformado nuevamente en fase descendente.

terminados sujetos, excluidas las entidades financieras. Esta medida se complementó con la reducción de la alícuota dispuesta sobre el impuesto a los intereses pagados, la posibilidad de deducir los intereses por créditos hipotecarios hasta \$4.000, y el establecimiento de la gravabilidad sobre los intereses de depósitos bancarios efectuados por empresas.

### iii. Impuesto de Emergencia sobre Altas Rentas

Este tributo, creado a través de la Ley N° 25.239 con el objeto de aportar más progresividad al sistema en su conjunto, se aplicó por única vez a las personas físicas y a las sucesiones indivisas contribuyentes del impuesto a las ganancias. Se gravaron las ganancias netas superiores a \$120.000 obtenidas en 1998 y 1999. La tasa del impuesto fue del 20% y se aplicó sobre el importe del impuesto a las ganancias determinado para el período fiscal de 1999, no pudiendo deducirse del impuesto a las ganancias ni computarse como pago a cuenta de tal gravamen.

### iv. Impuestos sobre Bienes Personales

Con la Ley N° 25.239 se reemplazó la alícuota única del 0,50% por una de igual porcentaje pero a aplicarse sobre los bienes cuyas valuaciones fueran de hasta \$200.000, y otra del 0,75% para los bienes superiores a dicho monto. A su vez, se fijó en el 0,75% el pago único que debían efectuar las personas radicadas en el exterior que poseyeran bienes situados en el país, y se estableció la forma de valuar los títulos valores que no cotizaban en bolsa o mercados del exterior.

En noviembre del año 2000, mediante la Ley N° 25.360, se eximieron del pago del impuesto las acciones emitidas por sociedades anónimas que cotizaran en bolsa o en mercados de valores hasta la suma de \$100.000, siempre que los títulos hubieran permanecido en el patrimonio del sujeto durante todo el período fiscal, con el objeto de fomentar el mercado de capitales.

v. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

Se estableció a los efectos del pago a cuenta de este impuesto en Ganancias, que se debía deducir del cómputo, el impuesto atribuible a los bienes inmuebles situados en el país o en el exterior que no estuviesen afectados a la actividad del sujeto pasivo. Es decir que el impuesto correspondiente a la tenencia de bienes improductivos no podría deducirse.

En concordancia con las medidas adoptadas en el impuesto sobre los intereses pagados, la Ley N° 25.360 extendió a diez años el período durante el cual se podría computar el importe ingresado por este impuesto en el impuesto a las ganancias.

vi. Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial

Se acotó la alícuota general del gravamen de manera que la misma no pudiese exceder un determinado porcentaje sobre el monto de la deuda generada por los intereses pertinentes; y se derogó la norma, que permitía a las entidades financieras computar las percepciones del gravamen contra retenciones del impuesto a las ganancias por intereses girados a beneficiarios en el exterior, corrigiendo la asimetría que existía en el tributo desde su creación.

Por su parte, con el objeto de reducir las distorsiones del impuesto, las leyes N° 25.360 y N° 25.402 dispusieron la disminución gradual de sus alícuotas hasta llegar a su derogación definitiva a partir del 1° de julio de 2002. La primera de estas normas había dispuesto la posibilidad de pago a cuenta del impuesto en Ganancias o Ganancia Mínima Presunta según correspondiera.

vii. Otros tributos

Finalmente, con respecto al resto de los tributos, puede señalarse el aumento de la alícuota del fondo de Educación y Promoción Cooperativa; la incorporación en Internos de champañas, objetos suntuarios, vehículos y motores, embarcaciones de recreo y servicio



de telefonía celular. Se unificó en el 20% la tasa sobre bebidas alcohólicas, se incrementó del 4% al 8% la tasa sobre cerveza, y en la misma proporción lo hizo el impuesto sobre las bebidas analcohólicas.

En cuanto a los cigarrillos, se fijó un impuesto de emergencia del 21% sobre el precio de venta, pero luego fue retornado a su nivel original del 7% en contrapartida al compromiso de mantener el nivel de recaudación por parte de las tabacaleras.

También se elevó a \$0,4865 por litro el impuesto a las naftas de 92 RON, equiparándolas con el resto de las naftas, y se estableció un impuesto diferencial en determinadas ciudades limítrofes que enfrentaban una fuerte competencia por la diferencia en el tipo de cambio. Finalmente, mediante la sanción de la Ley N° 25.361, se autorizó a los sujetos que prestasen servicios de transporte automotor de carga a computar como pago a cuenta de Ganancias, o Ganancia Mínima Presunta, el 50% del impuesto al *gas-oil*.

#### viii. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Se realizaron una serie de modificaciones al régimen que pueden resumirse en los siguientes puntos: se incorporó a las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo; se facultó al PEN en un período de 24 meses a modificar en un 50%, en más o en menos, los parámetros que determinaban las categorías; se exigió en algunas categorías contar con una cantidad mínima de empleados; se excluyó del régimen a los contribuyentes que desarrollaban actividades profesionales y sus ingresos brutos superasen los \$36.000; se fijaron nuevas contribuciones para el pequeño contribuyente con destino al Régimen Provisional Público y al Régimen del Sistema Nacional de Seguro de Salud; y se establecieron las prestaciones de las que gozaría el pequeño contribuyente y sus empleados (en salud o en lo previsional).

Finalmente, con la reforma de la Ley 25.329 se creó un Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, en virtud del cual estos empleados tuvieron acceso a prestaciones previsionales y de salud mediante aportes reducidos, en una escala que estaba en función de las horas trabajadas por el empleado.

### *D. El abuso de la política tributaria: un intento tardío de “devaluación fiscal” (abril - noviembre 2001)*

En marzo de 2001, ya habían renunciado dos ministros de economía. El intento de profundizar la política ortodoxa en materia fiscal para disminuir la tasa de riesgo de *default* sobre la deuda, propuesta por López Murphy, fue rechazada antes de su lanzamiento en un contexto económico que llevaba casi 3 años de recesión.

En este marco de emergencia fiscal, Cavallo asumió con propuestas de política fiscal heterodoxas que avanzaban, en materia tributaria y en la perspectiva de mediano plazo, hacia un sistema basado en dos pilares: un impuesto a las ganancias de las personas y de las empresas, y un impuesto al valor agregado de alícuota inferior a la que se encontraba vigente, eliminando, en gran medida, distorsiones del sistema tributario con el fin de mejorar la competitividad de la economía. Sin embargo, la velocidad con la que se desarrolló la crisis y la consecuente caída de los ingresos públicos obligaron a cambiar el rumbo hacia una nueva ortodoxia. Cavallo realizó entonces numerosas modificaciones tributarias que, en los 8 meses que durara su gestión, lejos de incentivar la producción profundizaron la parálisis de la economía como consecuencia ya no sólo de la escasez de demanda, sino también como producto de la incertidumbre generada sobre la rentabilidad de las inversiones netas de impuestos.

#### i. Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios

Como primera medida en materia tributaria, se creó el Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes (que posteriormente se generalizaría a todos los movimientos bancarios) con el objeto de asegurar la recaudación. Este impuesto se estableció con una alícuota general inicial del 0.25% y con la posibilidad de tomar el impuesto como pago a cuenta del IVA o de Ganancias, y luego del impuesto a la ganancia mínima presunta. A poco más de treinta días de creado el tributo, su alícuota se incrementó al 0.4% permitiéndose tomar como pago a cuenta sólo 0.15 puntos, generándose un impuesto sumamente distorsivo del 0.25% restante, magnitud que se mantuvo constante hasta fines del mes de julio de 2001, cuando se

incrementaron tanto la alícuota general como el pago a cuenta<sup>11</sup> al 0.6% y al 0.35% respectivamente, conjuntamente con la ampliación de la base imponible a prácticamente todos los movimientos bancarios (incluso a los movimientos en efectivo).

Por último, inmediatamente antes de la renuncia del Ministro de Economía y del Presidente de la República, ante la necesidad de captar ingresos se redujo el porcentaje a ser tomado como pago a cuenta del 58% al 10%, y, finalmente, la nueva administración que sucedió eliminó dicha posibilidad. Este impuesto, cuya vigencia se fijó hasta fines de 2002, eludió todo tipo de coparticipación con las provincias creándose con afectación específica a la “preservación del crédito público y la recuperación de la competitividad de la economía”<sup>12</sup>, para afrontar la pérdida de recursos generada por la aplicación de “planes de competitividad sectoriales” diseñados para mejorar la falta de rentabilidad de un gran número de sectores de la economía.

## ii. Planes de Competitividad

Estos “Planes de Competitividad” consistieron en Convenios firmados entre las Cámaras de las distintas actividades empresariales y culturales, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, en los cuales cada una de las partes asumió determinados compromisos que caducarían en marzo de 2003. Por el lado del Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el Decreto 730/01 y sus modificatorios, los sujetos comprendidos podían gozar de todos o de algunos de los beneficios tributarios que se destacan a continuación:

- exención en el impuesto a los intereses y el costo del endeudamiento empresario;
- exención en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta;
- cómputo como crédito fiscal en el IVA, de los montos abonados en concepto de Contribuciones Patronales con destino al Sistema Único de Seguridad Social;

11. Para ese entonces fue extendido también a las contribuciones patronales

12. Éste se sumó así al conjunto de fondos con afectaciones específicas ya existente (Ver Box II)

- cómputo como crédito fiscal en el IVA de los montos de contribuciones previsionales equivalentes al 11% sobre el valor de contrato de los “Actores” (convenios con actividades de base cultural);
- tratamiento como saldo de libre disponibilidad del remanente mensual del impuesto sobre los combustibles líquidos contenidos en las compras de *gas-oil*, realizadas por las empresas de transporte internacional de carga (Dec. 987/01)

Sin embargo, como producto de modificaciones posteriores a la legislación, la gran mayoría de estos beneficios han desaparecido para las actividades industriales, puesto que el impuesto sobre los intereses caducó en julio de 2002, a la vez que la posibilidad de tomar las contribuciones patronales como pago a cuenta de IVA fue derogada por el Decreto 1676/01 del 19 de diciembre de 2001.

### iii. Factor de Convergencia

Adicionalmente y en concordancia con la devaluación fiscal intentada a través de los Planes de Competitividad, el 15 de junio el Ministro anunció el reemplazo de los reintegros a las exportaciones por un Factor de Convergencia, el cual se constituyó en un tipo de cambio devaluado a la razón de la mitad de la diferencia entre la cotización del Euro y el Dólar (que a los valores de entonces representaba una devaluación comercial entre un 7% y un 8%). Como contrapartida, los reintegros se disminuyeron en 8 puntos para mantener la neutralidad en términos extra Mercosur, de manera de no exceder el 35%. Sin embargo, en los hechos, aunque la operatoria resultaba cuasi-neutral para iguales niveles de Reintegro y Factor de Convergencia, el establecimiento de este último eludió las trabas a la protección del comercio dentro del Mercosur, retrotrayendo la situación hacia la de una Zona de Libre Comercio con aranceles del 8% intra-zona.

### iv. Impuesto al Valor Agregado

Simultáneamente con la creación del impuesto a los débitos y créditos, se anunció la primera de una serie de medidas en el IVA que

apuntaban a la generalización del tributo y a la promoción de las actividades productivas. En este sentido, se redujo a la mitad la alícuota para el sector productivo de bienes de capital, y se aplicó el régimen de exportadores a todos los productores de estos bienes en cuanto al tratamiento de los saldos a favor del impuesto, siempre que los débitos se hubieren generado a la alícuota del 21%. Complementariamente, se fijaron en 0% los Derechos de Importación Extrazona sobre determinados bienes de capital, entregándole en compensación a los productores internos certificados de crédito fiscal por el 14% del valor de venta neto de insumos importados a la tasa del 0%. Estos beneficios se suman a los ya otorgados para el sector a través de la Ley 25.360<sup>13</sup>.

En otro carácter, a través de las facultades delegadas, el PEN realizó una serie de ampliaciones de la base para aumentar el rendimiento del gravamen. Así se eliminaron las exenciones a la producción y venta de películas para cine; se limitó sólo a los libros la posibilidad de computar como pago a cuenta de Ganancias y Ganancia Mínima Presunta el 50% del IVA en las compras de papel, y se redujo la exención a los diarios y revistas sólo a la venta al público, quedando gravada el resto de la cadena al 10,5%. Se gravaron las entradas a espectáculos, excluidos los teatrales y los de carácter amateur, y se limitó la exención a las prestaciones personales de los trabajadores de teatro. En el caso de la locación de inmuebles, quedaron exentos exclusivamente los correspondientes a casa habitación, demás inmuebles cuyo alquiler no supere los \$1500 mensuales, aquellos cuyo locatario sea el Estado y los rurales destinados a producción agropecuaria. En el caso de las empresas de radiodifusión se eliminó la alícuota especial del 13%, pasando automáticamente a tributar la alícuota general.

Por otra parte, con motivo de los aumentos en el impuesto sobre el *gas-oil* y la creación de una tasa con afectación específica, se dispuso que los importes ingresados por el impuesto regular puedan ser computados como pago a cuenta del IVA (o alternativamente de Ganancias), por lo cual se eliminó la exención existente en el transporte de menos de 100 Km (quedando gravada toda la actividad de transporte al 10.5%), a fin de posibilitar el mencionado pago a cuenta.

13. Carácter de libre disponibilidad de los saldos técnicos de las compras o producción de bienes de capital que quedaren luego de 12 períodos fiscales de su adquisición.

En cuanto a la reducción de la base del impuesto, puede mencionarse la exención de las prestaciones a todas las obras sociales reconocidas, la posibilidad del pago a cuenta del 100% de impuesto específico a las entradas cinematográficas, y se eliminó la restricción respecto del crédito fiscal originado en la compra de automóviles dentro de los convenios de competitividad hasta el monto equivalente a un precio de \$20.000.

Adicionalmente, con el objeto de fomentar el blanqueo de las transacciones, se estableció una devolución equivalente a 5 puntos del precio neto del impuesto a las operaciones que se paguen con tarjetas de débito correspondientes a salarios, planes sociales y jubilaciones, mientras que para el resto de las tarjetas el descuento sería de 3 puntos.

Con respecto a la relación del impuesto con el comercio exterior se realizaron modificaciones tendientes a agilizar las devoluciones, se facultó al poder ejecutivo para modificar las disposiciones del tributo para que los créditos y débitos fiscales del impuesto se imputen al período fiscal en el que se perciba o pague total o parcialmente el precio de las operaciones gravadas, y se redujo al 50% la alícuota de las importaciones definitivas de bienes de determinadas posiciones arancelarias del Mercosur. Además, se estableció para los exportadores la posibilidad de solicitar la devolución del impuesto en dólares estadounidenses, lo que se constituyó virtualmente en un seguro de cambio gratuito, con el consecuente costo fiscal generado al aumentar el tipo de cambio dentro del nuevo régimen de flotación cambiaria.

Finalmente, dentro de la reforma tributaria lanzada por decreto el último día de la gestión De la Rúa (Dec. 1676 del 19/12/2001) ante el desfinanciamiento manifiesto, entre otras medidas tendientes a recaudar, se eliminó la posibilidad de computar como crédito fiscal del impuesto el 100% de la contribución patronal, lo que constituía el principal beneficio de los planes de competitividad, quedando sólo permitido el cómputo establecido en el anexo del Dec. 814/01 (según localización geográfica), común para todas las actividades independientemente de pertenecer o no a convenios de competitividad.

## v. Impuesto a las Ganancias

En la misma Ley N° 25.414 de delegación de facultades, sancionada inmediatamente después de la creación del impuesto a los débitos y créditos bancarios, se incluyeron en el objeto del gravamen los resultados provenientes de la compra-venta de acciones, títulos, bonos y demás títulos valores, pero simultáneamente se mantuvo la exención para todos los sujetos que los obtuvieron, excepto para comisionistas y similares. De esta manera, aunque en ese momento no se hiciera usufructo de esa base imponible, se abría la posibilidad de gravarla mediante decreto utilizando las facultades delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, lo cual fue aprovechado tan sólo un mes más tarde cuando, a través del Dec. 493/01, se gravaron los resultados provenientes de las operaciones con acciones que no cotizaran en bolsa realizadas por residentes del país o asimilados a tales, aplicando una alícuota tope del 15% cuando las mismas hayan permanecido por más de 12 meses en el patrimonio del inversor. Finalmente, al mismo tiempo que se producía la renuncia del Ministro Cavallo, fue derogada la Ley de facultades delegadas en forma íntegra por el Congreso mediante la sanción de la Ley 25.556, generándose una confusión doctrinaria aún no resuelta acerca de la gravabilidad de los objetos incluidos por aquella norma.

Dentro del primer enfoque heterodoxo de Cavallo, para fomentar el consumo, a finales de junio y mediante el Dec. 860/01 se dio marcha atrás con la modificación en las deducciones del impuesto en las personas físicas (que había aplicado Machinea a través de la Ley 25.329), se aumentó de \$4000 a \$20.000 el monto de intereses deducibles por deudas contraídas por préstamos hipotecarios, y se extendió su aplicación a la compra o ampliación de inmuebles nuevos o usados destinados a casa habitación. Sin embargo, dentro de la reforma del Dec 1676/01 -que como ya se mencionara modifica al IVA, al Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, y a Combustibles- se suspendió la aplicación de las medidas impartidas por el Dec. 860/01 hasta el año 2003.

## vi. Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural

A las modificaciones impartidas mediante la Ley 25.361 de la gestión anterior le siguieron los Decretos 802/01 y 987/01 que ampliaron los beneficios, extendiéndose para el sector agropecuario, la pesca marítima y la minería, y el sector de transporte automotor de carga la posibilidad de computar el 100% del impuesto en las compras de *gas-oil* como pago a cuenta del IVA. Por su parte, el Dec. 802/01 aumentó el impuesto al *gas-oil* fijándose en 15 centavos por litro, y creó una tasa sobre el *gas-oil* de 5 centavos destinada a obras de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de peajes, la cual a través del Dec. 1439/01 se reintegrará cuando el combustible se destine a embarcaciones de la flota nacional pesquera. A su vez se redujo a 38 centavos el impuesto sobre las naftas, pero las restricciones de recursos obligaron a suspender la aplicación de dicha rebaja hasta que, por la reforma del Decreto 1676/01, finalmente se estableció en \$0.43 por litro.

A inicios del mes de noviembre, mediante una batería de decretos, se creó una tasa hídrica equivalente a \$0.05 por litro de nafta y metro cúbico de gas para utilización como combustibles en automotores, con afectación específica a proyectos de infraestructura hídrica para la recuperación de tierras productivas.

Simultáneamente, mediante el Dec. 1396/01 se declaró de interés nacional la producción y comercialización de *bio-diesel*, estableciéndose la exención del impuesto a los combustibles sobre este producto por el plazo de diez años, a la vez que las inversiones para su almacenamiento gocen de tratamiento diferencial en Ganancias en cuanto a su amortización y se eximan de Ganancia Mínima Presunta. El mismo decreto autorizó la utilización del gas licuado de petróleo y lo gravó con una tasa equivalente al 78% del impuesto a las naftas y al 72% del impuesto al *gas-oil*.

## vii. Impuestos Internos

Con respecto a las reducciones introducidas al impuesto sobre los vehículos y como consecuencia del convenio suscripto con el sector automotor, el gobierno se comprometió a dejar sin efecto hasta el 31



de diciembre de 2003 el remanente del impuesto interno que había quedado en la alícuota del 4%, siempre que el precio excediera los \$22.000. Además, como consecuencia del incremento del impuesto a los combustibles que recae sobre el *gas-oil*, *diesel* y *kerosene* que se dispuso a través del Dec. 802/01, se dejó también sin efecto y hasta la misma fecha mencionada el impuesto del 10% a la importación y venta de automotores gasoleros.

#### viii. Contribuciones Patronales

Mediante el Decreto 814/01 se dio marcha atrás con las rebajas de contribuciones en función de la situación geográfica: se estableció una alícuota general del 16%, permitiendo que la diferencia entre ésta y la correspondiente al régimen anterior (discriminación geográfica) se utilice como crédito fiscal del IVA. A su vez, el Dec. 984/01 dispuso que para los exportadores pueda reclamarse devolución, según el Art. 43 de la Ley del impuesto.

Más adelante, la Ley de “déficit cero” elevó al 20% la alícuota, exceptuando de este incremento a las PyMEs; y finalmente, a través del Artículo 80 de la Ley de presupuesto 2002, se adicionó un punto sobre ambas alícuotas destinado al financiamiento del PAMI, no computable como crédito fiscal del IVA, y se restituyó al 6% la contribución patronal para obras sociales. De esta manera, y en virtud del Dec. 1676/01 que eliminó la posibilidad de computar el 100% de las contribuciones para aquellos adheridos a planes de competitividad, todas las empresas sólo pueden computar como crédito fiscal la diferencia entre el 16% o el 20% y la alícuota que les correspondía a través del régimen de discriminación geográfica anterior.

En cuanto a los aportes personales, se redujeron al 5% los montos a pagar por los trabajadores en relación de dependencia por el transcurso de un año hasta el 1 de noviembre de 2002 y pudiéndose extender otro año adicional por parte del P.E.N.

**Recuadro I**

**PAGOS A CUENTA Y CRÉDITOS FISCALES EN EL IVA**

Para una mejor comprensión de la situación actual de la forma de recaudación del impuesto luego de las numerosas y sucesivas modificaciones aplicadas durante el período más reciente, se las expondrá en una clasificación por mecanismo de pago (pago a cuenta o crédito fiscal), con una subdivisión por impuesto.

**a) PAGOS A CUENTA EN EL IVA**

**Impuesto a los Servicios de Radiodifusión**

A partir del año 1999 se permitió computar el 100% del gravamen que recae sobre los Servicios de Radiodifusión a cuenta del IVA.

**Impuesto sobre los Combustibles**

A partir de mediados del año 2001 se establecieron distintos mecanismos de pago a cuenta de este tributo en el IVA, y de esta manera en el presente, los sujetos responsables inscriptos en el IVA que sean productores agropecuarios, mineros o de pesca marítima o presten servicios de laboreo de la tierra, siembra y cosecha y a la minería y a la pesca marítima, así como de transporte público de pasajeros y/o carga terrestre, fluvial o marítima, podrán computar la totalidad del impuesto a los combustibles a cuenta del IVA que estuviera contenido en las compras de *gasoil* efectuadas en el respectivo período fiscal.

A su vez, esta posibilidad es alternativa a la de cómputo como pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias y a la Ganancia Mínima Presunta.

Por su parte, los sujetos inscriptos en IVA que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros podrán computar como pago a cuenta del impuesto al Valor Agregado el remanente no computado en el impuesto a las Ganancias, del impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, contenido en las compras de gas licuado uso automotor y/o gas natural comprimido (GNC).

Por último, a partir de noviembre de 2001, se permitió también computar el impuesto sobre el *gas-oil* que corresponda a las mezclas de *biodiesel* o el *gas oil* aditivado con *biodiesel*, en su totalidad contra el impuesto a las ganancias o IVA alternativamente.

**Impuesto sobre las Entradas de Espectáculos Cinematográficos y Videogramas Grabados**

Este impuesto del 10% sobre las entradas de espectáculos cinematográficos también puede computarse como pago a cuenta del IVA hasta su agotamiento, desde mayo de 2001.

**Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias**

Desde su creación, este impuesto fue dotado de la posibilidad de ser utilizado como pago a cuenta en razón de la fuerte carga y sesgo contra el comercio interior y exterior que reviste. Así se estableció que en determinado porcentaje pudiera contra el pago del impuesto a las ganancias e IVA indistintamente. Finalmente, la caída en la recaudación obligó a sucesivas modificaciones en la operatoria hasta eliminar por completo esta posibilidad desde febrero de 2002. La cronología de estas modifica-



→  
 ciones se muestra a continuación, donde se detallan los porcentajes permitidos de computar como pago a cuenta en cada período:

- 37,5% del impuesto pagado entre el 3/05/01 y el 31/07/01.
- 58% del impuesto pagado a partir del 1/08/01.
- 10% del impuesto pagado a partir del 1/01/02.
- Se deja sin efecto para los hechos imponible que se perfeccionen desde el 18/02/02, inclusive.

#### **b) CRÉDITOS FISCALES EN EL I.V.A.**

##### Contribuciones Patronales y sobre Vales Alimentarios

A partir de la sanción del Decreto 814 de julio de 2001 se permite computar como crédito fiscal la diferencia entre la restitución a los valores originales de la Contribución Patronal del 16% efectivamente abonadas, y las alícuotas que resultaban de las reducciones escalonadas por región geográfica vigentes hasta entonces.

Por su parte, a partir del 1/12/01 los titulares de estaciones de servicios de radiodifusión de televisión, con excepción de los de servicios complementarios, podrán computar como crédito fiscal del impuesto al Valor Agregado las Contribuciones que excedan del que corresponda computar de acuerdo con lo establecido en el Artículo 4° del citado decreto.

Otros conceptos para sujetos comprendidos en los Convenios de Competitividad

Para las empresas editoras de diarios y revistas y de distribuidores representantes de editoriales de dichos bienes, como así también, empresas de transporte de pasajeros y/o carga, los saldos a favor que pudieren originarse como consecuencia del cómputo de los créditos de las contribuciones patronales mencionadas y del 14% sobre vales alimentarios tendrán el tratamiento de saldo técnico y, en el caso de exportadores, se los considerará comprendidos en el régimen de devolución previsto para ellos.

Las empresas de radiodifusión de televisión abierta y las productoras de programas de televisión y películas cinematográficas computarán como crédito fiscal en el IVA los montos abonados en conceptos de Contribución Previsional, equivalente al 11% sobre el valor del contrato de actores, revistiendo también el carácter de saldo técnico los saldos a favor que pudieren originarse

El pago de los derechos excluidos intereses, multas y demás accesorios que las empresas de servicios complementarios de radiodifusión de televisión por cable y satelital, las empresas de servicios de radiodifusión de televisión abierta, las empresas productoras de programas de televisión y películas cinematográficas y los productores y exhibidores de espectáculos artísticos y musicales, efectúen a SADAIC, al Fondo Nacional de las Artes, a ARGENTORES, a A.A.D.I. y a C.A.P.I.F., permitiendo que los saldos a favor que pudieren originarse como consecuencia del cómputo de los referidos créditos tengan el tratamiento de saldo técnico.

Fuente: Elaboración propia en base a DNI AF "Informe sobre la recaudación tributaria, 1<sup>er</sup> trimestre 2002"

Recuadro II

**IMPUESTOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA  
AI 7/5/02**

**- Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural. Ley Nº 23.966, Art. 18) (B.O. 20-8-91) Ley Nº 24699 (B.O 27-9-96)**

El gravamen sobre las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, se distribuye:

- . 21% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- . 79% restante:
  - . 29% al Tesoro Nacional.
  - . 29% a las provincias.
  - . 42% al Fondo Nacional de la Vivienda.

El producido de impuestos que graven en forma específica, el *gasoil*, *diesel-oil*, *kerosene* y el gas natural comprimido se destina a la ANSES.

**- Impuestos a la Energía Eléctrica  
. Ley Nº 23.681 (B.O. 13-7-89)**

El recargo del 6% sobre el precio de venta de la electricidad aplicadas a los consumidores finales se destinará al Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, cuya finalidad única y exclusiva es la atención de la obra de interconexión de la Provincia de Santa Cruz con el Sistema Argentino de Interconexión (S.A.D.I.).

**. Ley Nº 24.065 (B.O. 16-1-92)**

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina:

- a) El 1,26% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios.
- b) El 19,75% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.
- c) El 78,99% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

**- Impuesto Sobre los Bienes Personales Ley Nº 23966, Tít.VI, Art.30.**

En primer término se detrae en forma mensual la suma de \$250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye como sigue:

. 93,73% según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Seguridad Social y de la parte proporcional de los \$45,8 millones mensuales que se distribuye entre las provincias.

- . 6,27% entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**- Impuestos Internos – Seguros**

El producido del impuesto sobre las primas de los seguros que se contratan se destina al Tesoro Nacional.



→ - **Impuesto sobre los Videogramas Grabados Ley N° 17.141, modificada por Ley N° 24.377**

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

- **Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos Ley N° 17.141, modificada por Ley N° 24.377**

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

- **Fondo Especial del Tabaco Ley N° 19.800 y sus modificaciones**

Los importes recaudados se destinan a subsidiar a los productores tabacaleros y otras actividades.

- **Impuesto a los Pasajes Aéreos Ley N° 19.574**

El producido del impuesto sobre la venta o emisión de pasajes al exterior se destina a la Secretaría de Turismo.

- **Impuesto a los Servicios de Radiodifusión Ley N° 22.285 y modificaciones**

El producido del impuesto se destina:

- . 27% al Comité Federal de Radiodifusión.
- . 40% al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- . 13% al Instituto Nacional del Teatro.
- . 20% a Rentas Generales.

- **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) Ley N° 24.977 y modificaciones**

Se distribuye:

- . 70% a la Administración Nacional de la Seguridad Social.
- . 30% a las provincias, de acuerdo a distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación Federal.

- **Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos Ley N° 24625 y modificaciones**

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- **Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria Ley N° 25.413 y modificaciones**

. El 70% se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561.

- . El 30% se coparticipa según Ley de Coparticipación Federal.

- **Tasa sobre el *gas-oil* Decreto N° 802/01 y 976/01**

La Tasa sobre el *Gas-oil* tiene afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes y se destina al Fideicomiso para el Sistema de Infraestructura de Transporte (S.I.T.) creado por Decreto N° 1377/01, que incluye:

1. Sistema Vial Integrado (SISVIAL)
2. Sistema de Transporte Terrestre (SITRANS), que incluye:
  - 2.1. Sistema Ferroviario Integrado (SIFER)
  - 2.2. Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)

El 100% de la Tasa sobre el *Gas-oil* se destina dentro del FIDEICOMISO a:

- a) la constitución de la reserva de liquidez del 3%, según Art. 14, Decreto N° 1377/01, por 5 años a partir del 1/01/02.

b) inversiones en la Red Vial sujeta al SISVIAL. El 60% del 97% restante.

c) el SIFER del SIT. SITRANS. El 40% del 97% restante.

d) el SISTAU del SIT.

De acuerdo al siguiente detalle:

1) Del 100% de la Tasa del *Gas-oil* se detrae el 3% para la constitución de la reserva de liquidez del inciso a).

2) Del 97% restante, se destinará:

2.a) El 60% al SISVIAL, previa aplicación de lo dispuesto a continuación:

. Al pago de las compensaciones a los concesionarios viales conforme a lo previsto en el apartado I que dispone la reducción de tarifas de peaje y III del inciso a) del Art. 23 del Decreto N° 976/01;

. Al pago de las obras en ejecución conforme a lo establecido en el Artículo 12 del Decreto N° 1377/01;

. Al pago de las obras del Anexo II del Decreto N° 1299/00, ratificado por Ley N° 25.414, con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 676/01, en los términos del Artículo 19 del Decreto N° 1377/01.

Luego:

- El 70% en función del índice de asignación por provincia.

- El 30% será destinado a la realización de obras en rutas de jurisdicciones que:

. hayan agotado el monto establecido por provincia y cuando dicha ruta constituya parte de un subsistema interjurisdiccional donde los tramos de la ruta en cuestión, sitios en las provincias contiguas, tengan nivel de servicio, características de diseño, y/o índices de estado superiores al tramo de la jurisdicción en cuestión y, la necesidad de inversión surja de la aplicación de los criterios técnicos y objetivos de determinación de necesidades.

Con posterioridad, se destinarán:

a) Al pago de las compensaciones a los concesionarios viales conforme a lo previsto en el apartado II del inciso a) del Artículo 23 del Decreto N° 976/01, de acuerdo con el cronograma y modalidades de pago que resulten por lo establecido en el Artículo 20 del Decreto N° 1377/01 y, a los usos que disponga la Autoridad de Aplicación.

b) Al pago de compensaciones a los concesionarios viales nacionales y provinciales, no incluidos en el inciso a) del art. 23 del Decreto N° 976/01, cuyos contratos hayan sido suscriptos y debidamente aprobados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Decreto N° 802/01.

El monto de las compensaciones que se paguen desde el Fideicomiso para cubrir la reducción de tarifas de peaje en las concesiones provinciales, de conformidad a lo establecido en el párrafo anterior, se considerarán a cuenta del monto que surja por aplicación de la distribución del 70% por provincia.

2.b) El 40% al SITRANS aplicado al sistema ferroviario de pasajeros y/o carga y para compensaciones tarifarias al Sistema de Servicio Público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción nacional, así como a acciones para favorecer aspectos vinculados a la transformación del sistema de transporte de cargas por automotor de la misma jurisdicción, de la siguiente forma:

. hasta el 65% al SISTAU y por un plazo que no supere los 5 años desde el 22/4/02.

. el resto, hasta el 35% al SIFER.

**- Tasa de Infraestructura Hídrica Decreto N° 1381/01**

El producido de la tasa tiene afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas de recuperación de tierras productivas, mitiga-



→  
ción de inundaciones en zonas rurales avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas y/o a las compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y el mantenimiento de vías navegables y de manera que incida en una sola de las etapas de circulación.

**- Impuesto al Gas Natural y al Gas Licuado de Petróleo Ley N° 25.565, Art. 75**

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la zona sur del país y el departamento Malargüe de la provincia de Mendoza, que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales y b) la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo en las provincias ubicadas en la región patagónica y en el departamento Malargüe de la provincia de Mendoza.

Fuentes: DNIAF, Tributos Vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional, julio de 2002

### E. El “cambio de modelo” (desde enero de 2002)

El fuerte aumento del riesgo de *default* de la deuda soberana derivado de la evolución económica y política no sólo bloqueó el crédito externo sino que revirtió el flujo de capitales, que se evidenció en una salida de cerca de U\$s 20.000 millones durante el año 2001.

Por otra parte, la corrida bancaria-cambiaria del 30 de noviembre de ese año llevó al gobierno a retener los depósitos de los ahorristas del sistema financiero por tiempo indeterminado (más allá de los iniciales anuncios que en 90 días se volvería a la normalidad). Sólo se autorizó a realizar pequeñas extracciones transaccionales, lo cual restringió aun más el crédito y terminó por sumergir a la economía en una depresión sin precedentes.

Luego de la renuncia del Presidente y la asunción de uno provisorio a través de la Asamblea Parlamentaria, se declaró oficialmente el *default* de la deuda<sup>14</sup> y se anunciaron algunas medidas en materia monetaria, social y de ahorro fiscal que, en vista de la falta de apoyo político, llevaron a una nueva renuncia presidencial. La primera magistratura

14. Efectivamente producido bajo la administración precedente. Ver Introducción.

fue asumida entonces, mediante una nueva Asamblea Legislativa, por un segundo presidente provisorio.

En este contexto, mediante la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561, se derogaron la Ley de convertibilidad y la tardía e ineficaz Ley “de intangibilidad de los depósitos”<sup>15</sup>, se “pesificaron” todas las obligaciones sujetas a legislación nacional, se prohibieron todos los tipos de indexación (incluyendo los vigentes desde 1991, en contravención de la propia Ley de convertibilidad) y se intentó suspender los despidos injustificados por 180 días (con la aplicación de doble indemnización en caso de ruptura sin causa del contrato laboral).

En materia tributaria se estableció que los quebrantos causados por la devaluación podían deducirse del impuesto a las ganancias hasta en un 20% anual, y mediante la sanción del presupuesto 2002 se agregó un punto adicional a las contribuciones patronales, sin posibilidad de pago a cuenta, llevando además nuevamente al 6% las contribuciones a obras sociales.

Posteriormente, se derogó la posibilidad de tomar el importe pagado por el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios como pago a cuenta de otros impuestos, una facilidad que ya había sido reducida sólo al 10% mediante el Decreto 1676/01; y se aplicó la tasa reducida del IVA a la miel de abejas a granel (Ley N° 25.525), reglamentando también (mediante el Decreto 261/02) la devolución del impuesto a los exportadores que hubiesen optado por la opción dólar establecida en el decreto 1387/01 (la misma se haría en pesos al tipo de cambio del día en que se hagan efectivas). Además, mediante el Decreto 652/02, se reemplazó la tasa de \$0.05 aplicada sobre el *gas-oil* por un impuesto del tipo *ad-valorem* del 18.5%.

Como consecuencia de la modificación cambiaria, de su repercusión sobre los precios relativos y del estancamiento de las importaciones y del consumo interno, el financiamiento del Estado se sesgó hacia el sector exportador y comenzaron a ser abolidos los subsidios establecidos en los meses previos, cuya intención había sido corregir parte de los perjuicios ocasionados por la sobrevaluación del tipo de

15. La cual, en rigor de la verdad, había sido anulada *de facto* por la instalación del “corralito” de los depósitos.



cambio a un amplio conjunto de sectores productivos. Así, se derogó el régimen transitorio del “Factor de Convergencia”, y mediante la Resolución 56/02 se redujeron a la mitad las alícuotas de reintegros a todas las exportaciones al Mercosur.

En forma paralela, mediante el Decreto 310/02 y la Resolución 11/02 del Ministerio de Economía, se establecieron Derechos de Exportación (netas del valor CIF de las importaciones) del 20% para el petróleo y los productos agropecuarios, y del 5% para el resto de las exportaciones, quedando de esta manera alcanzados por los mencionados derechos la totalidad de los productos exportados. Adicionalmente, se eliminaron los gastos tributarios vinculados a la venta de naftas que se aplicaban a las ciudades limítrofes de Misiones y Formosa.

### *F La situación actual*

Aun sin entrar a considerar la política económica en su conjunto, en el manejo de lo tributario pueden apreciarse incoherencias producto del abuso de los instrumentos impositivos con el afán de alcanzar variados, y muchas veces encontrados, objetivos económicos.

Es evidente, por ejemplo, que en ausencia de política cambiaria y monetaria, y bajo la premisa de sostener la estabilidad de precios, se incentivaba la competencia de productos importados disminuyendo los tributos sobre el comercio exterior, reemplazando su recaudación y la del impuesto inflacionario con el aumento del impuesto al valor agregado. A su vez la decreciente pero lenta desaparición de la inflación de los primeros meses de la convertibilidad, obligaba a la eliminación de todo tipo de impuestos acumulativos para disminuir la pérdida de competitividad que generaba ese contexto en el régimen de tipo de cambio nominal fijo. La recaudación cedida era cubierta mediante el aumento del nivel de actividad, el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y las ampliaciones de bases y alícuotas de los impuestos al consumo. De esta manera, la política de “devaluación fiscal” comenzó a transformarse en el principal objetivo tributario, en un contexto en el que el crédito hacia el sector público (así como para el sector privado) se veía favorecido por las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo, el flujo de capitales hacia América latina

y en particular hacia los “emergentes” más vulnerables como la Argentina, no tardaría en frenarse.

En un principio, la crisis del Tequila obligó al aumento de la presión tributaria como consecuencia de la caída del nivel de actividad, del crédito y también de la inflexibilidad de los gastos del sector público argentino. A su vez, la escasez de financiamiento desalentó el pago voluntario de los contribuyentes y obligó a los gobiernos de todos los niveles a endeudarse en moneda extranjera a tasas crecientes. Mientras tanto, el gobierno nacional continuaba incrementando la presión tributaria y se incumplían los pactos federales que habían impulsado la “devaluación fiscal”.

Los objetivos de la política tributaria ya habían mutado entonces desde la estabilización hacia la promoción de exportaciones; comenzaba a vislumbrarse cada vez más claramente la débil sustentabilidad de la economía y se extendía la preocupación por el nivel de endeudamiento de todos los niveles de gobierno, en especial del nacional.

Agotada la espectacular recuperación de 1997, la Argentina se internó en el camino de reducir la brecha fiscal para mostrar la sustentabilidad del sector público, pero no tuvo éxito. A su vez, la devaluación de los países del Sudeste Asiático, Rusia y, sobre todo, Brasil, complicó incluso más la situación del sector privado, puesto que indujo una restricción aun mayor del crédito y transformó la recesión en una depresión cuya aceleración tornaba inalcanzable el proclamado objetivo de equilibrio fiscal y conducía, en el marco de la convertibilidad, a profundizar la política de “devaluación fiscal” y el déficit.

Como consecuencia de este proceso y luego de la cesación de pagos y la devaluación, el sistema impositivo<sup>16</sup> se encuentra actualmente en plena transición y, en una perspectiva de mediano y largo plazo, debería definirse al menos como incoherente y desarticulado:

- El peso fuerte de la recaudación se encuentra aún basada en el ciclo económico y las importaciones (ya que el IVA continúa sien-

16. Una descripción detallada y actual de los principales tributos podrá encontrarse en el Anexo, de manera de no distraer al lector con las particularidades de estos impuestos.

do el tributo más recaudado) en un contexto en el que la necesidad de divisas para pagar los servicios de la deuda pública demandará un fuerte incremento del saldo de la balanza comercial. En términos macroeconómicos, el superávit comercial implica un menor consumo interno (con menor recaudación tanto por productos nacionales como por importados) a la vez que un mayor volumen de exportaciones (y consecuentemente de devoluciones del IVA en concordancia con el “principio de destino” bajo el cual se articula este impuesto).

- Todas las ventas al exterior se encuentran alcanzadas por Derechos de Exportación, las cuales -si bien presentan escalones según el valor agregado de los bienes gravados- están definidas como de corto plazo (y no se corresponden con la existencia de un IVA-Destino).
- Las fuertes redistribuciones de riqueza generadas por la devaluación no pueden ser captadas por los impuestos patrimoniales, debido a que los mismos carecen de cláusulas de ajuste y porque su importancia recaudatoria es pobre.
- Se retrocedió mucho en términos de simplicidad y eficiencia del sistema, tanto por la adopción de impuestos de fuerte incidencia acumulativa (monotributo, impuesto sobre las transacciones bancarias, y otros) como por la compleja telaraña de mecanismos de “pagos a cuenta” existente en la actualidad.

No obstante, debe insistirse en que el sistema tributario argentino presenta algunos defectos, señalados anteriormente, que van más allá de los resultados del “cambio de modelo” y que requieren de un análisis más detallado y exhaustivo.

### 3. Principales problemas estructurales

En el año 1999 los autores elaboraron un trabajo sobre el Sistema Tributario Federal<sup>17</sup>, en el cual se identificó una serie de problemas

17. Al respecto puede consultarse Jorge Gaggero y Juan C. Gómez Sabaini, “El Sistema Tributario Federal: Diagnóstico y Propuestas”, septiembre de 1999, documento elaborado para la Fund. Gobierno y Sociedad.

nodales que no sólo subsisten en la actualidad sino que en muchos aspectos se han agravado durante los últimos años:

En primer lugar, la *insuficiente capacidad recaudadora* de dicho sistema ha provocado un significativo déficit fiscal consolidado y ha generado una acumulación de deuda pública de un nivel tal que compromete el flujo de financiamiento de la economía en su conjunto.

En segundo lugar, el *desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario* se explica por el excesivo peso de la imposición indirecta en razón de un IVA de alta alícuota general en el ámbito nacional y del impuesto a los ingresos brutos en el ámbito provincial, y por la debilidad estructural notoria de la imposición a las ganancias de las personas físicas y a los patrimonios; sin embargo, en los últimos años se observa un cambio en la participación relativa de ambos tributos que se comenta en el punto 1 del presente capítulo. Este desequilibrio ha llevado, por lo tanto, a conferirle rasgos de regresividad al sistema tributario, afectando la equidad del mismo.

Igualmente perniciosa para el logro de un sistema tributario que tienda a preservar las débiles condiciones de competencia del mercado, ha sido la proliferación de regímenes de promoción de todo tipo, cuya enorme amplitud sólo ha beneficiado a algunos pocos privilegiados en detrimento de la gran mayoría de aquellos que contribuían con el pago de sus gravámenes.

En tercer lugar, la *asimétrica distribución de potestades tributarias y responsabilidades de gasto* consolidada en los últimos años, entre la administración nacional, las provinciales y municipales, ha dificultado el ejercicio de la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales de gobierno.

Por último, la *debilidad de la administración tributaria* no ha conseguido reducir la evasión impositiva y por lo tanto ha limitado la capacidad de financiamiento del sistema, alterando las condiciones de competitividad y tornándolo aun más regresivo, ya que son los sectores de altas rentas los que tienen mayores posibilidades de incumplimiento.

Asimismo, el continuo proceso de modificaciones de la legislación tributaria, los beneficios otorgados a los evasores y morosos, y la proliferación de sistemas de pagos a cuenta y sistemas de créditos cruzados entre tributos, son elementos que han complicado aun más la de por sí débil capacidad de gestión de la administración tributaria.

### A. La solvencia fiscal

El sistema tributario argentino no ha logrado asegurar durante las últimas décadas la solvencia fiscal sostenible que las circunstancias demandan al país. Las mejoras sostenidas en los últimos años en el nivel de recursos -si se lo compara con los niveles característicos de la fase de alta inestabilidad- no parecen resultar suficientes ni calificarse de largoplacistas, pues en su diseño llevan implícitas la no compatibilidad con el modelo exportador ni con el incremento en el ahorro interno, elementos indispensables para hacer frente a sendos pagos de intereses de la deuda pública. En este sentido, el escenario actual está caracterizado por:

- las demandas de muy estricta disciplina fiscal;
- las limitaciones del déficit convencional, como medida de la vulnerabilidad nacional, en un marco de muy alto nivel y velocidad de endeudamiento público nacional y de acumulación de relevantes pasivos contingentes; si bien los presupuestos no muestran a estos últimos, ellos explican la gran brecha que se verifica entre el crecimiento del *stock* de deuda y la sumatoria de los déficit fiscales de los últimos años;
- las demandas de mejora de la competitividad y del nivel de ocupación nacional, desafiados por los altísimos niveles de costo financiero y, en menor medida, por otros factores de costos que reclaman mayor eficacia en la gestión estatal;
- una creciente volatilidad de los mercados financieros y de capitales transnacionales, en un contexto de muy débiles tasas de crecimiento global y fuertes y generalizados niveles de incertidumbre.

La brecha de financiamiento consolidada, que se estima en alrededor de \$16.000 millones para el 2001, remite a la estimación de la brecha de incumplimiento en los distintos niveles de gobierno y al cálculo de la actual brecha consolidada. Así la diferencia entre la presión legal o potencial consolidada y la presión tributaria efectiva, resulta idéntica a la suma de la mora y la evasión impositivas en todos los niveles de gobierno. Junto con la cuestión de la ineficiencia e inequidad del gasto público, el incumplimiento tributario constituye

el más grave problema fiscal de la Argentina. El coeficiente consolidado de incumplimiento de Nación más Provincias resultaría para el año 2000, como mínimo, del 40%, o sea \$37.470 millones y 12.7 puntos del PBI (ver Cuadro II.2).

Como la presión tributaria consolidada Nación - Provincias estimada para 2001 es de 21 puntos del PBI (17,3% para la Administración Nacional y 3,7% para las provinciales), la recaudación potencial consolidada alcanzaría los 36 puntos del PBI, asumiendo constancia de los índices de evasión entre ambos años.

Esta estimación conservadora muestra en toda su crudeza la paradoja tributaria argentina: la presión nominal o legal consolidada no es por cierto reducida (debido a la sobreimposición a los consumos) comparada con la de otros países de desarrollo intermedio, pero el nivel de evasión es extremadamente alto en relación con el predominante en ese mismo grupo de naciones.

**Cuadro II.2**  
**Incumplimiento tributario consolidado (Adm. Nac + Pcias. + GCBA)**  
**Hipótesis conservadora para el año 2000**

Tributos y Cargas	Administración Nacional			Provincias + GCBA			Total consolidado		
	Mill. de \$	% de incumpl.	% del PBI	Mill. de \$	% de incumpl.	% del PBI	Mill. de \$	% de incumpl.	% del PBI
IVA	10.270	34	3,2				10.270	34	3,2
Cargas Previsionales*	8.500	53	3,0				8.500	53	3,0
Otros Tributos	12.000	36	4,2	6.700	40	2,4	18.700	37	6,6
<b>Totales</b>	<b>30.770</b>	<b>40</b>	<b>10,4</b>	<b>6700</b>	<b>40</b>	<b>2,4</b>	<b>37.470</b>	<b>40</b>	<b>12,7</b>

Fuentes: Estimación propia en base a estimaciones oficiales para IVA, cargas previsionales e IIB.

### *B. La neutralidad tributaria*

El sistema tributario federal tiene, además, graves problemas que afectan su neutralidad y limitan su transparencia. La ampliación de la base del IVA no ha encontrado su correlato en la ampliación de la base del impuesto a las ganancias de las personas físicas, que sigue siendo

sumamente limitada y concentra su peso en los ingresos de los asalariados en relación de dependencia. Por el contrario, las rentas del capital son gravadas en algunos casos a nivel societario (por ejemplo, los dividendos), en otros con un impuesto sustituto a nivel empresarial (como es el caso del tributo sobre los intereses pagados), pero como norma general están exentas a nivel de las personas físicas (como los intereses de colocaciones, títulos, bonos, certificados y demás instrumentos financieros).

Por otra parte, deben destacarse los efectos negativos que producen sobre la neutralidad de la imposición y las condiciones de competencia los distintos sistemas de promoción y de incentivos aún vigentes, y que han vuelto a renacer incluso con mayor ímpetu en estos últimos años. En particular, el impacto de los mismos sobre el IVA es muy significativo porque este impuesto representa cerca del 90% del total de los \$320 millones de costos teóricos de promoción de empresas industriales (Decreto 2054/92) estimados para el año 2002, mientras que otros \$ 690 millones se dejan de recaudar a través de promoción no industrial, liberación para las compras y ventas de Tierra del Fuego, Planes de Competitividad, y otros de menor significación. La pérdida de recaudación final de este impuesto representa la mitad de los \$ 9.000 millones (3,1% del PBI, y casi una quinta parte de la recaudación de impuestos nacionales) de Gastos Tributarios otorgados a través de todos los impuestos nacionales, tanto mediante regímenes de promoción como a través de tratamientos establecidos en las respectivas leyes (ver Cuadro II.3).

En términos de importancia le siguen los Gastos Tributarios que afectan al Impuesto a las Ganancias, donde los regímenes de promoción sólo representan el 5% del costo estimado para el tributo, mientras que resultan destacables los tratamientos preferenciales de los que goza el Estado, fundamentalmente en lo referido a la exención sobre los intereses de títulos públicos y préstamos bancarios.

Por último, en orden descendente en cuanto a su magnitud, debe situarse la recaudación cedida en el impuesto sobre los combustibles (diferencia entre el impuesto a las naftas respecto del *gas-oil*), los referidos a las Contribuciones a la Seguridad Social (tanto por su tratamiento por zona geográfica, como por la reducción en 33% y

50% de las alícuotas por ampliar la planta de empleados por tiempo indeterminado), el impuesto a la ganancia mínima presunta (a través de la exención para Planes de Competitividad), los derechos de importación (promoción para Tierra del Fuego y actividad minera), el impuesto sobre los bienes personales (en cuanto a la exención a partir de diciembre de 2001 de todos los depósitos efectuados en entidades financieras), e Impuestos Internos (en cuanto a la alícuota diferencial sobre las bebidas analcohólicas según sea su contenido de jugo de fruta). Para finalizar, debe hacerse especial mención a la creación de un conjunto de Bonos y Certificados de Crédito Fiscal para ser utilizados contra el pago de cualquier impuesto nacional, y que tendrían una incidencia de más de \$ 450 millones durante el 2002.

Los efectos perniciosos de estos sistemas promocionales son varios: implican una enorme complejidad y encarecimiento de los procesos de administración y gestión de los impuestos, incrementan el coeficiente de evasión de los que sufren competencia desleal, al no estar controlados eficazmente generan un sistema orientado a la estafa y una red de corrupción que afecta a las administraciones provinciales y al gobierno central, y, al estar limitados a unas pocas jurisdicciones subnacionales hacen caer sobre el peso de las restantes este enorme drenaje que distorsiona el sistema de transferencias federales.

En síntesis, los actuales sistemas de promoción tienen un perverso efecto sobre la equidad horizontal del sistema tributario ya que hacen recaer la mayor imposición necesaria sobre los sectores gravados, alteran las condiciones de competencia doméstica y, por consiguiente, disminuyen el impulso exportador que debería tener el país al reducir los beneficios relativos *vis à vis* la producción doméstica.



**Cuadro II.3.**  
**Total de Gastos Tributarios**  
**Estimaciones para el 2002 (Presupuesto Nacional)**

<i>IMPUESTO</i>	<i>Millones de \$</i>	<i>% del PBI</i>	<i>% del total</i>
TOTAL	8.991	3,07	100,0
- En normas del Impuesto	7.075	2,42	78,7
- En regímenes de promoción	1.916	0,65	21,3
IVA	4.128	1,41	45,9
- En normas del Impuesto	3.148	1,07	35,0
- En regímenes de promoción	980	0,33	10,9
GANANCIAS	2.140	0,73	23,8
- En normas del Impuesto	2.041	0,70	22,7
- En regímenes de promoción	99	0,03	1,1
COMBUSTIBLES	1.180	0,40	13,1
- En normas del Impuesto	1.180	0,40	13,1
CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	626	0,21	7,0
- En normas del Impuesto	626	0,21	7,0
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	245	0,08	2,7
- En regímenes de promoción	245	0,08	2,7
DERECHOS DE IMPORTACIÓN	140	0,05	1,6
- En regímenes de promoción	140	0,05	1,6
BIENES PERSONALES	52	0,02	0,6
- En normas del Impuesto	52	0,02	0,6
INTERNOS	27	0,01	0,3
- En normas del Impuesto	27	0,01	0,3
BOÑOS Y CERTIFICADOS DE CRÉDITO FISCAL CONTRA CUALQUIER IMPUESTO	452	0,15	5,0
- En regímenes de promoción	452	0,15	5,0

Fuentes: DNIAF, 2002 Gastos Tributarios, informe de página web: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

### *C. La equidad distributiva*

La fuerte concentración de los recursos tributarios en la imposición a la producción, el consumo y en otras cargas fácilmente trasladables a los costos ha impuesto un sello de fuerte regresividad al sistema.

Este desequilibrio debe ser corregido, no sólo para alcanzar una mayor equidad sino también porque atenta contra el cumplimiento

voluntario de las obligaciones impositivas y tiene, además, impactos macroeconómicos negativos sobre el nivel de demanda de bienes y la inversión real, entre otros.

Como señala un estudio realizado sobre la situación argentina en 1997<sup>18</sup>, la regresividad deriva de una distribución de la carga tributaria concentrada en los estratos más ricos, combinada con una distribución inicial del ingreso aun más concentrada en esos estratos. El tramo de ingresos inferiores (primer decil) estaría sujeto a una presión tributaria promedio del 33,62%, mientras que el tramo superior (décimo decil) soportaría una de apenas el 25,3% de su ingreso disponible (ver Cuadro II.4).

Los resultados obtenidos en el estudio indican que como consecuencia de la política tributaria aplicada por el conjunto del Sector Público Argentino en el período reseñado, los niveles inferiores de renta después de haber pagado los impuestos tuvieron una disminución en el total de ingreso disponible, resultando éste menor a la situación existente antes del pago de tributos. Asimismo, los sectores de altos ingresos mejoraron su participación en el total de ingresos después de haber pagado el impuesto.

En el Gráfico II.1 se muestra la comparación de la incidencia distributiva de los impuestos en términos de curvas de concentración. Allí, en concordancia con lo que demuestran los índices de desigualdad, la curva de Lorenz (concentración del ingreso) post-impuestos se encuentra más cercana a la perfecta desigualdad que la curva de los ingresos pre-impuestos; en otras palabras, el sistema tributario empeora la distribución del ingreso.

La regresividad del sistema tributario argentino se explica por la fuerte ponderación que tienen los tributos de mayor regresividad (IVA, aranceles, combustibles e internos) y la leve regresividad de varios otros impuestos (trabajo, ganancias de empresas e ingresos brutos), mientras que los impuestos claramente progresivos (ganancias de personas físicas, y bienes personales) son poco importantes en la estructura de tributación. En el Cuadro II.5 se muestra claramente el grado de progresividad por impuesto que se manifestaba en el año 1997.

18. Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D.A., "Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en La Argentina", *Anales del Congreso Tributario del año 2001*, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, Buenos Aires.

Cuadro II.4  
Incidencia Tributaria  
Año 1997

CONCEPTOS	TOTAL	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
Ingreso familiar disponible (en millones de pesos)	245.901,86	2.988,69	5.468,68	8.022,37	10.341,79	13.405,60	16.449,79	21.982,84	28.223,14	40.929,86	98.089,09
Distribución por deciles del ingreso bruto	100,00%	1,22%	2,22%	3,26%	4,21%	5,45%	6,69%	8,94%	11,48%	16,64%	39,89%
Recaudación tributaria (en millones de pesos)	63.824,06	1.004,37	1.606,66	2.314,03	2.852,55	3.658,21	4.433,80	5.731,09	7.257,40	10.167,67	24.798,28
Distribución por deciles del impuesto	100,00%	1,57%	2,52%	3,63%	4,47%	5,73%	6,95%	8,98%	11,37%	15,93%	38,85%
Ingreso familiar disponible después de impuestos	182.077,80	1.984,33	3.862,02	5.708,33	7.489,24	9.747,39	12.015,99	16.251,75	20.965,74	30.762,19	73.290,82
Distribución por deciles del ingreso neto	100,00%	1,09%	2,12%	3,14%	4,11%	5,35%	6,60%	8,93%	11,51%	16,90%	40,25%
Presión tributaria con respecto al ingreso bruto	25,98%	33,61%	29,38%	28,84%	27,58%	27,29%	26,95%	26,07%	25,71%	24,84%	25,28%
Cantidad de hogares	9.537.940	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794	953.794
Ingreso medio por hogar (en pesos)	25.781,44	3.133,48	5.733,61	8.411,01	10.842,79	14.055,03	17.246,69	23.047,78	29.590,40	42.912,68	102.840,96
Ingreso medio por hogar después de impuestos	19.089,85	2.080,46	4.049,11	5.984,87	7.852,05	10.219,59	12.598,10	17.039,06	21.981,42	32.252,45	76.841,35
Impuesto pagado por hogar (en pesos)	6.691,60	1.053,02	1.684,50	2.426,14	2.990,74	3.835,43	4.648,59	6.008,72	7.608,98	10.660,23	25.999,61
Incidencia diferencial Consumo de los hogares (en pesos)	100,00%	129,48%	113,19%	111,13%	106,27%	105,14%	103,85%	100,45%	99,07%	95,71%	97,40%
Distribución por deciles del consumo	197.126,12	3.971,03	5.950,99	8.077,95	9.840,81	12.547,80	14.539,04	18.745,66	23.397,93	32.169,80	67.885,12
Presión tributaria con respecto al consumo	100,00%	2,01%	3,02%	4,10%	4,99%	6,37%	7,38%	9,51%	11,87%	16,32%	34,44%
	32,38%	25,29%	27,00%	28,65%	28,99%	29,15%	30,50%	30,57%	31,02%	31,61%	36,53%

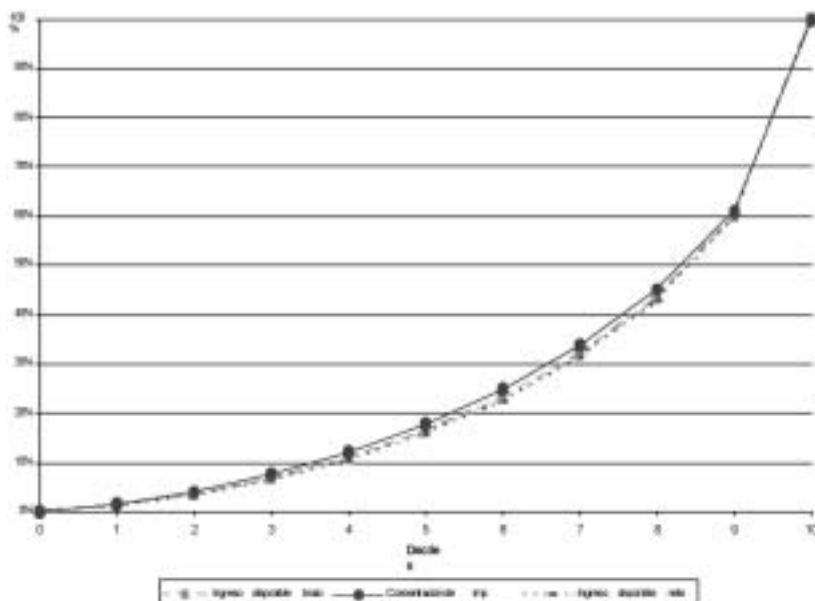
Fuentes: Elaboración propia en base a datos de DINAIF, DNCNFP, DNIPGS, AFIP, ANSES y Oficina Nacional de Presupuesto

**Cuadro II.5**  
**Distribución de los impuestos por niveles de ingreso**  
**Carga impositiva: porcentaje del impuesto que aporta cada decil**  
**Año 1997**

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Decil 1</b>	<b>Decil 2</b>	<b>Decil 3</b>	<b>Decil 4</b>	<b>Decil 5</b>	<b>Decil 6</b>	<b>Decil 7</b>	<b>Decil 8</b>	<b>Decil 9</b>	<b>Decil 10</b>
Ganancias de personas físicas	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,79%	97,21%
Ganancias soc. y benef. Exterior	100,00%	1,01%	1,59%	2,17%	2,90%	3,73%	4,34%	6,29%	9,65%	16,31%	52,00%
<b>Total de Ganancias</b>	100,00%	0,69%	1,09%	1,50%	2,00%	2,57%	2,99%	4,33%	6,64%	12,10%	66,10%
Aportes y contribuciones a seg. Social	100,00%	0,85%	1,77%	3,55%	4,67%	6,29%	8,34%	10,97%	12,82%	16,82%	33,92%
Bienes personales y Patrimonio Neto	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	96,47%
Capitales y Activos	100,00%	1,01%	1,59%	2,17%	2,90%	3,73%	4,34%	6,29%	9,65%	16,31%	52,00%
Inmobiliario Provincial	100,00%	1,50%	3,08%	4,19%	4,42%	5,74%	7,26%	8,74%	11,50%	17,01%	36,56%
Inmobiliario Municipal	100,00%	1,35%	3,10%	4,21%	4,25%	5,56%	7,23%	8,52%	11,39%	17,21%	37,18%
Automotores P Provincial y Municipal	100,00%	0,79%	1,33%	2,14%	3,27%	4,77%	6,48%	8,25%	13,60%	20,10%	39,27%
<b>Total de Patrimonios</b>	100,00%	1,14%	2,36%	3,27%	3,64%	4,85%	6,29%	7,63%	10,71%	16,33%	43,78%
Valor Agregado	100,00%	2,01%	3,02%	4,09%	4,98%	6,35%	7,33%	9,46%	11,83%	16,29%	34,63%
Internos Unificados	100,00%	2,59%	4,22%	5,99%	6,47%	7,46%	9,19%	10,92%	13,54%	15,50%	24,12%
Combustibles líquidos	100,00%	1,35%	2,09%	3,13%	4,18%	5,64%	7,23%	9,30%	13,13%	18,67%	35,26%
Energía eléctrica	100,00%	1,75%	3,05%	4,14%	4,70%	6,05%	7,32%	9,12%	11,68%	16,67%	35,52%
Ingresos Brutos Provincial	100,00%	1,61%	2,53%	3,68%	4,60%	5,94%	7,10%	9,31%	11,72%	16,42%	37,08%
Inspección, Seguridad e Higiene Municipal	100,00%	1,61%	2,53%	3,68%	4,60%	5,94%	7,10%	9,31%	11,72%	16,42%	37,08%
<b>Total Bienes y Servicios</b>	100,00%	1,88%	2,87%	4,00%	4,88%	6,24%	7,37%	9,49%	12,05%	16,55%	34,65%
Derechos de importación	100,00%	3,55%	5,07%	5,74%	6,78%	7,53%	8,65%	10,42%	12,01%	15,22%	25,03%
Estadística de importación	100,00%	3,78%	5,35%	5,97%	7,01%	7,67%	8,73%	10,48%	11,96%	15,00%	24,05%
<b>Total Comercio Exterior</b>	100,00%	3,58%	5,11%	5,77%	6,81%	7,55%	8,67%	10,42%	12,01%	15,19%	24,89%
<i>Impuestos restantes y otros</i>	100,00%	2,01%	3,02%	4,10%	4,99%	6,37%	7,38%	9,51%	11,87%	16,32%	34,44%
<b>RECAUDACION TRIBUTARIA NETA</b>	100,00%	1,57%	2,52%	3,63%	4,47%	5,73%	6,95%	8,98%	11,37%	15,93%	38,85%
<b>INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE</b>	100,00%	1,22%	2,22%	3,26%	4,21%	5,45%	6,69%	8,94%	11,48%	16,64%	39,89%
<b>CONSUMO MEDIO DEL HOGAR</b>	100,00%	2,01%	3,02%	4,10%	4,99%	6,37%	7,38%	9,51%	11,87%	16,32%	34,44%

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de DNIAF, DNCFP, DNPFGS, AFIP, ANSeS y Oficina Nacional de Presupuesto

**Gráfico II.1**  
**Incidencia distributiva de los impuestos. Año 1997**



#### *D. La distribución de potestades tributarias*

En la Argentina existe un muy bajo nivel de descentralización tributaria, a pesar de haberse producido una muy alta descentralización del gasto público (ver Cuadros II.6 y II.7). La enorme brecha entre gastos y recursos subnacionales de recaudación propia es cubierta con las transferencias de coparticipación y otros recursos de recaudación nacional (ver Cuadro II.8 y II.9). Las grandes cuestiones federales pendientes son, entonces, la reforma sustancial del sistema de transferencias federales, para tornarlo eficiente y equitativo, y, sobre todo, la adopción de incentivos y caminos apropiados para aumentar la autonomía tributaria subnacional, reduciendo a la vez la masa coparticipable.

Este último tema, el de la descentralización tributaria, no ha sido aún incorporado seriamente a la agenda política nacional, a pesar de que su avance resulta vital para construir una democracia efectiva, asegurar una mayor responsabilidad y gobernabilidad en

todas las jurisdicciones, y avanzar hacia una estructura tributaria más equitativa y consistente con nuestras necesidades de desarrollo.

En síntesis, sólo un diseño fiscal federal consistente e instituciones federales de coordinación eficaces permitirán a nuestro país dar un salto relevante de calidad en materia de armonización, coordinación y mejora del cumplimiento tributario.

**Cuadro II. 6**  
**Evolución de la estructura de gastos e ingresos tributarios**  
**Administración Nacional y Provincias+GCBA <sup>a</sup>**  
**(en% del total)**

Año	Gastos Totales <sup>b</sup>		Ingresos Tributarios	
	Nación	Provincias	Nación <sup>c</sup>	Provincias
1986	67%	33%	84%	16%
1987	69%	31%	85%	15%
1988	70%	30%	85%	15%
1989	73%	27%	87%	13%
1990	68%	32%	84%	16%
1991	65%	35%	85%	15%
1992	61%	39%	83%	17%
1993	58%	42%	83%	17%
1994	58%	42%	83%	17%
1995	59%	41%	83%	17%
1996	59%	41%	82%	18%
1997	57%	43%	82%	18%
1998	57%	43%	81%	19%
1999	58%	42%	81%	19%
2000	58%	42%	82%	18%

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Programación Económica y la DNIAF.

Notas: <sup>a</sup> No incluye municipios.

<sup>b</sup> Se netearon las transferencias corrientes de Nación a Provincias y las de las Provincias.

<sup>a</sup> Los municipios para arribar a la magnitud de gasto efectuado por cada nivel de gobierno.

<sup>c</sup> Los ingresos tributarios del Gobierno nacional incluyen ingresos de Seguridad Social.

**Cuadro II.7**  
**Gasto Público primario consolidado**  
**En% del PBI**

<i>Nivel De Gobierno</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997*</i>	<i>1998*</i>	<i>1999**</i>	<i>2000**</i>	<i>2001**</i>
Nación	15,0%	15,2%	14,4%	13,7%	13,6%	14,5%	13,8%	14,6%
Provincias+GCBA	12,2%	12,4%	11,5%	11,4%	12,0%	13,1%	12,6%	13,4%
Municipios	2,8%	2,6%	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%	2,8%	2,9%
Consolidado	30,0%	30,3%	28,3%	27,7%	28,3%	30,5%	29,2%	30,9%

Fuentes: Dirección de gastos Sociales Consolidados y Secretaría de Política Económica.

\* Datos provisorios.

\*\* Datos estimados.

**Cuadro II.8**  
**Estructura tributaria, por niveles jurisdiccionales, año 2000**  
**(En porcentaje del total recaudado por todas las jurisdicciones)**

<i>Impuesto</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Provinciales</i>	<i>Municipales</i>	<i>Total</i>
Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	18,4%	0,0%	0,0%	18,44%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	15,8%	0,0%	0,0%	15,84%
Patrimonios	2,0%	5,7%	0,0%	7,79%
Internos sobre Bienes, Servicios y Transacciones	42,6%	10,1%	0,0%	52,67%
Ccio.Exterior y Transacciones Internacionales	3,4%	0,0%	0,0%	3,39%
Otros Recursos	0,6%	1,8%	0,3%	2,82%
Deducciones	-1,0%	0,0%	0,0%	-0,95%
Total presión tributaria neta	82,0%	17,7%	0,3%	100,00%

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF).

**Cuadro II.9**  
**Consolidado 24 jurisdicciones subnacionales**  
**Gasto financiado con recursos propios**

<i>Año</i>	<i>Recursos Tributarios Propios/Gasto Total</i>
1959	0,50
1966	0,47
1972	0,43
1979	0,50
1981	0,39
1991	0,29
1997	0,33
1998	0,33
1999	0,31
2000	0,31

Fuentes: Elaborado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Programa PNUD ARG-93/009 en base a datos de FIEL, Presupuesto de la Administración Nacional 1998, MI y MEyOSP.

### *E. La evasión y la administración tributaria*

Por último, pero no por ello de menor importancia, puede sostenerse que junto con la cuestión de la ineficiencia e inequidad del gasto público, el incumplimiento tributario constituye el más grave problema fiscal de la Argentina.

Resulta especialmente significativo que no existan estimaciones completas y actualizadas del incumplimiento consolidado. Sólo se dispone de una serie decenal (1989-98) de coeficientes de incumplimiento para el Impuesto al Valor Agregado Nacional<sup>19</sup>, de unas pocas estimaciones puntuales realizadas en el pasado para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos<sup>20</sup> consolidado subnacional<sup>21</sup> y para la Provincia de Buenos Aires<sup>22</sup> y la Ciudad de Buenos Aires<sup>23</sup>, de

19. Elaborada por la AFIP.

20. En adelante IIB.

21. Gaggero y otros, 1994.

22. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

23. Secretaría de Hacienda del GCBA, 1997.



algunas estimaciones preliminares del actual coeficiente de cobrabilidad de los impuestos patrimoniales<sup>24</sup>, y de algunas estimaciones globales realizadas por altos funcionarios y ex funcionarios nacionales<sup>25</sup>.

Existen también aproximaciones razonables al coeficiente respectivo para los aportes y contribuciones del Sistema de Seguridad Social, el cual se estima en el orden del 50% como promedio de los últimos años. Por el contrario, no se han realizado estudios sobre evasión del Impuesto a las Ganancias ni para los tributos patrimoniales.

La serie de la AFIP referida al IVA muestra el altísimo nivel de incumplimiento estimado para el bienio hiperinflacionario (66% promedio para 1989-90), la drástica caída lograda en los primeros años de la convertibilidad (hasta el 35,6% de 1992), el fuerte deterioro anterior a la crisis del Tequila (con un pico del 45% en 1994) y una lenta recuperación posterior afectada finalmente por la presente recesión (ver Cuadro II.10).

Estimaciones conservadoras para el año 2000 sitúan en unos \$ 10.300 millones, alrededor de 3.2 puntos del PBI y 34%, a la suma de la evasión del IVA.

El total del incumplimiento en los tributos que recauda la Administración Nacional alcanzaría los \$ 30.800 millones, es decir, el 40% de coeficiente de incumplimiento, con un nivel de más de 10 puntos del PBI.

El incumplimiento referido a los tributos provinciales registra muy pocas estimaciones puntuales, como se señaló, para el IIB y el conjunto de los patrimoniales. El incumplimiento provincial consolidado para el IIB de 1993 fue estimado con dos cotas: una mínima del 40% y otra máxima del 45%, con las jurisdicciones más importantes en una situación similar a la del IVA nacional (cerca del 40%)<sup>26</sup>. Las estimaciones de la Ciudad de Buenos Aires para su recaudación del IIB (1997) no resultan extrapolables al consolidado provincial, debido al gran peso relativo de sus grandes contribuyentes y de la recaudación vinculada al Convenio Multilateral. Basándose en las estimaciones disponibles de su evolución y de las presunciones que

24. Provinciales, Ministerio del Interior, 1999

25. Entre otras: Gutiérrez, 1995; y Llach, 1997

26. Gaggero y otros, 1995.

**Cuadro II.10**  
**Evolución del incumplimiento tributario en el IVA**  
**Período 1989-2000**

<i>Año</i>	<i>millones de \$ corrientes</i>	<i>% del PBI <sup>a</sup></i>	<i>% de incumplimiento</i>
1.989	106	3,3	66,1
1.990	2.913	4,2	65,8
1.991	8.489	4,7	58,0
1.992	7.221	3,2	35,6
1.993	10.452	4,4	40,5
1.994	13.076	5,1	45,0
1.995	s/d	s/d	s/d
1.996	10.675	3,9	37,1
1.997	7.248	2,5	26,8
1.998	7.080	2,4	25,8
1.999 <sup>b</sup>	9.000	3,1	32,7
2.000	10.270	3,2	34,3

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de Silvani y Brondolo (IMF/CIAT) y AFIP.

Notas: <sup>a</sup> De 1993 a 1998, PBI corregido.

<sup>b</sup> Año 1999, hipótesis propia en base a la serie AFIP y estimados, para 1999, del organismo.

pueden establecerse acerca del incumplimiento en los tributos para los que se carece de referencias previas, pueden intentarse estimaciones para el año 2000 en los dos principales niveles de gobierno (ver Cuadro II.2).

Se asume que el incumplimiento del IVA es el ya mencionado, a pesar de que aparece como una estimación de mínima (coeficiente de alrededor del 40%). El coeficiente para los recursos previsionales se estima en el 53%, una hipótesis también conservadora (otros \$ 8.500 millones y 3 puntos del PBI). Para los restantes tributos de recaudación nacional se asume un coeficiente promedio del 36%, como resultado de incumplimientos superiores al 50% en Ganancias y patrimoniales nacionales, y mucho más bajos en los restantes recursos (es decir, \$ 12.000 millones y 4.2 puntos del PBI).

El coeficiente de incumplimiento resultante para el total de los recursos bajo responsabilidad de la Administración Nacional es de alrededor del 40%, o lo que es lo mismo, \$ 30.800 millones y 10,4 puntos del PBI. Esta hipótesis conservadora resulta consistente con las estimaciones parciales disponibles en fuentes oficiales.

Para los gobiernos subnacionales se asume un coeficiente de incumplimiento global del orden del 40%, como el resultante para la

Administración Nacional; esto se debe a dos razones: por una parte, para el IIB se asume que la media subnacional mantiene similar diferencia respecto del coeficiente adoptado para el IVA que la estimada para 1993 (en la hipótesis de máxima de entonces), y, por otro lado, se toma como razonable un coeficiente superior al orden del 33% para el conjunto de sus tributos patrimoniales. Como estos tributos (IIB más patrimoniales) constituyen más del 80% de los recursos tributarios recaudados por las provincias (y el GCBA), resulta razonable adoptar el mismo coeficiente resultante (37%) para la totalidad de sus impuestos (incumplimiento total estimado: \$6.700 millones y 2,4 puntos del PBI).

El coeficiente consolidado de incumplimiento Nación / Provincias + Ciudad de Buenos Aires resultaría para este año entonces, como mínimo, del 40%, o sea \$ 37.470 millones y 12,7 puntos del PBI. Como la presión tributaria consolidada Nación / Provincias estimada para el año 2001 es del 21,1%, la extrapolación para ese año del incumplimiento del año 2000 arrojaría una recaudación potencial consolidada cercana a los 36 puntos del PBI (Nac + Prov = 35,82%).

Estas estimaciones conservadoras demuestran la desbalanceada relación entre presión tributaria legal *versus* efectiva existente en la Argentina respecto de países de igual grado de desarrollo, dado el nivel de evasión extremadamente alto en relación con el predominante en aquel grupo de naciones, y ello determina que los recursos efectivamente obtenidos sean insuficientes para afrontar el financiamiento de los gastos públicos.

Si se vincula el nivel de incumplimiento con la brecha de financiamiento, ambos a nivel del consolidado de los dos principales niveles de gobierno, resulta que con una reducción hipotética de sólo una cuarta parte, o sea algo más de 3 puntos del PBI, se hubiera podido reducir a la mitad el déficit fiscal del 2001; y con una de una tercera parte, 4 puntos del PBI, la necesaria para acercarnos al nivel de incumplimiento en Chile (cerca del 20%), se hubiera podido reducir el desequilibrio de ese mismo año a la tercera parte.

Resulta claro que los países que tienen niveles de incumplimiento tan altos como los nuestros requieren, usualmente, de un menú complejo de reformas para superarlos; éstas deben incluir como sustancial, por supuesto, el componente administrativo y judicial. En estos casos, las cuestiones de diseño del propio sistema tributario y las

institucionales que se vinculan a la necesidad de descentralización y coordinación federal eficaz, resultan un complemento necesario de la mejora de la gestión en las administraciones tributarias.

### *F Comparaciones internacionales*

Resulta teóricamente complejo, debido a las numerosas variables que deben ser tomadas en consideración, determinar cuál es el nivel de la presión tributaria adecuada para cada país. Por ello es común indicar las situaciones existentes en otros países, o en grupos de ellos, como punto de referencia para la situación de alguno determinado. En ese sentido el Cuadro II. 11 señala los niveles de imposición para el promedio del período 1997-99.

Al respecto, la Argentina en cuanto a su nivel general de carga tributaria se encuentra ubicada por sobre el promedio de los países de América latina (18% del PBI), si bien este nivel es sustancialmente inferior a la presión tributaria de Brasil, el cual detenta la característica de ser el país de mayor ingreso tributario respecto al PBI de toda la región, y se compara con los niveles correspondientes a los EEUU y Canadá.

Por otra parte, Brasil ha venido incrementando sus niveles de recaudación de manera sustancial durante el último quinquenio, merced a una serie de reformas tributarias; aunque éstas últimas no han respetado mucho los cánones ortodoxos que usualmente las rigen, han producido sustanciales incrementos en el nivel de los recursos públicos. En este país, la aplicación de tributos sobre las operaciones en el mercado financiero, así como la de aquellos tributos que gravan los productos destinados al mercado doméstico de un modo acumulativo, han sido los elementos centrales del incremento recaudatorio.

Comparado con el promedio de los países de la OECD, de casi 38% del PBI, nuestro país se encuentra en una situación claramente inferior, aunque al respecto deben tomarse en consideración el conjunto de elementos determinantes de la presión tributaria entre ambas comparaciones.

Quizás de mayor interés resulta el análisis de las estructuras tributarias y sus divergencias o similitudes; con este fin el Cuadro

II.12 indica la importancia relativa entre el total de recursos tributarios provenientes de la imposición a la renta o a los ingresos y el conjunto de la imposición indirecta, compuesta ésta por los tributos generales y específicos a las ventas así como por los ingresos provenientes de las aduanas, que esencialmente gravan las importaciones de bienes. En ese sentido, se observa que mientras para el promedio de la OECD esta relación es superior a la unidad (1,25%) y crece hasta superar el doble de la recaudación de la imposición directa respecto a la indirecta en los EEUU y Canadá (2.20%), en nuestro país esta relación alcanza escasamente a un tercio de la misma (0.35%), en línea también con la estructura tributaria del promedio de los países de América latina.

Resulta útil, por otra parte, analizar más detalladamente la composición de cada uno de estos dos grupos de tributos de manera independiente.

En primer lugar, la imposición a la renta debe ser desagregada entre los ingresos producidos por las sociedades de capital y aquellos que provienen de la renta originada en las personas físicas, ya que son estos sujetos los que doctrinariamente contienen las características de globalidad, personificación y progresividad tributaria. Al respecto se observa que mientras para el promedio de los países de la OECD por cada peso recaudado de las personas naturales las sociedades contribuyen con 29 centavos, y en los EEUU y Canadá con 24 centavos, la relación es totalmente inversa en América latina, donde por cada peso que aportan las personas naturales las sociedades de capital contribuyen con 2,3 pesos. En el caso de nuestro país, y dicho en términos inversos, por cada peso que contribuyen las sociedades en materia de impuesto a la renta, el conjunto de las personas físicas aporta sólo 31 centavos. Esta situación muestra un claro debilitamiento de los aspectos estructurales de la imposición a la renta, y convierte al mismo en un tributo más próximo a la imposición indirecta, dado las grandes posibilidades de traslación del tributo a los precios que permitiría esta estructura recaudatoria del impuesto.

Por último, donde no se observan grandes disparidades entre regiones (OECD vs. América latina) es en la relación entre la imposición general a las ventas y la imposición selectiva. Al respecto, en el cuadro correspondiente surge que la misma se divide casi en partes iguales, aunque la Argentina escapa a esta norma promedio, ya que en

el total de la recaudación de los impuestos generales se encuentran comprendidos también los ingresos provenientes de la imposición provincial a los ingresos brutos, y por lo tanto el porcentaje resultante se encuentra afectado por el criterio de sobre imposición a las ventas, que surge de la superposición de potestades tributarias en materia indirecta entre la Nación y las Provincias.

**Cuadro II.11**  
**Presión tributaria comparada años 1999/1997**  
**En% del PBI**

<i>País</i>	<i>Presión Tributaria Consolidada</i>
E.E.U.U./Canadá	32,6
Europa	39,4
OECD	37,9
América latina	18,0
Argentina (1)	21,0
Brasil (1)	32,7

Fuente: Elaboración propia en base a IMF WP/00/35.

(1) Incluye los impuestos provinciales y/o estadales.

**Cuadro II.12**  
**Estructura de la Imposición**  
**Período 1995/1997**  
**En% sobre PBI**

País	Impuesto sobre los ingresos			Seguridad		Impuestos sobre los consumos		
	Sociedades	Personas Físicas	Total	Social	General	Selectivo	Comercio Exterior	Total
E.E.U.U./Canadá	3,0	12,3	15,4	6,1	3,7	2,0	0,3	7,0
Europa	2,9	10,6	13,7	10,8	7,3	4,0	0,3	12,4
OECD	3,1	10,8	14,2	9,5	6,6	3,6	0,3	11,4
América latina	2,3	1,0	3,7	2,5	4,8	2,3	2,6	10,6
Argentina	3,2	0,9	2,5	4,1	8,8	2,4	0,9	12,1
<b>Relaciones</b>								
País	Ingreso/ Consumo			Sociedades/ Pers. Físicas			Generales/ Consumo	
E.E.U.U./Canadá	2,20			0,24			0,53	
Europa	1,10			0,27			0,59	
OECD	1,25			0,29			0,58	
América latina	0,35			2,30			0,45	
Argentina	0,21			1,77			0,73	

Fuente: Elaboración propia en base a IMF WP/00/35

---

## Lineamientos para una reforma tributaria

### 1. Un marco conceptual para la reforma

El escenario macroeconómico que se prevé para los próximos años, necesario marco de referencia para el diseño de la reforma tributaria, estaría caracterizado por las siguientes notas principales:

- la continuidad de la política de tipo de cambio flotante con gradual descenso del tipo de cambio real, aunque, a mediano y largo plazo, tenderá a estabilizarse en un alto nivel en comparación con el de la última década;
- un “ancla” monetaria provista por una política de metas inflacionarias anuales, con un sendero de inflación gradualmente descendente pero caracterizado por la persistencia de tasas positivas de variación de precios;
- una lenta recuperación del nivel de actividad económica, con una participación mucho más relevante de las exportaciones en el PBI;
- una gradual pero también lenta mejora de los niveles de empleo formal y de la utilización de la capacidad productiva;
- la necesidad de un significativo alivio (vía negociaciones) del nivel y el perfil de los pagos de la deuda pública externa; tal alivio tornará posible el alcance de los objetivos de crecimiento sostenido y sustentabilidad fiscal, siempre que se limiten sustancialmente los impulsos, de origen privado, favorables a la generación de “nueva” deuda pública para socializar pérdidas empresarias.

Por otra parte, en el capítulo anterior se identificaron los grandes desbalances del sistema tributario federal, los que pueden ser explicados sintéticamente por la verificación de los siguientes hechos:

- la insuficiente capacidad recaudadora, como característica estructural que se acentúa dramáticamente en la crisis;



- el carácter pro cíclico de la recaudación respecto del nivel de actividad;
- el fuerte desequilibrio estructural que afecta a la equidad distributiva, atenta contra el proceso de inversión productiva y dificulta la eficiencia económica general;
- la asimétrica distribución entre las potestades tributarias y las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno;
- la extrema debilidad de las administraciones tributarias y el alto nivel de incumplimiento.

Las propuestas que aspiren a resolverlos con eficacia deben tomar en cuenta su estrecha intervencionalidad y, también, sus complejos lazos con el sistema socio-económico en el que se inscriben. Las mismas deben ser cuidadosamente ponderadas en función de:

- i) las restricciones y posibilidades de reforma en el plano político-institucional, las cuales dependerán del escenario que predomine en el futuro en función de los cambios que se registren en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales;
- ii) el entorno macroeconómico así como las posibilidades y el modo de superación de la situación de recesión y quiebre económico;
- iii) las demandas de la economía más imperiosas: el aumento de la ocupación, del ahorro interno y de la inversión real, la contención del nivel de precios, el estímulo a las exportaciones y las mejoras de la competitividad, atendiendo a su vez la necesidad de mitigar los desbalances en la distribución del ingreso y la riqueza;
- iv) las demandas del gasto social, principalmente: la necesidad de atenuar los niveles de pobreza, apuntalar los esfuerzos educativos y de salud, atender a los posibles cambios en el sistema previsional y sincerar el costo de la seguridad pública;
- v) el costo de mediano y largo plazo que imponga al sector público consolidado la renegociación pendiente de la deuda pública;
- vi) el entorno y las perspectivas macroeconómicas, y los posibles escenarios regionales y globales, considerando la necesidad de armonización regional (Mercosur y ALCA, a más largo plazo) y de competitividad global en el campo tributario; y
- vii) la deseable minimización de los costos de administración y la simplificación de la gestión tributaria, tanto para los contribuyentes como para los organismos recaudadores, allí donde sea posible.

El enfoque indicado resulta necesario, entonces, para el adecuado diseño de las políticas y los sistemas de gestión tributarios. Así, deberán explicitarse los muchos veces encontrados objetivos a los que se aspira, para su posterior ordenamiento y balanceo, como también las principales restricciones que se enfrentarán. A su vez, es preciso enfatizar que no puede completarse el diseño del sistema tributario sin tener en cuenta las alternativas de reforma que se planteen para el sistema previsional, una cuestión que excede el campo de este trabajo.

Las propuestas previsionales deberán definir, por un lado, el nivel de las prestaciones y el gasto consolidado del sistema y, por otro, los recursos específicos (aportes y contribuciones) que se prevea recaudar, para que pueda ser estimado finalmente el saldo a financiar con impuestos. Estas definiciones resultan imprescindibles en tanto inciden sobre la carga de los ciudadanos, por lo cual deben tenerse en cuenta sus consecuencias en el diseño del impuesto a las ganancias, cuidando que la presión consolidada (conjunta, previsional-ganancias) resulte razonable.

Otro aspecto que deberá tomarse en consideración es el que se refiere al tiempo de implementación de las reformas que se proponen más adelante. En ese sentido, debe señalarse que las reformas aplicadas a la administración tributaria tienen inevitablemente efectos de mediano plazo, ya que requieren un tiempo de gestión sustancial; mientras que, por otra parte, las reformas a la estructura o legislación tributaria pueden tener tanto un impacto inmediato como diferido en el tiempo, según sea el caso.

Las reformas a la legislación impositiva, como señala Macón<sup>1</sup>, pueden ser de tres clases: reformas inmediatas con una vigencia permanente, como la eliminación de exoneraciones y exenciones en las bases impositivas; reformas con vigencia inmediata pero previendo su eliminación en mediano plazo, tal como los derechos de exportación; y por último, reformas de mediano plazo para vigencia permanente, como la modificación del régimen de potestades tributarias entre jurisdicciones.

Planteadas estas breves notas metodológicas, pueden explicitarse los objetivos a alcanzar.

1. Documento de trabajo elaborado por Jorge Macón para la U.B.A. "Hacia el Plan Fénix".

## 2. Objetivos de la reforma

### A. Solvencia fiscal

La situación macroeconómica actual, el escenario global y sus perspectivas de mediano plazo reclaman un lugar central, con vistas a alcanzar y sostener el equilibrio fiscal consolidado y a afrontar el peso de la deuda pública sostenible.

Se ha destacado ya la magnitud del déficit consolidado, el cual se estima -según una hipótesis de mínima- en el orden del 2.5% del PBI para el año 2002, con casi 1,3 puntos bajo responsabilidad de la Administración Central y 1,2 puntos a cargo de los gobiernos subnacionales. Cabe aquí aclarar que este nivel consolidado resulta ser artificialmente bajo, como consecuencia del *default* parcial en los servicios deuda pública.

Los objetivos macro fiscales a definir por las próximas autoridades nacionales sólo podrán ser logrados con una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y un rediseño de las normas, para alcanzar -en el menor tiempo posible- la mayor presión efectiva necesaria con la menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.

La sustentabilidad de la recaudación debe buscarse por dos caminos paralelos: uno, a través del propio diseño de la nueva estructura tributaria, de modo tal de mejorar la elasticidad-producto de la recaudación; otro, a través de un adecuado progreso de la administración tributaria, el cual resulta indispensable para legitimar el sistema y atenuar las oscilaciones de la recaudación.

Las propuestas de este trabajo apuntarán al primero de los caminos mencionados, y sus requerimientos resultan coincidentes con los objetivos de competitividad, equidad y descentralización tributarias. El segundo sólo será esbozado en la medida que se vincule con la necesidad de mejora de la recaudación y del control de los tributos sobre los ingresos de las personas físicas y los patrimonios, o con la necesidad de una más eficiente coordinación federal de las administraciones tributarias.

## *B. Más equidad*

Como fuera oportunamente señalado, la regresividad del sistema se explica por el fuerte efecto que ejercen los tributos dominantes (los impuestos al consumo: IVA, combustibles e internos, y aranceles), en menor medida por la existencia de los impuestos al trabajo, a las ganancias empresarias y a los ingresos brutos (de menor incidencia en la estructura de recaudación), y por último, por la poca importancia de los impuestos claramente progresivos (ganancias de las personas físicas, bienes personales y los otros tributos patrimoniales) en el consolidado tributario. Se concluyó que este desbalance entre la tributación indirecta y la directa, además de producir una inequitativa distribución de la carga tributaria, afecta a la solvencia fiscal y a la propia legitimidad del sistema, ya que la mayoría de la población percibe -cada vez más claramente- la injusta distribución de las responsabilidades en el financiamiento del gasto público, hecho que estimula el incumplimiento. También se destacaron las limitaciones que impone la sobreimposición al consumo de los sectores de ingresos bajos, al reducir fuertemente su presupuesto disponible y afectar, también, a los mercados de bienes-salario.

Por las razones precedentes, se considera que avanzar decididamente hacia una menor regresividad es un objetivo central, inescindible de los restantes objetivos principales (solvencia fiscal, competitividad y descentralización).

## *C. Competitividad, simplicidad y transparencia*

Éstas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal argentino, pero esto sólo se logrará como consecuencia de un proceso de reforma gradual que pretenda enfrentar sus problemas nodales. Se efectuará un breve comentario de cada uno de estos objetivos.

### *i. Competitividad*

En primer lugar, un camino virtuoso hacia la solvencia fiscal mejo-

rará, *per se*, la situación del conjunto de las actividades económicas en el entorno global. En segundo lugar, si el sendero tributario combina la mejora de la presión efectiva con reducciones en la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas), estos mejorarán su competitividad y tenderán a eliminarse las actuales asimetrías tributarias de las que gozan las actividades financieras y bursátiles, las cuales desalientan la inversión. En tercer lugar, la reducción del incumplimiento tributario limitará los efectos negativos de la deslealtad comercial sufrida por los buenos contribuyentes.

Por otra parte, la combinación de mayor presión efectiva con menor incidencia sobre los sectores de la producción supone apuntar a un conjunto de reformas que, en principio, deberían contemplar: la ampliación consistente de las bases del IVA a todos los servicios (con las únicas excepciones de educación y salud), la jerarquización del impuesto a las Ganancias -en especial el que incide sobre las personas físicas-, la eliminación de Ingresos Brutos y la culminación de las desgravaciones pendientes en Sellos, y la adecuación del conjunto de impuestos patrimoniales. En el caso de la ampliación de la base de Ganancias, debería alcanzarse a las ganancias de capital y extenderse, hacia arriba y hacia debajo de la escala de ingresos, el impacto del tributo. También parece indispensable, tanto respecto al IVA como a Ganancias, la obturación de las múltiples vías por las cuales se erosiona su recaudación (régimenes promocionales y exenciones fuera de control).

Los objetivos de competitividad se vinculan, en tercer lugar, con la cuestión de los gastos tributarios ya mencionados (promoción), un tema crucial abordado en el diagnóstico. Estos régimenes son administrados sin eficacia ni transparencia, y consumen recursos por alrededor del 0,25% del PBI estimado por los autores para el 2002, a nivel nacional solamente (unos \$1.200 millones / año, sumando desgravaciones y diferimientos), es decir, lo mismo que las exenciones de las ganancias por inversión en títulos públicos y por colocaciones en el sistema financiero.

El conjunto de los contribuyentes es quien paga hoy esta cuenta. Por las razones señaladas, el drenaje derivado de las normas promocionales vigentes debe ser limitado al máximo, como así también evitada a futuro la hasta ahora continua sanción de Decretos y Resoluciones de prórroga y ampliación de los beneficios. Debe

recordarse, sin embargo, que los grupos de presión que defienden los privilegios vigentes son muy poderosos y emplearán, una vez más, los escudos provinciales (en las pocas pero aguerridas jurisdicciones beneficiadas) y laborales para mantener el *statu quo*.

## ii. Simplicidad

Este es un objetivo importante en las actuales condiciones de la Argentina, que sufre alta evasión y un fuerte desafío a la normativa vigente. También es necesario destacar que la progresividad y la simplicidad extremas -que, por otra parte, no se encuentran en ningún sistema tributario de mediano desarrollo- son propósitos no necesariamente opuestos. Por ello, dada la importancia de mejorar la equidad distributiva, se considera que el diseño del sistema debe apuntar a la mayor simplicidad *posible*. Así, en principio, ella debería lograrse a través de cuatro caminos principales:

- la eliminación de la doble tributación y una mayor simplificación normativa en los impuestos vigentes;
- una distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno que apunte a una armonización eficaz, tendiendo a limitar al máximo la heterogeneidad de las bases;
- regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las Pymes; y
- una coordinación efectiva de las administraciones tributarias que incluya, entre sus objetivos relevantes, el mejor servicio al contribuyente (contemplando la cuestión de las tasas municipales como tema relevante).

## iii. Transparencia

Los caminos para satisfacer los objetivos ya enumerados (solvenencia, equidad, competitividad y simplicidad) y el que aún falta tratar (correspondencia fiscal), son convergentes con los que apuntan a la transparencia.

La caída del nivel de evasión, la generalización de las bases tributarias, la eliminación al límite de las exenciones y la doble impo-

sición, el control de los regímenes promocionales y la descentralización tributaria, son todos ellos procesos que otorgarán mayor transparencia al sistema y más oportunidad de control ciudadano sobre los gobiernos.

De modo complementario, debería incluirse el detalle de los gastos tributarios de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales, en sus informes de ejecución (con indicación de los montos implicados para cada beneficiario, el cumplimiento de las obligaciones pautadas, los controles practicados y los ajustes y sanciones aplicados), como así también es necesario limitar su reproducción futura a través de reglas estrictas, que deben ser incorporadas a la futura Ley de Coparticipación Federal de impuestos.

#### *D. Mayor correspondencia fiscal*

Los problemas que conlleva este desequilibrio son graves, como se vio, y sólo pueden evitarse -en el marco institucional vigente- aumentando la correspondencia fiscal en los niveles subnacionales de gobierno; es decir, descentralizando recursos de tal forma que su gestión tributaria guarde consistencia con sus responsabilidades de gasto.

Se señaló que las provincias gestionan tributos que sólo cubren alrededor del 30% de sus gastos (año 2001) y que, considerando a las provincias y a los municipios, los impuestos propios no representan sino alrededor del 40% de los recursos subnacionales totales (o sea, algo más del 4% del PBI). Por último, los recursos de todo tipo que caen dentro de las potestades de las provincias y de los municipios no alcanzan al 44% del total de los recursos subnacionales (el 56% restante se cubre con transferencias desde el nivel superior de gobierno).

La sustitución pendiente de Ingresos Brutos y Sellos, convenida inicialmente en el Pacto Federal Fiscal II (1993), involucra además recursos que representan poco menos de dos tercios de los ingresos propios subnacionales (alrededor de 2,4 puntos del PBI sobre 3,7 para el año 2001). Esta circunstancia muestra la importancia crucial que esta cuestión tiene para las provincias y los municipios, y explica tanto la sensibilidad que suscita la reforma federal como la complejidad del desafío. Procesos de reforma de esta envergadura sólo pueden en-

cararse por etapas, gradualmente. El objetivo de mejorar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a los 10 años, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política y ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que afecten al proceso de reforma.

Por otra parte, un proceso de fuerte descentralización tributaria implica el sustancial aumento de la tributación a los ingresos de las personas físicas y, en menor medida, a los patrimonios, habida cuenta de la necesidad de corregir la actual sobreexplotación de los impuestos sobre los consumos. Es en este sentido que los autores insisten en que los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización son sustancialmente convergentes.

El fortalecimiento de las potestades subnacionales debería implicar una reducción consistente de la masa impositiva coparticipable, una redefinición del sistema de transferencias y el rediseño de las redistribuciones a las provincias y a los municipios. El proceso de reforma federal resulta inseparable, como ya señalamos, de la necesaria coordinación de las administraciones tributarias. La reforma implicará:

- i) la necesidad de reducir fuertemente la evasión en los impuestos vigentes, lo que no podrá alcanzarse con eficacia sin tal coordinación;
- ii) el desarrollo de la imposición a los ingresos de las personas físicas y a los patrimonios, que demanda un diseño federal consistente, compartir bases tributarias e interactuar fuertemente en el control;
- iii) una fuerte armonización en la tributación al consumo (general y específica), con similares demandas en el diseño y el control;
- iv) un desafío, en suma, a la capacidad de coordinación intergubernamental, que supone un salto de calidad en el plano institucional y en la aptitud gestional de los organismos recaudadores (hoy sólo existe una coordinación incipiente entre la AFIP y las Administraciones Tributarias Provinciales; y en el plano informático y de articulación de bases, se reconoce un valioso esfuerzo que está llevando a cabo el SINTYS, Sistema de Información Nacional Tributario y Social).



### *E. Cambios en la gestión tributaria*

Se ha destacado ya, muy brevemente, que la gestión tributaria ha realizado avances limitados en estos años. Los problemas que la afectan, en todas las jurisdicciones y con variada gravedad, son muy significativos:

- i) discontinuidad y graves limitaciones en sus conducciones;
- ii) intromisión política y corporativa (de profesionales y empresas) en sus responsabilidades;
- iii) carencia de enfoque y planes estratégicos, de instrumentos modernos de gestión y de sistemas de información adecuados;
- iv) ausencia de regímenes de personal y de incompatibilidades apropiados, con premios y castigos eficaces que permitan una gestión moderna y responsable;
- v) ausencia de sistemas de control interno que limiten la corrupción y estimulen la eficiencia;
- vi) insuficiencia de las dotaciones de inspectores, de su calificación y de programas;
- vii) gran ineficacia de la gestión de cobranzas y deficiente interacción con el sistema judicial; y
- viii) limitada coordinación y colaboración interjurisdiccional.

Las administraciones tributarias provinciales están además muy limitadas por la calificación relativa de su personal (*vis à vis* la de los profesionales del sector privado con los que deben confrontar) y atrasadas en su informatización. No tienen actualizados sus padrones de contribuyentes ni sus registros de inmuebles ni de automotores; las valuaciones de los bienes registrables son usualmente deficientes y desactualizadas, y los mencionados padrones y registros no son realimentados de modo permanente por las tareas de inspección. Las oficinas de catastro provinciales no han sido modernizadas, a pesar de las cuantiosas sumas de dinero gastadas con ese supuesto objetivo, y resultan entonces un muy deficiente soporte de la tributación patrimonial subnacional, con escasas excepciones; hecho que afecta también al potencial recaudatorio del impuesto nacional a los bienes personales.

El nivel municipal, que recauda principalmente tasas y contribuciones, es el que más debilidades y carencias gestionales registra, siendo que deberá asumir en el futuro crecientes responsabilidades.

Este bosquejo de las restricciones administrativas dominantes plantea, por sí sólo, la imperiosa necesidad de colocar a la gestión tributaria en la primera etapa de la reforma estatal pendiente, priorizando su transformación de modo consistente con la estrategia de transformación tributaria que se adopte. Es indispensable alcanzar rápidamente una «masa crítica» de cambios concurrentes para lograr un salto de calidad en la gestión, para que ésta pueda sustentar una reforma normativa ambiciosa.

### *F Límites de imposición adecuados al contexto global y regional*

Se ha señalado ya que, en el caso argentino el nivel de imposición efectiva es hoy muy bajo en comparación con el de países de similar grado de desarrollo, y su estructura tributaria muestra, a la vez, un muy limitado avance de los impuestos más afectados por la movilidad internacional de las bases impositivas. Sin desconocer los límites consolidados que plantea a la tributación el presente escenario global, lo que se quiere destacar es que existe, en una perspectiva de mediano y largo plazo, un amplio margen para el rediseño de la estructura tributaria en la dirección requerida, sin que se arriesgue el desborde de los límites específicamente tributarios que deben ser respetados para evitar la migración de las bases y los efectos fiscales anticompetitivos.

A este respecto, se señala que las presentes limitaciones de nuestro sistema tributario se deben principalmente a la acción de fuerzas económico-sociales que han actuado, temprana y eficazmente, para acotar la imposición a las ganancias personales y a los altos patrimonios y, de ningún modo, a las tendencias globales predominantes. La Argentina es considerada hoy como un país de desarrollo intermedio, pero se encuentra aún lejos de su potencial tributario.

En lo que respecta a la cuestión regional (Mercosur), lo importante es -como se indicó- la cuidadosa ponderación de las restricciones que pudieran plantear el nivel y la estructura de la tributación en Brasil. Si bien el factor tributario no parecería determinar por sí sólo las decisiones empresariales ni personales entre los principales socios del Mercosur, deberán ser atendidas algunas cuestiones particulares (armonización de la tributación al consumo y, esencialmente, coordi-

nación de las normas y la gestión de la imposición corporativa) para un correcto diseño futuro de la reforma argentina.

Se ha dejado para el final una cuestión central -analizada brevemente en la Introducción pero no desarrollada en el diagnóstico- que sin embargo requiere, como el caso del rediseño previsional, una especial atención y análisis. Se trata de un tema cuyo ataque resulta imprescindible si se aspira a cambiar positivamente, no sólo la circunstancia fiscal sino también el propio curso de la economía argentina y las chances -necesariamente asociadas- de articulación virtuosa de esta sociedad y de sobrevivencia del Estado-nación. Se trata de la fuga de capitales asociada a la evasión impositiva y a otras prácticas económicas ilegales que se han afianzado en los últimos 30 años, y resultan tanto las consecuencia como las causas de las estrategias económicas erradas que se han adoptado en la Argentina.

Esta cuestión se vincula tanto con el sistema de incentivos (al que están sujetos los agentes económicos dentro y fuera del país) como con la orientación y la eficacia de la acción estatal (relevantes aspectos político-institucionales) y con las pautas culturales y los sistemas de valores predominantes. En consecuencia, está claro que la dimensión tributaria de la cuestión normativa y gestional resulta sólo uno de los importantes planos en los que este grave desafío debe ser abordado.

Parece claro, también, que sólo un cambio de enfoque puede impulsar el comienzo de las transformaciones necesarias, a este respecto, en todos los planos. Desde la famosa frase del ex ministro Martínez de Hoz en los '70<sup>2</sup> hasta la glorificación de la apertura irrestricta de la cuenta de capital en los '90<sup>3</sup>, ha transcurrido un cuarto de siglo de extravío conceptual que ha acarreado enormes costos al país. Se trata entonces, en un escenario global en el que el propio curso de la integración financiera irrestricta y no regulada ha comenzado ponerse en duda, de una cuestión que desborda los límites de este trabajo pero que debe ser encarada con urgencia, tanto para restringir todo lo posible, en el futuro inmediato, el drenaje de recursos (los flujos) como

2. Acerca de lo indistinto que supuestamente resultaba para la economía nacional que sus empresarios invirtieran en Nueva York o Buenos Aires.

3. Sin obligación informativa alguna acerca de las transferencias de fondos al y desde el exterior de los agentes económicos.

para recuperar para las actividades productivas y fiscales locales cuanto se pueda de los *stocks* radicados en el exterior.

Resulta obvio, además, que las acciones posibles requieren claridad conceptual, fuerte autoridad, consensos internos y también serias negociaciones y gestiones ante agentes externos (soberanos y no soberanos). Aparece igualmente evidente que debe intentarse que tales acciones en este campo (y, sobre todo, los resultados de las mismas) sean vinculadas a las negociaciones que apunten al restablecimiento del flujo de pagos externos del sector público, de modo tal que, sólo a modo de ejemplo, una parte de los recursos que puedan ser recuperados a través de la información externa obtenida y/o la colaboración en el ejercicio de los controles necesarios, sea aplicada a la cancelación de las obligaciones nacionales.

## IV \_\_\_\_\_

# Principales propuestas de reforma tributaria

### 1. Aspectos globales de la reforma

En base a los lineamientos definidos se ha elaborado una serie de medidas de política tributaria orientadas al ataque de los problemas identificados, reconociendo siempre la interrelación existente entre los mismos.

Tales medidas de mediano y largo plazo deben considerar tanto la presente situación económica y social como observar el objetivo de alcanzar una estructura fiscal sostenible, razón por la cual se debe examinar, también, la inevitable necesidad de realizar modificaciones de corto plazo destinadas, esencialmente, a mejorar el nivel de ingresos fiscales en la emergencia y a atenuar el impacto que tiene la sustancial devaluación de la moneda nacional sobre el nivel de ingresos de la población.

En ese sentido se observa que, durante el corriente año, la estructura tributaria está experimentando un fuerte cambio en su composición, lo que obligará en el futuro a reforzar el ataque a los sesgos negativos que la crisis ha acentuado.

En el Cuadro IV.1 se puede apreciar que merced a la aplicación de medidas tributarias de emergencia, tales como las retenciones a la exportación, este nuevo tributo ha pasado a tener un papel preponderante, ya que se estima que producirá un ingreso cercano al 2.5% del PBI este año, lo que significará una recaudación más de dos veces superior a la del impuesto a las ganancias. Por otra parte el «impuesto al cheque», otra carga extraordinaria, constituye el único tributo de todo el sistema que, con excepción del antes mencionado, crece en valores constantes durante el corriente año.

No puede dejar de recalcar la pérdida de participación que durante el año tendrá el impuesto a las ganancias, que vería reducida su

importancia a un tercio del nivel alcanzado durante el 2001; hecho que no sólo representa un cambio sustancial sino que demandará un largo tiempo para su recuperación futura.

En síntesis, la sumatoria de las retenciones a las exportaciones, el impuesto al cheque y los impuestos a los combustibles, aportarían durante el año 2002 alrededor del 30% del total de los ingresos tributarios. Esta importante participación de un conjunto dominado por cargas de emergencia<sup>1</sup>, deberá ser gradualmente sustituida en años futuros por tributos más estables y, sobre todo, por la recuperación de los tradicionales. Sólo recuperar el nivel de presión tributaria del 2001 implicaría un esfuerzo adicional de casi el 2% del PBI.

En este capítulo se sugieren, para encarar esta crítica situación, diversas reformas a ser aplicadas a lo largo del tiempo. Es necesario señalar, además, que debe analizarse con carácter general el restablecimiento del régimen de ajuste por inflación, tanto de los balances empresariales como de los sistemas de pago, a fin de atenuar el impacto que el incremento en el nivel de precios ocasiona sobre los ingresos tributarios (efecto Olivera- Tanzi). A más de 8 meses del salto devaluatorio y de la reaparición de niveles de inflación relevantes en el país, no se ha comenzado aún con esta tarea, lo que lógicamente se traduce en los resultados de recaudación ya comentados.

Por otra parte, subsisten mecanismos y políticas que quizás tuvieron algún sentido en el pasado<sup>2</sup>, pero hoy no puede legitimarse con claridad su continuidad, puesto que los mismos suponen el sacrificio de significativos recursos fiscales en un escenario y bajo unas condiciones específicas para los sujetos beneficiados que resultan muy distintos de los que les dieron origen.

1. Las cuales intentan corregir la erosión que la crisis ocasionó a los tributos tradicionales

2. Tales como “planes de competitividad”, el régimen de reintegros que beneficia de modo diferencial a muchas exportaciones, mecanismos promocionales a las exportaciones a través de algunos puertos regionales, y varios otros.

**Cuadro IV. 1**  
**RECURSOS TRIBUTARIOS 2001 y ESTIMADO 2002 (según H III \*)**  
**Se considera a las retenciones dentro de Comercio Exterior**  
**En millones de pesos corrientes, constantes a precios del 2001, en millones de u\$s y en% del PBI**

	En millones de \$		En% del PBI		Estructura porcentual	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
	corrientes	constantes				
1. BIENES Y SERVICIOS	23.750	18.956	8,80	8,40	52,30	55,70
. IVA	14.819	12.105	5,50	5,40	32,60	35,60
. Combustibles	3.420	2.267	1,30	1,00	7,50	6,70
. «Impuesto al Cheque» **	2.933	3.117	1,10	1,40	6,50	9,20
. Otros	2.578	1.466	1,00	0,70	5,70	4,30
2. COMERCIO EXTERIOR	1.651	5.556	0,60	2,50	3,60	16,30
. Retenciones	52	4.759	0,02	2,10	0,10	14,00
. Otros	1.598	793	0,60	0,40	3,50	2,30
3. INGRESOS Y GANANCIAS	11.146	3.910	4,10	1,70	24,50	11,50
4. PROPIEDAD	813	355	0,30	0,20	1,80	1,00
5. SEGURIDAD SOCIAL	8.044	5.254	3,00	2,30	17,70	15,40
TOTAL	45.404	34.030	16,90	15,10	100,00	100,00
Total en millones de u\$s	45.404	15.329	-	-	-	-

Fuente: AFIP.

Con un PBI para el año 2001 de \$ 268.638 M, y uno estimado para el 2002 de \$ 355.263.

\* La H III adoptada para la simulación de los resultados fiscales del 2002 se apoya en las siguientes hipótesis macroeconómicas para el año: caída del PIB, 16,3%; inflación combinada, 58% (promedio contra promedio); valor promedio del dólar, \$ 3,50.

\*\* El «impuesto al cheque» entró en vigencia en abril de 2001.

## 2. Desarrollo de las propuestas

### A. *Impuesto a las Ganancias*

El peso de la recaudación debe tender, como objetivo a mediano plazo, a descansar en porcentajes crecientes del tributo pagado por las personas físicas y, en menor medida, por las sociedades de capital. En otras palabras, es necesario que la estrategia a seguir apunte a revertir paulatinamente la situación actual, puesto que el peso del impuesto recae hoy principalmente sobre las unidades productoras en lugar de incidir sobre quienes obtienen las rentas. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones subjetivas y objetivas que evite los tratamientos diferenciados por tipos de rentas. Al incorporar una definición global del concepto de renta se eliminan las brechas que favorecen la evasión y la elusión; de este modo, se lograría la disminución paulatina del peso relativo del tributo sobre las sociedades y, consecuentemente, sobre los consumidores y/o proveedores en los que aquellas podrían trasladar la carga final del tributo. Para ello resulta indispensable, en un contexto de fuertes necesidades fiscales manifiestas, la ampliación de la base imponible y la generalización del tributo, con el objetivo de no perder recaudación.

La reforma debe tender a “nivelar el campo de juego”, es decir, a tapar todos los baches o agujeros de evasión y elusión que están actualmente presentes. La mayor parte de ellos son consecuencia del amplio número de tratamientos especiales y particulares que la legislación contempla. Puede observarse en la evolución histórica del impuesto a las ganancias, que el mismo ha sido vaciado de contenido sustantivo a lo largo de las sucesivas modificaciones. Su base imponible potencial ha sido reducida a un mínimo y aún lo que formalmente permanece gravado encuentra tantas posibilidades de elusión, que la estructura formal del tributo impide lograr los objetivos que el mismo debe proveer.

Esta nivelación es, asimismo, un prerequisite para mejorar su nivel de recaudación y su propia administración. En consecuencia, la reforma no puede ser vista sólo como un problema de diseño de estructura tributaria, sino también como un problema de cumplimiento y eficiencia administrativa. Una vez que la base del impuesto lograse



ser ampliada y generalizada, será factible reducir las alícuotas nominales del tributo, especialmente las tasas marginales que son las que inciden sobre las decisiones económicas.

Las *principales propuestas de reforma tributaria* formuladas con estos propósitos son las siguientes<sup>3</sup>:

- i. integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (sistema de integración parcial con acrecentamiento);
- ii. eliminar las exenciones de las que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos y de manera gradual y progresiva, *aplicando las nuevas normas respecto a actos futuros*;
- iii. eliminar las exenciones a las rentas derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto a emisiones futuras;
- iv. revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20 de la Ley del Impuesto, a fin de derogar todas las exenciones subjetivas y objetivas posibles, para darle globalidad al tributo y encontrar el camino para la efectiva aplicación del impuesto sobre los ingresos percibidos por los miembros del Poder Judicial;
- v. respecto de la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias, se requiere: a) establecer una escala con mayor progresividad que la actual, con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del orden del 10% como tasa mínima, b) en la medida que los recursos totales así lo permitan, reducir la tasa societaria hasta colocarla en un horizonte cercano al 30% como máximo, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos de extranjeros (a través de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades) como así tampoco la disminución de la presión sobre los inversores del exterior, y c) reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal;

3. Aunque se reconoce que existen otras modificaciones de carácter técnico que también deben aplicarse, no se mencionan en este informe en razón del carácter del mismo.

- vi. aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 20% para un primer nivel de utilidad neta y del 30% para los montos de utilidad que excedan a los valores del tramo anterior, a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas;
- vii. establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con promediación y alícuota proporcional (en torno al 15% o al 20%), para aquellas tenencias de bienes que superen el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el período fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias (hoy limitado a la compraventa de acciones y a una tasa del 15%);
- viii. dada la alta concentración de la renta producida como consecuencia del impacto en los precios del proceso devaluatorio, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos, debe restablecerse durante la transición el *impuesto personal a las altas rentas*, el cual estuvo vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000.
- ix. aplicar, como una medida adicional que no ha tenido aplicación aún en la Argentina, una sobretasa provincial sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional. Las provincias no tienen, debido a su situación, la capacidad para modificar la base imponible del tributo; las sobretasas deberían tener un techo máximo establecido en la legislación consistente con la tasa marginal máxima sugerida en puntos anteriores, y debería considerarse el domicilio de la persona física como principio jurisdiccional. El impuesto sería, en un principio, recaudado por la administración tributaria nacional y remitida posteriormente a cada jurisdicción provincial. Es evidente que una tendencia a aplicar sobretasas relativamente similares y generalizadas en todas provincias evitará las migraciones tributarias y, dado que la recaudación estará concentrada en las jurisdicciones de mayores ingresos y de mayor densidad de población, ello permitirá liberar recursos del régimen de coparticipación, a efectos de que los mismos sean asignados a las provincias con insuficientes recursos propios.

La implementación de la mayor parte de las medidas recomendadas requiere, para que sea exitosa, de una ampliación y extensión del sistema de retenciones en la fuente, y del control eficiente de los agentes de retención. Por ello se recomienda generalizar el sistema todo lo posible, incorporando a los agentes pagadores de rentas del sistema financiero: bancos, entidades financieras, escribanías, Caja de Valores, mercados de comercialización y concentración de frutos del país, otros organismos nacionales y, obviamente, empresas, respecto de dividendos, honorarios, sueldos y salarios pagados, etc.; de esta manera se logrará la captación de los distintos orígenes de rentas.

No se requiere que el nivel de retención sea muy elevado, a fin de evitar en todo lo posible la devolución de tributos o la compensación con otros gravámenes, ya que el principal efecto perseguido no es el de adelantar la recaudación sino capturar información adicional a la que brinda el propio contribuyente en su declaración jurada, para controlar la misma y enriquecer la información de la administración con datos provistos por fuentes externas. Es por ello que se asigna una importancia destacada al establecimiento de una amplia red de agentes de información como, por ejemplo: registros de la propiedad, registros de automotores, instituciones bancarias, tarjetas de crédito, caja de valores, registros de prenda, etc.

## *B. Impuesto a los Bienes Personales y a las Herencias*

### *i. Impuesto a los Bienes Personales*

Se requiere la adopción de medidas de significación, a fin de darle al tributo -en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma- un papel complementario de la imposición a la renta personal.

Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad de administrar eficientemente sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación a través de una serie de medidas, tales como:

- modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando la consideración de los pasivos correspondientes a bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto;

- establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos;
- crear mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores, a fin de controlar la declaración de pasivos inexistentes o que no hayan sido declarados por los otros sujetos;
- explotar al máximo la información de fuentes externas (a través de registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros);
- continuar, en forma complementaria y hasta tanto se fortalezca la administración tributaria, con la aplicación del impuesto a la renta mínima presunta (o impuesto a los activos empresariales) aplicando una alícuota tal que evite la usual maniobra de trasladar los bienes de las personas a las sociedades (o viceversa) según el nivel relativo de las mismas;
- destinar a las provincias la recaudación adicional, pero, como contrapartida, sus administraciones tributarias deberán colaborar en la fiscalización del impuesto, tarea factible ya que cuentan con la ventaja de administrar fiscalmente los bienes patrimoniales registrables. Sólo cuando se haya implementado la reforma del impuesto a las ganancias y haya sido reforzada la gestión provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir el correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

## ii. Imposición a las Sucesiones y Donaciones

En forma complementaria al fortalecimiento de la imposición a renta, a las ganancias de capital de largo plazo y al patrimonio neto de las personas físicas, una medida adicional que se recomienda es el restablecimiento de la imposición a las herencias y donaciones entre vivos. Este tributo fue derogado invocando absurdas consideraciones de baja recaudación en 1976, cuando se sabe que bajo ninguna circunstancia el objetivo de este tipo de tributación es la recaudación. Su restablecimiento encuentra amplia justificación en razón de consideraciones de equidad, de justicia distributiva, y en virtud de lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen un sistema tributario. Asimismo, desde el punto de vista de la gestión adminis-

trativa de los restantes tributos patrimoniales y de rentas, la existencia de este tributo facilita los mecanismos de control. Por otra parte, la aplicación del mismo por los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de la imposición patrimonial, que terminaría descansando totalmente en aquellos a largo plazo.

De hecho algunas provincias, en particular la provincia de Buenos Aires, ya han sancionado en los últimos años leyes para incorporar este tributo a su estructura tributaria, sin que en ningún caso hayan tenido aplicación efectiva<sup>4</sup>, faltando solamente la reglamentación necesaria de las normas para su definitiva entrada en vigencia.

Es necesario que el tributo, si se implementa, contemple un umbral exento acorde con los mínimos vigentes del impuesto al patrimonio neto. Ningún sujeto que se encuentre por debajo de este valor mínimo (considerando su patrimonio propio más el correspondiente a la herencia recibida) debería tributar el impuesto. El mínimo para esta imposición puede jugar como un monto fijo deducible contra el monto de la herencia o donación recibida. Asimismo, se considera conveniente no aplicar tasas progresivas sino proporcionales, lográndose la progresividad del tributo a través del efecto de la exención indicada.

### *C. Impuesto al Valor Agregado*

Dos son los aspectos principales que requieren una consideración particular:

- i. la eliminación de los mecanismos de pago a cuenta que recaen sobre su recaudación, y;
- ii. el nivel y la estructura de tasas.

La recaudación del tributo se encuentra disminuida por los pagos realizados respecto a otros tributos, que son efectuados a cuenta del IVA. Este sistema le quita transparencia y atenta contra el efecto recaudatorio del mismo, y por ello debe eliminarse totalmente. Si se

4. Para su efectiva aplicación se necesita un acuerdo de coordinación interjurisdiccional.

considerase necesario otorgar un subsidio a un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto. Al respecto, pueden apreciarse los numerosos sistemas de pago a cuenta existentes en la actualidad, los que se encuentran reseñados en el Box I del Capítulo II.

Actualmente las desgravaciones a los bienes y servicios comprendidas en el Impuesto favorecen, casi en forma proporcional, a los distintos niveles de ingreso, ya que los sectores que son beneficiados por la menor imposición de los bienes no son los mismos que más se benefician con la exención a los servicios, y viceversa. En ese sentido, focalizar las exenciones sólo en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de las familias de ingresos menores, aunque ello signifique que puedan verse beneficiados, marginalmente, sectores de diversos niveles de ingreso.

Para ello se considera conveniente gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa y teniendo en cuenta las alteraciones de créditos y débitos a lo largo de toda la cadena de producción de cada producto, a fin de evitar acumulaciones en el impuesto. Esta medida responde, esencialmente, a la necesidad de desgravar aquellos bienes que son consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan estos sectores de población la casi totalidad de sus ingresos. Al gravar con una tasa reducida a dichos bienes, se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo, por lo que no se afectaría la neutralidad económica, la cual constituye uno de los elementos característicos del IVA que debe ser preservado.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberá evaluar la conveniencia de reducir la tasa del 21% actual, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y con un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional, que debería alcanzarse a través de una disminución de la tasa, constituye un factor fundamental para dar lugar a la sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un IVA provincial, a un nivel conjunto de recaudación que, en la primera

etapa de reformas, al menos no exceda el actualmente obtenido por la sumatoria de ambos tributos.

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida en que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros), y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA como instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento a través de una mayor eficiencia administrativa.

La eliminación del impuesto a los ingresos brutos reforzará los efectos beneficiosos sobre los bienes de consumo final, al abatirse la carga de este tributo que actualmente está gravando con mayor fuerza a los mismos. Esta medida debe ser complementada, como se analizará, con una mayor presencia de los impuestos selectivos al consumo, donde se incluirán bienes y servicios que estén sujetos a un nivel de imposición adicional al IVA. Esto mejoraría la estructura distributiva del impuesto y aportaría recursos adicionales al Fisco.

A fin de mejorar el cumplimiento del tributo es necesario eliminar del ámbito del impuesto la categoría de responsables no inscriptos, y reducir los topes máximos respecto a los cuales el contribuyente puede convertirse en monotributista. Es decir que deberían existir sólo dos tipos de contribuyentes: los responsables inscriptos como norma general, y los alcanzados por el monotributo para los contribuyentes pequeños, como un criterio especial y excepcional.

Igualmente importante es, por último, considerar que el principal objetivo de este tributo en la estructura tributaria sigue siendo el de generar recursos fiscales, minimizando los impactos sobre la neutralidad del sistema económico, por lo que sólo se atenderá la equidad en el impuesto a través del tratamiento diferencial para aquellas necesidades consideradas meritorias.

En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, los autores opinan que es totalmente desaconsejable y atenta contra la neutralidad del impuesto. La Argentina es uno de los pocos países del mundo que utiliza el IVA con ese propósito, y los resultados logrados hasta el momento con esta práctica se pueden señalar como altamente distorsivos y contradictorios con la característica principal del propio impuesto en el mundo (instrumento altamente eficaz de recaudación).

Se aconseja estudiar la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando el monto de los mismos, otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos<sup>5</sup>, o a través del otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera sea el mecanismo elegido, sólo se llevará a cabo luego de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados.

En síntesis, la reforma propone eliminar los pagos a cuenta en el tributo, desterrar el uso del mismo como instrumento promocional y ampliar el contenido de protección social sobre ciertos bienes; todo ello con el fin de lograr una reducción de la alícuota del impuesto que permita su vinculación con el IVA provincial, permitiendo así sustituir al impuesto sobre los ingresos brutos en su oportunidad.

#### *D. Imposición Selectiva al Consumo*

Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejorará el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, sin producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Los impuestos internos deben ser asignados, parcial o totalmente, a las provincias para reforzar sus potestades tributarias. Estos impuestos fueron los primeros tributos internos establecidos por ellas en el país, después de los aranceles aduaneros, y recién en la década de 1930 comenzó su transferencia a la jurisdicción nacional, lo que dio lugar al establecimiento -como contrapartida de la cesión de estos recursos- del primer régimen de coparticipación federal de impuestos.

La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad y deviene en un instrumento complementario del IVA, como es de uso común en los países desarrollados.

5. Especialmente ganancias de sociedades.



El bajo nivel de los aranceles a la importación cedería espacio a este aumento de la imposición selectiva, que oficia de barrera arancelaria cuando no existe producción en el país o ésta se realiza en condiciones promocionales. En términos generales, en razón del carácter importado de muchos de los bienes que podrían alcanzarse con el impuesto y del reducido número de fabricantes nacionales de los productos a los que se apunta, la administración de este tributo no debería resultar de gran complejidad.

En consecuencia, deberán adoptarse recaudos para evitar que un aumento de estos tributos estimule la producción de los mismos en zonas promovidas, como podría ser el caso de Tierra del Fuego, al incrementarse indirectamente el margen de rentabilidad de la promoción del que gozan. En tal caso será necesario limitar al máximo, tal como se señala en la sección respectiva, los regímenes de promoción a circunstancias muy especiales.

### *E. Imposición sobre los Combustibles*

En relación con la imposición sobre los combustibles, se juzga conveniente balancear los regímenes tributarios de la nafta y el *gas-oil*, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que existe a favor de este último y procurar una nivelación de la imposición relativa.

El problema que se presenta en el mercado de combustibles es que sus productos son sustitutos cercanos y al mismo tiempo se encuentran gravados con tasas distintas; a lo que se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (uso como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos). Si bien en los últimos años se han adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión producida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.

Aunque el tratamiento diferencial según zona geográfica será analizado más adelante al considerar el tratamiento de los sistemas de promoción, se considera necesario nivelar paulatinamente la estructura impositiva a fin de evitar estas distorsiones, las cuales necesariamente habrán de llevar siempre a situaciones que estimulan la evasión impositiva. Al respecto, debe considerarse que no sólo en la imposi-

ción a los combustibles sino también en el ámbito tributario en general, el control de las exenciones en función de su destino o aplicación constituye una de las facetas de la administración tributaria que presenta mayores dificultades, y que resulta conveniente por este mismo motivo evitar.

### *F. Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos*

El instrumento que reúne las mayores condiciones positivas para sustituir al Impuesto sobre los Ingresos Brutos es el Impuesto al Valor Agregado, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial, lo que preservaría mejor las potestades tributarias provinciales, o como alícuota suplementaria al tributo nacional. Este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, al patrimonio neto y a la imposición selectiva, así como con otros posibles tributos provinciales.

El tema que requiere mayor análisis en la adopción del IVA provincial es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El mismo presenta un aspecto complejo si el objetivo fuese adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa fuese distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la base de “coeficientes de distribución *ad hoc*”, las posibilidades de coordinación entre el IVA nacional y el provincial tienen más sencilla solución.

Resulta necesario, además, dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB que refuerce su actual menú tributario, en línea con lo señalado más arriba. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y a la renta. En la Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder de cinco, los cuales no incluyen en ningún caso a las rentas personales de sus residentes.

En síntesis, a pesar de que los argumentos a favor de su sustitución se han convertido en un tema recurrente en el país, el problema es difícil de resolver, porque se encuentran soluciones a largo plazo pero

con grandes dificultades -en la última década y aun en el primer intento de los '80, bajo gobierno militar- en alcanzar soluciones a corto plazo para su implementación.

No obstante, se considera que la sustitución del tributo por un esquema más eficiente y que provoque menores efectos económicos perjudiciales encuentra sustento tanto teórico como práctico, por lo que la idea no debe ser de ninguna manera descartada o abandonada, ya que sería conveniente efectuar una sustitución del mismo basándose en los problemas que el tributo presenta: técnicos, administrativos y de costos para los contribuyentes.

En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución del impuesto a los ingresos brutos, es conveniente enfatizar los siguientes aspectos:

- i. si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB la constituye, en principio, el IVA en algunas de sus formas, se juzga que debería hacerse con la restricción de que la presión consolidada de los impuestos generales al consumo al menos no se eleve, en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas de la tasa de sustitución han variado alrededor de los 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aun si se considera la tasa de sustitución más optimista y los beneficios adicionales que brinda la eliminación del IIB, la sumatoria de ambas tasas (nacional y provincial) resultaría demasiado elevada y brindaría un alto beneficio a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados para una sustitución neutral en términos de recaudación.
- ii. hasta tanto se logre reducir la tasa del IVA nacional a un nivel más razonable (por ejemplo 15%), se considera que pueden ponerse de inmediato en marcha un conjunto de acciones necesarias para lograr el resultado final propuesto.

Las innovaciones que se proponen resultan necesarias en cualquier circunstancia, e incluso si no se puede sustituir o eliminar el IIB, al menos mejorarán los efectos económicos del mismo. Estas medidas son las siguientes:

- i. establecer un mecanismo *institucional* que tenga mayores facultades que la actual Comisión Arbitral, para procurar una armonización de las bases del IIB entre jurisdicciones y entre sectores de

- actividad. El propósito central en este punto es acercar las posiciones entre las provincias en cuanto a los criterios para el otorgamiento de exenciones, y conformar un panorama más racional en la armonización de las alícuotas para que se facilite el período de transición .
- ii. armonizar los esfuerzos interprovinciales, como requisito indispensable, para minimizar los riesgos recaudatorios y de aplicación del tributo que implica la sustitución, facilitar el período de la transición y lograr una solución viable al problema de las ventas interjurisdiccionales. Este proceso se ha llevado a cabo en la CEE y está centrado en la Directiva Sexta de la misma.
  - iii. avanzar en el intercambio de información entre las propias administraciones tributarias provinciales, a fin de conformar un banco de datos de los contribuyentes interprovinciales que le permita operar al sistema sustituto.
  - iv. avanzar en la armonización de criterios entre las provincias y la AFIP, en la adopción de conceptos uniformes en materia de códigos de actividad<sup>7</sup>, y en un número de identificación de los contribuyentes interprovinciales.
  - v. procurar una armonización en los códigos tributarios de las distintas provincias y de la administración nacional, especialmente en lo que hace al régimen sancionatorio, ya que de otra forma se estimulará al contribuyente a adoptar un comportamiento especulativo en función de la diversidad de las sanciones vigentes en cada una de las jurisdicciones.
  - vi. efectuar un análisis muy detallado en lo que respecta al comportamiento de los “servicios” en el IVA provincial, puesto que si los niveles de imposición interjurisdiccional discrepases fuertemente esto constituiría un serio problema de control para las provincias, dados la heterogeneidad y el carácter de los mismos, más la imposibilidad de aplicar iguales principios jurisdiccionales (destino y origen) al caso de los bienes.
  - vii. por último, llevar a cabo estudios muy detallados que permitan determinar, con precisión, la forma de superar el impacto

7. Actividad aún no completada.

recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

Una vez superadas las instancias antes citadas, será posible establecer un tributo que actúe sobre el criterio de valor agregado, pero que parta de bases imponibles y exenciones prácticamente sustentadas sobre el principio de la uniformidad y que permitan la divergencia de las alícuotas entre provincias, a fin de preservar uno de los principios básicos del federalismo<sup>8</sup>.

### *G. Impuestos sobre la Nómina Salarial*

La propuesta de eliminar estas cargas ha tenido, en la agenda oficial de la década pasada, un espacio y una urgencia que no se justifica desde una perspectiva económica ni fiscal, especialmente en el corto plazo en función de la necesidad de mejorar la solvencia fiscal. Ya se ha señalado, en los Capítulos I y II, el muy alto nivel de la brecha de recursos que resultó de esta política, y sus impactos sobre la sustentabilidad fiscal en las sobreexigentes condiciones del régimen de convertibilidad.

El colapso del sistema previsional surgido de la reforma de 1994 suma ahora presiones adicionales a favor de la redefinición de la cuestión previsional, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y sustentabilidad a mediano y largo plazo. Tal como se señaló en el Capítulo III, deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema, tanto por el lado del gasto como por el lado de los recursos específicos que lo sostengan, ya sea total o parcialmente. Este diseño resulta indispensable también para poder precisar los niveles de las cargas previsionales (tanto personales como patronales) de un modo compatible con el diseño de la imposición sobre la renta.

En tanto no se dispone, por el momento, de propuestas de reforma previsional que provean los “insumos” indispensables arriba señalados para la tarea del diseño tributario, sólo cabe destacar por el mo-

8. Tal principio consiste en que una mayor provisión de bienes públicos y meritorios deberá estar acompañada por un más alto nivel de imposición.

mento la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.

Sólo cabe recordar, entonces, que la incidencia de las cargas previsionales sobre los costos salariales no es más alta en la Argentina que en los países con los que usualmente se la compara, excepto con respecto a Chile, EE.UU. y Australia.

Desde una perspectiva fiscal, el déficit del sistema previsional y del sector público en su conjunto desaconseja, por el momento, el sacrificio de nuevos recursos públicos. La envergadura y los efectos de las desgravaciones llevadas a cabo en la década pasada en las contribuciones patronales, parece también desaconsejar este camino: el enorme sacrificio fiscal realizado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios durante un largo período de tiempo -tanto en los sectores de transables como de no transables- sin que se hayan registrado efectos significativos en la ocupación, en la competitividad internacional del país, ni mucho menos en el ingreso de los trabajadores.

#### *H. Regímenes de Promoción Industrial, No Industrial y otros*

Una primera modificación al sistema promocional debe apuntar a la eliminación total de los regímenes de competitividad, los cuales no se ajustan a las circunstancias actuales ya que fueron creados para mejorar en el margen la situación competitiva de las empresas beneficiadas, en un amplio espectro sectorial, antes de la modificación cambiaria.

Como lo expresa la OECD, uno de los aspectos en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, lo cual resulta difícil llevar a cabo a causa de las presiones ejercidas por los particulares o por los grupos económicos beneficiados con privilegios y que, obviamente, se resisten a perderlos<sup>9</sup>. A pesar de esto, es necesario limitar todo lo posible el uso de las mencionadas franquicias, especialmente por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” de ejercicios anteriores, a

9. OECD, *Personal Income Tax System*, Paris, 1986, pag 44.

fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados.

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional, trasladan la carga tributaria en forma arbitraria de un grupo de agentes económicos a otros -que no necesariamente están en una mejor situación-, afectan las posibilidades de financiamiento de las provincias no promovidas al reducir la masa de recursos coparticipables y, especialmente, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.

Por todo ello, resulta en definitiva que el costo fiscal de la promoción (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que la misma produce y no necesariamente el más importante de todos. Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores (abaratando el costo del capital y encareciendo el del trabajo), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados, pero son, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.

Se considera necesario actuar de manera especialmente vigorosa en el campo de la administración tributaria, sancionando todos los incumplimientos que se detecten y, al mismo tiempo, evitando la puesta en marcha de nuevas inversiones a través de las carpetas correspondientes a viejos proyectos, cuyos beneficios supuestamente han decaído. Para ello es conveniente efectuar algunos cambios sustanciales, como por ejemplo, establecer que el *Ministerio de Economía de la Nación se constituya en la autoridad de aplicación* de todo sistema de promoción, en lo que concierne a los aspectos tributarios. A través de la AFIP debería tener la facultad primaria de establecer criterios de información, efectuar fiscalizaciones y controles acordes con las necesidades previstas, abrir sumarios y sancionar los incumplimientos. Al mismo tiempo reorganizar el organismo administrador, a fin de establecer una Dirección Especial de Control de Empresas Promocionadas que concentre las actividades sobre todos los contribuyentes que son beneficiarios de alguna norma de promoción, cualquiera sea esta, y sin importar en qué lugar del país tengan su domicilio legal. Consti-

tuir, además, un cuerpo especial de fiscalizadores que actúe en forma permanente en la materia, efectuando controles sobre las empresas promovidas y sobre los sujetos que han diferido impuestos.

Resulta fundamental incorporar a la mentalidad de los administradores tributarios el convencimiento de que el control de las actividades promovidas, si bien no produce recursos fiscales inmediatos, sí constituye una forma de asegurar a la población que estos beneficios están produciendo los efectos esperados y no constituyen bolsones de evasión impositiva.

Respecto de los diferimientos impositivos se precisa que los avales requeridos sean adecuados<sup>10</sup>. Estas tareas exigen la dedicación de una gran cantidad de recursos humanos y materiales de la administración tributaria; por esta razón se buscaría una alternativa al otorgamiento de los diferimientos que sea más transparente y que no obstaculice la gestión de la administración.

Más allá de las precedentes consideraciones generales, debe efectuarse un análisis muy profundo y detenido de la situación existente, ya que el tema resulta administrativamente complejo y, además, se han producido y se siguen produciendo en este campo una serie de situaciones anómalas, tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la “sustitución” de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la “renegociación” de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoría particular profundas acerca de estos temas.

10. Los beneficios muy frecuentemente están, en la práctica, insuficientemente cubiertos o los avales están mal instrumentados.



## Anexo I

**Cuadro A.I.1**  
**DÉFICIT FISCAL AJUSTADO \***  
 en millones de pesos y% del PIB

	1991	1992	1993	1994	1995	91-95
<b>Gastos Primarios</b>	34.866	50.917	60.030	66.174	63.411	<b>275.398</b>
<b>Ingresos Totales</b>	34.042	48.600	56.686	61.537	57.852	<b>258.717</b>
<b>Déficit Primario</b>	824	2.317	3.345	4.636	5.559	<b>16.681</b>
<b>Intereses</b>	4.800	4.727	3.973	4.788	5.810	<b>24.098</b>
<b>Otros</b>	-5.835	3.050	4.018	-470	1.191	<b>1.954</b>
<b>Déficit Total</b>	<b>-211</b>	<b>10.094</b>	<b>11.336</b>	<b>8.954</b>	<b>12.560</b>	<b>42.733</b>
<b>en% del PIB</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>3,5</b>	<b>4,9</b>	<b>3,6</b>

	1996	1997	1998	1999	2000	96-00
<b>Gastos Primarios</b>	63.855	68.162	70.573	72.359	69.696	<b>344.645</b>
<b>Ingresos Totales</b>	57.950	67.427	70.235	66.858	68.311	<b>330.781</b>
<b>Déficit Primario</b>	5.905	734	338	5.501	1.374	<b>13.852</b>
<b>Intereses</b>	6.454	7.315	8.122	9.775	11.502	<b>43.168</b>
<b>Otros</b>	2.643	-1.973	2.426	3.309	2.475	<b>8.880</b>
<b>Déficit Total</b>	<b>15.002</b>	<b>6.076</b>	<b>10.886</b>	<b>18.585</b>	<b>15.351</b>	<b>65.900</b>
<b>en% del PIB</b>	<b>5,5</b>	<b>2,1</b>	<b>3,7</b>	<b>6,6</b>	<b>5,4</b>	<b>4,7</b>

Fuente: Elaboración Lic. Mario Teijeiro en base al Ministerio de Economía y BCRA.

\* Ver síntesis de metodología de cálculo en Cuadro 1.

**Cuadro A.I.2**  
**ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO**  
**DEL DÉFICIT FISCAL CONSOLIDADO AJUSTADO \***  
 En millones de \$

	1991	1992	1993	1994	1995	91-95
<b>Financiamiento Interno</b>	-2.189	-2.718	-6.948	3.099	4.251	<b>-4.505</b>
<b>Financiamiento Externo</b>	1.978	12.812	18.284	5.855	8.310	<b>47.239</b>
.Endeudamiento	-10	3.028	7.833	5.271	7.020	<b>23.142</b>
.Privatizaciones	1.988	9.784	10.451	584	1.289	<b>24.096</b>
<b>TOTAL</b>	<b>-211</b>	<b>10.094</b>	<b>11.336</b>	<b>8.954</b>	<b>12.560</b>	<b>42.733</b>

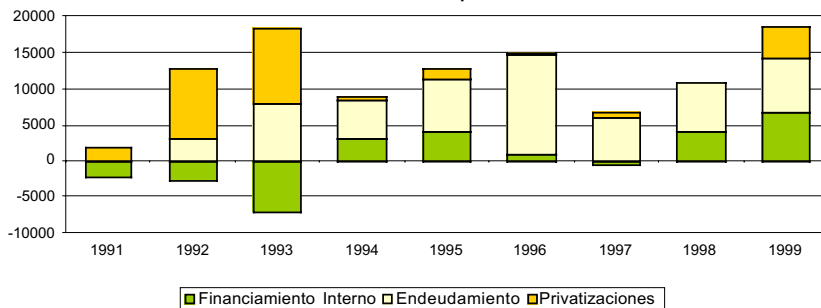
  

	1996	1997	1998	1999	2000	96-00
<b>Financiamiento Interno</b>	1.095	-668	4.288	6.614	11.285	<b>22.614</b>
<b>Financiamiento Externo</b>	13.907	6.744	6.598	11.971	4.066	<b>43.286</b>
.Endeudamiento	13.545	6.139	6.502	7.740	3.817	<b>37.743</b>
.Privatizaciones	362	605	96	4.231	248	<b>5.542</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15.002</b>	<b>6.076</b>	<b>10.886</b>	<b>18.585</b>	<b>15.351</b>	<b>65.900</b>

Fuente: Elaboración Lic. Mario Teijeira en base a Ministerio de Economía y BCRA.

\* Ver síntesis de metodología de cálculo en cuadro 1.

**Gráfico A.I.1**  
**ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL CONSOLIDADO**  
**AJUSTADO**  
 En millones de pesos



Fuente: Elaboración Lic. Mario Teijeira en base a Ministerio de Economía y BCRA.

\* Tanto el Endeudamiento como las Privatizaciones forman parte del Financiamiento Externo.

Cuadro A.I.3.a  
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ARGENTINO**  
**CUENTA AHORRO-INVERSIÓN**  
**BASE DEVENGADO**  
**AÑO 2000**  
**En millones de pesos corrientes**

	Sector Público Nacional			Subtotal Nacional	Provincias y GCBA	Municipios	Subtotal Gob. Subnac.	Total Sector Público Argentino (c/privatiz.)
	Administración Nacional	Empresas Públicas	Subtotal					
I. INGRESOS CORRIENTES	42.619	103	42.722	24.290	6.778	31.068	<b>73.790</b>	
II. GASTOS CORRIENTES	43.529	120	43.649	28.487	6.868	35.356	<b>79.005</b>	
III. RESULTADO ECONÓMICO (I-II)	-910	-17	-927	-4.197	-91	-4.288	<b>-5.215</b>	
IV. RECURSOS DE CAPITAL	359	41	400	547	44	591	<b>990</b>	
V. GASTOS DE CAPITAL	752	56	808	3.494	1.130	4.625	<b>5.433</b>	
VI. TOTAL RECURSOS (I+IV)	42.978	144	43.122	24.837	6.822	31.659	<b>74.780</b>	
VII. TOTAL GASTOS (II+V)	44.281	177	44.457	31.981	7.999	39.980	<b>84.437</b>	
<b>VIII. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)</b>	<b>-1.303</b>	<b>-33</b>	<b>-1.335</b>	<b>-7.144</b>	<b>-1.177</b>	<b>-8.322</b>	<b>-9.657</b>	
IX. CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	211	35	246	4.922	875	5.797	<b>6.043</b>	
X. GASTOS FIGURATIVOS	4.958	22	4.980	1.063	0	1.063	<b>6.043</b>	
<b>XI. RESULTADO FINANCIERO DESPUÉS DE FIGURAT. (VIII+IX-X)</b>	<b>-6.049</b>	<b>-20</b>	<b>-6.069</b>	<b>-3.285</b>	<b>-303</b>	<b>-3.588</b>	<b>-9.657</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Cuadro A.1.3.b  
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ARGENTINO**  
**CUENTA AHORRO-INVERSIÓN**  
**BASE DEVENGADO**  
**AÑO 2000**  
**En% del PBI**

	Sector Público Nacional					Total Sector Público Argentino (c/privatiz.)
	Administración Nacional	Empresas Públicas	Subtotal Nacional	Provincias y GCBA	Municipios	
I INGRESOS CORRIENTES	15,00	0,04	15,03	8,50	2,40	10,90
II GASTOS CORRIENTES	15,30	0,04	15,40	10,00	2,40	12,40
III RESULTADO ECONÓMICO I-II	-0,30	-0,006	-0,30	-1,50	-0,03	-1,50
IV RECURSOS DE CAPITAL	0,10	0,01	0,10	0,20	0,00	0,20
V GASTOS DE CAPITAL	0,30	0,02	0,30	1,20	0,40	1,60
VI TOTAL RECURSOS I+IV	15,10	0,05	15,20	8,70	2,40	11,10
VII TOTAL GASTOS II+V	15,60	0,06	15,60	11,30	2,80	14,10
VIII RESULTADO FINANCIERO VI-VII	-0,50	-0,01	-0,50	-2,50	-0,40	-2,90
IX. CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	0,10	0,01	0,10	1,70	0,30	2,00
X. GASTOS FIGURATIVOS	1,70	0,01	1,80	0,40	0,00	0,40
XI. RESULTADO FINANCIERO DESPUÉS DE FIGURAT. (VIII+IX-X)	-2,10	-0,01	-2,10	-1,20	-0,10	-1,30
						-3,40

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.  
 El PBI empleado para el año 2000 es de \$ 284,2 MM

Cuadro A.I.3.c  
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ARGENTINO**  
**CUENTA AHORRO-INVERSIÓN**  
**BASE DEVENGADO**  
**AÑO 2000**  
**Estructura Porcentual**

	Sector Público Nacional						Total Sector Público Argentino (c/privatiz.)
	Administración Nacional		Empresas Públicas		Subtotal Nacional	Provincias y GCBA	
I INGRESOS CORRIENTES	57,8	0,1	57,9	32,9	9,2	42,1	100
II GASTOS CORRIENTES	55,1	0,2	55,2	36,1	8,7	44,8	100
III RESULTADO ECONÓMICO I-II	17,4	0,3	17,8	80,5	1,7	82,2	100
IV RECURSOS DE CAPITAL	36,2	4,1	40,4	55,2	4,4	59,6	100
V GASTOS DE CAPITAL	13,8	1,0	14,9	64,3	20,8	85,1	100
VI TOTAL RECURSOS I+IV	57,5	0,2	57,7	33,2	9,1	42,3	100
VII TOTAL GASTOS II+V	52,4	0,2	52,7	37,9	9,5	47,3	100
<b>VIII RESULTADO FINANCIERO VI-VII ANTES DE FIGURAT.</b>	<b>13,5</b>	<b>0,3</b>	<b>13,8</b>	<b>74,0</b>	<b>12,2</b>	<b>86,2</b>	<b>100</b>
IX. CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	3,5	0,58	4,1	81,5	14,5	95,9	100
X. GASTOS FIGURATIVOS	82,0	0,37	82,4	17,6	0,0	17,6	100
XI. RESULTADO FINANCIERO <b>DESPUES DE FIGURAT. (VIII+IX-X)</b>	62,6	0,21	62,8	34,0	3,1	37,2	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

---

## Anexo II

### Situación actual de los principales tributos\*

1. Impuesto a las Ganancias (Ley N° 20.628 t.o. Dec. 649/97 y sus modificaciones)

**A. Hecho Imponible:** Obtención de ganancias por personas de existencia visible o ideal y sucesiones indivisas.

#### *B. Concepto de renta*

i) Personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes:

- Rendimientos, enriquecimientos y rentas
- susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente y su habilitación;
  - originados por la enajenación de bienes muebles amortizables, acciones, títulos, bonos y demás títulos valores.

ii) Sociedades contribuyentes del tributo –se incluyen establecimientos estables- y empresas y explotaciones no consideradas contribuyentes –cuyos resultados se atribuyen íntegramente al dueño o socios-:

Rendimientos, enriquecimientos y rentas susceptibles o no de periodicidad o de permanencia de la fuente.

\* Elaborado en base al informe “Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional” (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, julio de 2002); a la legislación tributaria vigente y al informe “Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural”, Cdor. Roberto Sixto Fernández, julio 2002.

### *C. Principios jurisdiccionales*

- i) Residencia: Los residentes tributan sobre su renta mundial. A fin de evitar la doble imposición internacional, se les otorga un crédito por los impuestos análogos efectivamente pagados en el exterior sobre las rentas de fuente extranjera, hasta el monto del incremento de la obligación tributaria originado por la inclusión de las mismas.
- ii) Territorialidad de la fuente: Los beneficiarios del exterior tributan exclusivamente sobre sus rentas de fuente argentina, en general, mediante el procedimiento de retención con carácter de pago único y definitivo.

### *D. Contribuyentes*

En función de los conceptos de renta y de los principios jurisdiccionales, cabe distinguir tres tipos de contribuyentes:

- a) Personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes en el país.
- b) Sociedades de capital constituidas en el país y establecimientos estables ubicados en el país.
- c) Beneficiarios del exterior: personas de existencia visible, sucesiones indivisas o sociedades en general y empresas unipersonales no incluidas en los apartados precedentes.

### *E. Exenciones*

- i) de carácter subjetivo: instituciones religiosas, entidades de beneficio público, remuneraciones obtenidas por diplomáticos de países extranjeros, derechos de autor hasta determinado monto, etc.
- ii) de carácter objetivo: las rentas y resultados derivados de títulos públicos y obligaciones negociables, los intereses por depósitos efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de las entidades financieras por personas físicas residentes, sucesiones indivisas y por beneficiarios del exterior -en la medida que no se considere que existen transferencias de ingresos a Fiscos Extranjeros- y las rentas por venta de acciones con cotización obtenidos por personas físicas del país o del exterior.

## *F Esquema de liquidación*

### i). Personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes

#### a) Ganancia neta:

Se determina en función de la ganancia bruta real, excluidos los dividendos y utilidades recibidos a raíz de distribuciones efectuadas por sociedades contribuyentes del tributo residentes en el país, de la que se detraen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones de productividad. Además, se permite deducir algunos conceptos, tales como: aportes obligatorios a los sistemas de jubilaciones y a obras sociales y, con determinados límites: primas de seguro de vida, gastos de sepelio, aportes voluntarios a los sistemas de jubilación, seguros de retiro, cuotas o abonos a instituciones de cobertura médica, los gastos de asistencia sanitaria, médica y paramédica, y los intereses de créditos hipotecarios por compra o construcción de inmuebles, nuevos o usados, destinados a casa habitación hasta \$ 20.000 anuales.

#### b) Deducciones personales:

De la ganancia neta se detraen deducciones en concepto de ganancia no imponible, cargas de familia y deducción especial a las que se les aplica un porcentaje progresivo de disminución en función del monto de la ganancia neta.

#### c) Alícuotas:

El impuesto se determina aplicando a la ganancia neta sujeta a impuesto -ganancia neta menos deducciones personales-, una tasa progresiva según una escala de 8 tramos de ganancia, siendo sus tasas mínima y máxima del 9% y el 35%, respectivamente, en este último caso, sobre el importe que exceda los \$ 200.000.

Los resultados provenientes de operaciones de compraventa de acciones, cuya permanencia en el patrimonio supere los 12 meses, serán gravados con una alícuota del 15%.



ii) Sociedades y empresas

a) Empresas alcanzadas:

- sociedades anónimas, de responsabilidad limitada y en comandita simple y por acciones, fideicomisos y fondos comunes de inversión constituidos en el país.
- establecimientos estables ubicados en el país pertenecientes a asociaciones, sociedades y empresas constituidas en el exterior, o a personas físicas o sucesiones indivisas residentes en el exterior.

b) Base imponible:

Se determina en función de la ganancia bruta real –sin computar los dividendos recibidos a raíz de distribuciones efectuadas por sociedades sujetas al impuesto residentes en el país- de la que se deducen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones de productividad.

c) Alícuota:

El impuesto se determina aplicando a la ganancia neta sujeta a impuesto, la alícuota del 35%.

d) Beneficios no computables:

Las utilidades distribuidas por estas sociedades -tanto a beneficiarios del país como del exterior-, a través de dividendos o simplemente utilidades, constituyen resultados no gravados.

*G. Beneficiarios del Exterior*

i) Régimen de pago:

Las ganancias de fuente argentina obtenidas por beneficiarios del exterior -excluidos los dividendos y utilidades acreditadas o remesadas por establecimientos estables a sus casas matrices que no se encuentran alcanzados- tributan mediante retención en la fuente con carácter de pago único y definitivo.

## ii) Base imponible:

a. Sociedades no consideradas contribuyentes, con respecto a los socios del exterior: la base imponible es la renta neta determinada según las normas generales del tributo. Cabe mencionar que el gravamen debe retenerse, se gire o no la respectiva utilidad.

b. Resto de ganancias de fuente argentina atribuible a beneficiarios del exterior: la base imponible está dada por una ganancia neta presunta, equivalente a un porcentaje de las sumas pagadas, que la ley establece para cada tipo de renta.

## iii) Alícuota:

La alícuota aplicable sobre la base imponible descrita en el apartado precedente, es del 35%.

## *H. Régimen de Nominatividad*

Existe un régimen de nominatividad de títulos valores, que implica que quienes no cumplan con el requisito de nominativizar sus participaciones accionarias sufren retenciones con carácter de pago único y definitivo del 35% sobre el monto bruto de los pagos que les realicen en concepto de dividendos.

## *I. Pagos a cuenta en el impuesto*

El impuesto a la Ganancia Mínima Presunta abonado en un ejercicio fiscal, puede ser utilizado contra el impuesto a las Ganancias por 10 años a partir del 31/12/98.

Los productores agropecuarios y los sujetos que presten servicio de laboreo de la tierra, siembra y cosecha, podrán computar como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos, contenidos en las compras de *gas-oil* que se utilicen para combustible en maquinaria agrícola. También podrán realizar este cómputo los productores y sujetos que presten

servicios en la actividad minera y en la pesca marítima, hasta el límite del impuesto abonado en las operaciones extractivas y de pesca.

Los sujetos que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros podrán computar como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias y sus correspondientes anticipos, atribuibles a dichas prestaciones, el 100% del impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas licuado uso automotor y/o de gas natural comprimido (GNC) efectuadas, en el respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios, en las condiciones que fije la reglamentación. Vigencia: a partir del 5/11/01.

Para los ejercicios que se inician a partir del 1-1-2001, el impuesto a los Intereses Pagados ingresado en cada ejercicio anual podrá ser computado como pago a cuenta en la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias, hasta el límite de una deuda de \$ 100.000 con una alícuota del 5% sobre los intereses calculados a la tasa del 15%.

## **2. Ganancia Mínima Presunta (Ley N° 25.063 - Título V)**

### **A. Hecho imponible**

Activos resultantes al cierre de cada ejercicio.

### **B. Principios jurisdiccionales**

Los sujetos del impuesto tributan sobre los bienes situados en el país y sobre los bienes situados con carácter permanente en el exterior.

### **C. Sujetos**

- a) Sociedades, asociaciones civiles y fundaciones domiciliadas en el país.
- b) Empresas o explotaciones unipersonales ubicadas en el país, pertenecientes a personas domiciliadas en el mismo.

c) Organismos comprendidos en el artículo 1° de la Ley N° 22.016, no incluidos en los incisos precedentes.

d) Personas físicas y sucesiones indivisas por la titularidad de inmuebles rurales.

e) Fideicomisos y Fondos Comunes de Inversión constituidos en el país.

f) Establecimientos estables domiciliados o ubicados en el país, pertenecientes a sujetos del exterior.

#### *D. Exenciones*

Las principales exenciones se refieren a las acciones y demás participaciones en el capital de otras entidades sujetas al impuesto, los bienes situados en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640), los bienes comprendidos en el régimen de inversión minera (Ley 24.196) y los bienes pertenecientes a entidades reconocidas como exentas por la AFIP, en virtud de lo dispuesto por los incisos d), e), f), g), m) y r) del Artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

#### *E. Base imponible*

Valor total de los activos poseídos al cierre de cada ejercicio, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, no siendo considerados como activos los saldos pendientes de integración de los accionistas. Asimismo, no resultan computables a los fines de la liquidación, los dividendos, percibidos o no, y las utilidades acreditadas o percibidas correspondientes a ejercicios comerciales de la sociedad emisora o en la que se tuviere la participación, cerrados durante el transcurso del ejercicio por el cual se liquida el tributo. Tampoco será computable en el ejercicio de adquisición o inversión y en el siguiente, el valor correspondiente a los bienes muebles amortizables -excepto automóviles- y a las inversiones en la construcción o mejora de edificios que no revistan el carácter de bienes de cambio. Los bienes improductivos resultan siempre computables.

Finalmente, las entidades bancarias y las compañías de seguros sometidas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación, considerarán como base imponible del gravamen el 20% del valor de sus activos gravados, mientras que los consignatarios de hacienda, frutos y productos del país considerarán como tal el 40% de los activos gravados afectados exclusivamente a la actividad de consignación.

Las empresas que tengan por objeto principal la celebración de contratos de *leasing* y como actividad secundaria realicen exclusivamente actividades financieras y los fideicomisos financieros, cuyo objeto principal sea celebrar dichos contratos, considerarán como base imponible del impuesto el 20% del valor de sus activos gravados.

### *F Mínimo exento*

Los bienes del activo gravado en el país, cuyo valor determinado de acuerdo a las normas legales sea igual o inferior a \$ 200.000. Esta cifra se incrementará cuando existan activos gravados en el exterior, en el porcentaje que estos últimos representen del activo total. Cuando se supere la mencionada suma resultará gravado la totalidad del activo. No se encuentran incluidos en la exención los bienes que revistan el carácter de bienes de cambio o que no se encuentren afectados en forma exclusiva a la actividad comercial, industrial, agrícola, ganadera, minera, forestal o de prestación de servicios inherentes a la actividad del sujeto pasivo (bienes inexplorados).

### *G. Alícuota*

La alícuota es proporcional y es del 1%.

### *H. Pago a cuenta en el impuesto*

El Impuesto a las Ganancias determinado para el mismo período fiscal podrá computarse como pago a cuenta de este impuesto, excepto el impuesto generado por bienes inexplorados.

Para los ejercicios que se inicien a partir del 1-1-2001, el impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial, podrá ser computado como pago a cuenta de la declaración jurada del Impuesto a las Ganancias o si no fuera posible, contra el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, hasta el límite de una deuda de \$ 100.000 con una alícuota de impuesto del 5% sobre los intereses, calculados a la tasa de interés del 15%.

### *I. Medida unilateral destinada a evitar la doble imposición internacional*

Cuando los contribuyentes de este impuesto sean titulares de bienes gravados situados con carácter permanente en el exterior, por los cuales se hubieran pagado tributos similares, podrán computar como pago a cuenta los importes abonados, hasta el incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de los citados bienes del exterior.

## **3. Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social**

(Régimen para los trabajadores en relación de dependencia)

*A. Sujetos intervinientes en esta modalidad de trabajo: a) contribuciones: importes a ingresar por el empleador; b) aportes: sumas retenidas o ingresadas por el trabajador.*

*B. Regímenes que deben tributarse:*

a) Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; c) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares; d) Fondo Nacional de Empleo; e) Superintendencia de Servicios de Salud; f) Régimen de Obras Sociales.

*C. Base Imponible Previsional Máxima:*

a) Contribuciones a cargo de los empleadores: \$ 4.800 (60 MOPRES). Para financiar: los sistemas señalados como a), b), c) y d) del punto anterior.

b) Contribuciones a cargo de los empleadores con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales y a la Superintendencia de Servicios de Salud: \$ 4.800 (60 MOPRES).

c) Aportes retenidos a los empleados en relación de dependencia: \$ 4.800 (60 MOPRES).

*D. Agente de retención: Es el empleador; quien ingresa: a) las contribuciones: como responsable por deuda propia y b) los aportes: como agente de retención en el momento de efectuar el pago de la retribución periódica.*

### *E. Disminución de Contribuciones Patronales*

Reducción de 1/3 de las contribuciones con destino a la seguridad social por cada nuevo trabajador que incremente la dotación de contratados por tiempo indeterminado. Se reducen 50% si el nuevo trabajador tiene 45 años o más, o es una mujer jefe de hogar de cualquier edad o es un joven varón o mujer de hasta 24 años.

### *F. Cómputo como crédito fiscal del IVA*

De la contribución patronal del 16% y la contribución sobre vales alimentarios del 14%, efectivamente abonadas, podrán computarse como crédito fiscal en el IVA los montos que resulten de aplicar a las mismas bases imponibles los puntos porcentuales que para cada caso se hayan determinado según su ubicación geográfica.

### *G. Otras obligaciones del empleador*

a) Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (A.R.T.): Ley N° 24.557. Todas las empresas que tengan personal en relación de dependencia se encuentran obligadas a contratar un seguro con las A.R.T.

b) Contribución sobre Vales Alimentarios o Cajas de Alimentos (Ley N° 24700). Los empleadores deberán abonar una contribución del 14% sobre los montos de vales alimentarios o cajas de alimentos que se otorguen a los empleados.

## Porcentajes vigentes

<i>Conceptos</i>	<i>Empleados</i>		<i>Empleadores</i>
	<i>(Aportes)</i>		<i>(Contribuciones)</i>
	%		%
	(1)	(2)	
a. Jubilación	5	11	(3)
b. INSSJP	3	3	
c. Asignaciones Familiares	-	-	(3)
Fondo Nacional de Empleo	-	-	(3)
<b>Subtotal</b>			<b>17/21 (4)</b>
e. Obras Sociales	3,0		6,0
- Obras Sociales	2,7 (5)		5,4 (5)
- Fdo. Solidario de Redistribución y Superintendencia de Servicios de Salud	0,3 (6)		0,6 (6)
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>23/27</b>

(1): Para empleados en relación de dependencia comprendidos en el Régimen de Capitalización

(2): Para empleados en relación de dependencia comprendidos en el Régimen de Reparto.

(3): El monto de las contribuciones a ingresar por los conceptos con la presente llamada puede ser compensado con el monto de Asignaciones Familiares abonado a los trabajadores.

(4): Las alícuotas correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de Seguridad Social regidos por las leyes N° 19.032 (INSSJP), N° 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), N°24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y N° 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares) se establecen de acuerdo a lo siguiente: a) 21% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en las Leyes N° 23.551 (Asociaciones Sindicales de Trabajadores), N° 23.660 (Obras Sociales), N° 23.661 (Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud) y N° 24.467 (Pequeña empresa). Quedan comprendidos aquellos empleadores cuya actividad principal encuadre en el Sector "Servicios" o en el Sector "Comercio" -de acuerdo Res. SPYME N° 24/01- siempre que sus ventas totales anuales superen en todos los casos los \$48.000.000. b) 17% para los restantes empleadores no incluidos en el inciso anterior. Asimismo será de aplicación a las entidades y organismos con participación estatal, los bancos y entidades financieras nacionales regidos por la Ley N° 21.526 y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios a terceros a título oneroso, comprendidos en el Art. 1° de la Ley N° 22.016.

(5): Las Obras Sociales perciben el 90% de los aportes y contribuciones con ese destino cuando las remuneraciones brutas mensuales son de hasta \$1.000 inclusive, y el 85% cuando dichas remuneraciones superan \$1.000. En el caso de las Obras Sociales del Personal de Dirección y las Asociaciones Profesionales de Empresarios, dichos porcentajes son de 85% y 80%, respectivamente.

(6): El Fondo Solidario de Redistribución se integra con el 10% o el 15% de los aportes y contribuciones, según se supere o no el tope de las remuneraciones brutas mensuales de \$1.000. En el caso de las Obras Sociales del Personal de Dirección y de las Asociaciones Profesionales de Empresarios los porcentajes son del 15% o 20%, respectivamente. La Superintendencia de Servicios de Salud recibe parte del Fondo, en función de lo establecido en el Presupuesto de la Administración Nacional.



#### **4. Impuesto sobre los Bienes Personales. Ley N° 23.966 - Título VI, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones**

##### ***A. Hecho imponible***

Posesión de bienes personales al 31 de diciembre de cada año.

##### ***B. Principios jurisdiccionales***

i) Domicilio o radicación: Las personas físicas domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, tributan sobre los bienes situados en el país y en el exterior.

ii) Territorialidad: Las personas físicas domiciliadas en el extranjero y las sucesiones indivisas radicadas en el exterior, tributan sobre los bienes situados en el país.

##### ***C. Sujetos***

i) Personas físicas domiciliadas en el país y sucesiones indivisas radicadas en el mismo.

ii) Personas físicas domiciliadas en el extranjero y sucesiones indivisas radicadas en el exterior.

##### ***D. Exenciones***

Las principales exenciones se refieren a los bienes pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras, a cuotas sociales de cooperativas, a bienes inmateriales, acciones de sociedades anónimas constituidas en el país que coticen en bolsas hasta la suma de \$100.000 y a los depósitos en moneda argentina y extranjera a plazo fijo, en caja de ahorro y cuentas especiales de ahorro efectuadas en entidades financieras.

### ***E. Base imponible***

Valor total de los bienes poseídos al 31 de diciembre de cada año, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, que buscan considerar -en muchos casos mediante la corrección monetaria de los costos- su valor de mercado a dicha fecha. No se admite la deducción de deudas, salvo en el caso de inmuebles destinados a casa habitación, en cuyo caso, a fin de establecer su valuación, se admite el cómputo de los importes adeudados al 31 de diciembre por créditos otorgados para la construcción o realización de mejoras.

### ***F. Determinación del impuesto sobre acciones y participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedades (excepto empresas y explotaciones unipersonales)***

El gravamen correspondiente a las acciones o participaciones en el capital de las sociedades regidas por la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550, cuyos titulares sean personas físicas y/o sucesiones indivisas domiciliadas en el país o en el exterior, y/o sociedades y/o cualquier otro tipo de persona de existencia ideal, domiciliada en el exterior, será liquidado o ingresado por las sociedades regidas por dicha Ley. A estos efectos, se presume sin admitir prueba en contrario que las acciones y/o participaciones en el capital de las sociedades regidas por la Ley N° 19.550, cuyos titulares sean sociedades, cualquier otro tipo de persona de existencia ideal, empresas, establecimientos estables, patrimonios de afectación o explotaciones, domiciliados, radicados o ubicados en el exterior pertenecen de manera indirecta a personas físicas domiciliadas en el exterior, o a sucesiones indivisas allí radicadas.

### ***G. Mínimo exento***

Las personas físicas domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, deducen de sus bienes -excepto acciones- un mínimo exento de \$ 102.300. En el caso de la determinación del impuesto sobre acciones y participaciones que efectúen las sociedades comerciales, no se aplica el mínimo exento.

## H. Alícuotas

- Sujetos domiciliados en el país: cuando el excedente del valor total de los bienes sujetos al impuesto respecto del mínimo exento de \$ 102.300 sea de hasta \$ 200.000 la alícuota a aplicar será 0,50% y, cuando dicho excedente supere el referido monto, la alícuota será 0,75%.
- Sujetos radicados en el exterior por los bienes situados en el país: 0,75%.
- Sociedades radicadas en el exterior por bienes inmuebles situados en el país, en los casos que encuadren en las presunciones establecidas en la ley: 1,5%.
- Sobre acciones o participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedad: 0,50%.

## I. Régimen de liquidación y pago

*J. Personas físicas domiciliadas en el exterior y sucesiones indivisas radicadas en el extranjero: Las personas físicas o de existencia ideal domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo que tengan el condominio, uso, goce, disposición, tenencia, custodia, administración o guarda de bienes gravados pertenecientes a personas físicas o sucesiones indivisas domiciliadas o radicadas en el extranjero, deben ingresar con carácter de pago único y definitivo el impuesto que resulte de aplicar la alícuota del 0,75% sobre el valor de los respectivos bienes al 31 de diciembre de cada año.*

*K. Sociedades responsables del ingreso del gravamen sobre acciones y participaciones: El impuesto ingresado tendrá el carácter de pago único y definitivo, y las sociedades responsables de la retención tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los bienes que dieron origen al pago.*

## L. Medida unilateral destinada a evitar la doble imposición internacional

Las personas físicas domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo pueden computar, con carácter de pago a cuenta, las sumas efectivamente pagadas en el exterior por gravámenes

similares que consideren como base imponible el patrimonio o los bienes en forma global, hasta el monto del incremento de la obligación tributaria originado por la incorporación de los bienes situados con carácter permanente en el exterior.

## **5. Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias ( Ley N° 25.413 y sus modificaciones y Decreto N° 380/01 y sus modificaciones)**

### *A. Objeto*

El impuesto se aplicará sobre:

a) Los créditos y débitos efectuados en cuentas –cualquiera sea su naturaleza- abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras.

b) Las operatorias que aquellas efectúen en las que sus ordenantes o beneficiarios no utilicen las cuentas indicadas en el mismo, cualquiera sea la denominación –incluso a través de movimiento de efectivo- y su instrumentación jurídica.

c) Todos los movimientos de fondos propios o de terceros -aun en efectivo- que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otras, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos también los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito y/o débito.

En los casos previstos en los incisos b) y c) precedentes, se entenderá que dichas operatorias y/o movimientos, reemplazan los créditos y débitos aludidos en el inciso a), por lo que a tal fin, corresponderá aplicar el doble de la tasa vigente sobre el monto de los mismos.

### *B. Alcance*

El alcance establecido en la legislación recaerá sobre:

i) Las operaciones que se indican a continuación, en las que no se utilicen las cuentas bancarias, efectuadas por las entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, cualesquiera sean las denominaciones que se les otorguen, con excepciones de algunas operaciones de características específicas que, debido al alcance del presente trabajo, no es necesario detallar:

a) Pagos por cuenta y/o a nombre de terceros. Excepto para los que reúnan ciertas características

b) Rendiciones de gestiones de cobranza de cualquier tipo de valor o documento, aun con adelanto de fondos (descuento de pagarés, de facturas, cheques recibidos al cobro, etc.).

c) Rendiciones de recaudaciones. Excepto cuando sean acreditadas en cuentas corrientes abiertas a nombre del beneficiario y ordenante de la recaudación. La excepción no regirá cuando las cuentas pertenezcan a más de una persona jurídica, aunque estén a nombre de sus apoderados o mandatarios.

d.) Giros y transferencias de fondos efectuados por cualquier medio.

e) Los pagos realizados por las entidades financieras por cuenta propia o ajena a los establecimientos adheridos a los sistemas de tarjetas de crédito y/o de compra. Excepto que sean acreditados en cuentas corrientes abiertas a nombre del establecimiento beneficiario. La excepción no regirá cuando las cuentas pertenezcan a más de una persona jurídica, aunque estén a nombre de sus apoderados o mandatarios.

ii) Todos los movimientos o entregas de fondos propios o de terceros –aun en efectivo– que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otra, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito, compra y/o débito.

### ***C. Liquidación e ingreso del impuesto percibido y/o del tributo propio devengado***

(Sujetos comprendidos)

a) En carácter de agentes de liquidación y percepción del gravamen:

1. Las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras N° 21.526 y sus modificaciones.

2. Los sujetos que realicen movimientos o entregas de fondos a nombre y/o por cuenta de otra persona.

b) Por su impuesto propio devengado:

1. Las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras N° 21.526 y sus modificaciones.

2. Los sujetos que realicen movimientos o entregas de fondos a nombre propio.

3. Los sujetos que deban ingresar, total o parcialmente, en forma directa el impuesto omitido.

4. Los responsables que no hayan sufrido total o parcialmente, la percepción del gravamen por causales distintas a las aludidas en el punto anterior.

### ***D. Base Imponible***

El impuesto se determinará sobre el importe bruto de los débitos, créditos y operaciones gravadas, sin efectuar deducción o acrecentamiento alguno por comisiones, gastos, o conceptos similares, que se indiquen por separado en forma discriminada en los respectivos comprobantes.

### ***E. Exenciones***

Estarán exentos del gravamen:

- Los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos, correspondientes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, estando

excluidos los organismos y entidades con participación estatal, los bancos y entidades financieras nacionales regidas por la Ley N° 21.526 y todo otro organismo nacional, provincial o municipal.

- Los créditos en caja de ahorro o cuentas corrientes bancarias hasta la suma acreditada en concepto de sueldos del personal en relación de dependencia o de jubilaciones y pensiones, y los débitos en dichas cuentas hasta el mismo importe.

- Los correspondientes a operaciones realizadas entre el Banco Central y las instituciones comprendidas en la Ley de Entidades Financieras.

- Las operaciones entre sí realizadas por entidades financieras, en aquellos casos en que el pagador efectivo y el beneficiario efectivo del correspondiente pago fueran dichas instituciones actuando a nombre y por cuenta propios, excluidos los pagos correspondientes a operaciones de tarjetas de crédito y/o compra.

- Los créditos y débitos que correspondan a los haberes, jubilaciones o pensiones que se acrediten directamente por vía bancaria, ni las extracciones que se realicen a su respecto, hasta el monto mensual acreditado en la cuenta corriente del beneficiario de dichos ingresos.

- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por los mercados de valores y de cereales de las respectivas bolsas, y las bolsas de comercio que no tengan organizados mercados de valores y/o cereales, así como las cajas de valores y entidades de liquidación y compensación de operaciones autorizadas por la Comisión Nacional de Valores.

- Las transferencias de fondos que se efectúen por cualquier medio, excepto mediante el uso de cheques con destino a otras cuentas corrientes abiertas a nombre del ordenante de tales transferencias. No regirá esta exención cuando las cuentas pertenezcan a más de una persona jurídica, aunque estén a nombre de sus apoderados o mandatarios.

- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por los fondos comunes de inversión y por los fideicomisos financieros.

- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad, por las empresas dedicadas al servicio electrónico de pagos y/o cobranzas por cuenta y orden de terceros, de facturas de servicios públicos, impuestos y otros servicios, como así también las utilizadas en igual forma por los agentes oficiales de dichas empresas.

- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, para el pago de sus prestaciones, como así también las abiertas a nombre de los respectivos Fondos en igual forma por las compañías de Seguros de Vida y de Retiro.

- Los débitos originados por el propio impuesto.

- Los giros y transferencias de fondos efectuados por cualquier medio, en la medida que no se efectivicen los correspondientes pagos a sus respectivos beneficiarios.

- Los créditos en cuenta corriente originados en préstamos bancarios, los débitos y créditos originados en la renovación de los mismos y los créditos originados en adelantos de fondos por descuentos de pagarés, facturas, cheques recibidos al cobro, etc.; en este último caso cuando la entidad financiera acredite nuevamente en la cuenta corriente el importe correspondiente a la gestión de cobranza. La exención comprende los créditos en la cuenta corriente del tomador originados en operaciones de mediación en transacciones financieras que se efectúen con la intervención y garantía de instituciones regidas por la Ley N° 21.526, en tanto se trate de documentos propios.

- La transferencia electrónica de fondos, cuando sean realizadas en cuentas pertenecientes a personas físicas que no actúen en representación de personas jurídicas.

- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva por la empresa Correo Argentino S.A., para realizar pagos por cuenta y orden de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

- Los créditos en cuenta corriente originados en la acreditación de cartas de crédito y/o cualquier otro instrumento de pago que cancele el producido de la exportación.

- Las cuentas utilizadas por administradores de redes de cajeros automáticos.

- Las cuentas utilizadas por sujetos adheridos a los regímenes de forestación, inversiones mineras y energía eólica como consecuencia de sus operaciones beneficiadas.

- Las cuentas corrientes utilizadas en forma exclusiva en la gestión de cobro de tributos de instituciones que suscribían convenios con organismos estatales.

- Los créditos y débitos originados en suscripciones y rescates de fondos comunes de inversión.



- Las cuentas utilizadas en forma exclusiva por las cooperadoras escolares, comprendidas en la Ley N° 14.613.
- Las cuentas abiertas a nombre de los servicios de atención médica integral para la comunidad, comprendidas en la Ley N° 17.102.
- Las cuentas en las que se depositen exclusivamente fondos destinados al pago de pensiones y retiros militares y de las fuerzas de seguridad y policiales, abiertas a nombre de apoderados o mandatarios que actúan por cuenta y orden de los beneficiarios.

No serán de aplicación las exenciones objetivas y/o subjetivas dispuestas en otras leyes nacionales –aun cuando se tratara de leyes generales, especiales o estatutarias-, decretos o cualquier otra norma de inferior jerarquía normativa.

## *E Alícuotas*

i- Alícuota general:

- 1) 6% para los créditos y 6% para los débitos
- 2) 12% : para los movimientos o entregas de fondos, propios o de terceros –aun en efectivo-, que cualquier persona incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otra, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito, compra y/o débito. Excepto: - 6% : desembolsos efectuados por entidades financieras directamente a las empresas emisoras de tarjetas de crédito, por cuenta de usuarios que han solicitado la financiación de los gastos realizados a través de las mismas, excepto cuando su titularidad corresponda a una persona jurídica.
- 3) 2,5% ó 5% : para los débitos o créditos y operaciones de movimientos o entrega de fondos.
  - Transacciones amparadas por el régimen de exenciones impositivas establecido en la Ley N° 19.640.
  - Sujetos que concurrentemente tengan exentas y/o no alcanzadas

en el IVA, la totalidad de las operaciones que realizan y resulten exentas del impuesto a las Ganancias.

- Obras sociales como sujetos alcanzados por las alícuotas del 2,50% y del 5% , según corresponda.
- Empresas beneficiadas por el régimen de exenciones impositivas establecido por las Leyes N°21.608 y N°22.021 y sus modificaciones -Régimen de Promoción Industrial-, únicamente cuando el porcentaje de exención o liberación del IVA sea del 100%.

## ii- Alícuotas reducidas

### 1) 0,75 %o

Para las cuentas corrientes de los siguientes contribuyentes, en tanto se registren únicamente débitos y créditos generados por las actividades u operaciones específicas:

- Corredores y comisionistas de granos y consignatarios de ganado, debidamente registrados, únicamente por las operaciones inherentes a su actividad.
- Empresas que operen sistemas de tarjetas de crédito, compra y/o débito, y las empresas especializadas en el servicio de vales de almuerzo y tarjetas de transporte, vales alimentarios o cajas de alimentos, únicamente para los créditos originados en los pagos realizados por los usuarios y para los débitos provenientes de los pagos a los establecimientos adheridos.
- Empresas que operen sistemas de transferencias electrónicas por Internet, únicamente para los créditos originados en los importes recibidos de los ordenantes y para los débitos generados por los pagos a los beneficiarios.
- Las droguerías y las distribuidoras de especialidades medicinales, inscriptas como tales ante el Ministerio de Salud o en los Organismos provinciales de naturaleza equivalente, como así también la Federación Argentina de Cámaras de Farmacias y sus Cámaras asociadas y la Confederación Farmacéutica Argentina y sus Colegios asociados; en estos últimos casos únicamente por los débitos y créditos originados en el sistema establecido por las obras sociales, para el pago de los medicamentos vendidos a sus afiliados por las farmacias.

- Fideicomisos en garantía en los que el fiduciario sea una entidad financiera regida por Ley N° 21.526.

2) 0,50%

Se aplica una nueva alícuota reducida del 0,50% para los débitos y créditos, cuando se trate de las siguientes operaciones financieras:

- Débitos en cuenta corriente cuyo importe se destine a la compra de Letras del Banco Central de la República Argentina, con intervención de las entidades regidas por la Ley N° 21.526 y los créditos originados en la cancelación de esos mismos títulos, siempre que el plazo de amortización de los mismos sea igual o inferior a 15 días.

- Débitos en cuenta corriente correspondientes a los fondos que se destinen a la constitución de depósitos a plazo fijo en la misma entidad financiera en la que está abierta dicha cuenta, cuyo término sea igual o inferior a 15 días, y los créditos provenientes de la acreditación de los mismos a su vencimiento. Dicho tratamiento procederá, únicamente, si en la fecha de su vencimiento la totalidad del producido del depósito a plazo fijo es acreditada en la cuenta corriente de su titular.

- El débito originado en la adquisición de documentos cuyo plazo de vencimiento sea igual o inferior a 15 días, realizada en el marco de operaciones de mediación en transacciones financieras que se efectúen con la intervención y garantía de instituciones regidas por la Ley N° 21.526, como así también el crédito proveniente de la cancelación de los citados documentos. Dicho tratamiento procederá, únicamente, si en la fecha de su vencimiento la totalidad del producido del documento es acreditada en la cuenta corriente de quien lo adquirió.

3) 1%

Se aplica una nueva tasa reducida del 1% para los débitos y los créditos cuando se trate de las operaciones alcanzadas a la alícuota del 0,50%, y cuyo plazo sea igual o superior a 16 días y no exceda de 35 días.

Cuando se trate de entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras, las mismas estarán alcanzadas por el presente impuesto, únicamente por las sumas que abonen por su cuenta y a su nombre, cualquiera sea el medio utilizado para el pago respecto de los conceptos que se indican a continuación:

Honorarios a directores, síndicos e integrantes del consejo de vigilancia.

Remuneraciones y cargas sociales.

Otros gastos de administración no mencionados en los puntos precedentes.

Gastos de organización, incluidos los originados en los contratos para la provisión de software.

Donaciones.

- Tributos nacionales, provinciales, municipales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deban ingresar por verificarse a su respecto la condición de sujeto pasivo de los mismos o como responsable por deuda ajena.

- Adquisición de bienes muebles e inmuebles no afectado a contratos de intermediación financiera.

- Dividendos o utilidades, en este último caso cualquiera sea su denominación –retorno, interés accionario, etc.

- Comercios adheridos a sistemas de tarjetas de crédito, compra y/o débito.

A los efectos de la aplicación del impuesto, los movimientos de fondos que se destinen al pago de los conceptos indicados en el párrafo anterior, estarán alcanzados por la alícuota del 12%

### *G. Forma de ingreso*

El ingreso del importe respectivo se realizará exclusivamente mediante depósito bancario, no admitiéndose compensación alguna con otros tributos.

### *H. Vigencia del impuesto*

El impuesto tendrá efectos hasta el 31 de diciembre de 2002.

## **6. Impuesto al Valor Agregado (t.o. en 1997 y sus modificaciones)**

### ***A. Tipo de Impuesto***

Este tributo está tipificado como «IVA de tipo consumo», estructurado por el método de sustracción sobre base financiera y por la técnica de impuesto contra impuesto. El gravamen recae en todas las fases de los ciclos de producción y distribución, e impone en forma generalizada a las prestaciones de servicios.

### ***B. Hechos imposables***

- a) Ventas de cosas muebles, incluidas las relacionadas con la actividad determinante de la condición de sujeto del impuesto.
- b) Obras, locaciones y prestaciones de servicios, excluidos los realizados en el país para ser utilizados en el exterior.
- c) Importaciones definitivas de cosas muebles.
- d) Prestaciones realizadas en el exterior para ser utilizadas en el país.

### ***C. Principio jurisdiccional***

Territorialidad.

Criterios aplicables para determinar la territorialidad:

- a) Ventas: situación o colocación de los bienes en el país.
- b) Obras, locaciones y prestaciones de servicios: realización en el territorio de la Nación, excluidos los destinados a ser utilizados en el exterior.
- c) Importaciones: carácter definitivo de la importación (destinación para consumo)
- d) Prestaciones: realizadas en el exterior para su utilización en el país.

### ***D. Sujetos***

Quienes hagan habitualidad en la venta de cosas muebles, realicen locaciones o prestaciones gravadas, realicen importaciones definiti-

vas de cosas muebles y resulten prestatarios de las prestaciones realizadas en el exterior para ser utilizadas en el país.

### *E. Exenciones*

a) Ventas, importaciones y locaciones de obra que tengan por objeto la entrega de bienes cuya venta e importación se exime:

Libros, folletos e impresos similares; diarios, revistas y publicaciones periódicas, en la etapa de venta al público; agua ordinaria natural, pan común y leche sin aditivos, cuando los adquirentes sean consumidores finales o sujetos exentos; medicamentos, cuando se trata de reventa y se haya tributado en la etapa de importación o fabricación; aeronaves para transporte de pasajeros y/o cargas destinadas a la defensa y seguridad, las embarcaciones cuando el adquirente sea el Estado Nacional y el acceso a espectáculos deportivos amateur.

b) Prestaciones de servicios exentas

Servicios educativos, de asistencia sanitaria prestada a través de Obras Sociales, actividad teatral, transporte internacional de pasajeros y cargas, seguros de vida, locación de inmuebles destinados a casa habitación, de inmuebles rurales, cuando el locatario sea el Estado Nacional, provincial, municipal o Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto de locaciones exentas hasta \$1500.

c) Importaciones

Entre otras excepciones corresponde señalar la referida a importaciones efectuadas con franquicias en materia de derechos importación con sujeción a regímenes especiales (despacho de equipaje e incidentes de viaje de pasajeros, personas lisiadas, inmigrantes, científicos y técnicos argentinos, representantes diplomáticos en el país, etc.), así como la que ampara importaciones efectuadas, con iguales franquicias, por instituciones religiosas y por instituciones de beneficio público, cuyo objetivo principal es la realización de obra médica asistencial de beneficencia o la investigación científica y tecnológica destinada a la actividad académica o docente. Están exentos hasta el 31/12/02, los productos críticos importados para consumo, destinados al diagnóstico y tratamiento de la salud humana, comprendidos

en listado de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M).

d) Exportaciones

Se eximen las exportaciones, permitiéndose el recupero del impuesto abonado en la adquisición de bienes y servicios destinados a las mismas.

### *F Alícuotas*

a) Alícuota general 21%

b) Alícuota diferencial superior: 27%, para ventas de gas, energía eléctrica (excepto alumbrado público) prestación de servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagües, y prestaciones efectuadas por quienes presten servicios de telecomunicaciones -con ciertas excepciones-, cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a viviendas, casa de recreo o veraneo o terrenos baldíos, y el comprador o usuario sea un sujeto del impuesto categorizado como responsable inscripto o no inscripto.

c) Alícuota diferencial reducida: 10,5%, aplicable a:

- trabajos realizados directamente o a través de terceros sobre inmueble ajeno, destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyen obras en curso.

- intereses y comisiones de préstamos otorgados a responsables inscriptos por entidades sometidas al Régimen de la Ley N° 21.526, o por entidades bancarias del exterior que cumplimenten los requisitos establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.

- intereses y comisiones de préstamos otorgados, por la entidades citadas en el apartado precedente, a empresas que presten el servicio público de transporte automotor terrestre de corta, media y larga distancia.

- carnes vacunas, frutas, hortalizas y legumbres frescas y las labores culturales para la obtención de los mismos.

- miel de abejas a granel.

- servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aé-

reos, realizados en el país, excepto taxis y remises en recorridos menores de 100 km (exento).

- servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica, que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga, que no resulten exentos. La prestación de estos servicios a un paciente privado en forma directa y sin derecho a reintegro está gravada a la alícuota del 21%.

- diarios, revistas y publicaciones periódicas. En editoriales PYMES está gravada al 10,5% la locación de espacios publicitarios.

- bienes de capital incluidos en listado específico.

### ***G. Operaciones Internas (ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicios)***

#### **a) Base de cálculo del débito fiscal**

Precio neto de la operación, incluido el de servicios prestados juntamente con la operación o con motivo de ella y contraprestaciones de financiación. No integran la base el IVA generado por la propia operación, y los tributos internos que reconozcan como hecho imponible la misma operación.

#### **b) Crédito fiscal**

El crédito fiscal otorgado está conformado por el impuesto tributado, en tanto los bienes importados o adquiridos y los servicios se vinculen con operaciones efectivamente gravadas, cualquiera sea la etapa de su aplicación, o se exporte.

### ***H. Operaciones de importación***

#### **a) Base imponible**

Precio normal definido para la aplicación de los derechos de importación, al que se agregan todos los tributos a la importación o aplicables con motivo de ella, excluidos el IVA que genera la importación y los tributos de la ley de impuestos internos.



b) Régimen de liquidación y pago

El impuesto se liquida y abona juntamente con la liquidación y pago de los derechos de importación.

*I. Devolución de impuesto a los exportadores*

Los exportadores pueden recuperar el impuesto que se les hubiera facturado por bienes, servicios y locaciones destinados efectivamente a las exportaciones o a cualquier etapa de la consecución de las mismas.

La recuperación opera a través de la compensación del impuesto al que se refiere el párrafo anterior, con el impuesto que en definitiva adeuden los exportadores por sus operaciones internas gravadas. Si la compensación no resultara posible o se efectuara parcialmente, el saldo excedente será compensado con otros impuestos a cargo de la Dirección General Impositiva o, en su defecto, será devuelto o se permitirá su transferencia a favor de terceros.

*J. Devolución de crédito fiscal por compra de bienes de capital*

Los créditos fiscales originados en la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital - bienes muebles e inmuebles adquiridos a partir del 1-11-00, amortizables en el impuesto a las ganancias- conformarán saldo a favor de los responsables de libre disponibilidad luego de transcurridos 12 períodos fiscales y podrán ser acreditados contra otros impuestos y anticipos a cargo de la AFIP y/o solicitarse devolución.

Los fabricantes o importadores de bienes de capital alcanzados a la alícuota del 10,5%, tendrán el tratamiento de libre disponibilidad previsto para los exportadores, respecto del saldo a favor que pudiere generar el crédito fiscal por compras o importaciones de bienes, prestaciones de servicio y locaciones que se originen a partir del 1-05-01, que se destinaran efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes. Se restringe el beneficio hasta el límite que surja de detracer del saldo a favor de la operación, el saldo a favor que se habría determinado si se hubieran generado los débitos fiscales utilizando la alícuota general del 21%.

### ***K. Régimen de reintegro del impuesto por compras efectuadas por turistas extranjeros en el país***

El precio de venta a partir del cual es aplicable el reintegro del impuesto por adquisiciones efectuadas por turistas extranjeros de bienes elaborados en el país gravados es igual o superior a \$70 por cada factura.

### ***L. Régimen de devolución parcial del impuesto a quienes efectúen operaciones con Tarjetas de Débito.***

Los pagos efectuados mediante la utilización de las Tarjetas de Débito que correspondan a operaciones hasta \$1000, cuyo débito se realice en cuentas abiertas en entidades financieras radicadas en el país, se retribuye el 2,12% sobre el expendio de combustibles líquidos y 4,13% para el resto de las operaciones.

Las entidades financieras acreditarán el monto de devolución en las cuentas de los usuarios, y podrán computar como crédito computable contra los impuestos al valor agregado, ganancias y ganancia mínima presunta.

### ***M. Exclusiones al Régimen de Retribución***

Están excluidos del régimen de retribución los pagos que se realicen mediante la utilización de tarjetas de débito, para cancelar las operaciones que se detallan a continuación:

a) Financieras, realizadas con entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras.

b) Los que se realicen en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y en zonas francas o aduaneras, donde rija la exención o la no aplicación del impuesto al valor agregado.

c) Los correspondientes a servicios exentos del impuesto.

d) Los correspondientes a las compras de:

1. Sellos de correo, papel timbrado, billetes de banco y títulos de acciones o de obligaciones, y otros títulos similares.
2. Billetes para juegos de azar, loterías, etc.

e) Los pagos que se realicen a través de la utilización de cajeros automáticos, y la cancelación de cualquier operación que se efectúe mediante la modalidad de pago electrónico de servicios.

### ***N. Régimen de facilidades de pago para cancelar el IVA por la importación de determinados bienes de capital***

Para las solicitudes de cancelación del impuesto que se oficialicen hasta el 31/12/02, los importadores que ingresen definitivamente cosas muebles a su nombre, por su cuenta o por cuenta de terceros, de los bienes de capital comprendidos en determinadas posiciones arancelarias de la N.C.M., podrán solicitar la cancelación del impuesto al Valor Agregado que corresponde ingresar por la importación definitiva de los referidos bienes, de acuerdo a lo siguiente:

- Los bienes para el importador deben revestir el carácter de bienes de uso, es decir, aquellos cuya vida útil, sea superior a 2 años.
- Los bienes deben utilizarse en procesos productivos.
- Los bienes no deben estar sujetos a otros beneficios particulares respecto del impuesto al Valor Agregado.
- El importe en pesos del impuesto al Valor Agregado deberá surgir de un valor FOB del bien, mayor o igual a U\$S 13.000 o su equivalente en otra moneda.

## **7. Impuesto sobre los combustibles (Ley N° 23.966, Título III, texto ordenado en 1998)**

### ***A. Características***

El impuesto grava: naftas, nafta virgen, gasolina natural, solventes, aguarrrás, *gas-oil*, *diesel oil*, *kerosene*, gas natural comprimido para uso

como combustible y gas licuado uso automotor, en una sola etapa de su circulación.

### ***B. Hecho imponible***

Transferencia onerosa o gratuita efectuada por los sujetos pasivos.

### ***C. Principio jurisdiccional***

Territorialidad

### ***D. Sujetos pasivos***

Importadores, empresas refinadoras, empresas comercializadoras que reúnan determinados requisitos y, en el caso del gas licuado uso automotor, los titulares de las bocas de expendio de combustibles y los titulares de almacenamientos de combustibles para consumo privado.

### ***E. Exenciones***

Entre las exenciones se destacan: las que tengan por destino la exportación, las destinadas a rancho de embarcaciones de ultramar o de pesca, a aeronaves de vuelo internacional y los consumos en la zona patagónica (al sur del paralelo 42).

Para el caso de solventes alifáticos y aromáticos y aguarrás, cuando tengan determinados destinos (uso como materia prima en los procesos químicos y petroquímicos que determine el PEN).

### ***F Base imponible***

Ventas físicas de combustibles gravados.

### G. Impuesto por unidad de medida

Para el caso de las provincias del Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones, donde al día 5/11/01 no se ha desarrollado la comercialización minorista de gas natural comprimido (GNC), se establece para el gas licuado uso automotor un monto de impuesto, en pesos por litro, equivalente al 72% del valor del impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural que tenga el *gas-oil*.

En el *Biodiesel* combustible el impuesto estará totalmente satisfecho con el pago del gravamen sobre el componente *gas-oil* u otro componente gravado, no pudiéndose modificar este tratamiento por el plazo de 10 años. El *Biodiesel* puro no estará gravado por el plazo de 10 años.

### H. Pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias

Los productores agropecuarios y los sujetos que presten servicio de laboreo de la tierra, siembra y cosecha podrán computar como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de *gas-oil* que se utilicen para combustible en maquinaria agrícola. También podrán realizar este cómputo los productores y sujetos que presten servicios en la actividad minera y en la pesca marítima hasta el límite del impuesto abonado en las operaciones extractivas y de pesca.

Los sujetos que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros podrán computar como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias y sus correspondientes anticipos, atribuibles a dichas prestaciones el 100% del impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas licuado uso automotor y/o gas natural comprimido (GNC) efectuadas en el respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios, en las condiciones que fije la reglamentación. Serán de aplicación para los volúmenes de *gas-oil* contenidos en una mezcla con *biodiesel* o el *gas-oil* aditivado con *biodiesel*, las normas sobre cómputo como pago a cuenta del impuesto a las ganancias el 100% del impuesto a los Combustibles Líquidos.

**Impuesto por unidad de medida**

<i>Concepto</i>	<i>\$ por Litro</i>
Naftas	0,43
Nafta virgen, gasolina natural, solventes y aguarrás	0,43
Gas oil, diesel oil, kerosene	0,15
Gas licuado uso automotor en estaciones de servicio o bocas de expendio al público	78% del valor del impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural aplicable sobre la Nafta sin plomo, de más de 92 RON
Gas licuado uso automotor en estaciones de carga para flotas cautivas	72% del valor del impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural aplicable sobre el Gas Oil.
	<i>\$ por M<sup>3</sup></i>
Gas natural comprimido (GNC) para uso combustible	0,03

***I. Pago a cuenta en el Impuesto al Valor Agregado***

Los sujetos responsables inscriptos en el IVA que sean productores agropecuarios, mineros o de pesca marítima o presten servicios de laboreo de la tierra, siembra y cosecha y a la minería y a la pesca marítima, así como de transporte público de pasajeros y/o carga terrestre, fluvial o marítima, podrán computar como pago a cuenta en ese impuesto el 100% del impuesto sobre los Combustibles contenido en las compras de *gas-oil* efectuadas en el respectivo período fiscal. Esta posibilidad es alternativa a la de cómputo como pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias y a la Ganancia Mínima Presunta del impuesto sobre los Combustibles contenidos en las compras de *gas-oil* efectuadas en el respectivo período fiscal prevista para todos los sujetos mencionados precedentemente.

Los sujetos que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros, que se encuentren categorizados como responsables inscriptos en el impuesto al Valor Agregado, podrán computar como pago a cuenta del impuesto al Valor Agregado el remanente no computado en el impuesto a las Ganancias, del impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, contenido en las compras de gas licuado uso automotor y/o gas natural comprimido (GNC) efectuadas en el

respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios. Serán de aplicación para los volúmenes de *gas-oil* contenidos en una mezcla con *biodiesel* o el *gas-oil* aditivado con *biodiesel*, las normas sobre cómputo como pago a cuenta del impuesto a las ganancias el 100% del impuesto a los Combustibles Líquidos y en forma alternativa en el IVA.

### *J. Pago a cuenta en las Contribuciones Patronales*

Las empresas de transporte de pasajeros de ómnibus, concesionarios o permisionarios de cualquier jurisdicción podrán computar en primer término, como pago a cuenta de las Contribuciones Patronales, \$0,08 por litro de *gas-oil* adquirido que utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización del servicio.

## **8. Tasa sobre el Gas-Oil (Decreto N° 976/01)**

### *A. Alcance*

A los efectos que la Tasa sobre el *Gas-oil* sea una contraprestación representativa de los servicios que se brindan a los usuarios del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) se fija la Tasa sobre el *Gas-oil* en un porcentaje del precio del *gas-oil* previo a la carga impositiva -18,5% de su precio por litro, libre de impuestos- guardando relación con la variación del precio promedio del combustible, por litro de *gas-oil* o por cada metro cúbico de gas licuado con destino a uso automotor, en reemplazo del monto fijo de \$ 0,05 por litro.

El valor de la tasa mencionada será también aplicable:

- al combustible gravado consumido por el responsable, excepto el que se utilizare en la elaboración de otros productos sujetos a la tasa.
- para las transferencias de gas licuado uso automotor.

La Tasa sobre el *Gas-oil* tiene afectación específica al Fideicomiso para el Sistema de Infraestructura de Transporte (S.I.T.) creado por Decreto N° 1377/01.

### ***B. Precio diferencial del Gas-oil***

Durante el período comprendido entre el 22/4/02 y hasta el 31/7/02 (cuya extensión se encontraba en discusión al momento de la elaboración del presente informe), el precio del *gas-oil* vendido al transporte de cargas y de pasajeros no superará el valor de \$0,75/litro. Dicho precio incluye la modificación a implementar a la tasa sobre el *gas-oil*, que establece mecanismos de compensación atinentes al mantenimiento de la proporcionalidad relativa a la misma respecto de la base imponible, manteniéndose sin modificaciones el resto de la carga impositiva. Este compromiso se limitará al volumen promedio mensual vendido al sector del transporte de cargas y pasajeros durante el segundo trimestre del año 2001.

### ***C. Sujetos responsables del pago***

Son sujetos responsables del pago de la tasa:

- a) Quienes realicen la importación definitiva del combustible gravado.
- b) Quienes sean sujetos del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.

### ***D. Nacimiento de la obligación de ingreso***

La obligación del ingreso de la Tasa sobre el *Gas-oil* se configura con:

- a) La entrega del bien, emisión de la factura o acto equivalente, el que fuere anterior.
- b) El retiro del producto para su consumo, en el caso del combustible gravado consumido por el sujeto responsable.
- c) El momento de la verificación de la tenencia de los productos, cuando se trate de los responsables a que se refiere el último párrafo del artículo anterior.
- d) La determinación de diferencias de inventarios.
- e) El despacho a plaza, cuando se trate de productos importados.



### *E. No computable como compensación y/o pago a cuenta*

La Tasa sobre el *Gas-oil* contenida en las transferencias o importaciones de combustible gravado deberá encontrarse discriminada del precio de venta o valor de importación, respectivamente.

La Tasa sobre el *Gas-oil*, contenida en las transferencias o importaciones de combustible gravado no podrá computarse como compensación y/o pago a cuenta de ningún impuesto nacional vigente o a crearse.

### *F Régimen de reintegro de la tasa*

Se establece un régimen de reintegro de la tasa sobre el *gas-oil* contenida en las adquisiciones de *gas-oil* efectivamente destinadas al uso directo de embarcaciones de la flota pesquera nacional, así como las destinadas a la investigación.

## **9. Tasa de Infraestructura Hídrica (Decreto N° 1381/01)**

### *A. Alcance*

Se establece en todo el Territorio Nacional, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas y/o a las compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y el mantenimiento de vías navegables y de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, una tasa denominada Tasa de Infraestructura Hídrica, cuyo valor será de \$ 0,05, por cada litro transferido a título oneroso o gratuito, o importado de naftas y por cada metro cúbico de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores, o cualquier otro combustible líquido que los sustituyan en el futuro.

## ***B. Sujetos responsables del pago***

Son sujetos responsables del pago de la Tasa:

a) Cuando se trate de naftas, quienes realicen la importación definitiva de estos combustibles y quienes sean sujetos del impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.

b) Cuando se trate de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido, quienes distribuyan este producto a aquellos que lo destinen al uso como combustible en automotores.

## ***C. Nacimiento de la obligación de ingreso***

La obligación del ingreso de la Tasa de Infraestructura Hídrica se configura:

a) Cuando se trate de naftas:

I. Con la entrega del bien, emisión de la factura o acto equivalente, el que fuere anterior.

II. El retiro del producto para su consumo, en el caso de los combustibles referidos, consumidos por el sujeto responsable del pago.

III. El momento de la verificación de la tenencia del o los productos, cuando se trate de los responsables que no cuenten con la documentación que acredite que se ha ingresado la Tasa.

IV. La determinación de diferencias de inventarios.

V. El despacho a plaza, cuando se trate de productos importados.

b) Cuando se trate de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido, al vencimiento de las respectivas facturas.

## ***D. No computable como compensación y/o pago a cuenta***

La Tasa de Infraestructura Hídrica contenida en las transferencias o importaciones de combustible gravado deberá encontrarse discriminada del precio de venta o valor de importación, respectivamente, y se entenderá que el nacimiento de la obligación se produce con motivo de la misma operación gravada en el IVA.

La Tasa de Infraestructura Hídrica, contenida en las transferencias

o importaciones de combustible gravado no podrá computarse como compensación y/o pago a cuenta de ningún impuesto nacional vigente o a crearse.

### **10. Derechos de Exportación (Código Aduanero y Res. M.E. N° 11/02 y sus modificaciones)**

Desde el 5 de marzo de 2002 todas las exportaciones están gravadas con derechos de exportación. Desde el 9/4/02 los derechos vigentes son los siguientes:

- Los productos primarios y los aceites y subproductos derivados de la soja y el girasol están gravados con un derecho del 20%.
- Los demás productos, excepto el petróleo crudo, tienen un derecho del 5%.
- El petróleo crudo está gravado con un derecho de 20% desde el 1 de marzo de 2002.

La base de cálculo de estos derechos excluye el valor CIF de las mercaderías importadas temporalmente contenidas en el producto exportado.

Estos derechos son adicionales a los vigentes para las semillas oleaginosas (3,5%) y para algunos cueros (5%).

### **11. Reintegro a las Exportaciones (Código Aduanero y Decreto N° 1011/91 y Res. M.E. N° 56/02)**

El régimen de reintegro a las exportaciones permite la restitución, total o parcial, de los importes pagados en concepto de tributos interiores por la mercadería que se exporta.

El reintegro se calcula aplicando una alícuota sobre el valor FOB (deducidos los insumos importados y los gastos de comisiones y corretajes) para las exportaciones a todo destino.

Desde el 13/2/02 la alícuota mínima para los productos alcanzados es de 1,35% y la máxima de 6%.

## **12. Reintegro a los Fabricantes de Bienes de Capital (Decretos N° 379/01 y 502/01)**

El Régimen de Reintegro beneficia a los fabricantes de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, que contaren con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional.

El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor del 14% del importe resultante de deducir del precio de venta el valor de los insumos de origen importado incorporados al bien, que hubiesen sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%.

El bono podrá ser utilizado por los beneficiarios para el pago de los Impuestos a las Ganancias y a la Ganancia Mínima Presunta, al Valor Agregado e Impuestos Internos, sus anticipos o declaraciones juradas.

## **13. Reintegro a los fabricantes de autopartes nacionales (Decretos N° 778/01 y 1304/01)**

### *A. Alcance*

Se crea un Régimen de Incentivo a las compras de autopartes nacionales que realicen las terminales automotrices, para ser destinadas a la producción local de vehículos automotores y a la compra local de insumos siderúrgicos, químicos y petroquímicos, por ser dichas actividades industriales suscribientes del Convenio de Competitividad suscrito con el sector automotriz, en su condición de integrantes de la cadena de valor de dicho sector.

Serán beneficiarias del presente régimen las empresas terminales automotrices que, con establecimiento industrial radicado en el territorio nacional al amparo de la Ley N° 21.932, cumplan en término con la información necesaria.

### *B. Beneficio*

El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales por un valor equivalente al

6% del valor de compra de autopartes nacionales y de insumos siderúrgicos, químicos y petroquímicos, neto de Impuesto al Valor Agregado, gastos financieros y de descuentos y bonificaciones, que surja de las respectivas facturas.

El bono fiscal será nominativo y podrá ser cedido a terceros por única vez, pudiendo ser utilizado por el beneficiario original, o en su caso el cesionario para el pago de la totalidad de los montos a abonar en concepto de Impuesto a las Ganancias, Impuesto al Valor Agregado.

En el caso de operaciones de importación, el bono fiscal podrá ser utilizado para el pago del Impuesto al Valor Agregado, sus percepciones o pagos a cuenta, y para el pago de las percepciones o pagos a cuenta del Impuesto a las Ganancias, cuya recaudación se encuentra a cargo de la Dirección General de Aduanas.

#### **14. Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo (Ley N° 25.414 y Decreto N° 730/01 y complementarios)**

Los sujetos que resulten comprendidos en los Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo, ya suscritos o que se suscriban en el futuro de los distintos sectores de la economía, podrán gozar de todos o algunos de los siguientes beneficios, de acuerdo a lo que corresponda para cada caso en particular:

a) Exención del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial.

b) Exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

c) Empresas editoras de diarios y revistas y de distribuidores representantes de editoriales de dichos bienes, como así también, las empresas de transporte de pasajeros y/o carga: Cómputo como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado de los montos abonados en concepto de contribuciones patronales (contribución previsional, contribución con destino al I.N.S.S.J.yP., contribución al Fondo Nacional de Empleo, contribución a la Caja de Subsidios y Asignaciones Familiares) sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de la Seguridad Social. Los saldos a favor que pudieren originarse como consecuencia del cómputo de los referidos créditos tendrán el tratamiento de saldo técnico y, en el caso de exportadores, se los considerará comprendidos en el régimen de devolución previsto para ellos.

d) Cómputo como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado, de los montos abonados en conceptos de contribución previsional, equivalente al 11% sobre el valor del contrato de actores, que las empresas de radiodifusión de televisión abierta y las empresas productoras de programas de televisión y películas cinematográficas, deban liquidar en función a lo convenido en el Acuerdo Marco para Mejorar la Competitividad en la Actividad Actoral Televisiva, suscripto con fecha 24 de mayo de 2001. Los saldos a favor que pudieren originarse como consecuencia del cómputo de los referidos créditos tendrán el tratamiento de saldo técnico.

e) Cómputo como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado, del pago de los derechos excluidos intereses, multas y demás accesorios, que las empresas de servicios complementarios de radiodifusión de televisión por cable y satelital, las empresas de servicios de radiodifusión de televisión abierta, las empresas productoras de programas de televisión y películas cinematográficas y los productores y exhibidores de espectáculos artísticos y musicales, efectúen a la Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música (SADAIC); al Fondo Nacional de las Artes; a la Sociedad General de Autores de la Argentina (ARGENTORES); y a la Asociación Argentina de Intérpretes (A.A.D.I.) y a la Cámara Argentina de Productores e Industriales de Fonogramas (C.A.P.I.F.). Los saldos a favor que pudieren originarse como consecuencia del cómputo de los referidos créditos tendrán el tratamiento de saldo técnico.

f) En el Impuesto al Valor Agregado, estarán alcanzadas por la alícuota del 10,5%, las ventas, las locaciones y las importaciones definitivas, en todas las etapas de su comercialización, de automóviles nuevos, de primer uso, destinados a ser utilizados como taxis o remises.

g) Exclusivamente a los efectos impositivos y no de la seguridad social, se considerará que el vínculo contractual entre los actores que perciben sus retribuciones a través de la Asociación Argentina de Actores y sus contratantes, es asimilable a un trabajo personal ejecutado en relación de dependencia, quedando por lo tanto gravado en el Impuesto a las Ganancias como Rentas del Trabajo Personal y, en el Impuesto al Valor Agregado, excluidas de objeto.

La Administración Federal de Ingresos Públicos deberá detallar los beneficios que se otorguen a cada sector.

Los beneficios otorgados por los Convenios de Competitividad serán de aplicación para los sujetos titulares de los regímenes promocionales establecidos por las leyes N° 19.640 (Tierra del Fuego), 21.608 (industrial), 22.021 y modifs. (no industrial), 24.196 y sus modifs. (minera), 25.019 (energía eólica y solar) y 25.080 (bosques cultivados).

Las disposiciones de los Convenios se aplicarán hasta el 31 de marzo de 2003, inclusive o, en su caso, hasta el 31 de diciembre de 2003, inclusive, según haya sido estipulado en el respectivo Convenio, excepto lo dispuesto en el inciso g) para los actores que se asimila su retribución a renta obtenida del trabajo en relación de dependencia, que se considerará sólo el año 2001.

---

## Referencias bibliográficas

- Acción por la República (1999), “Un hombre, un empleo”, Folleto, Buenos Aires, AR.
- ACIR (1996), *Significant Features of Fiscal Federalism*, Washington, ACIR.
- Afonso, J. R. (1996), “Federalismo Fiscal en Brasil”, *Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Federal*, Universidad Nacional de La Plata.
- Alessina, A. (1997), “Fiscal Discipline and Budget Institutions”, Mimeo, Buenos Aires.
- Alianza (1999), “Guía de Políticas”, Mimeo, Buenos Aires.
- Arriazu, R. (2001), “La crisis argentina no es fiscal, es financiera”, en *La Nación*.
- Balbi, R. (1994), *La Imposición a la Renta de las Empresas*, Buenos Aires, CITAF-OEA.
- Basile, M. (et al.) (2001), “Descentralización administrativa provincial y autonomía municipal”, *Cuadernos de Economía*, Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As., N° 56.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*, Buenos Aires, FLACSO UNQ, IDEP.
- BID (1994), “Special Report: Fiscal Decentralization”, en *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994*, Washington, BID.
- Bird y Gendron (1997), “Dual VATs and cross border trade. International Centre for Tax Studies”, Paper N° 13, Toronto, octubre.
- Bird, R. M. y Gendron, P. P. (1997), “Dual VAT's and Cross Border Trade: Two Problems, One Solution?”, *International Centre for Tax Studies*, University of Toronto, junio.



- Bird, R. M. (1994), "A Comparative Perspective on Federal Finance", en K. Banting, D. Brown y T. Courchene (ed.), *The Future of Federalism*", Kingston, Queen's University at Kingston.
- Cavallo, D. (1986), *El Desafío Federal*, Buenos Aires.
- CEPAL (1998), *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cetrángolo O. y Gómez Sabaini J.C. (1996), "Efectos del Sistema Tributario sobre las Alternativas de Inversión", *VIII Seminario Regional sobre Política Fiscal*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cetrángolo, O. (1994), "Efectos de la reducción de contribuciones patronales", *Serie Notas*, CECE, N° 1.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1995), "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias (1<sup>era</sup> parte)", *Serie Estudios*, CECE, N°9.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1996), "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias (2<sup>da</sup> parte)", *Serie Estudios*, CECE, N°10.
- CIAT (ed.) (1992), *La armonización fiscal en los procesos de integración económica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Clarke, Langton (1996), *Investing in Chile, 1995-1996*, Santiago de Chile.
- Cnossen Sijbren (ed.) (1987), *Tax Cordination in the EEC*, Kugler Publisher New York.
- Coopers & Lybrand, Harteneck, López y Cia. (1997), *Summary of Business Conditions in Argentina*, Buenos Aires, C & L.
- Coopers & Lybrand (1997), *Brazil Overview*, C & L.
- Coopers & Lybrand (1994), *Mexico: a Guide for Businessmen and Investors*, México, C & L.
- Courchene, T. J. (1998), "Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales. ¿Hacia dónde vamos?", presentado en el Seminario realizado en el ISEG, Buenos Aires.
- Courchene, T. J. (1995), "The New Technological Paradigm: Implications for Fiscal and Political Federalism", *28<sup>as</sup> Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- CPCECF, (ed.) (1995), *Actas del Tercer Congreso Tributario*, Buenos Aires, CPCECF
- Damill, M. (2000), "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad", Mimeo, Buenos Aires, CEDES.

- Duran, V y Collar, D. (1996), “Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios en Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y la OECD”, Documento CITAF N° T-36, CITAF/OEA.
- Durán, V. (1989), “Las Estadísticas Tributarias y los Rezagos Fiscales”, Documento de Investigación, Programa de Estudios sobre Política Tributaria, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.
- Durán, V. y Collar, D. (1995), “Las Políticas Fiscales en Argentina: 1985-1992”, *Serie Política Fiscal*, CEPAL, N° 65.
- Durán, V. y Gómez Sabaini, J. C. (1995), “Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina, 1990/93”, *Serie Política Fiscal*, CEPAL, N° 68.
- Eichengreen, B., Hausmann, R. y Von Hagen, J. (1996), *Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council*, Washington, BID.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1996), “Maduración y crisis del sistema previsional argentino”, *Boletín Informativo Techint*, N° 240.
- FIEL (1991), *El Sistema Impositivo Argentino*, Buenos Aires, FIEL.
- FIEL (1998), *La Reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- FMI (1986), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas*, Washington, FMI.
- Frenkel, R., Damill, M. y Maurizio, R. (2002), “Argentina: una década de Convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso”, Buenos Aires, OIT.
- Gaggero, J. y Sangiorgio, A. (1995), “Los Pactos Federales: notas acerca de sus implicancias económicas y fiscales”, *28<sup>as</sup> Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- Gaggero, J. A. (et al.) (1994), “Sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos; una propuesta para la transición”, *27<sup>as</sup> Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- Gaggero, J. (1999), “Las reglas macrofiscales y la cuestión fiscal federal”, *Boletín Fiscal*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, N° I. 2.
- Gaggero, J. (1997), “Las condiciones técnicas, políticas e institucionales para una reforma tributaria sistémica”, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (1999), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Mimeo, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Gaggero, J. (2001), “La cuestión fiscal: restricciones y posibilidades”, Ponencia presentada en el seminario “Vulnerabilidad socioeconómica”, organizado por CIEPP y otros centros de investigación, junio de 2001 (versión en CD).
- Gaggero, J. (2002), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, *Revista Desarrollo y Cooperación*, Berlín, DSE, N° 5, mayo.
- Gaggero, J. (2002), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, *Seminario “Hacia el Plan Fénix” 2*, Buenos Aires, FCE-UBA.
- Gasparini, L. (1999), “Incidencia distributiva del sistema tributario argentino”, en *La Reforma Tributaria Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (1997), “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, Documento de Trabajo 37, Proyecto PNUD Arg 93/009 y CITAF-OEA.
- Gómez Sabaini, J. C. (1996), *Alternativas de Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el Marco del Pacto Federal*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Gómez Sabaini, J. C. (1992), *España y Argentina: análisis de sus realidades*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Gómez Sabaini, J. C. (1993), “Coordinación de la imposición general a los consumos entre Nación y Provincias”, *Serie Política Fiscal*, CEPAL, N° 47.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, *Serie Gestión Pública*, ILPES / CEPAL, N° 20.
- González Cano, H. (1996), *Armonización tributaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Asociación Mutual de Empleados de la DGI.
- González Cano, Hugo (1998), “La Reforma Tributaria de Brasil y posible aplicación del Nuevo IVA Federal y Estadual para el Reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos”, Buenos Aires, CITAF/OEA.
- Harberger, R. (1990), *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, Washigton, International Center for Economic Growth.
- Head, J. y Krever, R. (1997), “Company Tax Systems”, *Australian Tax Research Federation*, N° 9.

- Jorrat, M. y Barra, P. (1998), *Un Análisis del Sistema Tributario Chileno*, Santiago de Chile, Subdirección de Estudios Servicios de Impuestos Internos.
- Keynes, J. M. (1963), *Essays in Persuasion*, New York - London, W W Norton & Company.
- Kopits, G. (comp.) (1992), *Tax Harmonization in the European Community; Policy Issues and Analysis*, Washington, FMI.
- Lerda, J. C. (1995), “Globalización de la Economía y Pérdida de Autonomía de las Autoridades Fiscales, Bancarias y Monetarias”, Folleto, Santiago de Chile, CEPAL.
- Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Lucangeli, J. (1998), “La integración argentina en el Mercosur”, *Serie Estudios*, CECE, N° 26.
- Lucangeli, J. (1994), “Mercosur, antecedentes, logros y perspectivas”, Folleto, Madrid, Pensamiento Iberoamericano.
- Lucangeli, J. (1995), “Síntesis de los resultados de Ouro Preto”, Folleto, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - CEI.
- Macón, J. (1999), “Armonización fiscal en el Conosur”, Folleto, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Macón, J. (2002), “El federalismo fiscal en Argentina”, *Seminario “Hacia el Plan Fénix”*, Buenos Aires, FCE-UBA.
- Marshall, A. (1984), “El ‘salario social’ en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, IDES, Vol. 24, N° 93.
- Maslove, A. M. (ed.) (1993), *Taxation in a Sub-National Jurisdiction*, Ontario, University of Toronto Press.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995), “Propuesta para un sistema tributario federal”, *Cuadernos de Economía*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, N° 3.
- Monza, A. y Cetrángolo, O. (1991), “La recaudación por impuestos al trabajo 1950-1990”, Documento de Trabajo, Informe 6, Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT ARG/90/007, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Muller, A. (2001), “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”, *Revista Ciclos*, Facultad de Ciencias Económicas - UBA.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda Pública*, New York, Mc Graw Hill.

- Mussa, M. (2002), "Argentina and the Found: from triumph to tragedy", Institute for international economics.
- OECD (1998), *OECD Revenue Statistics y OECD Countries 1965/94*, Paris, OECD.
- OECD (1998), *L'Impot sur la Consommation*, Paris, OECD.
- OECD (1996), *Revenue Statistics 1965-1995*, Paris, OECD.
- OECD (1994), *Taxation and Household Saving: Country Surveys*, Paris, OECD.
- OECD (1994), *Taxation and Household Saving*, Paris, OECD.
- OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy*, Paris, OECD.
- Panitch, L. (1993), "Beyond the crisis of the tax State: from fair taxation to structural reform", en Maslove, Allan (ed.), *Fairness in Taxation*, University of Toronto Press, 1993.
- Partido Justicialista (1999), "10 compromisos y 100 medidas", Folleto, Buenos Aires, PJ.
- Piffano, H. (1998), "Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal", Documento de Trabajo, Buenos Aires, CEDI.
- Porto (et al.) (1995), "Propuesta para un sistema tributario federal", *Cuadernos de Economía*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, N°3.
- Reig, E. J. (1996), *Impuesto a las Ganancias* (9ª edición), Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reig, E. J. (1996), "Reforma necesaria en la estructura del Impuesto a las Ganancias de Argentina", Documento de Trabajo, Proyecto PNUD Arg. 93/009, Apoyo a la Reforma Tributaria en la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Reig, E. (1994), "El Mercosur, características y asimetrías fiscales", Folleto, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Reig, E. (1998), "Integración económica y armonización fiscal en la imposición directa", *Anales del VI Congreso Tributario*, Buenos Aires, CPCECF.
- Remes Lenicov, J. (1996), "Hacia un nuevo sistema fiscal federal", *Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Universidad Nacional de La Plata.
- Remes Lenicov, J. (1998), "Coparticipación, Reforma Tributaria y Sistema de Seguridad Social", *Actas del Seminario sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Provinciales*, Universidad Nacional de La Plata.

- Remes Lenicov, Jorge (1996), “El Rol de las Regiones en el Mercosur, la experiencia de la provincia de Buenos Aires”, Documento de Trabajo, World Economic Forum-Mercosur Summit, Buenos Aires.
- Rezende, F. (1996), “O Processo da Reforma Tributaria”, Documento de Trabajo, Brasilia, IPEA.
- Rodrik, D. (2000), “How far will international economic integration go?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, N° 1.
- Rofman, R. (1997), “La aplicación de Reducciones en las contribuciones previsionales como política de empleo: una evaluación inicial”, *Actas del Quinto Congreso Tributario*, Mar del Plata, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal.
- Rousset G., Sole, G. y Beron de Estrada, E. (1998), “Estimación de la carga tributaria de asalariados según niveles de ingreso”, *Boletín Mensual de la AFIP*, Buenos Aires, AFIP, octubre.
- Rozenwucel, G. (et al.) (1998), “La reducción de contribuciones patronales en la Argentina: efectos sobre el empleo y viabilidad fiscal”, Mimeo, Buenos Aires.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998), “Argentina’s Federal Fiscal Institutions: a case study in the transaction-cost theory of politics”, Documento de Trabajo, Buenos Aires, CEDI.
- Santiere, J. J., Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. A. (2000), “Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingresos en la Argentina en 1997”, Documento de Trabajo, Estudio para la Secretaría de Programación Económica y Regional, Proyecto 3958 AR-FOSIP-Banco Mundial, Buenos Aires.
- Santiere, J. J., Gómez Sabaini, J. C. (2001), “Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina”, en *Cohesión social y gobernabilidad económica en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba - PNUD.
- Schulthess, W. (1989), “Consideraciones sobre la evasión tributaria en el caso argentino”, Documento de Investigación, Programa de Estudios sobre Política Tributaria, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino, Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.
- Schwarz y Liuksila (1997), “Argentine”, en Ter-Minassian T. (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, FMI.
- Servicios de Impuestos Internos, Departamento de Estudios (1999), “Estimación de la Evasión en el Sistema Tributario Chileno”, Santiago de Chile, Servicios de Impuestos Internos.

- Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados de la Nación, Orden del Día N° 2032, Comisión de Presupuesto y Hacienda, “Régimen para la Administración de los Recursos Públicos de los Poderes del Estado Nacional”, con Suplemento (1), 1999.
- Shome, P. y Stotsky, J. (1995), *Financial Transactions Taxes*, Washington, International Monetary Fund.
- Shoup, C., *Tax Harmonization in Common Markets*, New York, Columbia University Press.
- Silvani C. (1999), “La Evasión en la Argentina”, *Boletín Mensual de la AFIP*, Buenos Aires, AFIP, marzo.
- Silvani, C. y dos Santos (1995), “Aspectos administrativos da reforma tributaria do consumo”, Documento de Trabajo, Washington, FMI, diciembre.
- Silvani, C. (1996), “Argentina: propuestas para el fortalecimiento de la administración tributaria”, Washington, FMI, febrero.
- Smith, S. (1997), “The Definitive Regime for VAT, An Assessment of the European Commission’s Proposals”, Documento de Trabajo, London, The Institute for Fiscal Studies.
- Tanzi, V. y Fanizza, D. (1995), “Fiscal policy and Public Debt in Industrial Countries”, Documento de Trabajo, Washington, FMI.
- Tanzi, V. y King, J. (1995), “The Taxation of Financial Assets: a Survey of Issues and Country Experiences”, Documento de Trabajo, Washington, FMI.
- Tanzi, V., (1995), “Fiscal Federalism and Decentralization: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Documento de Trabajo, Washington, FMI.
- Tanzi, V. (1996), “El papel del gobierno y la eficiencia de los instrumentos de política económica”, *VIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tanzi, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookings Institution.
- Toro, J. (1996), “Últimas Reformas Tributarias en Chile”, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CEPAL.
- Teijeiro, M. (1996), “La política fiscal durante la convertibilidad”, Documento de Trabajo, Centro de Estudios Públicos.
- Teijeiro, M. (2001), “Una vez más, la política fiscal...”, Centro de Estudios Públicos.

- Teijeiro, M. (2002), “El Debate del Gasto Público”, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- Treber, S. (2002), “Gasto público consolidado”, *Seminario “Hacia el Plan Fénix”*, Buenos Aires, FCE-UBA.
- U.S. Department of the Treasury (1992), “Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once”, Folleto, Washington, U.S. Department of the Treasury.
- Varsano, R. A. (1996), Tributacao do comercio interestadual, ICMS vs. IVA partilhado, IPEA, Texto pra discussao 382, Brasilia, septiembre.
- World Bank (1996), “Argentina - Provincial Finances Study; Selected Issues in Fiscal Federalism”, Report N° 15487 AR, Washington, World Bank.
- World Bank (1990), *Argentina: Tax Policy for Stabilization and Economic Recovery*, Washington, The World Bank.
- World Bank (1991), *Lessons of Tax Reform*, Washington, The World Bank.



---

# Índice

INTRODUCCIÓN Y BREVE MARCO HISTÓRICO	
1. Las raíces históricas de la crisis .....	9
A. El extravío de 1975-76 .....	10
B. La herencia de las administraciones democráticas .....	11
2. El régimen de convertibilidad y su derrumbe .....	11
A. Las inconsistencias de origen .....	12
B. El sentido de las reformas de los '90 y el fin de la convertibilidad .....	13
C. La convertibilidad y la cuestión fiscal .....	15
D. Los interrogantes acerca del futuro .....	19
I. CUESTIONES MACROFISCALES	
1. El sendero y la estructura del gasto .....	21
2. La presión tributaria .....	34
3. Evolución y raíces del desequilibrio fiscal .....	38
4. La dinámica del endeudamiento .....	55
5. La cuestión federal .....	69
A. La situación de las provincias .....	73
B. Los municipios: autonomía y descentralización .....	76
II. EL SISTEMA TRIBUTARIO: CUADRO DE SITUACIÓN	
1. La recaudación y la estructura tributaria (1994 - 2001) .....	85
A. Evolución del nivel de recaudación .....	85
B. Cambios en la estructura tributaria .....	90
2. La política tributaria durante la convertibilidad: un enfoque estilizado .....	93
A. El aprovechamiento del período expansivo (1991 - 1997)	93
B. El inicio de la fase recesiva (1998 - 1999) .....	94

C. Un efímero cambio de enfoque (diciembre 1999 - marzo 2001) .....	98
D. El abuso de la política tributaria: un intento tardío de “devaluación fiscal” (abril - noviembre 2001) .....	103
E. El “cambio de modelo” (desde enero de 2002) .....	116
F. La situación actual .....	118
3. Principales problemas estructurales .....	120
A. La solvencia fiscal .....	122
B. La neutralidad tributaria .....	123
C. La equidad distributiva .....	126
D. La distribución de potestades tributarias .....	130
E. La evasión y la administración tributaria .....	133
F. Comparaciones internacionales .....	137
 III. LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA TRIBUTARIA	
1. Un marco conceptual para la reforma .....	141
2. Objetivos de la reforma .....	144
A. Solvencia fiscal .....	144
B. Más equidad .....	145
C. Competitividad, simplicidad y transparencia .....	145
D. Mayor correspondencia fiscal .....	148
E. Cambios en la gestión tributaria .....	150
F. Límites de imposición adecuados al contexto global y regional .....	151
 IV. PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA	
1. Aspectos globales de la reforma .....	155
2. Desarrollo de las propuestas .....	158
A. Impuesto a las Ganancias .....	158
B. Impuesto a los Bienes Personales y a las Herencias .....	161
C. Impuesto al Valor Agregado .....	163
D. Imposición Selectiva al Consumo .....	166
E. Imposición sobre los Combustibles .....	167
F. Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos .....	168
G. Impuestos sobre la Nómina Salarial .....	171
H. Regímenes de Promoción Industrial, No Industrial y otros .	172

ANEXO I .....	175
ANEXO II. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS .....	181
1. Impuesto a las Ganancias (Ley N° 20.628 t.o. Dec. 649/97 y sus modificaciones) .....	181
A. Hecho Imponible: Obtención de ganancias por personas de existencia visible o ideal y sucesiones indivisas .....	181
B. Concepto de renta .....	181
C. Principios jurisdiccionales .....	182
D. Contribuyentes .....	182
E. Exenciones .....	182
F. Esquema de liquidación .....	183
G. Beneficiarios del Exterior .....	184
H. Régimen de Nominatividad .....	185
I. Pagos a cuenta en el impuesto .....	185
2. Ganancia Mínima Presunta (Ley N° 25.063 - Título V) .....	186
A. Hecho imponible .....	186
B. Principios jurisdiccionales .....	186
C. Sujetos .....	186
D. Exenciones .....	187
E. Base imponible .....	187
F. Mínimo exento .....	188
G. Alícuota .....	188
H. Pago a cuenta en el impuesto .....	188
I. Medida unilateral destinada a evitar la doble imposición internacional .....	189
3. Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social .....	189
(Régimen para los trabajadores en relación de dependencia)	
A. Sujetos intervinientes en esta modalidad de trabajo:	
a) contribuciones: importes a ingresar por el empleador;	
b) aportes: sumas retenidas o ingresadas por el trabajador	189
B. Regímenes que deben tributarse .....	189
C. Base Imponible Previsional Máxima .....	189
D. Agente de retención: Es el empleador, quien ingresa:	
a) las contribuciones: como responsable por deuda propia y	
b) los aportes: como agente de retención en el momento de efectuar el pago de la retribución periódica .....	190

E. Disminución de Contribuciones Patronales .....	190
F. Cómputo como crédito fiscal del IVA .....	190
G. Otras obligaciones del empleador .....	190
4. Impuesto sobre los Bienes Personales. Ley N° 23.966 - Título VI, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones .....	192
A. Hecho imponible .....	192
B. Principios jurisdiccionales .....	192
C. Sujetos .....	192
D. Exenciones .....	192
E. Base imponible .....	193
F. Determinación del impuesto sobre acciones y participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedades (excepto empresas y explotaciones unipersonales) .....	193
G. Mínimo exento .....	193
H. Alícuotas .....	194
I. Régimen de liquidación y pago .....	194
J. Personas físicas domiciliadas en el exterior y sucesiones indivisas radicadas en el extranjero: Las personas físicas o de existencia ideal domiciliadas en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo que tengan el condominio, uso, goce, disposición, tenencia, custodia, administración o guarda de bienes gravados pertenecientes a personas físicas o sucesiones indivisas domiciliadas o radicadas en el extranjero, deben ingresar con carácter de pago único y definitivo el impuesto que resulte de aplicar la alícuota del 0,75% sobre el valor de los respectivos bienes al 31 de diciembre de cada año .....	194
K. Sociedades responsables del ingreso del gravamen sobre acciones y participaciones: El impuesto ingresado tendrá el carácter de pago único y definitivo, y las sociedades responsables de la retención tendrán derecho a reintegrarse el importe abonado, incluso reteniendo y/o ejecutando directamente los bienes que dieron origen al pago .....	194
L. Medida unilateral destinada a evitar la doble imposición internacional .....	194

5. Impuesto sobre los crédito y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias ( Ley N° 25.413 y sus modificaciones y Decreto N° 380/01 y sus modificaciones) .....	195
A. Objeto .....	195
B. Alcance .....	195
C. Liquidación e ingreso del impuesto percibido y/o del tributo propio devengado .....	197
D. Base Imponible .....	197
E. Exenciones .....	197
F. Alícuotas .....	200
G. Forma de ingreso .....	203
H. Vigencia del impuesto .....	203
6. Impuesto al Valor Agregado (t.o. en 1997 y sus modificaciones)	
A. Tipo de Impuesto .....	204
B. Hechos imponible .....	204
C. Principio jurisdiccional .....	204
D. Sujetos .....	204
E. Exenciones .....	205
F. Alícuotas .....	206
G. Operaciones Internas (ventas, obras, locaciones y prestaciones de servicios) .....	207
H. Operaciones de importación .....	207
I. Devolución de impuesto a los exportadores .....	208
J. Devolución de crédito fiscal por compra de bienes de capital .....	208
K. Régimen de reintegro del impuesto por compras efectuadas por turistas extranjeros en el país .....	209
L. Régimen de devolución parcial del impuesto a quienes efectúen operaciones con Tarjetas de Débito .....	209
M. Exclusiones al Régimen de Retribución .....	209
N. Régimen de facilidades de pago para cancelar el IVA por la importación de determinados bienes de capital .....	210
7. Impuesto sobre los combustibles (Ley N° 23.966, Título III, texto ordenado en 1998) .....	210
A. Características .....	210
B. Hecho imponible .....	211
C. Principio jurisdiccional .....	211
D. Sujetos pasivos .....	211
E. Exenciones .....	211

F. Base imponible .....	211
G. Impuesto por unidad de medida .....	212
H. Pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias .....	212
I. Pago a cuenta en el Impuesto al Valor Agregado .....	213
J. Pago a cuenta en las Contribuciones Patronales.....	214
8. Tasa sobre el Gas-Oil (Decreto N° 976/01) .....	214
A. Alcance .....	214
B. Precio diferencial del Gas-oil .....	215
C. Sujetos responsables del pago .....	215
D. Nacimiento de la obligación de ingreso .....	215
E. No computable como compensación y/o pago a cuenta..	216
F. Régimen de reintegro de la tasa .....	216
9. Tasa de Infraestructura Hídrica (Decreto N° 1381/01) .....	216
A. Alcance .....	216
B. Sujetos responsables del pago .....	217
C. Nacimiento de la obligación de ingreso .....	217
D. No computable como compensación y/o pago a cuenta..	217
10. Derechos de Exportación (Código Aduanero y Res. M.E. N° 11/02 y sus modificaciones) .....	218
11. Reintegro a las Exportaciones (Código Aduanero y Decreto N° 1011/91 y Res. M.E. N° 56/02) .....	218
12. Reintegro a los Fabricantes de Bienes de Capital (Decretos N° 379/01 y 502/01) .....	219
13. Reintegro a los fabricantes de autopartes nacionales (Decretos N° 778/01 y 1304/01) .....	219
A. Alcance .....	219
B. Beneficio .....	219
14. Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo (Ley N° 25.414 y Decreto N° 730/01 y complementarios) .....	220
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	223