

# LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA

LA HISTORIA, LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE  
Y UNA PROPUESTA DE REFORMA

*Jorge Gaggero y Federico Grasso*

Documento de Trabajo N° 5 - Julio de 2005



DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

ALEJANDRO BANZAS  
MARIANO BORZEL  
CÉSAR CIAPPA  
LORENA FERNÁNDEZ  
JORGE GAGGERO  
FEDERICO GRASSO  
MÁXIMO SANGIÁCOMO

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

EMILIANO LIBMAN

CONSEJO ACADÉMICO

MARTÍN ABELES  
VÍCTOR BESCÓS  
LEONARDO BLEGER  
ROBERTO FRENKEL  
MATÍAS KULFAS

Los contenidos del trabajo y la opinión del autor no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.

Para comentarios, favor dirigirse a: [informacion@cefid-ar.org.ar](mailto:informacion@cefid-ar.org.ar)

# **Indice**

<b>INTRODUCCIÓN - ALCANCE DEL TRABAJO .....</b>	<b>6</b>
---	----------

<b>CAPITULO I.- BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO.....</b>	<b>7</b>
---	----------

I.1.- LAS FINANZAS PÚBLICAS ANTES DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL: UNA GRAN BRECHA ENTRE PROMESA Y REALIDAD (1810-1860).....	8
I.2.- LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL Y LA PRIMERA GRAN CRISIS DE LA DEUDA (1860-1890) .....	14
I.3.- LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO AGROEXPORTADOR: ENTRE DOS CRISIS (1890-1930) .....	22
I.4.- LA CENTRALIDAD DE LA REFORMAS FISCALES EN LA GÉNESIS Y EL DESARROLLO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1930-1975) .....	28
I.5.- LA CRISIS FISCAL ESTRUCTURAL: ¿CAUSA Ó CONSECUENCIA DE UNA CRISIS ECONÓMICA SECULAR? (1975-2002) .....	40
ANEXO.- CUADROS Y GRÁFICOS COMPLEMENTARIOS .....	52

<b>CAPITULO II.- PROBLEMAS TRIBUTARIOS ESTRUCTURALES Y DESAFÍOS MACROECONÓMICOS .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

II.1.- LOS PROBLEMAS TRIBUTARIOS ESTRUCTURALES .....	55
II.2.- APUNTES ACERCA DE 4 PROBLEMAS: EQUIDAD TRIBUTARIA, LA CUESTIÓN PREVISIONAL, EL SISTEMA FISCAL FEDERAL Y LAS “RETENCIONES” .....	58
<i>Los impuestos, el gasto público y la distribución del ingreso.....</i>	<i>59</i>
<i>El desfinanciamiento del sistema previsional durante la convertibilidad .....</i>	<i>64</i>
<i>La reforma pendiente del sistema fiscal federal .....</i>	<i>66</i>
<i>Las “retenciones”: sus antecedentes, su naturaleza y su difícil sustitución.....</i>	<i>69</i>
II.3.- EL ENFOQUE NECESARIO, LAS LECCIONES DE LA HISTORIA Y LOS PROCEDIMIENTOS .....	76
<i>Un enfoque sistémico.....</i>	<i>76</i>
<i>Las lecciones de la historia .....</i>	<i>78</i>
<i>Los procedimientos y los tiempos requeridos.....</i>	<i>82</i>
II.4.- LOS DESAFÍOS MACROECONÓMICOS .....	85

<b>CAPITULO III.- LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA .....</b>	<b>92</b>
III.1.- LOS OBJETIVOS CENTRALES .....	92
<i>Solvencia fiscal</i> .....	92
<i>Más equidad</i> .....	93
<i>Competitividad, simplicidad y transparencia</i> .....	94
<i>Mayor correspondencia fiscal</i> .....	95
<i>Cambios en la gestión tributaria</i> .....	96
III.2.- PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE REFORMA .....	98
<i>Impuesto a las Ganancias</i> .....	98
<i>Retenciones sobre las exportaciones</i> .....	106
<i>Impuesto a los Bienes Personales y a las Herencias</i> .....	107
<i>Imposición a las Sucesiones y Donaciones</i> .....	109
<i>Impuesto al Valor Agregado</i> .....	110
<i>Imposición Selectiva al Consumo</i> .....	114
<i>Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios</i> .....	116
<i>Imposición sobre los Combustibles e Hidrocarburos</i> .....	116
<i>Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos</i> .....	124
<i>Impuestos sobre la Nómina Salarial</i> .....	127
<i>Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros</i> .....	128
<b>CAPÍTULO IV.- REFORMA TRIBUTARIA Y SECTOR BANCARIO .....</b>	<b>131</b>
IV.1. INTRODUCCIÓN.....	131
IV.2. LOS IMPUESTOS VIGENTES EN EL SISTEMA BANCARIO ARGENTINO.....	132
<i>Impuesto al Valor Agregado</i> .....	133
<i>Impuesto a las ganancias</i> .....	134
<i>Impuesto sobre los créditos y débitos</i> .....	136
<i>El impuesto sobre los ingresos brutos</i> .....	138
<i>El impuesto de Sellos</i> .....	140
<i>Los impuestos y el spread</i> .....	141
IV.3. ¿ANOMALÍA ARGENTINA? LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE Y LA RECETA DE LOS ORGANISMO FINANCIEROS MULTILATERALES .....	142
<i>Los impuestos vigentes en Chile</i> .....	142
<i>Los impuestos aplicados en Brasil</i> .....	148
<i>Las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales</i> .....	155

IV.4. LOS IMPACTOS PREVISIBLES DE UNA EVENTUAL REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL SECTOR BANCARIO.....	157
<i>En el Impuesto a las Ganancias</i> .....	157
<i>En el Impuesto al Valor Agregado</i> .....	158
<i>En el Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios</i> .....	159
<i>En el Impuesto sobre los Ingresos Brutos</i> .....	160
<i>En el Impuesto de Sellos</i> .....	160
<i>Observaciones Finales</i> .....	160
ANEXO.– CUADROS Y GRÁFICOS COMPLEMENTARIOS .....	162

<b>PALABRAS FINALES</b> .....	<b>173</b>
-------------------------------	------------

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>176</b>
---	------------

CAPITULO I .....	176
CAPITULOS II Y III .....	179
CAPITULO IV.....	193

## **INTRODUCCIÓN - Alcance del trabajo**

**Objetivos planteados:** *El análisis de los problemas estructurales del campo tributario, en el contexto de los desafíos macroeconómicos y fiscales que enfrenta el país, y la definición de lineamientos de política que apunten a su superación en el mediano y largo plazo. El desarrollo de algunas consideraciones preliminares acerca de las eventuales implicancias de una reforma tributaria integral para el sector bancario. Por último, no se tratan en detalle el diagnóstico del sistema tributario ni los problemas de la administración impositiva, que han sido abordados “in extenso” en trabajos anteriores de uno de los autores (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2000; y Gaggero 2002a).*

### **Alcance del trabajo y su división en capítulos:**

I.- *Breve introducción histórica acerca de la evolución de la cuestión fiscal en Argentina, con especial foco en los problemas de los ingresos y de la deuda pública.*

II.- *Caracterización de los problemas tributarios estructurales de arrastre y de los nuevos desafíos poscrisis que se plantean. Desafíos macroeconómicos y fiscales del presente y del futuro previsible; sus vínculos con las reformas tributarias.*

III.- *Formulación de algunos lineamientos de política que apunten a la superación de los problemas estructurales en el campo tributario, en el mediano y el largo plazo, y que guarden consistencia con los desafíos estratégicos que enfrenta el país.*

IV.- *Consideraciones preliminares acerca del impacto de las eventuales reformas tributarias sobre la actividad bancaria.*

### **Responsabilidades:**

*Los autores son responsables, por la elaboración de los Capítulos I y IV. De Jorge Gaggero es la responsabilidad por los contenidos de los Capítulos II y III.*

## **CAPITULO I.– Breve bosquejo histórico**

*“El espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal [...]. Aquél que sepa escuchar este mensaje podrá entender el trueno de la historia mundial más claramente que ninguno” ( Joseph A. Schumpeter, 1954).*

Una correcta caracterización de los problemas fiscales nacionales y, en su contexto, de los tributarios exige una revisión de sus raíces históricas, tanto las recientes –las desarrolladas, digamos, durante los últimos 30 años- cuanto las de más largo plazo, las que se remontan a la independencia nacional o, al menos, al inicio efectivo de la conformación del estado-Nación en Argentina (segunda mitad del siglo XIX). La indagación acerca de estas raíces y, en particular, acerca de las constantes históricas que se han afirmado durante largos períodos de tiempo resulta indispensable, a nuestro juicio, para definir el carácter de los desafíos que plantea la reforma tributaria necesaria en nuestro país.

No resulta entonces menor, desde esta perspectiva, el déficit que muestran los estudios históricos acerca de la cuestión fiscal en Argentina. Éstos constituyen esfuerzos por lo común parciales, tanto en lo referido a los períodos abarcados cuanto, en muchos casos, a sus enfoques. Estos últimos están teñidos, muy frecuentemente, por las posiciones político-doctrinarias de sus autores y por los enfrentamientos facciosos del pasado y el presente.

El breve bosquejo que se presenta a continuación no aspira a cubrir, ni siquiera de modo parcial, el señalado déficit. En primer lugar porque se apoya, en gran medida, en fuentes secundarias y en algunos de los estudios antes referidos. En segundo término, porque el tiempo y los recursos disponibles no han permitido encarar tal desafío. El acotado objetivo de estos apuntes ha sido, como ya se adelantó, el de identificar los rasgos más significativos de nuestra historia fiscal –en particular, los referidos a la evolución de la deuda pública y de los ingresos fiscales- que resultan de especial interés para el cometido de este trabajo: reflexionar acerca de los lineamientos posibles, los instrumentos aplicables y los obstáculos a sortear en un eventual proceso de reforma tributaria en Argentina.

## **I.1.- Las finanzas públicas antes de la organización nacional: una gran brecha entre promesa y realidad (1810-1860)**

*“...El general Belgrano arengó al pueblo con mucha vehemencia prometiéndole el establecimiento de un gran imperio en la América meridional...” (San Miguel del Tucumán, 25 de julio de 1816).*

*“Los economistas habrán observado con cuanto discernimiento el gobierno trata de que se disminuyan las contribuciones indirectas, particularmente las de aduana, cuya entrada es tan precaria, y que se vayan aumentando las directas, que además de poderse establecer de una manera más justa son las únicas que pueden conservar nuestra independencia, y librarnos de ulteriores revoluciones” (nota publicada bajo el título de “Rentas públicas” en “El Argos de Buenos Aires”, el 2 de noviembre de 1822).*

*“¡Santo Dios! ¿Es que la Provincia [de Buenos Aires] no tiene leyes?...” (palabras de Manuel Dorrego, gobernador de la provincia, cuando el edecán del General Lavalle le comunica que será fusilado en los campos de Navarro como consecuencia del primer golpe cívico-militar “clásico” de nuestra historia, en diciembre de 1828. Esta ruptura alimentaría más de tres décadas de enfrentamientos hasta la definitiva organización nacional e inspiraría, un siglo después, la sucesión de golpes militares contemporáneos [1930-1976] ).*

La Revolución de Mayo privó al estado naciente de los subsidios que durante el período colonial provenían de la Caja de Potosí –vale decir, de parte de la plata que se extraía en el Alto Perú- y consolidó la apertura comercial, que el contrabando había comenzado a construir *de facto* como consecuencia de su eficaz desafío al monopolio comercial español. Con ello, la Aduana de Buenos Aires se convirtió en la principal fuente de recursos tributarios: a pesar de la vigencia de impuestos primitivos, la Aduana explicaba el 55% de los ingresos entre 1811 y 1819, y el 70% hacia 1820. La pérdida de los subsidios del Alto Perú, la apremiante necesidad de fondos para cubrir los gastos de la guerra de la independencia y, muy pronto, de los requeridos por los conflictos internos, obligó a Buenos Aires a recurrir a empréstitos voluntarios

—generalmente colocados entre comerciantes y capitalistas extranjeros<sup>1</sup>— y a la emisión de moneda inconvertible, utilizable para el pago de los impuestos aduaneros. En el interior se apeló a la reacuñaación de moneda por parte de algunas Casas de Moneda provinciales, para reducir el contenido y calidad de su metal. A partir de 1820, con la disolución de los poderes nacionales, convivieron sistemas fiscales separados en las provincias hasta el proceso de reunificación nacional que comenzó en 1852-53 y culminó recién en 1880 (con la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la fundación de La Plata, la nueva capital de la Provincia de Buenos Aires).

En los primeros años de la década de 1820, bajo una administración liberal, se estableció en la Provincia de Buenos Aires —luego de la eliminación de viejos tributos y la creación de nuevos impuestos<sup>2</sup>— el sistema fiscal que perduraría hasta la unificación nacional (recién en 1862 se establecerían los primeros acuerdos para repartir los ingresos fiscales; Marichal, 1995). Los ingresos provenían casi totalmente de los gravámenes aplicados al comercio exterior<sup>3</sup>, que resultaban erosionados por la persistencia del contrabando. Para la misma época se consolidó la deuda pública interna —incluida la tomada antes de la independencia— y se la unificó en bonos (que tenían como garantía teórica la tierra pública) cuya circulación no tuvo éxito por no ser aplicables al pago de los impuestos aduaneros.

Hasta el estallido de la guerra con el Brasil (1826) la provincia vivió una etapa de bonanza relativa, pero en los umbrales de este conflicto y —más claramente— a partir del mismo se abrió un período de muy fuertes desequilibrios fiscales, alimentados por los aumentos en los gastos derivados de los recurrentes conflictos armados con potencias extranjeras, las guerras civiles, y por la fuerte contracción del comercio a ellos asociada, con la consiguiente disminución en los ingresos aduaneros<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La frecuencia con la que se recurrió a este instrumento lo transformó en perjudicial e insuficiente; terminó implicando la persecución del capital, cuyo volumen era particularmente escaso.

<sup>2</sup> Impuestos a los sellos, la denominada “contribución directa” patentes e impuestos directos sobre los salarios. La “contribución directa” fue un impuesto patrimonial creado en 1821, deficientemente diseñado y peor administrado; en el año de mayor recaudación (1843) apenas representó el 6 % de los ingresos totales (ver más adelante). Un grave problema fue el de establecer con eficacia su base imponible (Amaral, 1993).

<sup>3</sup> Las tasas aplicadas a las importaciones fluctuaban entre el 15% y el 30%. Con la Ley de Aduanas de 1835 se aumentaron los aranceles; para algunos productos alcanzaron hasta el 50%, mientras que algunas importaciones fueron directamente prohibidas. Durante el gobierno de Rosas las rentas aduaneras representaban el 85/90% del total de los ingresos tributarios.

<sup>4</sup> En 1826, Brasil procedió a bloquear el puerto de Buenos Aires. Más adelante, los bloqueos francés (1838-1840) y anglo-francés (1845-1848), pondrían en evidencia la fragilidad de un sistema fiscal casi totalmente basado en las rentas aduaneras.

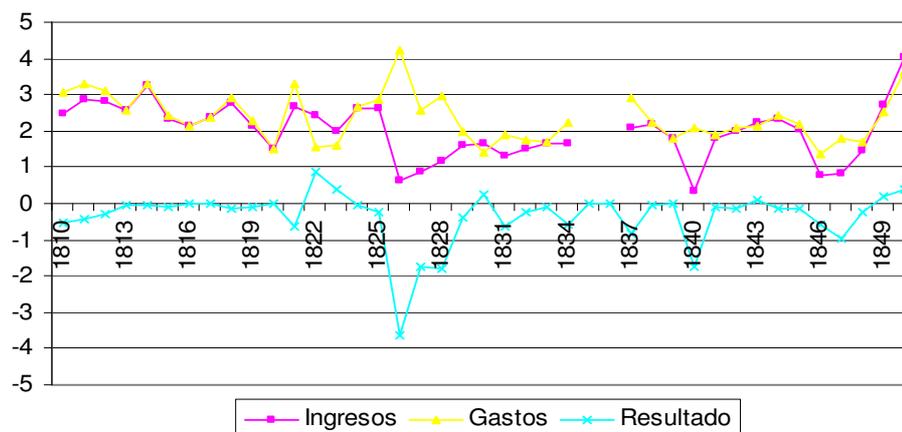
Los débiles aunque reiterados intentos –tanto bajo las administraciones de Rivadavia y Dorrego como durante la extensa gestión de Rosas (1836-1852)– para fortalecer el aporte de la imposición patrimonial (a través de la “contribución directa”) fracasaron: la generalizada evasión tributaria practicada por los propietarios urbanos y rurales quedó impune. Hacia el fin de esta etapa (a principios de la década de 1860), los funcionarios recaudadores calculaban que *“por cada peso que se declara, uno y medio se esconde”* (en otras palabras, el nivel de evasión de este tributo patrimonial era del orden del 60%; Santilli, 2004). Un exponente prototípico de los propietarios rurales, *Tomas de Anchorena*, recusaba a la “contribución directa” con el argumento de que *“era injusto pagar sobre capitales inmovilizados”* y proponía en cambio disminuir los gastos del estado (el ajuste fiscal). El representante *Mansilla*, partidario del aumento de este impuesto, sostuvo en un debate de la Legislatura (en 1838) que *“si afuera [en el extranjero] se vieran las contribuciones que pagamos se escandalizarían creyendo que éramos una porción de ranchos de paja”* (se refería a los cascos de las estancias; no a las viviendas de los trabajadores rurales, que sí eran “ranchos de paja”). El propio gobernador *Rosas*, apremiado por la necesidad de recursos, sostenía que *“no había nada más cruel e inhumano que obligar a una persona que diera cuenta de sus riquezas privadas”* (único modo universal en que un estado asegura la recaudación debida por este tipo de impuesto).

La provincia recurrió entonces al endeudamiento externo<sup>5</sup>, a la apropiación de las reservas del Banco de Descuento (predecesor del Banco de la Provincia de Buenos Aires) y a la emisión de moneda. Hasta la conformación de un gobierno nacional en 1862, la provincia alternó algunos superávits con abultados déficits (Gráfico 1). Los déficits fueron cubiertos de dos modos: con la emisión de dinero sin respaldo metálico, lo que llevó a altos niveles de inflación; y mediante la emisión de deuda que era colocada en el Banco Nacional primero y en la Casa de la Moneda después, instituciones que compraban los empréstitos emitiendo.

---

<sup>5</sup> Los fondos del empréstito de la *Baring Brothers*, en 1824, fueron tomados –sin embargo– antes de la guerra con el Brasil. Sumaron un millón de libras esterlinas, que se colocaron al 70%. Como los prestamistas retuvieron al momento del desembolso el servicio correspondiente a dos anualidades llegaron a Buenos Aires sólo £570.000. Destinadas en un principio a la construcción del Puerto de Buenos Aires y otras obras públicas irrealizadas, fueron utilizadas para financiar las importaciones de los comerciantes ingleses de Buenos Aires, vinculados a la *Baring* y al Banco de Descuento, y finalmente aplicados a cubrir los gastos de guerra.

Gráfico 1: Ingresos, egresos y resultado de la Tesorería de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, 1810-1850 (en millones de pesos fuertes)



Fuente: Cortés Conde (1989)

El carácter primitivo de las economías del interior llevó a los gobernantes provinciales a instalar aduanas interiores, gravando la entrada y salida de mercancías (mediante la denominada “alcabala”). La reiteración de estos procedimientos impulsó el aumento del precio de las mercancías –que ya era bastante elevado, dados los altos costos de transporte– y retrasó el desarrollo del interior en relación con el de Buenos Aires. Las guerras constituían, como se señaló, el principal factor de desequilibrio. Aunque, a diferencia del caso de Buenos Aires, los déficit en el interior eran cubiertos casi por completo con la emisión de deuda –en general en especie- y con la confiscación directa de propiedad privada (ganado y otros bienes, para abastecer a la tropa). Vale decir, sin recurrir al financiamiento inflacionario.

Con el pacto de San Nicolás se inició un proceso de reformas fiscales que llevaría a la eliminación gradual de las aduanas interiores y, con la Constitución de 1853, a la concesión de la facultad de recaudar impuestos indirectos y directos a las provincias, y los de la Aduana al estado nacional. Este proceso se complementó con el otorgamiento periódico, por parte del estado nacional, de subsidios a las provincias más pobres (las que exhibían menor capacidad fiscal). Algunos autores (p.e, *Benegas Lynch* y *Dania*, 2001) destacan tres aspectos importantes en los que se avanzó con la sanción de la Constitución Nacional:

- 1) Se establecieron principios de imposición que limitaron el poder tributario estatal: legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, equidad y proporcionalidad.

- 2) Se conformó el Tesoro Nacional y sus fuentes de financiamiento: se mantuvo a la renta aduanera –derechos de importación y exportación- como principal fuente de recursos.
- 3) Junto con la libre navegación de los ríos interiores, la supresión de las aduanas interiores y los derechos de tránsito, se previó la compensación del Tesoro Nacional a las provincias, aunque sin determinar de modo preciso el carácter ni la envergadura de tales compensaciones.

Durante el período comprendido entre 1852 y 1862, la Provincia de Buenos Aires conservó casi con exclusividad la administración de la renta aduanera, aunque los importantes gastos bélicos de entonces generaron voluminosos déficit que fueron cubiertos con el impuesto inflacionario (es decir, vía emisión desmedida). La Confederación, con muy escasos recursos, dispuso en esos años de un presupuesto muy reducido. Debido a esta penuria Urquiza (1854-1860) sancionó en 1856 una ley mediante la cual se gravaba diferencialmente a las mercancías extranjeras que provenían del puerto de Buenos Aires respecto de aquellas que se introdujeran directamente por los puertos fluviales de la Confederación. Esta ley no generó un volumen de recursos significativos y, a pesar de ello, agravó las tensas relaciones entre Buenos Aires y la Confederación.

Debe destacarse, además, que a partir de 1854 la “contribución directa” sólo gravará a la propiedad inmueble. El argumento del Poder Ejecutivo para promover la ley de reforma respectiva fue que los restantes bienes antes gravados –el giro comercial, el ganado y los granos– “se resisten a un avalúo equitativo”. En rigor, la participación de este tributo en los ingresos totales no cayó luego de esta reforma que limitaba tanto su base contributiva. La razón de esto fue que la ley reformista no hacía más que aceptar lo que la práctica había establecido en el período previo: los contribuyentes sólo declaraban, en el mejor de los casos, sus propiedades inmuebles. También se intentó, en esta instancia, elevar la alícuota del impuesto sobre los bienes raíces, con el argumento de que debía igualarse a la que abonaban los comerciantes en otros impuestos. El Poder Ejecutivo se opuso a ello, con el siguiente argumento: “*los comerciantes no tienen límites en sus ganancias, mientras que la tierra genera una renta más o menos fija y menor a la que ellos obtienen*” (argumentación del Ministro del ramo, *Bartolomé Mitre*; ver *Santilli*, 2004).

**Los rasgos más destacados de la historia fiscal de este período son, para los autores del presente trabajo, los siguientes:**

- *La gran demora en la constitución efectiva de un estado nacional unificado desde la efectiva separación de España (70 años) supuso graves costos en todos los planos y por cierto también en el campo fiscal. En comparación, Chile no debió enfrentar guerras civiles que retrasaran la construcción de su institucionalidad fiscal y en el caso del Brasil la obligada mudanza a América de la cabeza del imperio lusitano –como consecuencia de la invasión napoleónica a la península ibérica- dio también gran solidez y temprana consistencia a la construcción estatal en el Brasil<sup>6</sup>.*
- *La notable y larga hegemonía de los derechos aduaneros en el sistema tributario constituye un caso particularmente sesgado –aún en Sudamérica– y resultó en un primer sistema tributario muy primitivo y vulnerable. La hegemonía aduanera supuso, además, una enorme demora en la conformación y fortalecimiento de estructuras de administración tributarias modernas. Esta situación contrasta notablemente con la prevaleciente en los estados liberales más desarrollados hacia mediados del siglo XIX, cuando ya disponían de estructuras tributarias complejas en las que pesaban de modo creciente los tributos patrimoniales –que las hacía mucho menos “procíclicas” y más equitativas, a pesar de la usual proporcionalidad de estos tributos- y los impuestos internos a los consumos (quizás con las excepciones de EEUU y Alemania).*
- *Otra característica “fundacional” del sistema tributario argentino fue la tenaz resistencia de la élite con capacidad contributiva a cumplir con sus obligaciones fiscales y aceptar compromisos en aras de esquemas tributarios más modernos y equitativos, y la paralela debilidad del estado y las administraciones tributarias frente al desafío que planteaban los altos niveles de evasión predominantes. La más virulenta resistencia de los grandes contribuyentes parece haberse verificado entre los importadores y los terratenientes, los grandes evasores de la época.*
- *La tentación de recurrir al endeudamiento externo antes que encarar el esfuerzo de recaudar en el país los recursos fiscales necesarios encarnó muy tempranamente entre la clase dirigente. En 1824, durante el gobierno de*

---

<sup>6</sup> “Los Estados Unidos (“E pluribus unum”) eran una unidad de trabajo eficiente hasta que la disputa por la esclavitud pasó a ser inmanejable [durante la séptima década del siglo XIX]. Argentina recién llegó a ser una unidad de trabajo medio siglo después de su independencia” (Landes, 1999).

*Rivadavia, se inició al primer “ciclo largo” de endeudamiento, que se extendería durante más de 120 años y condicionaría de modo severo a las políticas económicas y fiscales durante este largo período.*

## **I.2.- La conformación del estado nacional y la primera gran crisis de la deuda (1860-1890)**

*“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional” ( Constitución de la Nación Argentina, texto del Artículo 4º según la reforma de 1866)*

*“El Estado argentino se expandía al ir desplazando a los amerindios, y logró pagar estas campañas vendiendo por anticipado las nuevas tierras. Estas operaciones generaron el ingreso de dinero [al fisco], pero ello significaba fraccionar la tierra y vendérsela a especuladores, quienes obtenían una ganancia rápida convirtiéndose en estancieros a campo abierto” (David S. Landes, “La riqueza y la pobreza de las naciones”, 1999).*

*“Los impuestos que pesan hoy sobre la ganadería en ruinas son onerosísimos” (Eduardo Olivera, “Nuestra industria rural de 1867 a 1868”, en “Miscelánea”, Buenos Aires, 1910).*

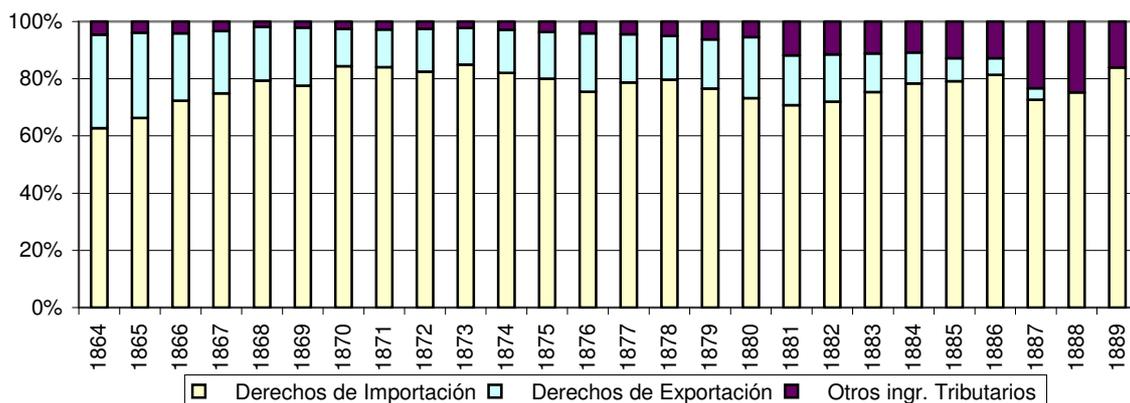
Durante el periodo correspondiente a la organización nacional las finanzas públicas también se caracterizaron por el continuo desequilibrio entre los ingresos y egresos, producto en buena medida de un sistema fiscal cuyos ingresos seguían dependiendo casi por completo de las rentas aduaneras<sup>7</sup> (Gráfico 2). Este embrionario sistema fiscal

---

<sup>7</sup> Hacia fines de la década de 1880, los ingresos aduaneros explicaban el 80% del total de los ingresos tributarios.

nacional<sup>8</sup> debió enfrentar crecientes erogaciones vinculadas durante las primeras tres presidencias a los conflictos bélicos y políticos, tanto internos como externos, mientras que durante la década de 1880 las mismas se debieron a gigantescos proyectos de obras públicas y transporte, a la construcción del nuevo estado nacional y, también, a un considerable despilfarro en los gastos corrientes<sup>9</sup> (Gráfico 3). En el transcurso de la primera mitad de esta etapa los gastos presupuestados sufrían aumentos sistemáticos, introducidos mediante la sanción de leyes *ad hoc*, que sumaban gastos no presupuestados o “extraordinarios”<sup>10</sup> de gran magnitud (Gráfico 4). La financiación de los déficit resultantes recaía en la emisión monetaria y en la contratación de empréstitos internos<sup>11</sup> y externos, que culminaron con la primera quiebra del estado nacional en 1890 (apenas una década después de su efectiva constitución, con la incorporación de la ciudad de Buenos Aires como su Capital).

Gráfico 2: Composición de los ingresos tributarios, 1864-1889 (estructura porcentual)



<sup>8</sup> Muy primitivo en comparación con los vigentes en la época en los países más desarrollados. Sin embargo, en estos últimos no regía una completa uniformidad. Señala a este respecto Marichal (1993): “Si observamos las estructuras impositivas de las naciones líderes del mundo noratlántico en el siglo XIX podemos arribar a la conclusión de que no hubo un tipo específicamente ‘liberal’ de política fiscal. Mientras que, por ejemplo, los gobiernos centrales de España y Francia descansaban en estructuras impositivas que otorgaban más énfasis a los impuestos sobre la tierra y los monopolios del estado, en los Estados Unidos (a lo largo de todo el siglo) y en Alemania (después de 1875) los impuestos aduaneros fueron la clave de la prosperidad fiscal. El contraste entre los estados liberales con gobiernos centralistas y aquellos con administraciones federales aparece notoriamente... A este respecto el gran experto en historia fiscal Gabriel Ardant (“Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations” en Ch. Tilly, 1974:222), argumenta que ‘el crecimiento de la recaudación aduanera tuvo un particular efecto sobre la fortaleza de las naciones federales’”

<sup>9</sup> Entre 1864-1869, las partidas asignadas a gastos de Guerra y Marina promediaron un 48,8% del total de las erogaciones, mientras que entre 1882-1889 el consolidado de los rubros Interior y Hacienda alcanzaba un promedio de 56,1%.

<sup>10</sup> En 1867, los gastos no presupuestarios alcanzaron su máximo, superando a los gastos presupuestarios.

<sup>11</sup> Los títulos de deuda interna emitidos fueron absorbidos por los bancos y por los cuales en algunos casos creó dinero, o colocados entre el público de manera forzada, demorando los pagos o pagando con títulos de deuda.

Gráfico 3: Composición de los gastos presupuestarios, 1864-1889 (estructura porcentual)

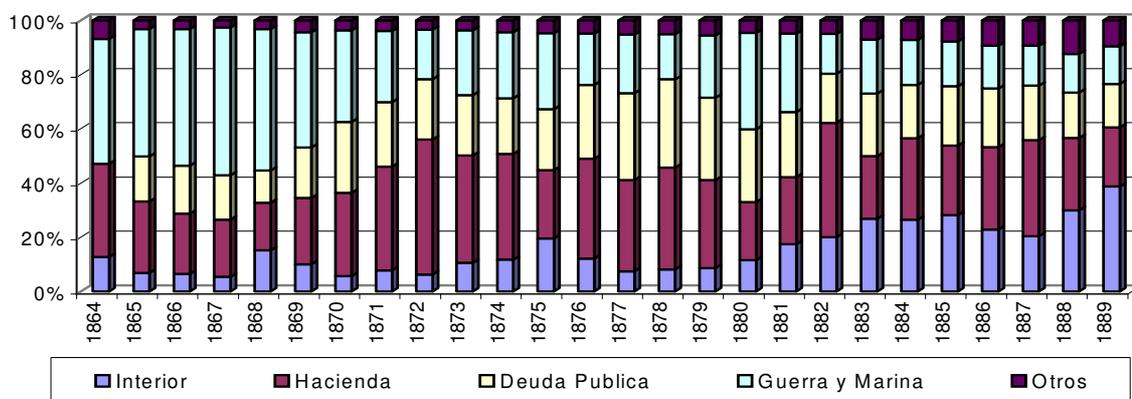
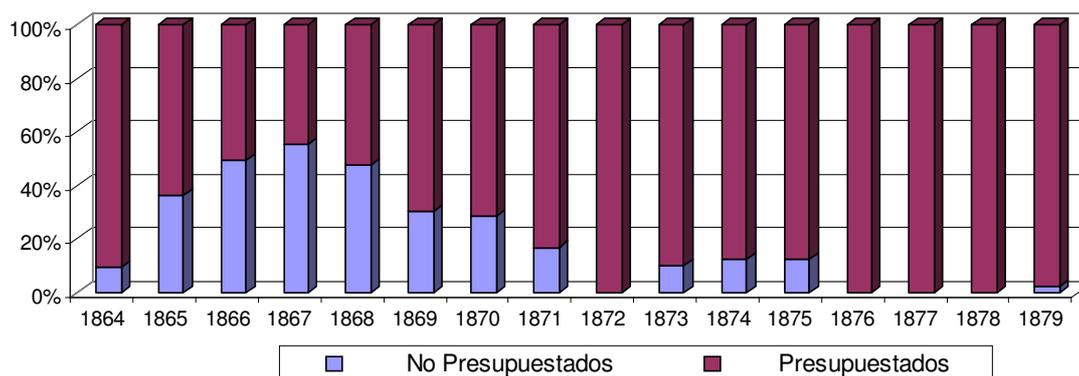


Gráfico 4: Gastos presupuestarios versus no presupuestarios, 1864-1889 (estructura porcentual)



Fuente: Gráficos 2, 3 y 4: Cortés Conde (1989).

Se abordarán de modo sumario algunos hechos y tendencias destacados de los periodos presidenciales abarcados por esta etapa.

Durante la presidencia de Mitre (1862-1868) se verificó una duplicación de los ingresos, explicados por la sanción de la Ley de Aduanas de 1863 que –mediante una reducción de la tasa de importación al 15% y una fuerte tendencia al aumento de las importaciones– logró un gran aumento en la recaudación. El ejército era la institución de mayor peso dentro del presupuesto, secundado por los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública. Como ya se señaló, los gastos no presupuestados fueron durante este período –debido al enfrentamiento bélico con Paraguay y a los levantamientos de los últimos caudillos federales– la causa principal de los

desequilibrios fiscales. El conflicto con Paraguay daría motivo al tercer gran empréstito que recibió el país, en este caso por £2,5 millones, cuyos fondos comenzaron a llegar fraccionados a partir de 1866<sup>12</sup>.

El mandato de Sarmiento (1868-1874) se caracterizó por la ejecución de grandes proyectos de obras públicas y programas sociales (educación, de modo destacado), para lo cual se recurrió nuevamente al financiamiento externo. Los servicios de deuda comenzaron a tener un mayor peso en el presupuesto, a tal punto que el rubro “hacienda” –que los incluía- pasó a representar las 2/3 partes de las rentas generales. (Gráfico 3). En 1870 el país tomaría una nueva obligación por £6 millones<sup>13</sup> que fue destinada a pagar la deuda con el Banco Provincia, a construir ferrocarriles y a la realización de obras en los Puertos de Rosario y Buenos Aires. Recién en 1872 fue creada la Dirección General de Rentas de la Provincia de Buenos Aires que pasa a ser responsable de la recaudación de la “contribución directa” en su territorio; la mitad de su recaudación financiará, a partir de 1876, a la “educación común” (Santilli, 2004).

Para hacer frente a los crecientes déficit presupuestarios Avellaneda (1874-1880) sostuvo una política fiscal muy austera, orientada a intentar sanear las cuentas públicas. Con la intención de generar más recursos, se concretó en 1876 una reforma de la Ley de Aduanas por la cual los derechos de importación fueron aumentados desde el 15% al 20%, a la vez que ciertas mercancías pasaron a estar gravadas con una alícuota del 40%. Puede presumirse que esta política ayudó, además, a impulsar el comienzo del desarrollo de la industria “moderna” en Argentina a partir de 1880<sup>14</sup>. Algunos autores ponen en duda, incluso, los enfoques acerca de un eventual conflicto “agro-industria” en esta fase preliminar que se extiende hasta fines de la década del ‘20, cuando se verificó el último gran “boom” exportador (ver Gallo, 1970).

La mayor recaudación, lograda del modo señalado, y la contracción de los gastos destinados a obras públicas permitieron que el gobierno nacional alcanzara, durante el

---

<sup>12</sup> Al igual que el de 1824, fue contraído con la *Baring Brothers*: en 1866 se recibieron £ 518 mil al 75%, y en 1868 las £ 1,982 millones restantes al 72,5%. Debido a la demora en las negociaciones, debió financiarse temporalmente con el Banco Provincia.

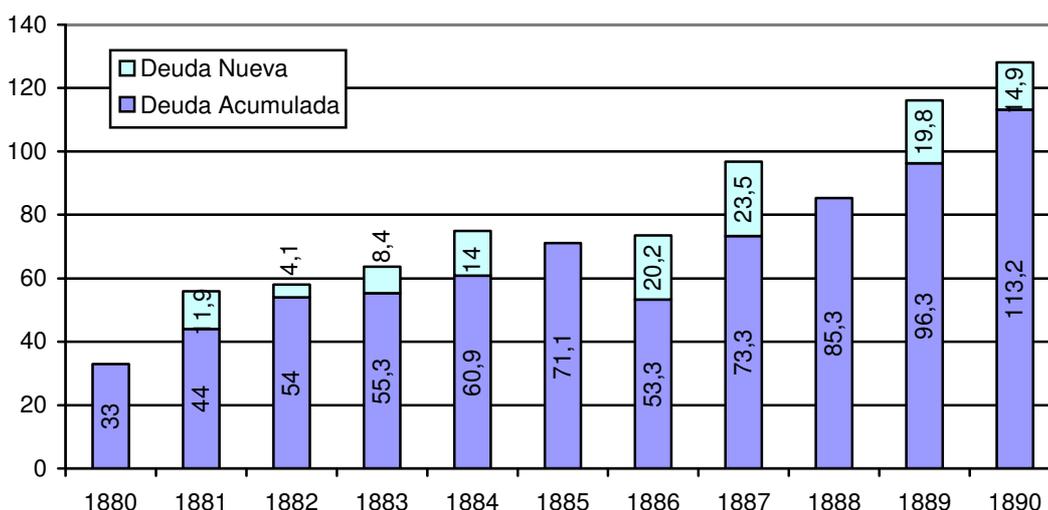
<sup>13</sup> En este caso la deuda se contrajo con la casa bancaria *Murrieta y Cía*, y se colocó al 88,5%.

<sup>14</sup> No resulta fácil, sin embargo, analizar cuan proteccionista resultó la política arancelaria argentina en comparación con, por ejemplo, la de EEUU (debido, entre otras cuestiones, a la dificultad en establecer comparaciones que tomen en cuenta la cuestión de los aforos aduaneros). De todos modos, no pocos historiadores coinciden en que Argentina era el país que mejor podía compararse con los EEUU en cuanto a sus características naturales y su accesibilidad, “*pero puso obstáculos a la inmigración durante largo tiempo y carecía de las principales materias primas industriales*” (Landes, 1999).

período 1877/1880, el superávit operativo (vale decir, lograra un resultado fiscal positivo antes de considerar los pagos de los servicios de la deuda pública).

Una vez derrotados los últimos levantamientos internos y luego de corrida la frontera con “el indio” hasta la cordillera patagónica, en 1880 se inicia con la administración de Roca (1880-1886 y 1898-1904) una etapa que este Presidente denominó como de “paz y administración”. A la unificación de la moneda nacional, el inicio de las corrientes migratorias europeas y la incorporación masiva de nuevas tierras a la explotación agrícola y ganadera, se les sumaron desde el sector público fuertes inversiones en infraestructura destinadas a fomentar la incorporación de Argentina al mercado mundial. Estas obras públicas, cuyo valor se contó entre los más altos de la época –a escala mundial– y cuyo financiamiento comprometió una enorme masa de recursos financieros tomada en la *City* de Londres, impulsaron la gran dinámica económica de la década de 1880. Esta dinámica fue sostenida entonces por una enorme y creciente deuda pública (ver Gráfico 5) y privada y un balance comercial fuertemente deficitario (con una creciente participación de las importaciones de bienes de capital en las importaciones, aunque también caracterizado por un muy alto nivel de adquisiciones suntuarias en el exterior). A medida que avanzó la década los egresos se distanciaron cada vez más de los ingresos públicos y en pocos años llegaron a duplicarlos.

Gráfico 5: Evolución de la deuda pública externa, 1880-1890 (en millones de \$oro)



Fuente: Cortés Conde (1989). Cuadro de datos en Anexo 2

Con la federalización de la ciudad de Buenos Aires (1880) la Provincia pierde de modo definitivo las rentas de la Aduana y lo recaudado por “contribución directa” en la urbe. Esto último representaba nada menos que el 75% del total recaudado por el impuesto en todo su territorio. Por ello la administración nacional debe subvencionarla para cubrir los gastos destinados a educación –recuérdese que la mitad dependía de la “contribución directa”– y la provincia se ve obligada a reforzar su producido en el resto de la misma, a través de aumentos en las alícuotas y una mejor administración. Unos pocos años después, hacia fin del siglo, la “contribución directa” aportaba un tercio de los recursos provinciales y otro tanto el impuesto de sellos; vale decir que, ocho décadas después de su adopción la suma del impuesto patrimonial y el de sellos comenzaban a reemplazar a las pérdidas rentas aduaneras. El fortalecimiento paulatino –aunque muy imperfecto– del poder de imposición estatal comenzaba a dar sus frutos en el terreno de las cargas directas (*Santilli, 2004*).

Durante el mandato posterior al primero de Roca, el de Juárez Celman (1888-1890), se acentuaron aún más los desequilibrios, los cuales –combinados con una administración financiera desordenada e imprudente que apeló a las emisiones inconvertibles<sup>15</sup>– llevaron a una severa depreciación del tipo de cambio que redujo drásticamente el valor de la recaudación en relación a las obligaciones externas del estado. Buena parte de los fondos tomados en el exterior habían sido destinados a las instituciones bancarias, las que a su vez otorgaron con ellos un enorme volumen de crédito a políticos y propietarios rurales –en buena medida contra la cesión en garantía de “cédulas hipotecarias” sobrevaluadas que a su vez se descontaban fuera del país– que no sería honrado después del estallido de la crisis. Como consecuencia de los desarrollos antes esbozados y sin que mediara ninguna crisis externa que oficiara de factor desencadenante de la caída interna –como ocurrió en muchos otros casos en la historia argentina, antes y después–, el recién nacido estado argentino quebró en 1890.

Como resumen de las tendencias clave de esta etapa puede observarse en el Gráfico 6 como crece en forma acelerada el endeudamiento, con una breve interrupción durante la presidencia de Avellaneda (cuando hubo un mayor compromiso en la cancelación de sus servicios y se registró una leve reducción de deuda en relación con el producto). El crecimiento descontrolado de la deuda pública se debió a múltiples causas: las necesidades de financiamiento de un estado en formación (algunas

---

<sup>15</sup> El circulante en 1886 era de \$ 89 millones, en tanto que cuatro años más tarde alcanzaba los \$248 millones.

legítimas y otras de origen “clientelar” o dispendiosas); la expansión acelerada de la infraestructura exportadora (proceso en el que tampoco estuvieron ausentes las irracionalidades ni los manejos turbios); las demandas de crédito especulativo y dispendioso de una élite rápidamente tentada por prácticas inescrupulosas e –incluso– inclinada a la corrupción<sup>16</sup>; de un lado y del otro, un proceso de crecimiento relativamente débil de los ingresos públicos, que no guardaba consistencia con la evolución del gasto público.

Como consecuencia de estos desarrollos, la deuda total (pública y privada) creció exponencialmente. Llegó a superar en 1892 al valor del PIB, un monto superior a los 800 millones de pesos oro (y según algunas estimaciones de hasta 1000 millones de pesos oro)<sup>17</sup>. La deuda pública habría alcanzado una cifra algo inferior a los 200 millones de pesos oro y la deuda privada un mínimo de algo más de 600 millones de la misma moneda (principalmente cédulas públicas<sup>18</sup>) que terminó siendo transferida al fisco. El estado había puesto antes en evidencia la baja capacidad de repago de que disponía, lo que terminó llevándolo a un default que se prolongó durante más de 15 años. En efecto, recién a partir del año 1906 pudo comenzar a pagarse con regularidad la totalidad de los servicios de la deuda pública nacional y ello fue posible como consecuencia de la multiplicación de las exportaciones agropecuarias, cuya dinámica se hizo presente con especial fuerza una década después de la crisis y dio lugar –recién entonces– al comienzo del largo proceso de recomposición económico-financiera que permitió su lenta superación.

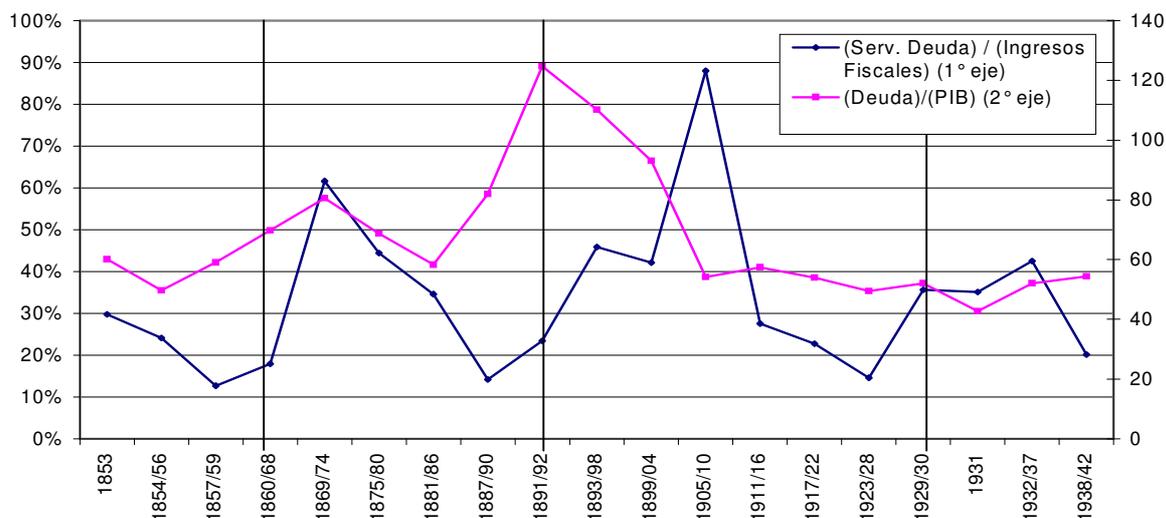
---

<sup>16</sup> Argentina ya disponía de una elite muy rica; aun así, *“por razones que nunca han resultado claras siempre ha sido capital dependiente y por lo tanto ha mirado hacia los países prestamistas de un modo tal que ha comprometido seriamente la habilidad del país para dirigir sus propios asuntos”* (Shumway, 2002)

<sup>17</sup> Al inicio de 1891 la deuda externa se calculaba entre los 820 y 1000 millones de dólares, valores tales que - indexados por los ingresos promedio de los asalariados de 1889 y los de 2001, y teniendo en cuenta la relación con la población existente- oscilarían entre los 160 y 220 mil millones de dólares del año 2001. (en “El default argentino 1890-1906 y su salida en la visión de H. Shepherd”, Ing. Israel Lotersztain, mayo-04)

<sup>18</sup> La magnitud de la monumental emisión de cédulas hipotecarias (U\$S 709 millones) puede observarse mediante la comparación con las colocadas por Lincoln en EEUU, que para financiar la guerra de secesión se emitió U\$S 450 millones.

Gráfico 6: Servicios de la deuda pública sobre ingresos fiscales y deuda sobre PIB, 1853-1942, (como % y puntos del PIB, respectivamente)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Della Paolera (2003).

**Las tendencias salientes de esta etapa son, en principio, las siguientes:**

- La trabajosa constitución de un estado que efectivamente controlase todo el territorio de la nación y terminase de acordar la división de los recursos fiscales entre la administración nacional y las provincias consumió las dos terceras partes del período. Vale decir, las dos décadas transcurridas hasta la definitiva solución de los temas pendientes con la provincia de Buenos Aires (1860-1880).

- El comienzo de la construcción de una institucionalidad fiscal nacional fue contemporáneo de desafíos bélicos y graves urgencias internas, y apuntó además a la construcción de la infraestructura del estado naciente y de las facilidades necesarias para la expansión de las exportaciones agropecuarias. Este conjunto de tareas desbordó las posibilidades de recaudación y control, muy embrionarias, de las instituciones fiscales. En este período no se produjeron cambios muy sustanciales en la estructura tributaria –aunque se verificó alguna mejoría en la contribución de los impuestos a las transacciones y a los consumos y los directos a los ingresos totales–, acentuándose el retraso respecto de las predominantes en los países avanzados.

- Los hechos precedentes, junto con la disposición especulativa de la élite gobernante y la ausencia de control democrático relevante de las acciones estatales, estimularon un proceso de desmedido endeudamiento público y privado que culminó

*en una crisis precoz e inédita en 1890 (en comparación, más grave que la última crisis nacional). Esta crisis nacional –no hubo, a diferencia de otros casos, un detonante externo– obligó a un largo proceso de default y supuso un penoso camino para su superación, durante el siguiente siglo. La mayor parte de los países de América Latina cayeron también en default durante este período de fin de siglo –con la única excepción de Brasil– aunque en general de un modo menos traumático que la Argentina.*

### **I.3.- La política fiscal del período agroexportador: entre dos crisis (1890-1930)**

*“El país está en constante déficit. No hay crédito interno ni externo. Pues, ¿de dónde se sacan los recursos para atender los gastos que actualmente se hacen?. Los impuestos no es posible aumentarlos por el momento, porque en la situación en que se encuentran el comercio y la industria sería precipitar su ruina. No queda otro recurso que someterse a una vida frugal, casi franciscana, para que, por medio de la economía se puedan pagar las calavereadas anteriores. Debe colocarse a la administración en un pie de moralidad y orden que le permita recobrar el crédito que hoy le falta.*

*Deben convencerse los vividores de la política, los que hacen gala de haber servido al país; cuando no han hecho sino vivir a costa de él y por consecuencia de los contribuyentes. Ya hizo crisis la enfermedad, hoy el país está en completa anemia, no podrán seguir chupándole la sangre, pues en vez de sacársela hay que reconfortarlo para que pueda vivir y recuperar su salud.*

*Se hacen ilusiones los que creen que podrán seguir politiqueando de forma antigua y que el país da para todo. Han matado la gallina de los huevos de oro y deben resignarse a trabajar, ya se acabó la época de la jauja y los placeres. El trabajo y la honradez serán lo único que regenerará a nuestro país”*

*(Sixto Quesada, fundador del Banco Popular Argentino, en “Historia de los bancos”, Buenos Aires, 1901)*

*“La conversión que se necesita con mayor urgencia en este país no es la de oro por papel ni la de papel por oro, sino la de los habitantes de esta tierra, nacidos en Europa, en seres humanos con todos los derechos inherentes como*

*integrantes de una sociedad civilizada: la conversión de súbditos extranjeros en ciudadanos” (Juan B. Justo, “Internacionalismo y patria”, Buenos Aires, 1933).*

*“Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país, suelen simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan, como los cosmopolitas y los extranjeros, colaboradores de la política de los Estados astros” (Alejandro Bunge, Revista de Economía Argentina, Febrero de 1922).*

Carlos Pellegrini (1890-1892) intentó, inmediatamente después del estallido de la crisis y junto con un fallido intento de refinanciación de las obligaciones de la deuda externa, algunas reformas fundamentales en el sistema tributario. Estas reformas apuntaban a lograr un nivel de ingresos fiscales compatible con las erogaciones comprometidas para el pago de las obligaciones. Las principales medidas fueron las siguientes:

- los impuestos “a papel” de importación y exportación fueron transformados en “impuestos oro” (vale decir, en obligaciones de pago en “moneda fuerte”);
- también fueron establecidos “a oro” los aforos de las mercancías sobre las que recaían dichos impuestos;
- se instituyó la imposición interna, con características objetivas.

En relación con este último punto se enfrentaba un dilema: se debía devolver a las aduanas a su función estrictamente rentística, bajando los derechos de importación, o bien obligar a las industrias protegidas por los altos derechos de importación a compensar con gravámenes internos lo que por defenderlas de la competencia internacional perdía el estado (en términos de recaudación aduanera). Así –como opción al tradicional recurso a los impuestos externos o aduaneros– en 1891 se sancionó una ley que introdujo varias nuevas cargas internas:

- se creó un impuesto interno sobre la fabricación de alcoholes, cerveza y fósforos;
- se gravó a las utilidades y dividendos de los bancos particulares (con una alícuota del 10%) y también de las sociedades anónimas y de capital limitado cuya dirección y capital inscriptos no estuvieran radicados en el país (con una alícuota del 7%).

Si bien los impuestos internos se establecieron como tributos de carácter moderado y temporario, con el correr de los años y con el aumento del gasto público se fueron agregando nuevos artículos a la lista de los gravados, tomándose como parámetro a aquellos que se consideraban viciosos o nocivos para la salud y los artículos clasificados como suntuarios<sup>19</sup>.

La facultad de las provincias de crear impuestos internos sobre los mismos artículos de consumo en los que ya recaían los impuestos internos nacionales generó problemas de doble imposición. Estos problemas limitaron, a su vez, el rendimiento fiscal de estos tributos y generaron distorsiones en la asignación de los recursos productivos. Para intentar superarlos se promovieron varios proyectos sucesivos, que proponían la asignación de un porcentaje determinado del impuesto recaudado a nivel nacional a aquellas provincias que aceptaran dejar de recaudar el mismo impuesto, pero ninguno de ellos pudo ser llevado a la práctica durante este período.

Hacia 1899, y luego de más de un lustro de crecimiento apoyado en el incremento de la actividad agropecuaria mediante la incorporación de nuevas tierras, mano de obra inmigratoria y capital de las corrientes de inversiones extranjeras<sup>20</sup>, se adoptó un régimen de Caja de Conversión por el cual se establecía nuevamente el patrón oro (para evitar la tendencia previa a la revaluación de la moneda nacional, que perjudicaba a las exportaciones de los productores agropecuarios). En este contexto y luego de varios años de cumplimiento parcial de las obligaciones con el exterior y de una gradual mejora de su posición financiera, el gobierno negoció con éxito en 1905 el canje de la deuda emitida durante la última década del siglo pasado, cuya conversión implicó una sustancial reducción en la tasa de interés y la mitigación –hacia delante– del grave problema del “sobreendeudamiento” gestado en la década 1880-90. (Gráfico 6).

A pesar de que los impuestos internos fueron cobrando mayor importancia en el conjunto de los recursos fiscales y de los varios –fallidos– intentos de los primeros gobiernos surgidos de la adopción, durante la gestión de Roque Sáenz Peña (1910-1914) del régimen de sufragio universal (1912) de introducir un impuesto sobre la renta, –tanto bajo Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) como bajo Alvear (1922-1928);

---

<sup>19</sup> Bebidas alcohólicas, naipes, vinos tabacos, seguros, azúcares, aceites y sombreros, entre otros.

<sup>20</sup> Este crecimiento y su apertura comercial llevó a la Argentina a ocupar el segundo puesto en el comercio internacional de la carne y el cuarto de los cereales. Entre 1898 y 1904 las exportaciones se triplicaron y con ellas los recursos del estado.

ver Capítulo II, sección II.2– los ingresos aduaneros continuaron siendo los más relevantes<sup>21</sup>. Como consecuencia del cierre de los mercados de ultramar durante el inicio de la primera guerra mundial, la recaudación aduanera –muy sensible a los factores externos<sup>22</sup>– resultó restringida temporalmente y, dada la gran importancia del comercio exterior para el crecimiento económico en esos años, la Argentina sufrió la mayor caída anual del producto de su historia (11,6%). Como consecuencia de ello, el gobierno tomó un gran número de medidas en la emergencia, entre las cuales se destacaban la suspensión de la convertibilidad y la prohibición de exportar oro (el control de los flujos de capital). Recién hacia fines de 1915, cuando los países aliados volvieron a comprar productos nacionales, se abandonó la política de intervención estatal adoptada al inicio de la primera Guerra Mundial y se retomó el sistema de políticas liberales, y comenzó un nuevo ciclo económico ascendente.

Durante la década del '20 se verificó una notable etapa de recuperación de la actividad económica, caracterizada –importa destacar– por sucesivas oscilaciones vinculadas a las variaciones en los precios de los productos agrarios y a las buenas y malas cosechas, que afectaron los saldos comerciales y los ingresos fiscales. Se alternaron abultados superávit con algunos déficit comerciales y los presupuestos públicos fueron en general equilibrados. Durante esta década los más lúcidos observadores económicos –Alejandro Bunge, entre otros; ver cita al inicio de esta Sección- comenzaron a advertir, sin embargo, acerca de las crecientes limitaciones del modelo agroexportador en un escenario global que planteaba serios interrogantes acerca del futuro del régimen económico predominante –el de “patrón oro”– y, por consiguiente, acerca de la continuidad de los flujos de comercio internacional restablecidos en la posguerra.

En el plano fiscal, hubo durante esta misma década varios intentos –además de la fallida introducción del impuesto sobre la renta– para rediseñarlo e impulsar un proceso de reforma (p.e. las propuestas del experto fiscal francés *Gaston Jèze* al Presidente Alvear, de 1923; *Pro Ruiz*, 2004). El sistema fiscal argentino estaba caracterizado por su gran desorden. El país nunca había tenido un presupuesto, propiamente dicho, y sus ingresos no provenían de un verdadero sistema tributario

---

<sup>21</sup> En el período 1910-1931 los impuestos a la importación representaron el 56,7% del total de los ingresos públicos y los aplicados a las exportaciones el 6,1%, mientras que los impuestos internos aportaban el 23,1% y los de sellos 7,5%. La participación aduanera fue aun mayor durante el período 1891-1909.

<sup>22</sup> En 1913 las importaciones ascendían a 421 millones de pesos oro y las exportaciones a 480 millones, en tanto que en 1914 eran de 272 millones y 394 millones de pesos oro, respectivamente.

sino de un conjunto inarticulado de impuestos e instituciones sumados en un largo período de tiempo y nunca regidos por un plan, por un esquema racional. Desde la perspectiva del mundo desarrollado, el más grave problema de la tributación en Argentina era el enorme peso de los impuestos indirectos, que aportaban el 94% de los recursos del estado: más del 60% del total recaudado correspondía a la Aduana; una cuarta parte a los impuestos internos sobre consumos; y un 7% al impuesto de sellos. Tal desequilibrio no podía verse sino como una muestra del atraso del país. Correspondía a una época superada en Europa –con la salvedad, quizás, de Alemania– hacia mediados del siglo XIX, cuando los criterios de modernidad y equidad tributaria del liberalismo llevaron al desarrollo de la imposición directa. *“El atraso fiscal parecía inconcebible, cuando la Argentina se presentaba...como un modelo de país dinámico y moderno del siglo XX y cuando incluso las concepciones tributarias liberales, propias del siglo XIX, habían sido ya superadas en los países avanzados por un nuevo modelo de fiscalidad democrática”* (Pro Ruiz, 2004). Lo que los expertos extranjeros proponían a los gobernantes argentinos era: *“realizar una reforma tributaria que, pasando por encima de los modelos tributarios del siglo XIX (que apenas habían plasmado en un país en el que la imposición directa sólo suministraba el 4% de los ingresos), saltase de la fiscalidad heredada de la Colonia (basada en las aduanas) a la fiscalidad democrática (basada en la imposición directa, personal y progresiva)”* (Pro Ruiz, 2004). En particular, una propuesta de reforma expuesta al Presidente Alvear (en 1923) se basaba en el desarrollo de un impuesto sobre la renta con alícuotas progresivas, complementado con impuestos a la herencia y sobre las plusvalías (o *“sobre el mayor valor de los capitales territoriales no ganados”*) y otros instrumentos tributarios menores destinados a alimentar los fiscos provinciales sin interferir en el fortalecimiento del nacional. Este tipo de propuestas tendía además a desplazar el eje de la política económica local desde el campo monetario, afectado por la desvalorización de la moneda inducida tanto por el desequilibrio externo como por la insuficiencia de los ingresos fiscales, al terreno fiscal. Pero ninguna terminó de cuajar durante el primer período de democratización política (1912-30).

Hacia 1929 la situación se tornó muy desfavorable para Argentina; los precios de las exportaciones se derrumbaron<sup>23</sup> y, junto con la reversión del ingreso de capitales, provocaron una reducción en las reservas de oro obligando al gobierno a decretar hacia fin del año el cierre de la Caja de Conversión (que había sido instaurada

---

<sup>23</sup> O’Connell (1984) señala que: *“Los efectos combinados de precios y cantidades produjeron una caída del 67% en los valores de exportaciones y una disminución del 45% en el poder adquisitivo de las exportaciones en el mismo período de 1928 a 1932”*.

nuevamente en 1927). A diferencia de lo ocurrido en 1890, cuando la recesión se desencadenó debido a factores totalmente internos, fueron las condiciones externas adversas –la depresión de los mercados a nivel global– las que en 1930 llevaron a un país con una economía abierta, y por tanto vulnerable a los vaivenes de la economía mundial, a una nueva recesión y a los sufrimientos asociados al triple déficit: comercial, de balance de pagos y presupuestario. Para peor, las “relaciones especiales” que el país mantuvo desde fines del siglo precedente con Inglaterra se hicieron insostenibles –más allá de los intentos realizados para recomponerlas– como consecuencia de tendencias del comercio y geopolíticas crecientemente desfavorables para la Argentina, vis a vis las establecidas por el Imperio con los países formalmente integrantes del *Commonwealth*.

***Las notas salientes de esta etapa son las siguientes:***

- *El obligado (y doloroso) período de ordenamiento fiscal al que obligó la crisis y el default de 1890 dejaron su huella en el tiempo, aunque la rápida integración de la economía agroexportadora argentina al mercado internacional facilitó la lenta normalización fiscal y financiera a partir de 1905. De todos modos, los servicios de la deuda supusieron –a pesar de su reestructuración– una pesada carga durante un largo período de tiempo. A pesar de ello, durante la crisis del 30 no se interrumpieron los pagos externos (única excepción latinoamericana, en este período). Al parecer los grandes costos experimentados durante el período de default (1890-1906) convencieron a la élites argentinas de todos los colores políticos, durante los siguientes 70 años, de la conveniencia de esforzarse en mantener normales relaciones financieras con el resto del mundo.*

- *A pesar de los múltiples intentos de Yrigoyen y Alvear, estos gobernantes no lograron que el Senado –dominado por las fuerzas conservadoras– aprobase los sucesivos proyectos de establecimiento de un impuesto sobre la renta enviados por el Ejecutivo al Congreso, impulsados con ánimo redistributivo y para consolidar la solvencia estatal. Fueron esbozados y discutidos, incluso, ambiciosos planes para una reforma tributaria integral que permitiese “recuperar el tiempo perdido” durante muchas décadas, que no prosperaron a pesar de su pertinencia. Los cambios verificados en los instrumentos tributarios no alcanzaron a constituir, durante este período, reformas de suficiente significación. La reforma tributaria se demoró indefinidamente,*

*acentuándose los contrastes con lo verificado en otros países con los que solía compararse a la Argentina (Canadá y Australia, principalmente).*

*- El gran empuje inicial del modelo agroexportador permitió disimular –sin embargo– los costos que suponía la ausencia de cambios tributarios, hasta bien avanzada la década del 20.*

#### **I.4.- La centralidad de la reformas fiscales en la génesis y el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones (1930-1975)**

*“Existía una curiosa excepción a esta generalizada cesación de pagos (en 1933). En medio de tan dramática crisis internacional, un único país latinoamericano cumplía religiosamente, en tiempo y forma, la totalidad de sus compromisos, y éste era –ni más ni menos– la República Argentina. Y es que no solo el gobierno federal pagaba escrupulosamente sus obligaciones: hasta las provincias de Córdoba y Mendoza, las municipalidades de Buenos Aires y San Miguel de Tucumán **are meeting full services of their dollar loans** [**están cumpliendo con todos los servicios de sus préstamos en dólares**], señalaba el admirado Director de Comercio Exterior de los EEUU” (Israel Lotersztain, “El default argentino de 1890-1906 y su salida en la visión de Henry Shepperd”, Buenos Aires, mimeo, 2004).*

*“En el mundo hay dos tipos de economía: la capitalista de explotación y la economía social. La primera la conocen ustedes: es la que pone la economía al servicio del capital (...) se trata, simplemente, de sacarle al hombre y a la riqueza el mayor beneficio posible en beneficio de un grupo determinado (...) De manera que es bien claro el concepto que nosotros tomamos al iniciar la reforma económica y social argentina, sentando esta premisa básica: queremos instaurar una economía social para destruir el régimen o el sistema capitalista de explotación” (discurso pronunciado el 16 de junio de 1948 por el Presidente Juan Domingo Perón ante dirigentes gremiales).*

*“Yo les pregunto a ustedes: ¿han visto alguna vez un dólar? Y entonces ¿Para qué quieren ahora dólares?...” (discurso pronunciado el 21 de agosto de 1948 por el Presidente Juan Domingo Perón ante obreros de la industria del ladrillo).*

*“Quienes en este momento ejercen el poder y tienen fuerza para convertir en ley sus decisiones, deben asumir la tremenda responsabilidad de la política económica.(...) En la reforma económica está el secreto de nuestro porvenir libre o esclavo, del bienestar o de las penurias de los argentinos y del juicio definitivo que la historia formulará sobre los hombres y las instituciones que asumieron la responsabilidad de mandar en esta tierra.” (Arturo Jauretche, “El Plan Prebisch; retorno al coloniaje”, Buenos Aires, diciembre de 1955. Este trabajo constituyó una respuesta combativa del ex Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires al programa económico del golpe cívico-militar de setiembre 1955 ).*

*“Los hombres, las familias, los grupos, los países, caen en la dorada red de los embaucadores. Admito que aún existen personas que se empecinan en no advertir la realidad y siguen engañadas por voces felizmente desaparecidas” (palabras pronunciadas en enero de 1956 por el Gral. Pedro Eugenio Aramburu, líder emergente del golpe cívico-militar de 1955).*

Con la crisis del año '30 –y la instauración de un gobierno militar, luego del primer golpe de estado “exitoso” de la historia posconstitucional– retornaron las políticas de planificación e intervención estatal y con ellas un gran número de reformas, que llevaron a la creación de Entes Oficiales, Juntas y Comisiones Reguladoras, y a la adquisición de empresas privadas, entre otras muchas acciones que sentaron las bases de un nuevo modelo de desarrollo.

Durante el comienzo de esta etapa, y gracias a la recuperación de los precios de las exportaciones a partir de 1933<sup>24</sup>, se retomó con bastante rapidez la senda del crecimiento. La industria pasó a convertirse en el sector más dinámico de la economía, favorecida por las políticas económicas que transferían recursos generados por la exportación agropecuaria para impulsar el proceso conocido como “industrialización

---

<sup>24</sup> Afectados por las malas cosechas en los países del hemisferio norte, hacia 1937 los términos de intercambio habían vuelto a los niveles de 1928.

por sustitución de importaciones” (ISI, un proceso que se desarrolló también en paralelo en las otras grandes economías de América Latina ).

El sistema impositivo no fue ajeno al proceso de reformas. El mismo había estado, como ya se señaló, en el foco de muchas críticas durante la década del 20. Entre ellas se ponía énfasis en que era inelástico, presentaba un bajo rendimiento rentístico, carecía de coordinación y sistematización adecuadas, y estaba a contramano de los ideales de justicia social. Estos últimos ideales ya primaban en los países desarrollados y pugnaban por hacerse un lugar en Argentina, como consecuencia del proceso de democratización abierto inmediatamente después del cumplimiento de su primer centenario. La contracción del comercio internacional y la reducción de la renta aduanera, obligó al gobierno a recurrir a otras fuentes de ingreso para financiar el creciente gasto público y sostener, también, el pago de los servicios de la deuda externa.

En enero de 1932 se inició el proceso de grandes reformas tributarias con la adopción, por decreto y por primera vez en el país, del gravamen a los réditos de las personas físicas. A fines de aquel año se confirmó por ley, adoptándose el modelo prusiano de impuesto unitario sobre la renta neta total de los contribuyentes. Junto con la sanción del impuesto a los réditos se creó un impuesto a las transacciones, que fue sustituido en diciembre de 1934 por el impuesto a las ventas (lejano antecesor del actual IVA). Mientras que el primero consistía en un impuesto que se aplicaba en múltiples etapas, el segundo limitaba su aplicación a la venta final de la mercadería. Mediante la ley 12139 de 1934, que entró en vigencia al año siguiente, se unificaron los impuestos internos centralizándose la recaudación en la administración nacional a fin de reforzar su caja y, subsidiariamente, evitar los problemas de superposición de impuestos (doble tributación). Esta misma ley instauró por primera vez un “régimen de coparticipación de impuestos”<sup>25</sup>; por el mismo, las provincias cedieron la recaudación de estos tributos al gobierno federal y se comprometían a derogar y no crear impuestos análogos a los coparticipados. Esta reforma dio inicio a un profundo cambio estructural que ha producido, en el largo plazo, una gran concentración de atribuciones tributarias en el gobierno nacional y ha debilitado sustancialmente el ejercicio efectivo de la autonomía por parte de los estados provinciales en Argentina (ver más adelante).

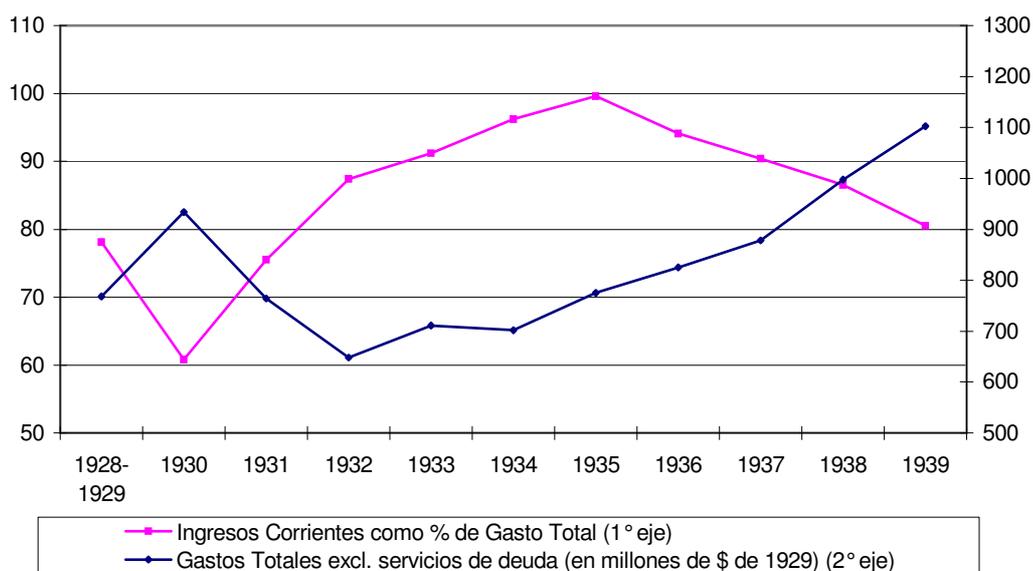
---

<sup>25</sup> En la misma se establecía que el 68,8% de la recaudación se destinaba al Gobierno Nacional, en tanto que el 31,2% restante se distribuía entre las provincias.

La crisis del 30 dio lugar, entonces, a profundas reformas tributarias que apuntaron a consolidar cambios estructurales que modernizaron el sistema tributario, incorporando instrumentos capaces de hacer frente a la definitiva declinación de los derechos aplicados sobre el comercio exterior y financiar –a la vez– las crecientes necesidades de un estado que abandonó el paradigma liberal, transformándose en orientador y promotor de la economía. Las prioridades en la asignación de los nuevos recursos no otorgaron ningún espacio relevante, sin embargo, a la “función distributiva” de las finanzas públicas. La paradoja de la implantación del impuesto la renta en Argentina es que –bloqueado en las dos décadas precedentes por un Senado dominado por las fuerzas conservadoras– fue finalmente adoptado por un gobierno *de facto* de ese signo político, no ya como un instrumento indispensable de una política de progreso socioeconómico sino con el objetivo de evitar el default en el servicio de los pagos de la deuda pública. Recién durante la segunda mitad de la siguiente década el estado actuaría, de modo tardío pero muy vigoroso, como impulsor de un proceso inédito de redistribución de los ingresos.

Como resultado de una política de gastos restrictiva en los primeros años, y del mayor volumen de ingresos obtenido como consecuencia de las mencionadas reformas, el gobierno logró estabilizar su presupuesto al tiempo que comenzó a incrementar su nivel de erogaciones. (Gráfico 7)

Gráfico 7: Algunos indicadores fiscales, 1929-1939



Fuente: Díaz Alejandro (1966). Cuadro en Anexo 3.

Hacia fines de la década del 30, sin embargo, volvió a predominar el desequilibrio fiscal. Un eminente estudioso de la economía, *Alejandro Bunge*, advirtió entonces en su último libro –“*Una nueva Argentina*”, 1940– que “*las nuevas cargas fiscales sólo se justifican con finalidad social*”. Destacaba también el usualmente incorrecto manejo del ciclo económico por parte de la política fiscal, al señalar que “*si a cada descenso transitorio de los recursos fiscales se acudiera al aumento de impuestos, la carga llegaría a ser abrumadora y destructora*”. *Bunge* alerta con lucidez, en definitiva, acerca de “*el peligro del inveterado sistema de más impuestos para cubrir déficit, más gasto para evitar los superávits de los años de prosperidad, nuevos déficits ante las nuevas crisis y ... nuevamente nuevos impuestos para cubrirlos; y así sucesivamente, con peligro de estrangulamiento de la economía nacional y de una reacción social*”.

El régimen conservador no escuchó al experto (aunque su prédica racional y redistributiva venía de larga data), algo muy común en los elencos de gobierno (antes y después) en la historia fiscal argentina, aunque sí lo hizo –al menos parcialmente– el que lo sucedió, encabezado por Juan D. Perón (1946-1952 y 1952-1955): la presión fiscal fue aumentada pero, por primera vez en más de tres lustros, se impulsaron políticas de redistribución del ingreso. En efecto, el nuevo deterioro de las cuentas fiscales de fines de la década del 30 llevó a la adopción de tal política en 1943, mediante el ajuste de la tasa del impuesto a los réditos y la creación de un impuesto a los beneficios extraordinarios (entre otros cambios relevantes). También se verificaron cambios institucionales relevantes que reforzaron a la administración tributaria, entre ellos la puesta en marcha (en 1949) de la Dirección General Impositiva (DGI). El sistema tributario ganó entonces en progresividad y los niveles de recaudación aumentaron sostenidamente, en términos del PIB, para alcanzar el máximo histórico hacia 1950/51.

A partir del mismo año de 1946, en un contexto excepcionalmente favorable<sup>26</sup>, el gobierno impulsó una política de vigorosa expansión económica basada en el aumento de la participación del sector público en las actividades productivas (en ferrocarriles, empresas telefónicas y eléctricas, principalmente), en una fuerte expansión del empleo y redistribución del ingreso y en el fomento del desarrollo industrial a través de tres instrumentos básicos simultáneos: la protección arancelaria, un régimen de tipo de cambio y una política de crédito favorables. Este proceso llevó a una reducción de las

---

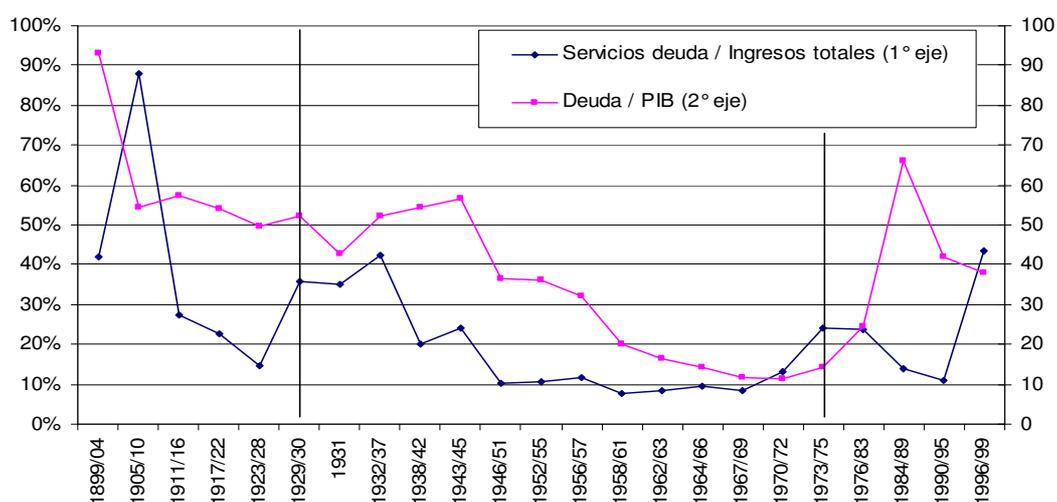
<sup>26</sup> Elevadas reservas internacionales, buena parte de ellas hasta entonces indisponibles (las libras bloqueadas en Londres durante la II Guerra Mundial) y una activa demanda de productos agropecuarios, entre otras.

reservas internacionales desde los u\$s 2.500 millones registrados en 1946 hasta los u\$s 250 millones de 1949 e impulsó un proceso inflacionario hacia 1951 (cuando se verificaron graves problemas en las cosechas).

Tres años después (1949) fue perfeccionado también, a través de la ley 12.956, el sistema de coparticipación: se reforzó la imposición coparticipable y se propició una reasignación explícita de una parte de los recursos (desde las provincias más avanzadas a las menos desarrolladas).

Continuando con el análisis ya efectuado sobre la base del gráfico 6, puede observarse en el gráfico 8 la sustancial mejora de los indicadores vinculados a la deuda durante este período: el ratio “deuda sobre PIB” pasó de 56,7 para el período 1943/5 a 36,6 para 1946/53 y la relación “deuda sobre exportaciones” descendió, a su vez, desde 392,9 a 175,4. Durante el año 1947 el gobierno nacional canceló totalmente su deuda externa, lo que supuso el repago total de los saldos pendientes del empréstito *Baring* –a más de 120 años de su concertación– y del remanente del “sobreendeudamiento” de los años 1880-90 –60 años después– y decidió proclamar la “independencia económica” del país, en el acto recordatorio del 161º aniversario la independencia nacional. De este modo, se cerró el primer “ciclo largo” de endeudamiento externo del país. Esta tendencia “de largo plazo” a la mejora en los indicadores de endeudamiento se prolongará hasta la primera mitad de la década del ’70. Durante la segunda mitad de esta década y a partir de la ruptura institucional de 1976, comenzaría el segundo “ciclo largo” de endeudamiento externo del país.

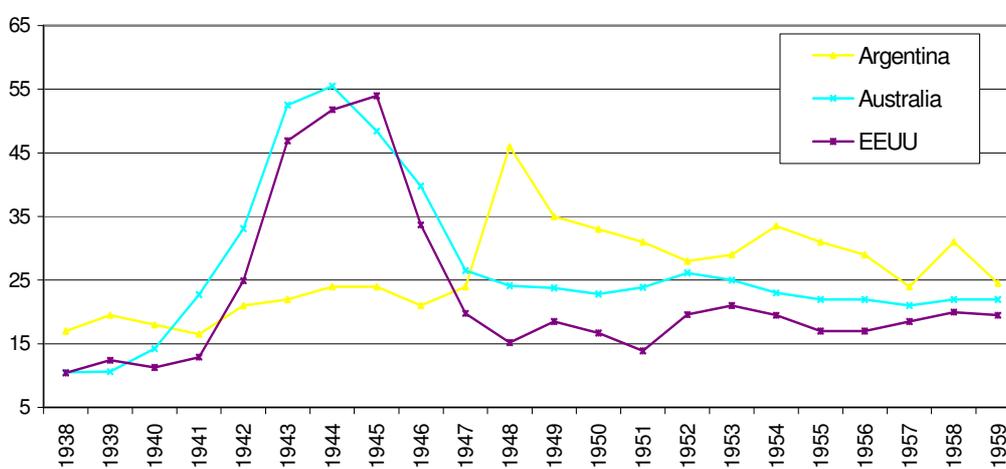
Gráfico 8: Servicios de la deuda pública sobre los ingresos fiscales y deuda sobre PIB, 1899-1999 (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Della Paolera (2003).

Si bien los gastos del estado aumentaron significativamente durante las décadas del 40 y el 50, en relación a los vigentes hacia fines de la década del 30, Vitelli (1999) realiza una comparación con otros países que se encontraban entonces en similar estadio de desarrollo, y con los EEUU, para concluir que este comportamiento no fue diferencial y correspondió al consenso económico-social imperante en el mundo desarrollado durante ese período (Gráfico 9). Sin embargo, debe destacarse que Argentina, a diferencia de EEUU y Australia, no tuvo que sostener un esfuerzo bélico durante el período 1939-1945, lo que se refleja en la evolución de su gasto público.

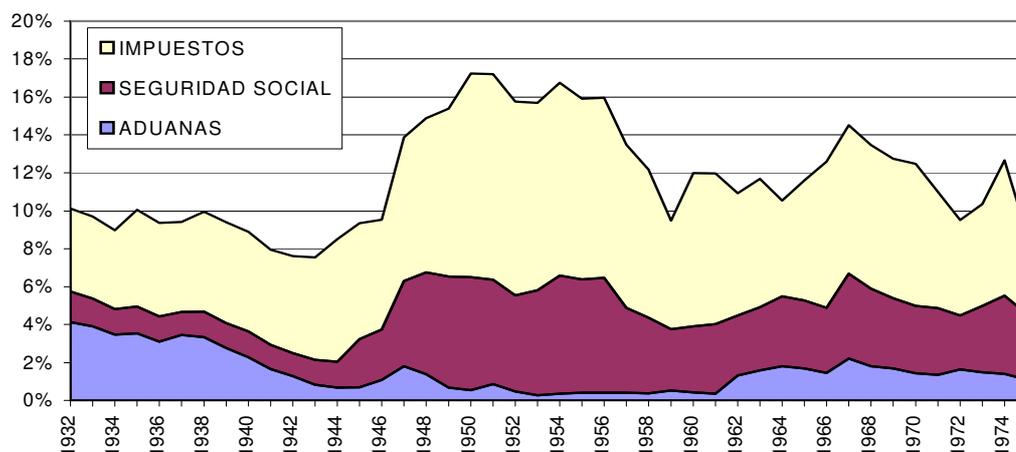
Gráfico 9: Gasto público, 1938-1959 (como % del PIB)



Fuente: Vitelli (1999)

El mayor volumen de gastos requirió, como contrapartida, una mayor presión sobre los ingresos. La creación de las Cajas de Jubilaciones, junto con la introducción del impuesto a las ganancias eventuales y la ampliación del alcance del impuesto a los réditos, generaron los nuevos recursos necesarios. Esta expansión de los ingresos puede observarse en el gráfico 10: los provenientes del sistema de Seguridad Social se duplicaron (en 1944 constituían el 16% de los ingresos y en 1945-1949 más del 32%).

Gráfico 10: Recaudación de la Administración Nacional por grandes capítulos (como % del PIB)

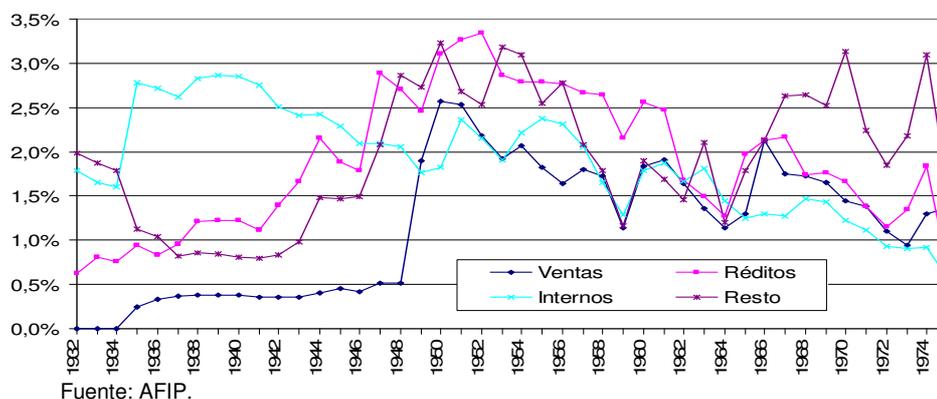


Fuente: AFIP.

Nota: Impuestos comprende: a las ventas/IVA, réditos/ganancias, internos y otros.  
Aduana comprende: comercio exterior, tasas aduaneras y otros.

En cuanto a la composición de la recaudación impositiva de la administración nacional, en el gráfico 11 puede observarse como a partir de 1946, con excepción del caso de los impuestos internos, se verificó un crecimiento muy fuerte. Se destaca la expansión de la recaudación del impuesto a las ventas, que se quintuplicó entre 1948 y 1950.

Gráfico 11: Estructura impositiva, 1932-1975 (como % del PIB)

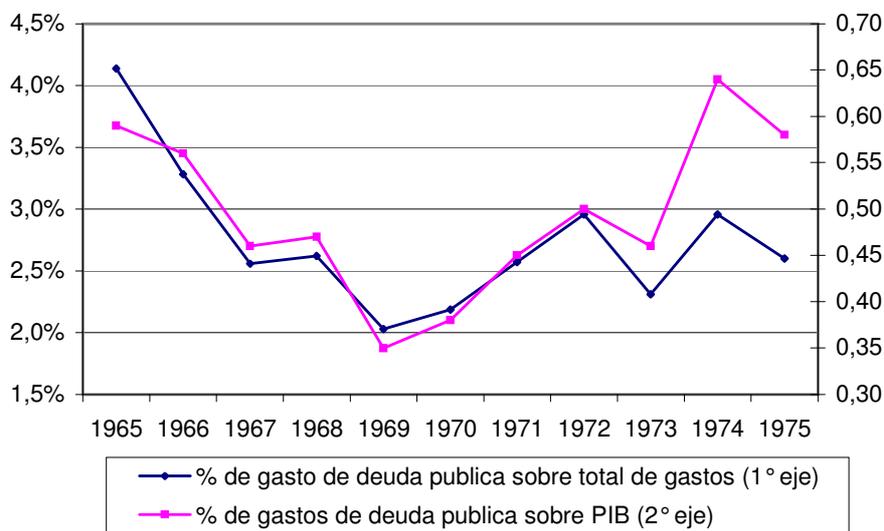


Fuente: AFIP.

El escenario que debieron enfrentar los gobiernos posteriores al “primer peronismo” fue el de una economía muy cerrada al comercio exterior y, en consecuencia, con gran dificultad para generar las divisas que permitiesen hacer frente a las importaciones necesarias (y, a la vez, cumplir con las obligaciones emergentes de una deuda externa aún poco significativa). En 1958 se puso en marcha, bajo el gobierno de Frondizi (1958-1962), un plan que tendió a profundizar el modelo de ISI, favoreciendo a la vez

a las inversiones de capitales extranjeros<sup>27</sup>. Durante este gobierno las exportaciones mostraron muy bajos niveles –del orden de los 1.000 millones de dólares– lo que obligó al estado a volver a endeudarse para cubrir los déficit. Mientras que en 1955 la deuda se estimaba en u\$s 600 millones, hacia 1958 ascendía ya a u\$s 1.493 millones y en 1963 fue de u\$s 2.113 millones. Los servicios de la deuda se incrementaron: en 1956 se habían abonado u\$s 17,8 millones; en 1960 u\$s 143,9 millones y al año siguiente u\$s 381,8 millones. Si bien la deuda externa total –pública y privada– llegó a alcanzar hacia fines de 1971 los u\$s 5.000 millones, los gastos destinados por el estado a servirla se mantuvieron relativamente estables (como puede observarse en el siguiente gráfico).

Grafico 12: Gasto por servicios de la deuda pública, sobre el total de gastos y sobre el PIB, 1965-1975 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción, “Presupuesto de la Administración Nacional Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza 1965-2002”.

Durante el período 1964-1973, durante el cual se destacó la gestión del Presidente Illia (1964-1966), el PIB se incrementó a una tasa anual promedio superior al 4,5% sin que se verificasen recesiones. La estrategia desarrollista adoptada logró mitigar los “cuellos de botella” característicos de los años precedentes. El crecimiento era apoyado por una tasa de inversión promedio cercana al 20% del PIB. Como resultado de este proceso de profundización de la ISI, las exportaciones industriales crecieron desde el 3% del PIB en 1961 hasta el 24% del PIB en 1975. Refiriéndose a esta etapa, *Damill* (2003) afirma que “*el Estado jugaba...un papel central tanto en la generación de ahorros cuanto en su asignación. La inversión era financiada en parte a través de*

<sup>27</sup> La medida más conocida fue la liberalización de las remesas de utilidades al exterior.

*mecanismos de ahorro forzoso y transferencia de la riqueza entre sectores (impuesto inflacionario), bajo un modelo de acumulación de carácter heterodoxo definido mediante un régimen de “represión financiera”<sup>28</sup> y controles de precios”. Por su parte, Gerchunoff y Llach (2003) sostienen que “el fomento de las actividades preferidas por la ISI dependió crecientemente de la asistencia constante y sonante del sector público, y no solo de la protección aduanera: los sistemas de devolución de impuestos a las exportaciones industriales, el crédito oficial a tasas subsidiadas a las más diversas actividades manufactureras, los esquemas de compra nacional, todo ello contribuyó a poner en aprietos a las finanzas del Estado”.*

Hacia 1973, con la tercer presidencia de Perón (1973-1974), se llevaron adelante medidas tendientes a sostener la ISI mediante un nuevo programa de reformas estructurales de carácter nacionalista, de intervención estatal y orientado a la redistribución del ingreso, que requirió de consenso entre las clases obreras, los pequeños y medianos empresarios y las dirigencias políticas para darle el mayor sustento social y político posibles (aún cuando el Presidente Perón había sido plebiscitado para su tercer período de gobierno en comicios que le brindaron un notable apoyo). El plan permitió alcanzar un breve período (1973-74) de crecimiento con estabilidad de precios y mayor equidad social. Dió lugar además a la elaboración de muchos proyectos de ley, buena parte de los cuales no llegaron a ser sancionados. Entre ellos, deben citarse :

- La ley de promoción industrial, que estableció el otorgamiento de subsidios y facilidades impositivas a aquellos proyectos que resultaran de interés para el programa de gobierno.
- La ley de inversiones extranjeras, destinada a proteger a la industria nacional de los capitales externos.
- La reforma financiera y la nacionalización de los depósitos bancarios.

La reforma del sistema tributario fortaleció, a su vez, la imposición directa y también introdujo modificaciones en la indirecta. Se centró en las siguientes medidas principales:

- Se reemplazaron los impuestos a los réditos y ganancias eventuales por el impuesto a las ganancias, unificando ambos gravámenes y considerando las

---

<sup>28</sup> Regulación de la tasa de interés, mecanismos de crédito rígidos y controles de cambio.

ganancias eventuales como una “quinta categoría” del nuevo impuesto. De esta manera las ganancias provenientes del capital –antes gravadas con una tasa especial del 10%- fueron gravadas del mismo modo que los demás beneficios, implicando ello un aumento nominal de la presión tributaria sobre las mismas de más de cuatro veces<sup>29</sup>.

- Las utilidades no distribuidas de las sociedades fueron alcanzadas con el impuesto progresivo al capital. En compensación, las tasas del impuesto sobre las rentas fueron reducidas. En el caso de las empresas extranjeras, los pagos a las casas matrices fueron considerados como ganancias ocultas (en 1976 fue eliminado el impuesto a los dividendos, para ser nuevamente introducido en 1985).
- Con la intención de incrementar la productividad del sector agropecuario, se elaboró un proyecto de impuesto sobre la productividad “normal” de la tierra que no llegó a concretarse. La productividad de referencia sería fijada por un organismo estatal.
- Los impuestos a las ventas y a las actividades lucrativas fueron unificados mediante la adopción del impuesto al valor agregado (IVA), que impacta sobre cada una de las etapas de los procesos productivos y comerciales sin acumular “impuesto sobre impuesto”. [Hacia 1980, el IVA se generalizó y se eliminaron muchas exenciones, estableciéndose una nueva tasa general más alta, del 20%, y una del 5% para alimentos y medicamentos. Hacia 1984 aquélla se redujo al 18% y fueron introducidas modificaciones de orden técnico; entre 1988 y 1991 varió entre el 13% y 15%, en tanto que desde esta última fecha y hasta la crisis del tequila se retornó al 18% para, finalmente, fijarse la alícuota general hoy vigente del 21% en 1995].
- A todos estos recursos debe agregarse el denominado “impuesto inflacionario”; vale decir, la porción de la alta inflación generada por una desmedida emisión monetaria (que llevaría al país a mostrar, en el período 1975/1991, sólo dos años -1980 y 1986- con tasas de inflación inferiores al 100%) y que supuso para el estado el auxilio, durante un largo período de tiempo, de un relevante tributo “no legislado”. Una parte de los altos niveles inflacionarios de este período respondía, por cierto, a causas no monetarias, estructurales (entre ellas, a la ausencia de competencia en muchos mercados y a la virulencia de la puja distributiva).

---

<sup>29</sup> En 1976 fueron retomados el criterio de rédito – producto y la imposición de las ganancias eventuales.

### **En apretada síntesis final:**

- *Esta etapa de la historia fiscal se caracteriza, en sus inicios, por un conjunto de ambiciosas reformas fiscales estructurales, con efectos de largo plazo tanto sobre la conformación y las funciones del aparato del estado nacional como sobre su estructura de ingresos y la institucionalidad federal. Fueron pensadas para atender, a la vez, los servicios de la deuda externa, las demandas derivadas del agotamiento del modelo agroexportador y la consiguiente necesidad de impulsar el proceso de sustitución de importaciones.*
- *La coincidencia del fin de la etapa predominantemente agroexportadora con la crisis mundial –durante la década del 30– supuso desafíos mayúsculos, a los que se agregaron –a partir de mediados de los 40– los planteados al sistema fiscal por las políticas redistributivas y de intensificación de la gestión estatal, en los servicios públicos y las finanzas, de los gobiernos del Presidente Perón.*
- *Como consecuencia de ambos procesos el país ya contaba, hacia 1950, con una estructura tributaria comparable a la de los países desarrollados (y más avanzada que la de la mayor parte de los países de “desarrollo intermedio”), un estado considerablemente más extenso y diversificado y políticas de promoción económica-social y de redistribución del ingreso bastante modernas. La prosperidad brindada por el período de la II Guerra Mundial le permitió al país, además, terminar de cancelar su deuda externa y evitar caer en una nueva fase de sobreendeudamiento.*
- *Los años posteriores estuvieron caracterizados sin embargo, a partir del golpe militar de 1955, por sucesivos quiebres del orden constitucional que supusieron el agravamiento del gradual deterioro que comenzó a mostrar, desde los años 60, la dinámica del ISI y que comenzaron a minar la institucionalidad fiscal (en particular, al sistema tributario). La pendiente descendente derivada del encadenamiento de las crisis institucionales y la creciente deslegitimación política de muchos de los sucesivos gobiernos, el deterioro económico-social y la rampante inflación resultantes, junto con deliberadas políticas –usualmente “de facto”- orientadas a revertir la progresividad fiscal alcanzada a mediados del siglo pasado, comenzaron a*

definir un derrotero de deterioro terminará por “espiralizarse” a partir de 1975-76.

## **I.5.- La crisis fiscal estructural: ¿causa ó consecuencia de una crisis económica secular? (1975-2002)**

*“En junio de 1975 millones de argentinos fueron testigos de un cambio dramático. Pero la magnitud de sus consecuencias recién iba a visualizarse mucho tiempo después. El mega-ajuste devaluatorio que se conoció popularmente como el ‘Rodrigazo’ corrigió de tal modo los precios de la economía que, en el contexto de cambios mucho más amplios en la estructura económica y social local, regional y mundial, partió en dos la historia económica nacional.(...) Curiosa o paradójicamente, el mismo partido político, el más grande movimiento popular de Argentina desde su alumbramiento en 1945 a la actualidad, fue el que parió el cambio en 1975 (y lo profundizó al extremo en la década de 1990, hasta producir él mismo otro mega-ajuste colosal en el verano de 2002 para salir de la convertibilidad), sin que hasta ahora haya ensayado una autocrítica o un análisis a fondo sobre lo sucedido, igual que con el contexto represivo que acompañó al ‘Rodrigazo’”. (Néstor Restivo y Raúl Dellatorre, “El Rodrigazo, 30 años después; un ajuste que cambió al país”, Claves para todos, Buenos Aires, 2005)*

*“Para Martínez de Hoz y el CEA [Consejo Empresario Argentino, al que sucede hoy la AEA, Asociación de Empresarios Argentinos] el plan económico era una reedición de las variantes ortodoxamente liberales: internacionalización de la economía argentina con sesgo agroexportador, apertura irrestricta al comercio exterior, drástica concentración de la riqueza y reducción del crédito a pequeñas y medianas empresas, y endeudamiento externo. El plan era para un país con diez millones de habitantes; sobraba la tercera parte y, sobre todo, los obreros industriales” (María Seoane en “El dictador, la historia secreta de Jorge Rafael Videla”, Sudamericana, Buenos Aires, 2001)*

*“Los liberales argentinos son amantes platónicos de una deidad que no han visto ni conocen (...). El liberalismo, como hábito de respetar el disentimiento*

*de los otros ejercido en contra nuestra, es cosa que no cabe en la cabeza de un liberal argentino. El disidente es enemigo: la disidencia de opinión es guerra, hostilidad, que autoriza la represión y la muerte". (Juan Bautista Alberdi, citado por Maria Seoane, op. cit.)*

*"Es muy grave para la República que no se entienda porqué tuvimos y porqué tenemos la crisis que tenemos. La crisis que tenemos es el producto de un desembozado populismo que se expresó en niveles de gasto público y de crecimiento del gasto público insostenibles, incompatibles con la producción y con una inserción exitosa de la argentina en el mundo (...). Lo peor que le puede pasar a la Argentina es que, en lugar de leer que ése fue el fracaso del populismo, lea nuestra crisis como el fracaso de los sistemas organizativos que en el mundo moderno han hecho exitosas a las naciones (...). Estamos aquí para dar testimonio de que no vamos a dejar, que no vamos a permitir que una incorrecta interpretación de nuestra historia, de lo que ha ocurrido en la Argentina, nos lleve por un derrotero trágico para los intereses de largo plazo de nuestra patria". (palabras pronunciadas por Ricardo López Murphy en el Hotel Crillón de Buenos Aires, el 16 de abril de 2002, en el acto de lanzamiento de su candidatura presidencial para las elecciones del año 2003)*

*"Si el libre mercado global se está deshaciendo, no es por el costo humano que impusieron sus políticas en países como la Argentina, Indonesia y Rusia. Es porque ya no satisface o conviene a las naciones que más lo promueven...Mañana, como ayer, el mundo contendrá una variedad de sistemas y regímenes económicos. El mercado libre global está a punto de reunirse con el comunismo en el museo histórico de las utopías desechadas". (John Gray, profesor de la London School of Economics, en "El fin de la historia toca a su fin", "La Nación", 6 de septiembre de 2002).*

Durante 1975, a un año de la muerte del Presidente Perón, el gobierno que lo sucedió –encabezado por Isabel Perón (1974-1976) - enfrentó una severa crisis de legitimidad y sufrió un desborde de la situación económica –en buena parte, debido a su propia gestión– que derivó en un “fallido” experimento económico, denominado “Rodrigazo”. Este experimento, terminó en una abrupta disparada inflacionaria y un fuerte déficit fiscal cubierto con emisión monetaria, terminó de deslegitimar al gobierno y constituyó, a la vez, el punto de ruptura que dio comienzo al “ciclo largo de crecimiento lento” de

la economía argentina que ha caracterizado a las últimas 3 décadas. A partir del golpe militar de principios de 1976 (la dictadura militar del “Proceso” se extendió hasta fines de 1983), las autoridades de facto apuntaron a cambiar de un modo permanente el modelo de desarrollo por otro en el cual, se sostenía, “el mercado fuese el principal asignador de recursos” y el estado no corrigiese la distribución de ingresos “decidida” por “el mercado” (en rigor, el estado ayudó a “corregir” el esquema distributivo preexistente a favor de los tenedores de capital y el *decil* superior de ingresos). En este marco de políticas las modificaciones introducidas en el sistema tributario acentuaron las tendencias regresivas que se venían imponiendo desde hacía dos décadas (con la excepción de los breves períodos de gestión democrática). Un caso paradigmático fue el de la eliminación del impuesto a las herencias impulsado por el Ministro Martínez de Hoz, una decisión que no fue revertida hasta hoy (transcurridos 22 años desde la restauración del régimen democrático).

Durante los primeros años de la dictadura militar, la situación fiscal mejoró impulsada por cierto ordenamiento fiscal y progresos en el comercio exterior. En el sistema financiero se liberaron las tasas de interés y la asignación del crédito. Ante los problemas planteados por la inestabilidad de los precios, se llevó adelante durante 1978-81 una política de estabilización basada en el “enfoque monetario de la balanza de pagos”<sup>30</sup>, que requería la eliminación de los controles de capitales (política similar a la adoptada, en forma paralela, por los economistas graduados en la Universidad de Chicago que llevaron a Chile, durante el gobierno de Pinochet, a la severísima crisis de 1984). La respuesta “del mercado” a tales políticas fue una masiva entrada de capitales privados, que tuvo como contrapartida un importante incremento en el endeudamiento externo<sup>31</sup> (ver Gráfico 13).

Lejos de los resultados esperados, el nuevo plan llevó a una sobrevaluación de la moneda, a la pérdida de competencia de la economía nacional, la consecuente declinación en el nivel de actividad y una severa crisis del sistema financiero (hacia marzo de 1980). A pesar de los incrementos de reservas logrados<sup>32</sup>, el drenaje de

---

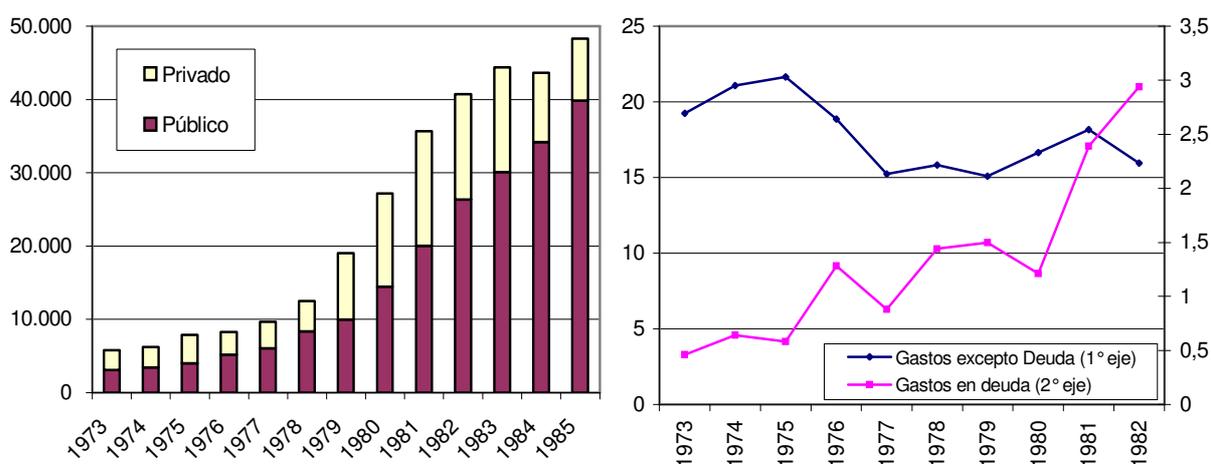
<sup>30</sup> Esta teoría suponía que en una economía pequeña y abierta al comercio internacional, los precios internos se igualarían a los vigentes en el mercado mundial, y a la larga, con la paridad cambiaria fija, se equipararía la inflación interna y la internacional. (Damill)

<sup>31</sup> A pesar de que entre 1977-1982 se habían abonado en concepto de intereses u\$s 17.800 millones, la deuda creció en forma exponencial; pasando de u\$s 8.279 millones en 1976 a u\$s 44.377 millones en 1982.

<sup>32</sup> En 1979 se llegó a u\$s 10.480 millones de reservas, superiores al total de la deuda pública. Esto era una ficción dado que el origen de estas reservas eran créditos; y el exceso de reservas no resultaba económicamente conveniente.

depósitos que llevó al estado a incurrir en un mayor endeudamiento, destinado a restituir los niveles de reservas que eran licuados por las fugas de capitales. En esta etapa la deuda externa creció en forma exponencial, dándose inicio –como ya se anticipara– al segundo “ciclo largo” de endeudamiento externo de la economía nacional.

Gráfico 13: Deuda externa pública y privada, 1973-1985 (en millones de dólares corrientes), y gastos en servicios de la deuda y gastos totales sin incluir servicios de la deuda, 1973-1982 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Izquierda: Zalduendo (1988) en base a información del BCRA

Derecha: elaboración propia en base a AFIP

Durante el período 1981-83, todavía bajo gobierno militar, el estado ensayó políticas alternativas:

- Fuertes devaluaciones y mecanismos que significaron masivos subsidios al endeudamiento externo privado (como el seguro de cambio).
- Estatización de deuda privada externa; se intentó reducir el sobreendeudamiento de las grandes empresas privadas, que veían agravada su situación como consecuencia de mantener sus deudas en moneda extranjera. El argumento oficial fue que tal política apuntaba a “evitar su quiebra y defender las fuentes de trabajo”; una política inversa a la aplicada en Chile a partir de la crisis de 1984, cuando el gobierno no interfirió –de modo relevante– en la aplicación de la ley de quiebras (de modo consistente con el objetivo de intentar preservar a las empresas y las fuentes de trabajo, y no necesariamente “salvar” a los propietarios que las condujeron a la crisis).

Ambas medidas afectaron severamente las finanzas públicas, llegándose a alcanzar en el último año del gobierno militar (1983) un déficit equivalente al 15,6% del PIB, una deuda externa de 70% del PIB y unos servicios anuales de intereses del orden del 8%. Casi diez años más tarde (1992) el presidente del Banco Central estimaría en alrededor de u\$s 100.000 millones de entonces el nivel de los quebrantos soportados por esa institución (y las finanzas públicas) como consecuencia de las crisis bancarias de principios de la década del 80.

El nuevo gobierno democrático del Presidente Alfonsín (1983-1989) –luego de una primera fase “de pelea” con los bancos acreedores y el FMI, durante la cual se intentó cambiar el eje de las políticas hasta entonces sostenidas– apuntó a estabilizar la economía mediante un plan (el denominado “*Plan Austral*”) que consistió, básicamente, en la fijación del tipo de cambio y el congelamiento de salarios, tarifas y precios industriales. Se comprometió a no emitir dinero para financiar el desequilibrio de las cuentas públicas y se definió una reforma tributaria que apuntó al incremento de los impuestos sobre el comercio exterior. El plan tuvo un resultado favorable durante el primer año de su implementación, con una recuperación del PIB y de la inversión y niveles de inflación moderados. Pero nuevas presiones sectoriales, del agro y de los sindicatos, llevaron al gobierno a realizar algunas concesiones que –junto con ciertas inconsistencias del propio programa de política– terminaron por comprometer la estabilidad alcanzada. Hacia la segunda mitad de 1986 la economía volvería a sufrir altos niveles de inflación, desembocando hacia principios de 1989 en su primer proceso hiperinflacionario (precedido por un proceso de acelerado endeudamiento público entonces bautizado como “festival de bonos”). En el campo tributario, algunas iniciativas positivas en el campo normativo –que intentaron reestablecer cierta progresividad en un sistema que había sufrido cambios particularmente regresivos en los años previos– fueron opacadas por los serios errores incurridos en la ejecución de reformas de gestión en la DGI. Estos últimos errores tuvieron altos costos en términos de recaudación y contribuyeron a debilitar aún más el frente fiscal durante la primera administración de la etapa de restauración de la democracia.

Como salida a las hiperinflaciones del '89 y el '90 (y la cuasi-hiperinflación de febrero del '91) se estableció, durante la posterior gestión del Presidente Menem (1989-1995 y 1995-1999), el “*régimen de convertibilidad*”<sup>33</sup> (1991-2001). Conjuntamente con la fijación de un tipo de cambio, se llevaron adelante un gran número de reformas que

---

<sup>33</sup> Mediante un régimen de caja de conversión se fijó por ley una paridad fija de 1 peso igual a 1 dólar.

comprendieron la privatización masiva de empresas estatales, la concesión de servicios públicos, el tratamiento preferencial al capital extranjero, la profundización de la apertura financiera y comercial y la desregulación de los mercados internos, entre muchas otras de menor relevancia. Estas medidas tuvieron algún resultado positivo en los primeros años –caída de la inflación y crecimiento del PIB–, pero una primera advertencia seria acerca de sus límites fue planteada como consecuencia de la crisis del Tequila (1994/5) y después de la segunda mitad de los ´90 la economía comenzó a deslizarse, cada vez más claramente y sin remedio, por la pendiente de una crisis que culminó en la profunda depresión de 1998-2002 (*Gaggero, 2004c*).

En el plano fiscal, los desequilibrios de las cuentas públicas se hicieron mayores a medida que avanzaba la década, superada la etapa “fácil” de las privatizaciones y los efectos fiscales positivos de la “hiperestabilización” (1991-93). Esto se debió, fundamentalmente, a la merma en los ingresos y al crecimiento acelerado de las erogaciones correspondientes a los servicios de deuda.

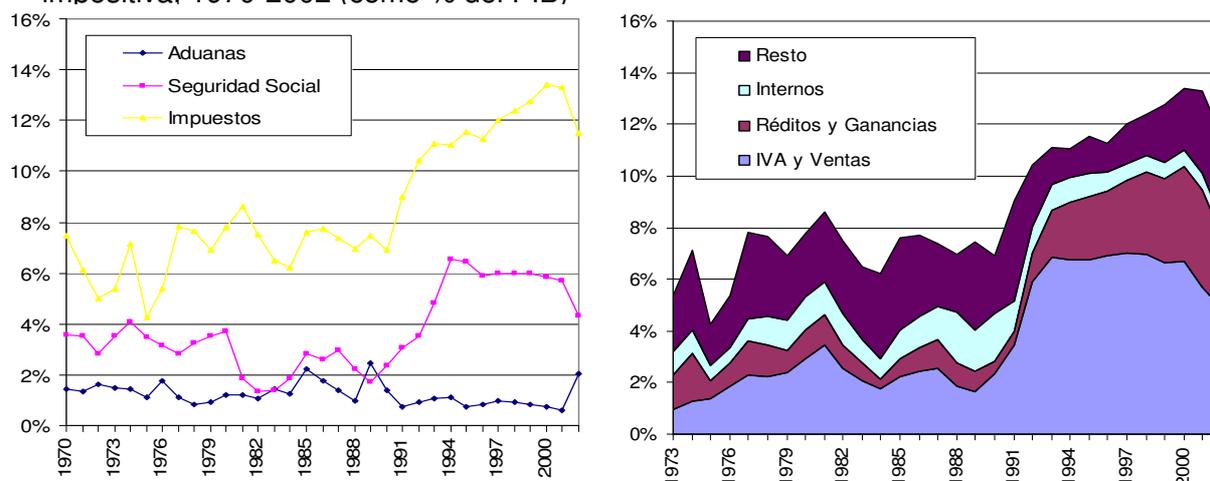
En relación a los ingresos debe señalarse que la eliminación de la alta inflación permitió elevar la presión impositiva, la cual fue concentrada en el impuesto al valor agregado (IVA)<sup>34</sup> y tornó entonces en más regresivo el sistema de tributos legislados. Los ingresos aduaneros, afectados por una economía poco competitiva que mostró un limitado avance en sus exportaciones, se redujeron y alcanzaron un nivel de menos de 1 punto del PIB. La recaudación nacional en concepto de seguridad social alcanzó su máximo hacia 1994, cuando se concretó una reforma previsional y una paralela política de desgravaciones en las denominadas “cargas patronales” destinadas al Sistema de Seguridad Social, que desfinanciaron seriamente a este Sistema y llevaron a un severo aumento del déficit fiscal consolidado. El incremento de la presión tributaria decidido para intentar cerrar la brecha fiscal tuvo efectos “procíclicos”, de ajuste recesivo, al buscar sostener los niveles de recaudación sin tener en cuenta los efectos contractivos que tenía tal política sobre los niveles de actividad y ocupación<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> El IVA tuvo durante la convertibilidad una participación superior al 50% en la recaudación impositiva nacional.

<sup>35</sup> En 1991, fue reemplazado el impuesto a los beneficios eventuales con el impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones. En 1992 se modificó la ley: se sumó a la renta nacional aquella que los residentes generan en el exterior, pasando éstos a estar gravados por la totalidad de sus rentas (criterio de “renta mundial”, predominante en los países desarrollados). Los residentes en el exterior solo deben responder por sus ganancias de fuente argentina. Durante el mismo año, se procedió a separar entre las rentas de las sociedades y las del accionista. Finalmente, en 1996 pasaron a estar alcanzadas por el impuesto a las ganancias (segunda categoría).

Gráfico 14: Recaudación de la Administración Nacional, por origen, estructura impositiva, 1970-2002 (como % del PIB)

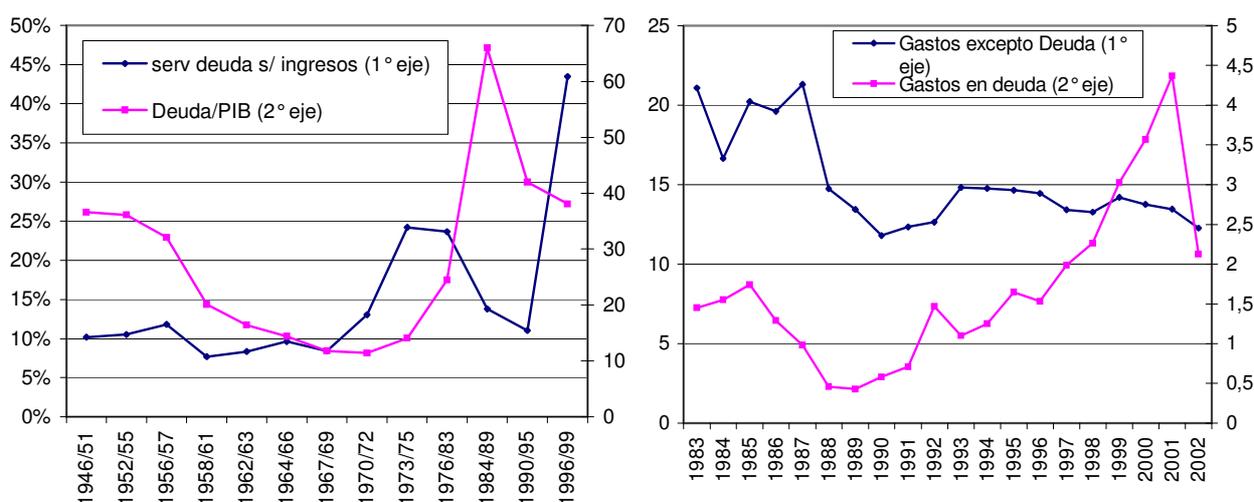


Fuente: AFIP.

Nota: Impuestos comprende: a las ventas/IVA, réditos/ganancias, internos y otros.  
Aduana comprende: comercio exterior, tasas aduaneras y otros.

En relación a las erogaciones, debe señalarse que se vieron afectadas por el alto costo de un nivel de endeudamiento y una prima de riesgo creciente. Mientras que los gastos de la administración nacional, excluidos los servicios de deuda, se mantuvieron relativamente estables en cuanto a su composición y nivel –entre los 12 y 15 puntos del PIB– los servicios de la deuda pública se multiplicaron, pasando de 0,7 en 1991 a 4,4 puntos del PIB en el año 2001.

Gráfico 15: Gastos Administración Nacional: total, excepto en servicios de deuda y gastos en servicios de deuda, 1983-2002 (como % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción, "Presupuesto de la Administración Nacional Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza 1965-2002".

Si el endeudamiento de la economía argentina previo a la convertibilidad tenía ya un peso tal que comprometía su futuro desempeño, la propia dinámica macroeconómica del régimen de política adoptado y la financiación de los desequilibrios fiscales del período de la convertibilidad<sup>36</sup> a través de un creciente endeudamiento externo<sup>37</sup> llevaron a un nivel de desequilibrio –debido a los crecientes pagos por servicios de la deuda y un nivel de ingresos insuficiente- finalmente insostenible y al inevitable derrumbe del régimen<sup>38</sup> (fin de 2001; Frenkel, 2005, y Gaggero, 2004c), durante la breve gestión del Presidente De la Rúa (1999-2001)<sup>39</sup>.

Debe destacarse además que la Argentina ha sido la única economía importante de América Latina que ha caído por segunda vez, en los últimos 30 años, como consecuencia de reincidir en la elección de políticas de apertura financiera y comercial indiscriminadas, apreciación sostenida y especialmente destructiva del tipo de cambio y masivas desregulaciones y privatizaciones. En particular, el alto nivel de endeudamiento que la persistencia en este rumbo ha proveído parece confirmar –de modo particularmente dramático– el error que cometen las “economías emergentes” que ceden a la tentación de adaptarse pasivamente a los “cantos de sirena” de un sistema financiero global desregulado. Las performances nacionales de este período parecen mostrar que a mayor apertura y endeudamiento se verifica una menor tasa de crecimiento económico y una más alta volatilidad del mismo (Frenkel, 2005).

Resulta de interés esbozar de modo sintético, luego de abordado el marco de la política fiscal, algunos rasgos del retroceso sufrido por el país en materia tributaria durante las últimas tres décadas.

---

<sup>36</sup> A partir del Tequila y hasta el fin de la convertibilidad (1994/2001) el desequilibrio anual promedio fue de 3,4% del PIB.

<sup>37</sup> Hacia 2001, se estimaba una deuda pública bruta consolidada superior a los U\$S 170 mil millones.

<sup>38</sup> *“Resulta paradójica (...) que hayan sido el fundador del régimen de convertibilidad [Domingo Caballo] y el Presidente electo en 1999 [Fernando De la Rúa] –quien convocó al primero para sostener a toda costa la paridad ‘1 a 1’ y el pago regular de la deuda pública– quienes terminasen adoptando, antes de su salida del gobierno, las medidas de control conexas (de cambios y capitales) a partir del 30 de noviembre de 2001 –que resultaron en un primera devaluación, del orden del 20/25%, decidida por ‘el mercado’ en los días siguientes– y el primer default público efectivo, verificado el 19 de diciembre [día de vencimiento de la 3<sup>ra</sup> cuota de la comisión del llamado ‘Megacanje’ de la deuda externa, por unos U\$S 47 millones], fueron todas decisiones póstumas de los más devotos y encumbrados defensores del régimen de ‘caja de conversión’ (el Presidente de la Nación y su ministro de Economía, expulsados casi de inmediato por multitudes exasperadas el 19 y 20 de diciembre de 2001)”* (Gaggero, 2004c).

<sup>39</sup> *“En la actualidad, la Argentina está trabajosamente reencontrando su camino después de la brutalidad y la opresión política, los desafíos militares a las normas establecidas y la depresión económica”* (Landes, 1999).

A modo de ejemplo, se reseña a continuación la evolución de algunos de los cambios normativos que tornaron más regresivo el sistema impositivo argentino. Veamos algunos hitos de la evolución de las cargas sobre los beneficios o “ganancias eventuales” que condujeron, finalmente, a la presente situación de ausencia de imposición a las ganancias de capital de las personas físicas :

- Como ya vimos, el *“impuesto sobre las ganancias eventuales”* (su denominación original) nació con las reformas de 1946, con una alícuota del 15%, como complemento del impuesto a la renta y con el objetivo de gravar los beneficios que este último no alcanzaba<sup>40</sup>.
- En 1974 se incorporó esta carga al impuesto a las ganancias, como *“5<sup>ta</sup> categoría”* y fijándose para ella la misma alícuota del impuesto, con lo cual se elevó sustancialmente la presión tributaria sobre los beneficios eventuales.
- En 1976/7, bajo la dictadura del “Proceso”, fue reformado el impuesto a las ganancias, eliminándose la *“5<sup>ta</sup> categoría”* y se reestableció simultáneamente el viejo tributo, ahora con la denominación de “impuesto sobre los beneficios eventuales” (con una alícuota más baja, del 15%, igual a la fijada en 1946).
- A partir de allí, en sucesivas modificaciones fueron eliminadas de la base del impuesto diversas actividades gravadas (se lo “desviste”) de modo tal que hacia fines de la década del 80 sólo alcanzaba a las transacciones inmobiliarias.
- En enero de 1990 se eliminó este último impuesto, bajo la gestión Menem-Cuello<sup>41</sup> y según se ha podido saber, “por sugerencia del Dr. Adalberto Krieguer Vasena” y con el argumento de que “era necesario reducir la presión tributaria en Argentina” a través de la Ley 23760 del 01/01/1990. Como consecuencia de esta derogación, se estableció hacia febrero de 1991 un impuesto a la transferencia de inmuebles con una alícuota similar a la del eliminado (de 1,5%).
- Una década más tarde, en plena crisis de la convertibilidad, la gestión De la Rúa-Cavallo<sup>42</sup> reestableció mediante la sanción de la Ley 25414, la gravabilidad de las acciones propiedad de personas físicas (aunque sin efecto práctico relevante alguno). Esta ley modificó el apartado 3 del art. 2° de la Ley

---

<sup>40</sup> Recaía sobre una base amplia que abarcaba a las diversas las “ganancias de capital”, resultantes de beneficios circunstanciales no habituales, tales como los premios de lotería y juegos azar, la venta no habitual de inmuebles, de acciones y títulos varios y otros beneficios similares.

<sup>41</sup> Secretario de Hacienda.

<sup>42</sup> Ministro de Economía.

del Impuesto a las Ganancias, de modo de hacer posible tal imposición y habilitó a la vez al Ejecutivo a establecer exenciones. A continuación, se decidió eximir por el Decreto 493/01, a las que cotizaban en Bolsa; de ese modo, sólo quedaron alcanzadas las transacciones con acciones entre particulares que no cotizaban en Bolsa. En rigor nunca fueron gravadas, debido a que la AFIP no pudo lidiar en los hechos con el requisito de habitualidad que fijaba la ley para estas transacciones.

- *Por fin, todo quedó anulado durante el gobierno de transición de Duhalde (2002), que dejó caer la Ley 25414 junto con los superpoderes otorgados al Ministro Cavallo el año anterior.*

La precedente reseña constituye un notable ejemplo histórico de regresión en un sistema tributario de una nación de desarrollo intermedio, probablemente único a escala mundial.

***En apretada síntesis –intentando por fin un balance– el foco del análisis del período de convertibilidad debe ponerse, en opinión de los autores:***

- *En las raíces y las consecuencias del sostenido déficit fiscal consolidado verificado durante este período, que –cabe destacar– resultó bastante inferior al de los lustros precedentes (en particular, al del período 1975-90).*

- *A diferencia de las explicaciones ortodoxas predominantes, que ponen la mira casi exclusivamente en la evolución de las variables fiscales, un análisis objetivo debe centrarse en las propias características del régimen de convertibilidad y en sus implicancias económicas; éste es, a juicio de los autores, el único modo de comprender la dinámica de la crisis argentina del período 1998-2002.*

- *Un enfoque de este tipo lleva necesariamente, además, a cuestionar varios “mitos fiscales” todavía arraigados, a propósito de la historia reciente: i ) en una perspectiva histórica, **el gasto público no ha sido alto durante la convertibilidad**; ii) **no fue el aumento del gasto primario la razón de su caída**; iii ) **no se ha verificado**, en términos generales, **“voracidad fiscal” en Argentina** (la presión fiscal efectiva es aún relativamente baja y el sistema tributario muy regresivo); y iv ) **la devaluación y el default no son imputables al gobierno transitorio que emergió de la crisis** (en diciembre de 2001 la situación ya había estallado en las manos del*

*gobierno electo en 1999), antes de las consideraciones que pudieran corresponder acerca del modo en que la crisis fue administrada a partir de enero de 2002.*

***En cuanto a los interrogantes preliminares que pudieran ser planteados acerca de las características centrales del último “ciclo largo de crecimiento lento” de la economía argentina (1975-2002), coincidente con su segundo “ciclo largo de deuda”, corresponde señalar que:***

*- Los mismos deberán ser respondidos por un esfuerzo de evaluación histórica que aún está pendiente (los hechos están todavía demasiado cercanos). Puede asumirse sin embargo –de modo provisorio– que la crisis fiscal estructural tiene sus raíces en los destructivos programas económicos neoliberales que fueron intentados sucesivamente –en particular, los impulsados a partir de 1975, 1976 y 1989– y la búsqueda, hasta el momento infructuosa, de un modelo de desarrollo económico-social alternativo, que pueda sustituir con eficacia al ISI (herido de muerte a partir de la crisis de 1975-76). Sin pretender desconocer, con esta hipótesis, los aportes a la profundización de la crisis sistémica debidos a la impotencia y los desvaríos específicos de la política fiscal –y en particular, la tributaria– durante los últimos 30 años.*

*- Cuando la historia fiscal de las últimas tres décadas sea escrita podrá quizás develarse más claramente el derrotero signado por la inequidad social, la impotencia estatal y el notable proceso de disolución nacional que ha sufrido la Argentina durante este último período.*

*- La inequidad social ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías:*

*En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos e intervencionales:*

- i ) las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado –a su vez– el nivel de las erogaciones públicas;*
- ii ) los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” ha restado cada vez más recursos a las obligaciones “internas” del estado y;*
- iii ) la propia (y creciente) ineficacia en la gestión del gasto público primario y la regresividad de su estructura, resultante tanto de los señalados desarrollos*

*cuanto de la creciente influencia de los núcleos del poder económico y el deterioro de la representación y el control democrático.*

*En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositiva. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.*

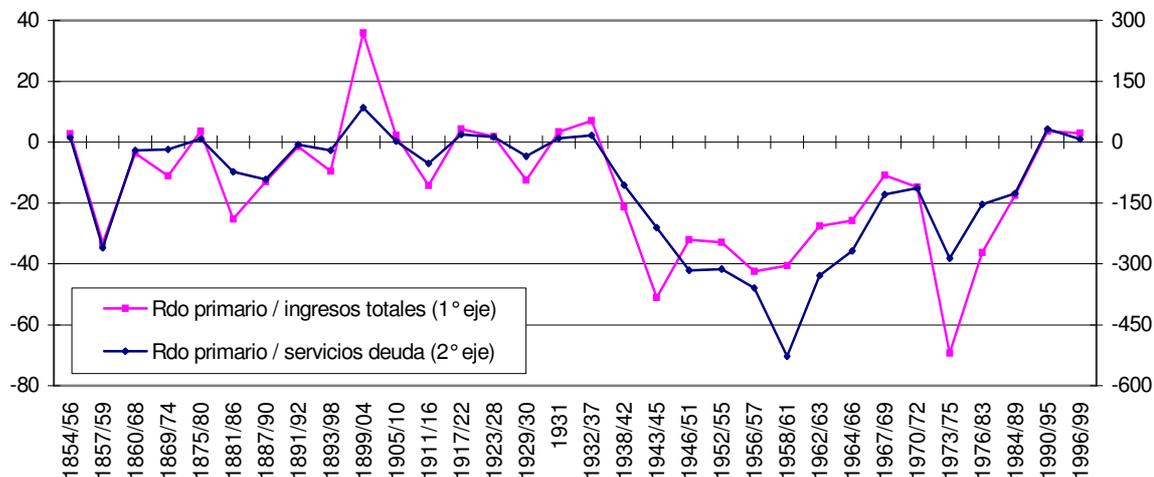
*- La impotencia estatal se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.*

*- El proceso de disolución nacional ha sido estimulado –por último– por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena evasión y elusión impositivas-corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda, y una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitado adicional de la economía –que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas contra natura– hasta extremos impensados y ha tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido –y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política– la casi total ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).*

*- La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo –de modo especialmente acentuado durante las últimas tres décadas– no parece tener paralelo entre los países de Occidente, los cuales han sostenido, en líneas generales, un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas “de coyuntura”; ver Weber y Wilavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver Capítulo II).*

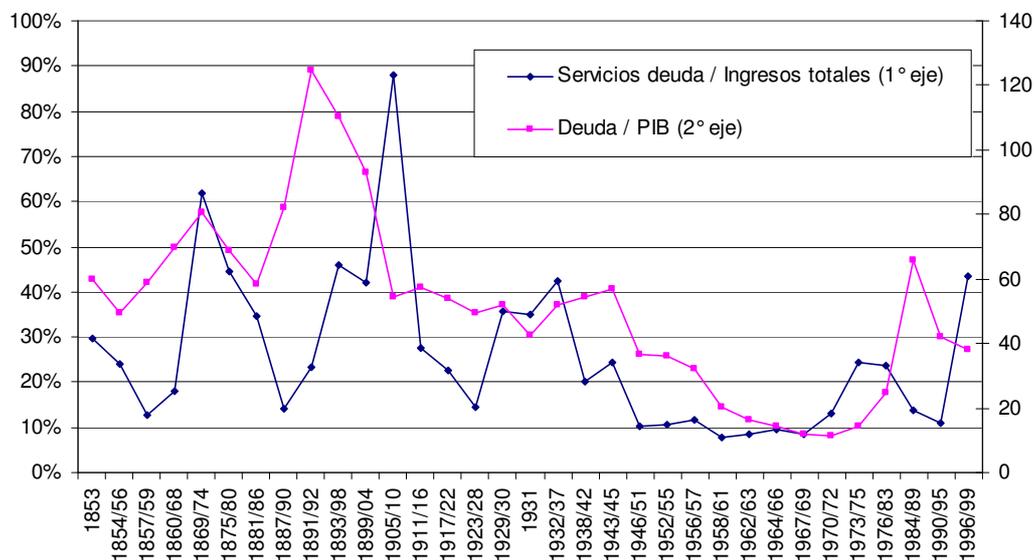
## ANEXO.- Cuadros y Gráficos complementarios

**Gráfico A.1: Evolución de los ratios “resultado primario”/“ingresos totales” y “resultado primario”/“servicios de deuda”, 1854-1999**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Della Paolera (2003).

**Gráfico A.2: Evolución de los ratios “servicios de deuda”/“ingresos totales” y “deuda”/“PIB”, 1853-1999**

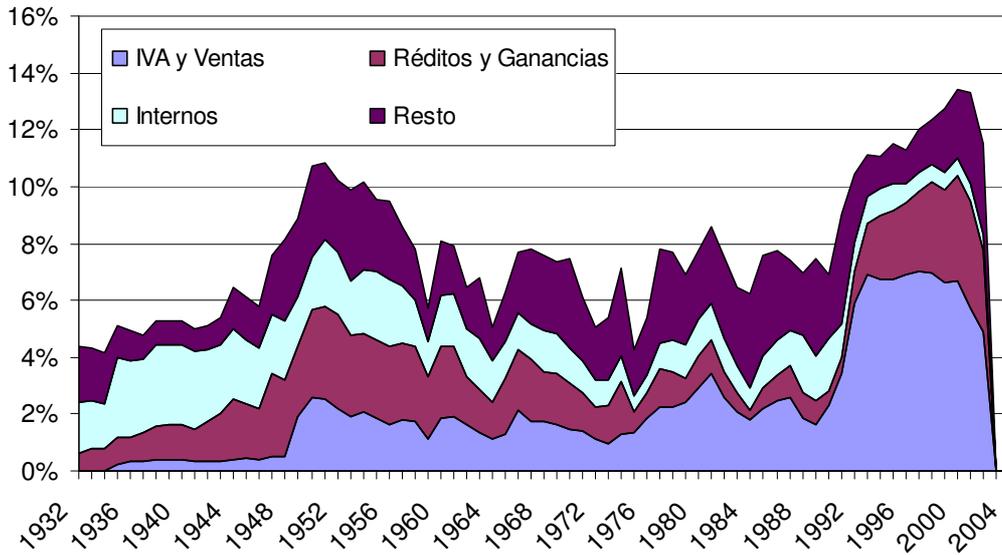


Fuente: AFIP.

Nota: Impuestos comprende: a las ventas/IVA, réditos/ganancias, internos y otros.

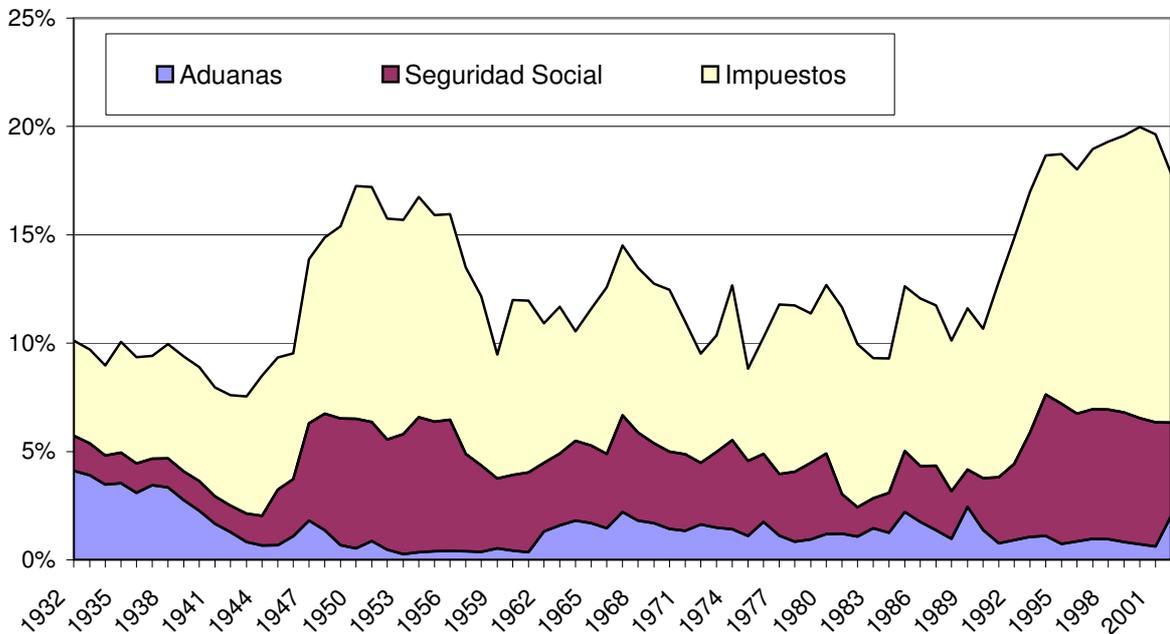
Aduana comprende: comercio exterior, tasas aduaneras y otros.

**Gráfico A.3: Composición de la recaudación de la Administración Nacional por clase de impuestos 1932-2002 (en % del PIB)**



Fuente: AFIP.

**Gráfico A.4: Recaudación de la Administración Nacional por origen, 1932-2002 (como % del PIB)**



Fuente: AFIP.

Nota: Impuestos comprende: a las ventas/IVA, réditos/ganancias, internos y otros.  
Aduana comprende: comercio exterior, tasas aduaneras y otros.

**Cuadro 1: Algunos indicadores fiscales (1928-1939)**

Año	Ingresos corrientes como % del gasto total	Gasto total excluyendo servicios de la deuda en millones de \$ de 1929
1928-1929	78,1	768
1930	60,8	934
1931	75,5	764
1932	87,4	648
1933	91,2	711
1934	96,2	702
1935	99,6	778
1936	94,1	825
1937	90,4	878
1938	86,5	997
1939	80,5	1.102

Fuente: Díaz Alejandro (1966)

## **CAPITULO II.- Problemas tributarios estructurales y desafíos macroeconómicos**

### **II.1.- Los problemas tributarios estructurales**

*“Entre 56 países, Argentina **está en el noveno lugar según la intensidad de la presión impositiva ejercida sobre las personas**” (resultado de una encuesta realizada por la consultora internacional *Ernst & Young*, que encabeza una nota publicada en *“Clarín”* el 24 de junio de 2005 bajo el título **“ENCUESTA MUNDIAL; Argentina, con presión fiscal alta”**).*

*“La encuesta advierte que estos índices se refieren a la presión teórica que surge de comparar las alícuotas vigentes” (último párrafo de la misma nota).*

*“El poder imperativo/prohibitivo conjunto de los paradigmas, las creencias oficiales, doctrinas reinantes, verdades establecidas, determina a los estereotipos cognitivos, a las ideas recibidas sin examen, a las ciencias estúpidas no refutadas, a los absurdos triunfantes, a los rechazos de evidencias en nombre de la evidencia, y garantiza el reinado, bajo todos los cielos, de los conformistas cognitivos e intelectuales” (Edgar Morin, *“Las Ideas”*, 4º tomo de *“El Método”*, Seuil, 1991).*

*“Hace falta más arte para convencer al pueblo de una verdad saludable que de una saludable mentira” (Jonathan Swift, *“El arte de la mentira política”*, 1710).*

Como consecuencia de los desarrollos históricos esbozados en el capítulo precedente, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos claves (*Gaggero y Gómez Sabaini, 2002*):

- La ***insuficiente capacidad recaudadora*** del sistema tributario, agravada durante la década del 90 como consecuencia de la reforma previsional y la política de

“devaluaciones fiscales”<sup>43</sup> que pretendió compensar los efectos económicos perversos de la rigidez cambiaria (pesaron de un modo especialmente negativo las desgravaciones practicadas en las contribuciones patronales sobre los márgenes empresarios).

- El **desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario**, que se explica por el excesivo peso de la imposición indirecta debido –en especial– a la existencia de un IVA nacional de alta alícuota general y del impuesto a los ingresos brutos provincial, y por la notoria debilidad estructural de la imposición a las ganancias de las personas físicas y a los patrimonios. Este desequilibrio entre la imposición directa y la indirecta confiere rasgos de extrema regresividad al sistema tributario argentino, afectando de modo muy negativo a la equidad económico-social. Igualmente perniciosa es la proliferación de regímenes de promoción de todo tipo, cuyos beneficiarios compiten deslealmente con el resto de los agentes económicos, que deben soportar la carga fiscal que los mismos suponen (y resultan víctimas, a la vez, de una competencia desleal). La necesidad eventual de limitar gradualmente y sustituir más tarde –en el largo plazo– a las cargas “extraordinarias” (el impuesto a las transacciones bancarias y las retenciones a las exportaciones), establecidas durante la crisis (2001-2002), supone un desafío adicional muy significativo para la necesaria reforma tributaria. (Ver último punto de la siguiente sección).
- **La asimétrica distribución, entre niveles de gobierno, de potestades tributarias y responsabilidades de gasto**, que se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático por parte de los ciudadanos.
- Y por último (aunque con seguridad en el primer lugar de criticidad) **la debilidad de la administración tributaria**, que no ha conseguido reducir de modo relevante, en el pasado, la evasión impositiva. Esta circunstancia limita severamente la capacidad de financiamiento del fisco, altera las condiciones de competitividad y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores de mayores rentas los que tienen mayores posibilidades de soslayar el cumplimiento fiscal). El proceso de continua y caótica modificación de la legislación tributaria, los beneficios otorgados a evasores y morosos, y la proliferación de excepciones, de sistemas de

---

<sup>43</sup> Las desgravaciones impositivas nacionales y provinciales.

*pagos a cuenta y de créditos cruzados entre tributos, son todos factores que han complicado aún más la de por sí débil capacidad de gestión de la administración tributaria. En las condiciones de Argentina resulta además imposible alcanzar mejoras relevantes sostenibles en la recaudación con la mera mejora de la administración tributaria (ver Gaggero, 2000 y 2002a). Ella no puede “sustituir” a las importantes reformas normativas que resulta necesario encarar.*

La brecha de financiamiento consolidada (déficit) fue de alrededor de \$ 21.000 millones para 2001, mientras que la evasión consolidada fue estimada para el año precedente (2000) en un 40% (medida, como corresponde, respecto de la recaudación potencial). Vale decir, unos \$ 37.500 millones; una suma entonces equivalente a entre el 12% y el 13% del PBI. En el “piso” de la depresión de 2001-2002, la evasión puede haber alcanzado un pico del orden del 60 %. Después de tres años de recuperación es posible que se haya vuelto a niveles parecidos a los estimados para el año 2000; vale decir, del orden del 40 %.

*Este nivel de evasión es enorme en toda comparación internacional relevante. En los países desarrollados la evasión tributaria oscila en alrededor del 10 % (con unos pocos casos destacados en que ha podido limitarse hasta el orden del 5 % y alguno “anómalo” como el de Italia, que tiene una “economía negra” de significación) y en los de desarrollo intermedio suele oscilar entre el 20% y el 30 % (con el caso especial de Chile donde es del orden del 20 %, alrededor de la mitad que en el caso argentino).*

*En el caso argentino, la combinación de la muy alta imposición nominal a los consumos establecida a principios de la década del 90, el fuerte desestímulo competitivo sobre las actividades económicas locales (en especial las productivas) que trajo el régimen de convertibilidad y –también- la relativa debilidad de la administración tributaria, elevaron sustancialmente el “premio” por evadir entre los contribuyentes. El “premio” por no registrar una parte significativa de las ventas de las empresas (y personas) y trabajar, de modo creciente, “en negro” estaba conformado por una suma de gran significación absoluta y relativa (conformada por las porciones variables de IVA, Ingresos Brutos, Ganancias y Cargas Patronales evadidos) cuyo impacto ha supuesto enormes pérdidas fiscales y una gran brecha de deslealtad empresaria respecto de los contribuyentes cumplidores. El derrumbe de la convertibilidad, al permitir la recomposición de los márgenes empresarios en gran cantidad de actividades productivas y comerciales ha supuesto un objetivo alivio de las presiones “pro-evasoras”; sin embargo, las “malas prácticas” adquiridas por tantos agentes*

*económicos no son de fácil reversión. Estas prácticas de evasión tributaria han alentado, resulta obvio, el aumento del empleo “no registrado”, como consecuencia de la necesidad de los evasores de presentar al fisco valores coherentes en sus registros formales (por ejemplo, un adecuado balance entre ventas declaradas y planta de personal). Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente las posibilidades de éxito de las iniciativas a favor de la formalización del empleo “no registrado”.*

***En cuanto a la cuestión de la regresividad del sistema tributario, ésta debe ser encarada no sólo por razones de equidad sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos macroeconómicos negativos (sobre el nivel de la demanda interna y la inversión real, entre otros). En un estudio realizado con información a 1997 (Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002), el tramo de ingresos inferiores (primer decil) estuvo sujeto a una presión tributaria promedio del 33,6%, mientras que el tramo superior (décimo decil) soportó una de apenas el 25,3% de su ingreso disponible. Un cuadro muy anómalo a nivel mundial entre los países de desarrollo intermedio.***

## **II.2.- Apuntes acerca de 4 problemas: equidad tributaria, la cuestión previsional, el sistema fiscal federal y las “retenciones”**

*“En primer lugar, la distribución personal en cualquier sociedad está determinada, antes que nada, por la forma en la que los hombres se insertan en el proceso productivo; en la sociedad capitalista, como es obvio, dicha inserción se da principalmente bajo las formas de asalariado y patrón. Esto no excluye, por un lado, el papel de estado incidiendo (por acción u omisión) en la distribución del ingreso verificada como resultado del proceso productivo ni, por el otro, la existencia, como forma singular de inserción en el mercado de trabajo, de los cuentapropistas” (Javier Lindenbiom, Juan Graña y Damián Kennedy, “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, CEPED, Abril 2005).*

*“Hay una guerra contra los pobres...Una de las grandes actividades intelectuales de nuestro tiempo es la generación de ideas que eviten que los ricos ayuden a los desfavorecidos. El ataque que se hace actualmente al estado es un excelente ejemplo de este esfuerzo. No se arremete al estado en sí mismo, sino a su capacidad de defender a los pobres” (John Kenneth Galbraith, entrevista publicada en “Página 12”, 1994)*

## **Los impuestos, el gasto público y la distribución del ingreso**

El último trabajo de envergadura disponible acerca de esta importante cuestión fue realizado sobre la base de información correspondiente a 1997, el año anterior al inicio del proceso recesivo que culminó en el derrumbe del régimen de convertibilidad y en una crisis histórica de la cual el país está comenzando a salir (*Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002*).

El estudio se propuso una medición preliminar del modo en que influía la política fiscal en la distribución del ingreso familiar. Concluyó en que el sistema tributario argentino tenía un efecto levemente regresivo, a diferencia de la progresividad observada en los países desarrollados y en los de desarrollo intermedio (entre los cuales, se ubica aún Argentina). Vale decir, en Argentina los impuestos contribuyen a consolidar la creciente concentración del ingreso, en lugar de corregirla. Sin embargo, el efecto progresivo del gasto público resulta muy superior –como era de esperar– al efecto regresivo del sistema tributario; en otras palabras, la regresividad tributaria erosiona parcialmente, en Argentina, la progresividad del gasto público. Cabe presumir que, en términos generales, las conclusiones de este trabajo –que se reseñan a continuación– mantienen su vigencia:

- La comparación de la distribución del ingreso -antes de la incidencia de los impuestos- entre los países de América Latina muestra a la Argentina en un nivel similar al promedio (1997), aunque debe recordarse que la región es la que presenta en el mundo la peor distribución relativa. Las series temporales de distribución son bastante estables en la mayoría de los países. Entre 1980 y la actualidad se verifica cierta constancia de los valores en Argentina, con cierta acentuación de la concentración del ingreso en el más alto decil (después de un fuerte cambio negativo producido desde mediados de la década del 70). Al

promediar la década del 90 correspondía al decil más alto el 35,5% del total del ingreso (1995) y al inicio de la recesión 1998-2002 el 35,9% (sin corrección por subdeclaración). Argentina presenta, respecto del promedio mundial, una distribución del ingreso (medida por la concentración en el 10% más rico de los hogares) comparativamente inequitativa.

- El estudio abarca el total de tributos de todos los niveles de gobierno (incluido el municipal). Entre los impuestos que fluyen al sistema de seguridad social, no se incorporaron los aportes y contribuciones a las obras sociales, ni a las cajas de asignaciones familiares, ni los aportes personales que se destinan a las cuentas individuales de las AFJP. Los tributos considerados representaban en 1997 una presión tributaria neta de 21,8% del PIB.
- La necesidad de adoptar –en estudios de este tipo– distintos supuestos acerca de la traslación de la carga generada por los impuestos deriva de reconocer que, en la mayor parte de los casos, el responsable legal del impuesto no es en definitiva quien termina soportando su carga. Tanto oferentes como demandantes pueden acomodarse a la existencia del tributo, trasladándolo de acuerdo a las diferentes elasticidades vigentes en sus mercados: cuánto mayores sean éstas últimas –de oferta y de demanda, respectivamente– menor será la posibilidad de traslado de la carga del impuesto y mayor será, por lo tanto, la medida en que deba soportarla. El estudio optó por establecer una serie de criterios de traslación partiendo de supuestos de incidencia. Si bien es éste el método más difundido, debe destacarse que establecer hipótesis de esta naturaleza conlleva no pocas dificultades. En tanto el problema de la incidencia es analizado desde la óptica del equilibrio parcial (no general), los resultados obtenidos no reflejan, además, todos los efectos que se producen en términos de asignación y cambios en la economía. Los criterios adoptados hacen recaer, en términos generales, sobre el responsable legal a los impuestos sobre los ingresos y los patrimonios, y sobre el consumo global los impuestos sobre los bienes, servicios y transacciones (discriminando los bienes gravados y exentos). Para algunos tributos determinados se siguieron criterios que combinan traslados hacia los consumidores y hacia los factores de la producción o propietarios del capital.
- El resultado del estudio de la presión tributaria por niveles de ingreso (deciles) en Argentina (1997) muestra una regresividad descendente a medida que se asciende en la escala de ingresos. Mientras el decil de más bajos ingresos sufre una carga

del orden del 33,6% de sus ingresos (comparada con la carga promedio total de 26,0%), el decil extremo opuesto (el de los más ricos) soporta una de sólo 25,3% (un nivel inferior al de la carga promedio). Los seis tramos de más bajos ingresos soportan una carga uniformemente descendente a medida que se asciende en la escala (en orden ascendente: 33,6%, 29,4%, 28,8%, 27,6%, 27,3% y 27,0%) y en todos los casos superior a la carga promedio (de 26,0%). El séptimo decil soporta la carga promedio (26,1%) y los tres superiores se ubican por debajo de la carga promedio (en orden ascendente: 25,7%, 24,8% y 25,3%). El escalonamiento regresivo que muestra el sistema tributario argentino (presión tributaria descendente cuando aumenta el ingreso) es excepcional. Una serie de trabajos similares realizados durante las últimas dos décadas en los países americanos (EEUU, Chile, Panamá y Honduras, entre otros) muestra en general, por una parte, escalonamientos progresivos y, por la otra, niveles de presión tributaria sobre los deciles inferiores de la escala de ingreso sustancialmente más bajos a los de Argentina.

- Durante el año 1997, el 40% de los hogares de ingresos más bajos –aproximadamente, los hogares entonces “pobres” en Argentina– pagó impuestos por un importe que fue superior en un 11,7% a la participación que tuvo en la distribución del ingreso (10,9%). En el otro extremo de la distribución, el 20% de los hogares de ingresos más altos –bastante coincidente con los segmentos de clase media-alta y alta– aportó en impuestos una suma que resultó 3,1% menor a su participación en el total de ingresos (56,5%). Los precedentes resultados permitieron concluir a los autores que “bajo los supuestos y criterios adoptados en el estudio, el sistema tributario argentino –incluyendo dentro del mismo a los impuestos nacionales, provinciales y municipales, así como los ingresos del sistema de seguridad social (con excepción de los destinados a las obras sociales)- resulta ser en 1997 claramente regresivo respecto del indicador de bienestar elegido, el ingreso total familiar”. Como consecuencia de la política tributaria vigente, los niveles inferiores de renta sufrieron una disminución en el total del ingreso disponible, después de haber pagado los impuestos. Por el contrario, los sectores de altos ingresos mejoraron su participación en el total de ingresos, una vez considerada la incidencia de los impuestos. Planteado en términos de coeficientes de desigualdad, se observa que en Argentina el índice de Gini se incrementa cuando se compara la situación antes y después de pagar los impuestos.

- En cuanto al análisis de las razones que explican estos resultados “anómalos”, cabe destacar que el incremento de la presión tributaria global de los años 90 ha exacerbado –por sí mismo– los efectos de un sistema tributario históricamente regresivo (al menos, durante más de un cuarto de siglo). En segundo lugar, se ha acentuado en los últimos lustros la propia regresividad de la estructura tributaria argentina. Resultan claros, por ejemplo, los efectos de las modificaciones en el IVA como consecuencia de la eliminación de exenciones y la incorporación de los bienes básicos de consumo que pasaron a tributar la tasa general del impuesto. La combinación de los dos cambios mencionados más arriba –mayor peso relativo del IVA en la tributación y alteraciones en su estructura debidas a la eliminación de exenciones– castiga a los primeros tramos de ingresos de modo sustancial. Como contraparte, durante la década del 90 el aumento de la participación del impuesto a las ganancias sobre el total (en especial, el de su incidencia sobre las personas físicas) ha tenido un efecto positivo –aunque insuficiente– sobre la distribución, al aumentar su presión desde el mínimo del 1 % del PIB posterior a la hiperinflación a uno superior al 3%. Vista la cuestión en un plazo más largo (4 a 5 décadas), sin embargo, la imposición sobre las ganancias retrocedió severamente en la Argentina, desde un pico de imposición del orden del 4 a 5% del PIB (un nivel similar al que hoy tiene en Brasil y Chile).
- Como sucede en todos los países “normales” –y a diferencia de lo que ocurre en Argentina en el campo tributario– la incidencia del gasto social descende en porcentaje a medida que se asciende en la escala de ingresos (deciles). El gasto social es pro-pobre en Argentina para el conjunto de sectores del gasto social y los seguros sociales, aunque debe destacarse que es el gasto en sectores sociales el que muestra un marcado patrón redistributivo (el sesgo “pro-rico” de los seguros sociales no alcanza a neutralizar la incidencia positiva de los sectores). Algo más del 14% del Gasto Público Social (GPS) beneficia entonces al decil de menores ingresos y algo más de 10% –en promedio– a los tres niveles de ingreso que le siguen, mientras que el 8,5% del GPS se vuelca al más alto decil de ingresos.
- En cuanto a la incidencia conjunta de ingresos y gastos, el llamado “efecto presupuestario neto sobre la distribución del ingreso” resulta en un efecto redistributivo de significación. En apretada síntesis, los tres deciles de ingresos más elevados subsidian al resto de la escala de distribución. El efecto agregado de la política fiscal detrae el 5,5%, el 8,6% y el 13,8% de los ingresos familiares disponibles en los tramos superiores, vale decir en los 8º, 9º y 10º deciles

–respectivamente– para mejorar el de los demás en una proporción que oscila entre el 121,1% (para el decil inferior, el 1º) y una casi nula (7º decil). Los deciles 2º, 3º y 4º se benefician con un efecto redistributivo neto promedio de casi el 30% del ingreso disponible familiar de cada uno de ellos. Los deciles 5º y 6º reciben, por último, un beneficio neto promedio muy inferior, del orden del 5%.

- La incidencia regresiva de los tributos está limitando, en Argentina, el efecto redistributivo del gasto público. La importante lección que parece confirmar estos resultados, es que tanto los beneficios del gasto público como los costos generados por el pago de los impuestos deben actuar de manera complementaria, a fin de maximizar el efecto neto de la acción presupuestaria sobre la distribución del ingreso. Esta evidencia resulta continuamente desafiada, desde los medios masivos de comunicación, por conocidos economistas que sostienen todavía que la política redistributiva debe intentarse exclusivamente desde el lado del gasto y no por la vía tributaria. La experiencia internacional, la nuestra y la de los propios organismos multilaterales indican lo contrario.
- Con información preliminar del año 2002, los autores han revisado durante el año 2003 las conclusiones del trabajo realizado con información de 1997. En primer lugar, la distribución del ingreso de la que es necesario partir es mucho más concentrada (medida por el índice de Gini, el incremento de la desigualdad es de 0,1: pasa de 0,45 a 0,55). La presión tributaria global no sufrió en cambio variaciones muy significativas, aunque sí la estructura de la recaudación debido a la introducción de tributos “extraordinarios” y la caída de los tradicionales. Los autores concluyen que este último cambio no implicaría “una variación en el efecto distributivo del sistema (tributario), dado que se estaría reemplazando, a grandes rasgos, un tributo regresivo como el IVA, por otros dos que poseen también esta característica, dado que recaen sobre el consumo global”. En cuanto al efecto del gasto público, “la estructura registra una muy leve variación” (entre ambos años).

La conclusión final de los autores es que los cambios recientes en la estructura tributaria y el gasto público no implicarían *“grandes variaciones en los efectos anteriormente comentados: se mantiene la regresividad del sistema tributario, y ese impacto es más que compensado por el efecto progresivo del gasto social”*.

Se han conocido recientemente estadísticas oficiales y algunos valiosos estudios que muestran con crudeza el agravamiento adicional que la distribución de ingresos ha

sufrido como consecuencia de la última crisis y su proceso de salida (*Ministerio de Economía de la Nación, 2005; Lindenbiom y otros, 2005; y Esquivel y Mauricio, 2005*)<sup>44</sup>. Mientras hace tres décadas (1974) el decil más alto de la escala social recibía ingresos 7 veces superiores al decil de la base (el más pobre), hacia 1998 (el año de inicio de la recesión que llevó al derrumbe de la convertibilidad) la relación era de casi 23 veces, y hacia el final de 2004 de 28 veces, según las estadísticas oficiales; vale decir, la “distancia” entre los extremos de la escala social se cuadruplicó en el período (según el Banco Mundial en 2002, en el “ojo de la crisis”, esta relación había crecido hasta más de 39 veces, un caso único a nivel mundial). La conclusión que se desprende de esta situación resulta casi obvia: las autoridades nacionales deberían poner el foco de sus políticas, con mayor énfasis y de modo sostenido, en la generación de empleo y en todos los mecanismos adicionales necesarios para mejorar la redistribución del ingreso.

## **El desfinanciamiento del sistema previsional durante la convertibilidad**

*Importa destacar –en relación con la cuestión de la sustentabilidad fiscal, ubicada como primer problema estructural al comienzo de este capítulo– que, a partir del año 1994, una serie de políticas del gobierno nacional, relacionadas con el sistema previsional y el régimen de convertibilidad, contribuyeron a agravar seriamente la solvencia del sistema tributario argentino. Se registró una significativa y sostenida pérdida en los recursos específicos que financian al sistema a partir de 1994, los denominados aportes y contribuciones a la seguridad social. Esta caída se debió a tres factores: en primer lugar, la reforma del régimen de seguridad social implicó una disminución en el monto recaudado por aportes personales; en segundo término, el propio incremento de la tasa de desocupación y de la ocupación informal erosionó el nivel de los recursos; y, por último, la rebaja en el monto de las contribuciones patronales –practicada a modo de “devaluación fiscal” sustituta del necesario ajuste del tipo de cambio que el régimen de convertibilidad impedía– también mermó significativamente las arcas del sistema.*

---

<sup>44</sup> Estos trabajos se apoyan en recientes esfuerzos estadísticos que retoman un tema olvidado durante varios lustros, pero tienen una limitación metodológica muy relevante que resulta en una subvaluación de la extrema polarización de ingresos que caracteriza hoy a la Argentina. Los resultados de las encuestas en que se basan las referidas estadísticas de distribución del ingreso por tramos no han sido corregidas por “subdeclaración”. Vale decir, no se ha estimado para los distintos tramos de ingresos la porción de los mismos que resulta omitida en las referidas encuestas; resulta obvio que esta omisión es en proporción mucho más alta para el tramo superior de ingreso.

*Los aportes patronales a la seguridad social (incluyendo pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo, seguro de salud para la vejez y seguro de salud) se redujeron en 1994 con el argumento de la necesidad de “fomentar la formalización de la fuerza laboral y la competitividad”, sin que esta medida tuviera efecto relevante sobre el número de aportantes, ni impacto positivo alguno sobre el bolsillo de los trabajadores, ni tampoco la capacidad de compensar de modo efectivo los daños que la dinámica del régimen de convertibilidad infligía a los márgenes de las empresas productivas. Diez años después del inicio de esta política (a mediados de 2003) las tasas de contribuciones reales de los empleadores al sistema previsional todavía estaba en un nivel 50% inferior al previo a la reforma (Rofman, 2003; hoy la alícuota promedio de las cargas patronales tiene un nivel algo inferior al 11%). Como consecuencia de este proceso, a fines de 2002, la ANSES sólo financiaba el 30% de su presupuesto a través de las contribuciones y el restante 70% debía ser financiado con rentas generales y otros impuestos específicamente destinados a paliar el déficit del sistema.*

*Estos cambios debilitaron sustancialmente, como se señaló, la solvencia fiscal consolidada. Si se suman los efectos de las desgravaciones de cargas patronales nacionales (el más importante de los recursos cedido por las políticas de “devaluación fiscal”) y la cesión de recursos públicos a favor del nuevo sistema de capitalización instituido desde mediados de 1994, el total de los ingresos que el estado nacional dejó de percibir sumó unos \$63.000 millones de pesos constantes durante el período 1994-2001, equivalente a un promedio anual de unos 2,8 puntos de PIB. En otras palabras, el drenaje de estos recursos explicó la mayor parte (casi las tres cuartas partes) del desbalance fiscal de ese período (ver Gaggero, 2004c).*

*Consideramos indispensable destacar, finalmente, los tres graves errores vinculados con la estrategia fiscal seguida. En primer lugar, las autoridades responsables de la aplicación de estas políticas confundieron la recuperación “cíclica” (debida a la mejora del nivel de actividad, la estabilización monetaria y el restablecimiento de flujos netos de financiamiento externo) de los ingresos tributarios del período poshiperinflacionario con una tendencia sostenible en el mediano y largo plazo y por ello confiaron en que la pérdida de recursos previsionales sería compensada con aumentos de la recaudación de rentas generales. En segundo término, cometieron el grave error de comprometer recursos fiscales estratégicos en un empeño de política económica de corto plazo y alcance (la “devaluación fiscal”), que requería –en todo caso– de la aplicación de instrumentos específicos apropiados (en primer lugar, de definiciones apropiadas en el*

campo de la política cambiaria). Por último desatendieron la recomendación de la literatura acerca del financiamiento de los sistemas de previsión social, en el sentido de intentar asegurar siempre –en la mayor medida posible– su sostenimiento con recursos propios.

## **La reforma pendiente del sistema fiscal federal**

El tercer problema tributario estructural identificado al comienzo de este capítulo –el de “la asimétrica distribución, entre niveles de gobierno, de las potestades tributarias y las responsabilidades de gasto”– requiere, para la acabada comprensión de su complejidad y los largos tiempos requeridos para su atenuación, de un breve análisis en un contexto histórico y estructural.

*La historia fiscal argentina podría dividirse, desde el punto de vista de los poderes tributarios, en tres grandes etapas: a) la "preconstitucional" (1810-1860), caracterizada por las luchas civiles para la definición del régimen político y, también, por el control de los recursos de la Aduana de Buenos Aires; b) la etapa "constitucional" (1860-1930), durante la cual fue razonablemente respetada la división de poderes tributarios establecida en nuestra Carta Magna entre el estado nacional y las provincias: el primero gestionaba los recursos aduaneros; las segundas la mayor parte de los tributos indirectos (los que caen sobre los consumos y las transacciones), de modo crecientemente concurrente con el primero, y también los directos (los que gravan las rentas y los patrimonios), que sólo de modo "extraordinario" podían ser impuestos por el gobierno nacional; y c) la etapa durante la cual las normas de la Constitución fueron sistemáticamente forzadas (1930 en adelante), de modo tal que las provincias: retrocedieron gradualmente en el ejercicio de sus atribuciones en la tributación indirecta (al punto de ejercerla hoy sólo de modo marginal, a través del cobro del Impuesto sobre los Ingresos Brutos); resignaron significativamente la gestión de la tributación directa (de modo notable, en el Impuesto sobre las Ganancias de las personas físicas, pero también en el campo patrimonial); y, como consecuencia de los dos procesos precedentes, son cada vez más dependientes de las transferencias de los recursos de su propiedad que son gestionados por el gobierno nacional. Esta última etapa, aún no superada, podría denominarse quizás como “paraconstitucional” (ver Gaggero, 2004b).*

*Durante el último medio siglo, el nivel de autofinanciamiento de las provincias se redujo sistemáticamente: desde el 50% de principios de los 50, hasta poco más del 30% en la actualidad (cuando hace un siglo superaba el 90%). Los países federales maduros (Canadá y EEUU, por ejemplo) siguieron, durante este mismo período, el camino contrario. La respuesta a la crisis de 1930 llevó al fortalecimiento de las atribuciones tributarias de sus Provincias y Estados (y, como natural consecuencia, a la reafirmación de su autonomía política respecto del poder central).*

En los últimos 25 años se concretó además en Argentina una muy fuerte descentralización del gasto público (en educación, salud e infraestructura, en especial), lo que agravó el desequilibrio entre los recursos de recaudación directa y los gastos de provincias y municipios. Este serio desbalance fue cubierto parcialmente por los giros del régimen de coparticipación y por otras transferencias nacionales. Se afirmó, de este modo, un sistema fiscal federal que hace muy difícil la gestión de la economía durante los ciclos (interfiere en la necesaria “función estabilizadora” del estado nacional), impide el ejercicio de la responsabilidad fiscal por parte de los distintos niveles de gobierno (quien no tiene que esforzarse por recaudar gasta de modo irresponsable), y distorsiona el propio funcionamiento del régimen democrático (los contribuyentes no pueden controlar debidamente la aplicación de los impuestos pagados). Por otra parte, la posibilidad de comenzar a corregir esta grave anomalía está necesariamente vinculada con la reforma pendiente del régimen de coparticipación federal de impuestos (cuyo origen histórico, en los años 30, y su posterior evolución se entrelazan con los cambios experimentados por la estructura tributaria federal). Durante las últimas dos décadas las distorsiones que han afectado al sistema de coparticipación –con la finalidad de “expropiar” recursos de las provincias y municipios– y la paralela acentuación de la centralización tributaria fueron los dos instrumentos clave utilizados por la administración nacional para financiar los crecientes déficits del sistema previsional y para atender los servicios de una deuda externa tomada y administrada con total irresponsabilidad. La vocación crecientemente centralista de las sucesivas administraciones nacionales tuvo como contrapartida, durante este período, una paulatina resignación de las autonomías provinciales (la que fue forzada durante los períodos de dictaduras militares y voluntariamente aceptada por los responsables políticos provinciales bajo las gestiones democráticas).

*En los últimos años se han planteado muchas propuestas de reforma de la presente distribución de atribuciones tributarias. Algunas han apuntado a una extrema descentralización (Ávila y otros, 2000), que haría desaparecer el régimen de*

coparticipación federal, o a una centralización aún más pronunciada (Llach, 1997), que tendería a reforzar el rol fiscal orientador de la administración nacional. Otras (Porto y otros, 1995; Gaggero y Gómez Sabaini, 1997/1999/2002) sugieren, en cambio, que lo deseable sería impulsar en el tiempo una fuerte descentralización pero preservando el rol redistribuidor del régimen de coparticipación (limitando, eso sí, la masa coparticipable y mejorando su diseño), además de impulsar modos de cogestión tributaria entre las provincias y la administración nacional (de acuerdo a tendencias visibles en las economías federales más desarrolladas; España, por ejemplo). También existen posiciones favorables a una mayor progresividad tributaria y una mejor gestión del gasto social y, en general, de las políticas redistributivas a través del gasto público, pero escépticas respecto de la posibilidad efectiva (y aún, en algunos casos, de la conveniencia) de impulsar procesos relevantes de descentralización tributaria en Argentina.

*De todos modos, nada se ha avanzado hasta ahora a pesar de la existencia de un consenso bastante generalizado –entre los entendidos en la cuestión– acerca de las conveniencias teóricas de impulsar la descentralización tributaria. Por el contrario, durante la década de la convertibilidad y en la presente crisis se avanzó, de hecho, en sentido contrario. Las necesidades (y la dinámica) del proceso de sobreendeudamiento y creciente pérdida de autonomía nacional –a favor de un tercer actor supranacional, los organismos multilaterales de crédito–, junto con un sistema político electoral que deja las decisiones institucionales estratégicas en manos de las provincias más pequeñas y relativamente menos pobladas (que controlan la mayoría en el Senado de la Nación), parecen constituir algunas de las claves explicativas de la parálisis.*

*Una discusión seria de la cuestión fiscal federal y el difícil diseño e instrumentación de las reformas pendientes requieren tomar en cuenta –necesariamente– a las mencionadas restricciones políticas, además de las arduas cuestiones técnicas y también los difíciles dilemas vinculados a objetivos encontrados (o difíciles de compatibilizar) que supone el proceso de descentralización tributaria. Deberán enfrentarse entonces –si se aspira a concretar una reforma relevante– inevitables pruebas de fuerza políticas y económicas, tanto “globales” como locales. Desafíos esperables en una cuestión en la que se juegan: a) el repago de la enorme deuda pública argentina; b) los intereses de un *establishment* económico reacio a tornar progresivo el sistema tributario (condición ésta ineludible en todo proceso serio de*

descentralización en Argentina); y c) a la vez, el poder político relativo, el grado de autonomía y la dinámica fiscal de largo plazo de los diversos niveles de gobierno.

*Los actores políticos no deberían olvidar a este respecto, por último, la consideración de dos cuestiones centrales:*

- *Las enseñanzas de la historia acerca de los procesos de cambios relevantes en el campo tributario (ver más adelante “Las lecciones de la historia”): siempre ha sido necesaria la firme presión de una sociedad activa y el avance del proceso de democratización para que puedan darse condiciones favorables para la concreción de las reformas necesarias. En el caso particular de las atribuciones tributarias, parece difícil que las mismas sean redistribuidas si las jurisdicciones subnacionales –al menos, las más poderosas– no defienden efectivamente el ejercicio de su autonomía.*
- *En el plano político-institucional, por último, conviene atender al valioso consejo de los expertos fiscales del Canadá y de otros países federales maduros: en las cuestiones del federalismo fiscal, antes que los tecnicismos y los artificios de corto alcance (como parece ser es el caso de la reciente ley de “Responsabilidad Fiscal”), lo verdaderamente importante es el difícil y lento proceso de "construcción institucional" que hace posible los cambios.*

### **Las “retenciones”: sus antecedentes, su naturaleza y su difícil sustitución**

El siguiente análisis acerca de las “retenciones” y de las deliberadas confusiones que se alimentan con el generalizado uso del adjetivo “distorsivas” que se les aplica –por parte de sectores de interés, muchos “especialistas” y los medios masivos de comunicación- ha sido tomado, en gran parte, de un muy interesante trabajo de un reconocido especialista fiscal (Treber, 2004):

- Las “retenciones” registran múltiples antecedentes en Argentina, y fueron aplicadas, en general, durante períodos limitados. Rigieron entre 1862 y 1888; de 1890 a 1905 y en el período 1918/23. El más importante antecedente del siglo pasado data de fines de 1955, cuando se debió enfrentar el pasaje de un régimen cambiario que operaba con tipos de cambio fijos y controlados a otro de mercado libre y flotante. En ciertos países exportadores, especialmente los

monoproductores, suelen ser usadas para sustituir la imposición a la renta y super-renta, aunque con el tiempo ha tendido a reducirse su aplicación al mejorar el poder de control de las administraciones fiscales. La importancia que asumieron en Argentina se vincula con procesos devaluatorios que permitieron extenderlas en el tiempo. Se apeló a ellas nuevamente –con un rendimiento muy importante– a partir de marzo de 1967 en coincidencia con un significativo ajuste del tipo de cambio. El entonces Ministro de Economía, Adalberto Krieguer Vasena, resolvió adoptarlas con la expresa finalidad de allegar nuevos fondos a la Tesorería. Otro objetivo central fue limitar las presiones inflacionarias consecuencia de la devaluación, por su fuerte impacto sobre los costos y precios internos (las escalas de los derechos de importación tuvieron un tope superior de hasta el 25%). Con respecto a estos últimos, resultaba determinante que Argentina exportara, en alta proporción, bienes de la “canasta familiar”, lo que hacía indispensable atenuar el impacto interno del ajuste cambiario.

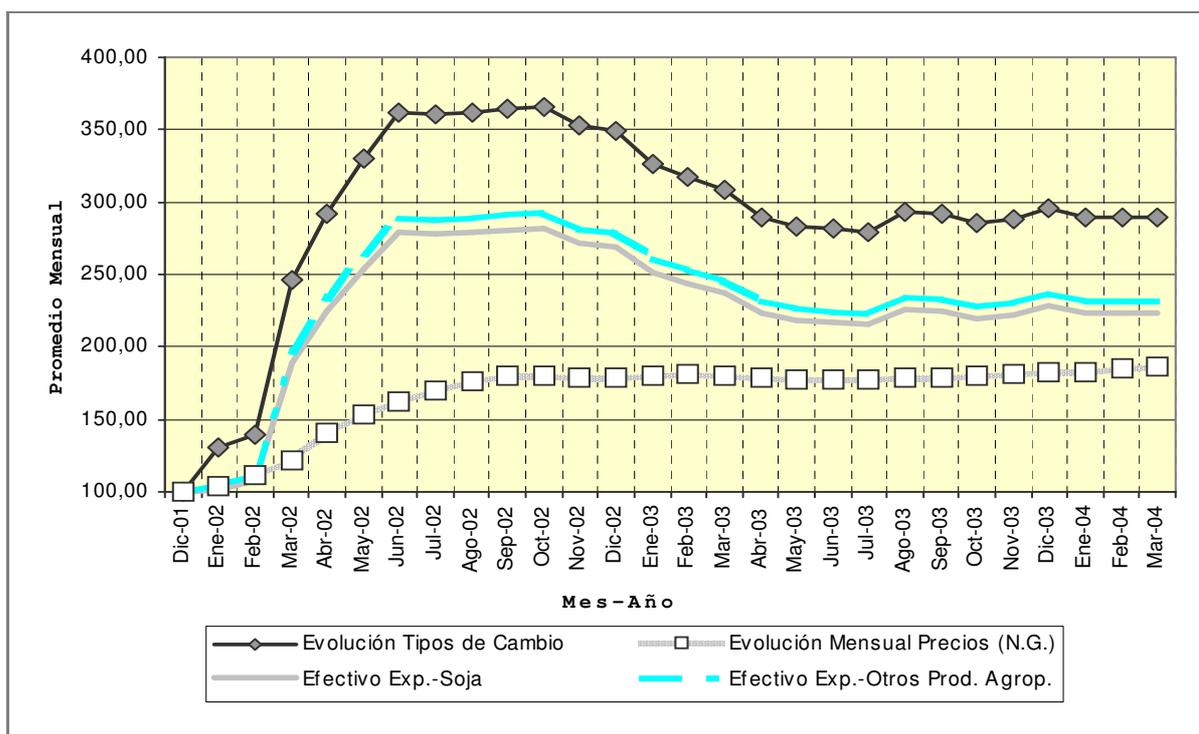
- En segundo lugar, cabe señalar que la apropiación social de parte de la renta proveniente de recursos naturales (como los de la pampa húmeda o los yacimientos mineros) constituye una práctica universalmente aceptada. Su lógica deriva de que se trata de un beneficio que, en parte, procede del medio natural y no del premio a esfuerzos individuales de inversión, ingenio o trabajo que, por su parte, deben ser también equitativamente retribuidos (Plan Fénix, 2005).
- A partir del 6 de enero de 2002, la aplicación de la Ley de Emergencia Nº 25.561, terminó formalmente con el régimen de la “convertibilidad” y con él, la paridad “uno a uno”. En este caso, el ajuste resultante del tipo de cambio ha superado, y sigue superando holgadamente –a mediados de 2005–, al incremento de los precios internos. Otra novedad, ha sido la de la notoria disparidad que ha mediado entre la evolución de los índices de precios mayoristas y al consumidor. La menor relación de estos últimos se explica por la inclusión en él de los servicios, cuyas tarifas fueron contenidas, y por la drástica caída en la capacidad de compra de la población. Ambos indicadores resultan en principio inadecuados, aplicados en forma aislada, para evaluar la evolución real de los precios y costos internos; razón por la cual, se suele adoptar para ello su media aritmética (el denominado “índice combinado”<sup>45</sup>). Resulta de interés observar (gráfico 1) la

---

<sup>45</sup> El “índice combinado” incluye con una ponderación del 50% al IPIM (Índice de Precios Internos Mayoristas), que es un índice que refleja mejor que el IPC los costos de inversión así como los de diversos insumos de los sectores afectados por las retenciones.

distancia que media entre la curva que representa la evolución de los “precios combinados”, durante el período comprendido entre diciembre 2001 (fecha previa al abandono de la “convertibilidad”) y marzo de 2004, y la que refleja la evolución mensual media de la paridad cambiaria. Esta brecha revela, además, la amplitud que asumió –en el período histórico previo– la subvaluación del peso en relación al dólar.

Gráfico 1: Evolución del tipo de cambio y los “precios combinados” Dic-2001/Mar-04 (promedios mensuales)



Fuente: Treber (2004)

- Por otra parte, el Banco Central de la República Argentina ha elaborado recientemente un índice que refleja la evolución del tipo de cambio multilateral (Itcrm). El mismo estima el valor de la unidad monetaria nacional (peso) en comparación a la de los países con que Argentina mantiene operaciones de comercio exterior. Su evolución durante el período diciembre–2001/abril–2003 permite verificar en qué medida, desde la ruptura de la “convertibilidad”, rige un tipo de cambio “más competitivo”. Este concepto se utiliza, en el trabajo de presentación del BCRA, como sinónimo de “monedas extranjeras sobrevaluadas” y, por tal causa, se concluye que el país dispone ahora de “importantes espacios comerciales respecto de las naciones con las que intercambia bienes y servicios”. Se distinguen cuatro etapas, correspondiendo la última al lapso que se extiende

desde enero 2002 a fines de 2003, caracterizado por la devaluación del peso, o la revaluación relativa de las demás monedas. Se destaca que el Itcrm descendió a un valor mínimo de 46 en 2002 y se ubicaba en 63 puntos hacia diciembre de 2003; ambos con respecto al índice promedio de todo el período analizado (104,8 puntos), que se toma como referencia. Debe señalarse, sin embargo, que algunos costos directos de producción agropecuarios han ajustado sus valores en dólares (en algunos casos hasta valores levemente superiores a los de 2001).

- En tales condiciones, las ventas al exterior generan un doble margen ganancial que surge de: a) una rentabilidad “normal”, calculada como diferencia entre el costo total y el precio de venta de los productos respectivos, expresado en moneda homogénea; y b) una utilidad o margen adicional, “extraordinario” –vale decir, no intrínseco a dicha actividad económica- sino consecuencia directa de la fuerte subvaluación del peso, debida a la política cambiaria adoptada por el estado. Sobre esta última utilidad, o margen “extraordinario”, recaen los derechos de exportación que nunca debieran afectar lo que se ha identificado como rentabilidad “normal”. Hasta la fecha, y considerando –en el caso del agro– la rotación típica de cultivos de la pampa húmeda, las “retenciones” efectivamente aplicadas permiten recaudar sumas que, en general, han absorbido sólo parcialmente los márgenes mencionados en b). Por esta última razón, no se ha verificado ninguna “expropiación de la renta agraria”.
- Vistas las cosas de este modo, la aplicación actual de las “retenciones” supone además una distorsión adicional en el régimen de coparticipación federal de impuestos. En tanto carga efectiva sobre las ganancias, deberían ser coparticipada con las provincias. La administración nacional –avalada por los formalismos de la “clasificación internacional” de tributos; ver más adelante, cuadro 1– las clasifica entre las cargas sobre el comercio exterior, que de acuerdo a la constitución deben financiar exclusivamente los gastos del nivel nacional de gobierno. Esta anómala circunstancia agrega una severa dificultad adicional a todo eventual intento futuro de reemplazar a las “retenciones”, y que el mismo debería alterar, de modo significativo, la distribución federal de los recursos tributarios.
- Las alícuotas tienden a mejorar, en general, el tipo de cambio efectivo cuando se trata de exportaciones con mayor valor agregado, con el objeto de incentivarlas (para hacerlas más competitivas y elevar los niveles de ocupación). El gráfico

precedente muestra que los ingresos de origen estrictamente cambiario –o utilidad “extraordinaria”– superan con amplitud a la incidencia de las “retenciones” vigentes. Estas consideraciones no toman en cuenta la evolución verificada durante el período en análisis de los precios internacionales de ciertos “commodities” –como ha sido el caso de la soja y los combustibles–, que han mejorado adicionalmente y de modo muy significativo los resultados por ventas al exterior de los sectores involucrados.

- Los representantes de las principales entidades del agro han sido los voceros de un movimiento a favor de la eliminación de las “retenciones”, a las que se considera cargas públicas “distorsivas”. Se argumenta que la utilidad “extraordinaria” que genera la política cambiaria debe ser parte de la ganancia legítima que debe fluir al sector y se alega que con estos ingresos podrían sumarse nuevas inversiones sectoriales con el fin de elevar más rápidamente la producción de cereales y oleaginosos.
- Esta cuestión no es de menor cuantía. Es cierto que durante la vigencia de la convertibilidad el campo tuvo márgenes estrechos, aunque presumiblemente mayores que los del conjunto de las actividades industriales. Pero a partir de enero de 2002, además de beneficiarse con la parcial “licuación” de sus pasivos y la revaluación de existencias disponibles a ese momento, el sector se ha beneficiado, en general, con una evolución de sus costos de producción que supuso un crecimiento inferior al registrado para la paridad más la evolución de los precios internacionales. Luego de absorbidos los aumentos de costos, la rentabilidad del sector agropecuario parece ser, desde el derrumbe de la convertibilidad, la más favorable de los últimos 50 años. La diferencia adjudicable a la sobredepreciación del peso y a los extraordinarios precios externos, en cuanto supera ampliamente a los índices de evolución de los precios internos con respecto a la cotización de las monedas extranjeras, no puede ser considerada (ni apropiada íntegramente) como “renta agraria”. Más aún: si, como parece suceder en la actualidad, las retenciones no lograsen capturar en su totalidad a las utilidades “extraordinarias” resulta obvio que el sector estaría maximizando resultados. Una prueba palpable de ello sería la muy alta cotización de los campos y de los precios de los contratos de arrendamientos, cuyos valores superan en muchos casos –en moneda extranjera– a los máximos registrados hacia 1998 (tanto para venta como para arrendamiento). Sin dejar de considerar que también han incidido en esta evolución, en alguna medida, otros factores (la

evolución positiva de los rindes por hectárea locales y el “atraso” del valor de la tierra en Argentina respecto de otras zonas del mundo).

- Por otra parte, si se optara por eliminarlas subiría de modo automático el precio interno de una serie de componentes fundamentales de la “canasta familiar”, en especial los alimentos. A ello se debería agregar la necesidad de apelar a otros tributos para no afectar a las cuentas públicas.
- De acuerdo a lo expuesto, los actuales derechos de exportación constituyen una faceta de la política cambiaria adoptada que permite manejar un espectro diferencial en materia de tipos efectivos y favorecer la diversificación de las ventas al exterior. Las “retenciones” operan, además, en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del estado y de circunstancias del contexto interno). Este tributo parece llamado a subsistir durante un largo período de tiempo, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su disminución gradual o eliminación deberá estar estrechamente vinculada, entonces, a la evolución de la ecuación (costos de producción) / (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a una futura reforma tributaria que balancee las cargas en la eventualidad que deban ser reducidas o eliminadas. Los reclamos que las descalifican, por “distorsivas”, sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de los propios sectores involucrados y del severo aumento en la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría.
- La calificación de “distorsivos”, adoptada para desacreditar a ciertos tributos dándole al vocablo un giro admonitorio o “demonizante” –tan común en nuestro país– resulta además tendenciosa en tanto no condice con el concepto y significado que le adjudica a aquella palabra la teoría general de la imposición. Esta calificación alcanza, en rigor, a todos los tributos, no sólo de algunos de ellos. La incorporación de un tributo, o las variaciones que se introduzcan en los existentes, al modificar la situación económica de los agentes (con respecto a la que regía “ex ante”, en un mundo “ideal” sin estado) introduce necesariamente “distorsiones” en el comportamiento de los agentes económicos y de los mercados. Para Musgrave la política tributaria trata, en última instancia, de una permanente búsqueda de la mejor combinación entre eficiencia y equidad,

admitiendo que se requieren concesiones recíprocas y de magnitud variable –según la coyuntura– entre ambos objetivos. El análisis y estudio de los efectos micro y macroeconómicos de la carga tributaria global, su composición y diseño, constituyen por ello capítulos relevantes en los tratados fiscales.

- Quiénes plantean en Argentina esta cuestión de modo, valga la redundancia, “distorsivo” no contemplan en todo caso la necesidad de diseñar un sistema alternativo que asegure una mayor racionalidad y estabilidad en las cargas tributarias. No obstante, estos sectores de interés han tenido éxito, con frecuencia, en sus requerimientos debido a la receptividad a nivel político y en los órganos de administración, los cuales se han mostrado en el pasado particularmente dispuestos a aceptar toda propuesta que tendiese a simplificar su gestión, sin medir en profundidad los efectos que pudiese generar en otros planos, en particular en el distributivo. En general, tal éxito se ha debido a la adopción de decisiones políticas sostenidas en crudas relaciones de fuerza económica.
- Es necesario, sin embargo, que las autoridades nacionales responsables tomen en cuenta, en el proceso de administración de las retenciones, la necesidad de evitar que su aplicación genere “distorsiones” productivas. La significativa diferencia de márgenes entre la soja y los otros cultivos tradicionales de la pampa húmeda, por ejemplo, y la eventual aparición de márgenes artificialmente negativos en alguno de estos últimos, aumentaría la tendencia al monocultivo de soja, en detrimento de los otros cultivos. Este proceso podría acentuarse, además, debido a la popularidad de los contratos de arrendamiento de corto plazo, toda vez que los dueños no incluyeran, usualmente, cláusulas que restrinjan su uso a un determinado plan de explotación sustentable.
- Cuando el presente trabajo se estaba concluyendo, la Fundación “Producir Conservando” elaboró una propuesta de reforma tributaria que propone que el pago de las retenciones a las exportaciones sea considerado “a cuenta del Impuesto a las Ganancias” (Llach, 2005). Corresponde señalar; en primer lugar, que –en el límite– sugerir tomar un impuesto a cuenta de otro supone para el fisco (y los contribuyentes) cobrar (pagar) un solo impuesto y no dos. En segundo lugar, resulta claro además que Ganancias no alcanzaría a gravar la rentabilidad extraordinaria de las exportaciones implicadas ni la “renta natural” característica de la actividad agropecuaria (ni la de la exportación de hidrocarburos). En

síntesis, dados los argumentos desarrollados en esta sección, la imputación de las retenciones “a cuenta” del Impuesto a las Ganancias tendría sentido sólo cuando se extinguiesen las ganancias extraordinarias en los sectores involucrados y, además, hubiesen sido establecidos instrumentos alternativos eficaces para la captura de al menos una parte significativa de las “rentas naturales” (en especial, en el sector de los hidrocarburos). En tal caso, el mecanismo del pago “a cuenta” podría ser muy interesante para hacer frente a la tradicional alta evasión del sector agropecuario en el Impuesto a las Ganancias.

### **II.3.- El enfoque necesario, las lecciones de la historia y los procedimientos**

*“En la vida hay dos cosas ineludibles: el pago de impuestos y la muerte”* (Benjamin Franklin, uno de los “padres fundadores” de los EEUU, fines del siglo XVIII).

*“El poder está concentrado en instituciones inescrutables y los ricos y poderosos no se hallan hoy más dispuestos que en el pasado a someterse a las disciplinas del mercado o a las presiones populares”* (Noam Chomsky, 1994).

#### **Un enfoque sistémico**

El breve repaso de los principales problemas tributarios estructurales que debería atender una reforma tributaria parece indicar, por sí mismo, la conveniencia de adoptar un enfoque sistémico para encarar el proceso de cambios. Este abordaje resulta recomendado, además, por recientes evaluaciones de experiencias internacionales de reforma tributaria.

El mismo Banco Mundial alienta en sus manuales de política tributaria la adopción de este enfoque: *“Es importante mirar al sistema tributario como un todo. Como la reforma tributaria supone un balance de múltiples objetivos (ingreso, eficiencia*

*económica, equidad y eficacia administrativa) y la interacción entre instrumentos y bases tributarias, un enfoque sistémico conlleva significativas ventajas*". Sin embargo, en el mundo real de las "condicionalidades estructurales" que son incluidas en los acuerdos que se suscriben con los organismos multilaterales de crédito las "lecciones" impartidas por los especialistas de estos mismos organismos suelen ser desatendidas.

El requisito de un enfoque sistémico resulta particularmente importante en las presentes circunstancias de Argentina, cuando dos procesos clave de reforma estrechamente vinculados con el tributario están también pendientes: las reformas del sistema previsional y del sistema fiscal federal (en particular, la del régimen de coparticipación federal de impuestos y la institución de un sistema de normas y procedimientos para la coordinación fiscal federal).

Resultan casi obvias las estrechas intervenciones, en el campo de los recursos y el financiamiento fiscal, de estos tres procesos de reforma que –por el momento– parecen estar siendo tratados por separado.

Por una parte, parece claro que sin una definición de un nuevo modelo previsional no pueden dimensionarse los recursos futuros necesarios para su financiamiento, hoy crecientemente dependientes del sistema tributario federal. En particular, sin un diseño del tipo y alcance de las contribuciones previsionales necesarias (y alcanzables) para financiar, en principio de modo parcial, a un nuevo sistema previsional, no es posible estimar la porción que deberá continuar siendo financiada con recursos específicamente tributarios. Y, por lo tanto, no puede definirse ni la "demanda" tributaria del sistema previsional ni un diseño consistente de los tributos que "compiten" con las cargas previsionales.

En segundo lugar, ninguna reforma relevante del régimen de coparticipación federal de impuestos parece posible sin una previa definición de la cuestión previsional, por una parte, ni del capítulo de la descentralización de tributos deseable (y posible) que debería formar parte de la reforma tributaria. Esto es así porque las provincias ya son cofinanciadoras relevantes del sistema previsional y –previsiblemente– continuarán siéndolo en el futuro. Y también porque resulta en principio impensable una reforma relevante del sistema fiscal federal que no incluya algún proceso de descentralización de potestades tributarias. Este último debería tener, además, un inevitable impacto sobre el diseño del sistema de coparticipación federal de impuestos; por lo pronto, a mayor autofinanciamiento provincial menor necesidad de transferencias federales.

Por último, y por las mismas razones, resulta en principio indispensable para un proceso de reforma del sistema tributario diseñado para un horizonte de mediano y largo plazo que el mismo sea consistente –desde la etapa del diseño hasta la de su implementación y puesta en marcha– con los paralelos procesos de las reformas previsional y del sistema de coparticipación federal de impuestos.

## **Las lecciones de la historia**

Se ha destacado ya la centralidad de la reforma del impuesto a las ganancias en el proceso de cambios tributarios necesario y, en particular, su irremplazable aporte a la progresividad de todo sistema fiscal. Importa entonces aludir brevemente al proceso histórico de instalación y desarrollo (mundial y local) de este impuesto para intentar poner en claro algunas “lecciones” apropiadas al momento de intentar dimensionar las resistencias que el mismo ha suscitado en Argentina (las que explican, en gran medida, su involución en los últimos 45 años) y, sobre todo, anticipar los problemas que el intento de fortalecerlo pueda conllevar (ver *Gaggero, 1998*).

El nacimiento y desarrollo histórico del impuesto sobre la renta está vinculado a tres cuestiones clave: la guerra, el compromiso social y el avance democrático. Su historia en el mundo desarrollado tiene tres hitos principales. Es adoptado primero en Inglaterra, por el Ministro Pitt a fines del siglo XVIII, como consecuencia de las ideas radicales de la Revolución Francesa y –de modo paradójico– para financiar la guerra contra Napoleón. Echa raíces durante la Primera Guerra Mundial en Inglaterra, Canadá y EEUU, cuando en esos países emergían los partidos de masas y la sindicalización. Y se consolida su estructura moderna –transformándose de un tributo sobre las clases altas en uno sobre la masa de los ingresos– durante la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que se imponía la sindicalización masiva y se generalizaban los convenios colectivos de trabajo.

La galvanización de la voluntad nacional y el mayor gasto público que las guerras demandaron, y el simultáneo avance del proceso de democratización verificado durante los tres períodos históricos señalados, llevaron a los sectores sociales dominantes a aceptar compromisos –el aumento de la presión fiscal sobre sus ingresos para reducir el riesgo de graves crisis político-sociales– que brindaron las

condiciones políticas favorables para la concreción de profundas reformas en los sistemas fiscales de esos países.

La *revolución conservadora* de la década de los 80, si bien cuestionó en el campo de las ideas el consenso previo respecto de las virtudes de estos compromisos y –por lo tanto– de la progresividad fiscal, no llega a producir cambios estructurales importantes en los sistemas tributarios de los países centrales. A largo plazo, ha seguido aumentando el peso consolidado de los tributos directos y reduciéndose el de los indirectos –al menos, hasta el inicio de la “segunda revolución conservadora” de los EEUU, con la primera presidencia de Bush (hijo)– a pesar de las fuertes caídas verificadas de las alícuotas marginales en la imposición a los ingresos que se verifican en algunos países (notablemente, Inglaterra y EEUU, cunas del *thatcher-reaganismo*).

La caída de la tasa de crecimiento de largo plazo en las últimas tres décadas y los impactos fiscales de la globalización –que lleva a la “degradación de los sistemas fiscales” y a una extrema movilidad de las bases tributarias– siguen alimentando, sin embargo, la ilusión conservadora –en rigor, deberíamos denominarla “ilusión restauradora”, por su fantasía de retorno a la situación previa a la Revolución Francesa– acerca de la abolición del impuesto a las ganancias. Es necesario coincidir, de todos modos, en que “el fin del largo *boom* de posguerra resulta en un cada vez más difícil manejo del *trade-off* entre equidad y eficiencia en el mundo real”. En estas condiciones es más arduo seguir –aun en el caso de los gobiernos con vocación para hacerlo– el sabio consejo de John K Galbraith que recomienda mantener elevada la presión tributaria sobre los ricos para favorecer “la tranquilidad social”.

En Argentina, la historia de la imposición sobre las ganancias tiene paralelos con la de los países avanzados y también marcadas diferencias (ver Capítulo I).

Veamos primero los paralelos: guerra, compromiso social y democracia aparecen también en los hitos principales de su historia. El predecesor del “impuesto a los réditos” (hoy a las ganancias) fue, como ya vimos, la “contribución personal” establecida en 1821 para financiar el tramo final de la guerra de la independencia. Una diferencia central que debe, sin embargo, señalarse es que el compromiso social *efectivo* de los poderosos fue débil desde el comienzo en Argentina. En 1828 el recaudador de Buenos Aires aconsejaba al Ministro de Hacienda que no se intentara cobrar a domicilio a los muchos morosos sino que se los ejecutase directamente. No fue escuchado y, en consecuencia, las listas de morosos y evasores se poblaron de

nombres ilustres: Juan Martín de Pueyrredón, Felipe Arana, Nicolás de Anchorena, y otros muchos.

Hemos visto que, durante y después de la Primera Guerra Mundial, los dos primeros gobiernos surgidos del sufragio universal intentaron reiteradamente (desde 1917, insistiendo con sucesivos proyectos en 1919, 1922 y 1924) que el Congreso aprobase un impuesto sobre la renta, con el deseo de introducir mayor equidad y justicia en el sistema tributario y de afirmar los principios democráticos en el terreno económico (ver Capítulo I, sección I.3). El Congreso Nacional fracasó entonces –otra importante diferencia argentina, la inconsecuencia de las Legislaturas, que hará historia en materia tributaria– y fue en definitiva un gobierno de facto el que lo estableció (en 1932), como consecuencia de la crisis fiscal del 30 y el riesgo de moratoria en el pago de los servicios de la deuda externa. El proyecto de ley fue presentado entonces como un recurso provisorio y de última instancia; desaparecieron la equidad y la justicia como motivaciones (centrales en los proyectos de Yrigoyen) y, por lo tanto, hubo ausencia de compromiso social como causal de su adopción.

En 1945/46 se introdujeron, por fin, importantes reformas en Argentina, coincidentes tanto con el cambio en los países centrales como con similares procesos locales de sindicalización masiva, negociación colectiva de trabajo y compromiso social (ver Capítulo I, sección I.4). En años más recientes (1973, 1985/86) se concretaron otras reformas coincidentes con avances en los procesos locales de democratización: estas reformas intentaron retomar el rumbo adoptado en 1945/46, abandonado gradualmente a partir de 1955, pero tuvieron, en general, efímera vigencia.

Un largo proceso de “erosión normativa” (claramente visible desde la década del 60), el extenso período de inestabilidad macroeconómica y creciente crisis fiscal (1975-90) y, finalmente, el proceso hiperinflacionario (1989-91) afectaron seriamente a la recaudación del impuesto a las ganancias, que además sufrió permanentes recortes como consecuencia de una deliberada política tendiente a debilitarlo (en particular, el que cae sobre las personas físicas). Durante el período 1989/91 su recaudación llegó a representar apenas 1 punto del PIB, cuando en 1952 había alcanzado los 4,2 puntos de PIB. Sin embargo, el posterior programa de estabilización sólo trajo –como consecuencia de la inicial estabilidad monetaria alcanzada y de cierta mejora administrativa general en la DGI– cierta recuperación de los muy bajos niveles de recaudación –medidos respecto del PIB– de principios de los 90.

No se ha encarado en los últimos años ninguna reforma de envergadura en la tributación sobre las ganancias, tendiente a su recomposición. Ni siquiera se ha realizado un esfuerzo sustantivo de mejora en su administración, del tipo del efectuado para el IVA.

La principal razón de la ausencia de voluntad política para reformar el impuesto a las ganancias durante el período de la convertibilidad debe buscarse, en principio, en los siguientes factores:

i) la especial característica de la coalición político-social que sostuvo a las administraciones nacionales durante la década del 90;

ii ) la exitosa difusión local -con 10 años de demora respecto de los países centrales y cuando su influencia declinaba en ellos- del ideario económico de la *revolución conservadora*; y

iii ) la particular adscripción de los más influyentes responsables locales de la política y la administración tributarias de entonces a los dogmas fiscales de esa *revolución*.

Los principales dogmas difundidos por eficaces comunicadores sociales –seguidos de los breves comentarios que consideramos apropiados– han sido, en principio, los siguientes:

- *No se pueden intentar, a través del sistema impositivo, políticas de redistribución de ingresos; estas deben quedar acotadas al gasto público.* Es cada vez más ampliamente aceptada una visión más abarcadora, que reconoce la necesidad de apelar a ambos instrumentos (tributos y gasto público) para impulsar eficaces políticas redistributivas.
- *Con la desaparición del "impuesto inflacionario", el sistema tributario ya ha alcanzado la progresividad posible.* La comparación de la situación de los años 90 con la los períodos de alta inflación y el hiperinflacionario resulta un argumento difícil de sostener, que sólo cabe entender como un intento de evitar un debate serio acerca de la sustancial regresividad del sistema tributario argentino.
- *"En todo el mundo la tendencia ha sido estimular el ahorro, la inversión y el crecimiento, bajando el Impuesto a las Ganancias y subiendo los impuestos al consumo. Si una economía no crece, los pobres se hacen más pobres" (Carlos Tacchi, 1994).* Según la información disponible "todo el mundo" eran, básicamente,

los EEUU del período de gobierno Reagan/Bush (padre) y la Inglaterra de Thatcher. Por otra parte, estos países tenían una muy alta presión en los impuestos sobre la renta personal, que en Argentina –como ya hemos señalado– resulta bajísima. Los países desarrollados tienen además –como ya se señaló– una imposición sobre el consumo menos gravitante que la Argentina, que además no aumentó sustancialmente en los últimos lustros (a diferencia de lo sucedido aquí). Cabe destacar por último que los países desarrollados usualmente discriminan *a favor* de los pobres en su tributación al consumo, mientras que en Argentina se discrimina *contra* ellos en estos impuestos.

### **Los procedimientos y los tiempos requeridos**

En su propuesta para una reforma del impuesto a las ganancias, un reconocido experto argentino sostenía que esa tarea “excede las posibilidades de los órganos gubernamentales que manejan la política y administración tributaria”, por lo que sugería: el tema “debe ser tratado por una Comisión formada por los especialistas más calificados del medio y por representantes de alto nivel de tales órganos gubernamentales y de las Comisiones Especiales del Parlamento que entienden sobre la cuestión” (*Enrique J. Reig, 1996*). Caben unos breves comentarios acerca de la cuestión de la oportunidad, las condiciones y el método de trabajo necesarios, en principio, para el diseño e implementación de una reforma tributaria integral adecuada.

En primer lugar, como ya se ha señalado, la reforma del impuesto a las ganancias y de los otros pilares del sistema tributario nacional (el IVA y las contribuciones previsionales) debe ser estudiada considerando al sistema tributario en su conjunto y a todas sus implicancias sobre los sistemas económico, político y social.

Los pasos de los gobiernos nacionales de las últimas dos décadas no han ido en esta dirección. Como señaló otro experto tributario (*Gómez Sabaini, 1997*) el acuerdo con el FMI vigente durante 1997, por ejemplo, se limitaba a informar que durante ese año el Poder Ejecutivo Nacional sometería al Congreso “un proyecto de ley de reforma de los impuestos laborales y a los ingresos de las personas físicas a fin de ampliar la base tributaria...”. Los problemas de pago de los compromisos públicos externos del gobierno nacional han sido los inspiradores centrales de las reformas muy parciales encaradas en el pasado más reciente por las administraciones nacionales, tal como lo fueron cuando la creación del tributo sobre las ganancias en la década del 30.

Parece muy difícil, sin embargo, que pueda concretarse la reforma necesaria si no es en el contexto de un cambio político-social relevante. La historia nos muestra que ha sido necesaria la firme presión de una sociedad activa y el avance democratizador para que, *provocada* la disposición al compromiso de las minorías poderosas, se diesen las condiciones políticas e institucionales para el cambio. No parece haber razones para confiar en que emerja un atajo fácil hacia la reforma.

Por último, parece conveniente agregar a la lista de los actores necesarios para la primera fase, de estudio y conocimiento público de propuestas, sugerida en su momento (*Reig, 1996*) a los siguientes: Provincias, Partidos Políticos, organizaciones representativas de sectores sociales y Universidades Nacionales.

También parece indispensable que la ciudadanía no sea sorprendida –como ha sido habitual con las transformaciones tributarias en la Argentina– con propuestas enviadas apresuradamente al Congreso Nacional, sin difusión ni discusión previas. En los procedimientos de elaboración y discusión de las propuestas impositivas es conveniente también imitar los buenos ejemplos de Canadá y Australia, países donde las propuestas preliminares -elaboradas después de intensas y amplias discusiones técnicas y políticas- se difunden a través de documentos de trabajo que son estudiados por todos los sectores interesados. Recién *después* de agotar una larga y transparente etapa de búsqueda de consensos, el Poder Ejecutivo elabora y envía los respectivos Proyectos de Ley al Parlamento. Estos procedimientos apuntan a asegurar –en los países avanzados– la seriedad técnica, la consistencia político-económica y la viabilidad de la gestión de los procesos de reforma tributaria.

Deberían estar representados en la “mesa de análisis” de la reforma los principales demandantes de los fondos públicos necesarios para sostener un proceso de desarrollo económico con equidad (creación de trabajo, previsión, asistencia social, educación, infraestructura y atención de los servicios de la deuda pública) que incluyen necesariamente a los Ministerios clave del nivel nacional y a los gobiernos provinciales.

Un proceso de reforma tributaria de alcance relevante, que respetase el enfoque sistémico necesario y los procedimientos antes expuestos, debería definirse en sus lineamientos generales para un horizonte temporal no inferior a una década (largo plazo) y con razonable precisión para un período quinquenal (mediano plazo) que incluyese el desarrollo preciso de los módulos anuales y/o bienales (según el caso) de

ejecución inmediata, para su revisión y los eventuales ajustes que exijan los nuevos escenarios emergentes y/o el propio proceso de su implementación. La vecina Chile –que acredita una exitosa experiencia reciente de más de tres lustros en el avance ininterrumpido de la administración y la política tributarias bajo administraciones democráticas– ha progresado sobre la base de horizontes de mediano plazo, quinquenales, y de revisiones anuales de la ejecución de los planes de reforma.

A modo de hipótesis preliminar, importa estimar el período de tiempo que sería necesario en Argentina desde el inicio de un proceso de reformas de este tipo hasta su puesta en marcha. Suponiendo que el proceso de diseño de la reforma se iniciase a principios del año 2006, su puesta en marcha (vale decir, el comienzo de la vigencia de sus primeras leyes) no podría ocurrir nunca antes de enero de 2008. Lo antedicho no excluye la posibilidad de que algunos cambios indispensables, sobre todo aquéllos necesarios para potenciar a la administración tributaria, intenten ser puestos en marcha en plazos mucho más reducidos. De todos modos, en una hipótesis límite alternativa una reforma de envergadura nunca podría ser puesta en marcha antes del inicio del año 2007.

Deben señalarse, por fin, tres cuestiones adicionales de gran importancia. En primer lugar, el enfoque sistémico, los procedimientos y el cronograma tentativo que acaban de sugerirse contrastan con varias de las definiciones, explícitas e implícitas, que habían sido incluidas en el último Acuerdo firmado –y luego “suspendido”– con el FMI. En segundo término, las experiencias de búsqueda de consensos políticos y sociales durante las últimas décadas no han sido fructíferas –en la mayor parte de los casos– en Argentina. La búsqueda de consensos amplios para el impulso de reformas económico-sociales de carácter crítico ha chocado, muy frecuentemente, con la escasa vocación “acuerdista” de las corporaciones que suelen representar a los intereses económicos de mayor prevalencia (y, también, con la insuperable valla que suelen plantear los problemas de representatividad de las mismas y los frecuentes conflictos inter e intracorporativos). En tercer lugar y en parte como consecuencia de lo anterior, cuanto más dilatado y “abierto” resulta el período que se dedique al diseño y debate de una reforma del tipo de la necesaria en Argentina, mayor sería el riesgo de que las corporaciones con interés en bloquearla pudieran hacer valer –con la mayor contundencia– el peso de su poder.

## II.4.- Los desafíos macroeconómicos

*“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 [de los Estados-Nación] a nivel mundial” (Alain Touraine, conferencia acerca de Argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002).*

*“¿Cabe alguna duda de que el tipo de cambio real competitivo jugó un papel crucial en los resultados de crecimiento, sector externo, sector fiscal, empleo y salarios? No me refiero exclusivamente a cada uno de ellos, sino que apunto sobre los atributos del conjunto: su consistencia y su sostenibilidad. Si al lector le quedan dudas, lo invito a comparar este conjunto con el período de tipo de cambio real apreciado” (Roberto Frenkel, “La política de tipo de cambio real competitivo”, La Nación, 22 de mayo de 2005).*

La negra profecía del agudo pensador francés –en el peor momento de la reciente crisis– no se ha cumplido aún, afortunadamente. Aunque desde una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aún la catastrófica entrevista en el año 2002 por Alain Touraine<sup>46</sup> (ver Gaggero, 2002b).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido –más allá de los errores cometidos– notablemente eficaces para asegurar la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo tres años, se ha alcanzado el nivel de actividad económica previo a la *debacle* y de continuar este rumbo –que las autoridades

---

<sup>46</sup> Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación Argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “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 [de los Estados-Nación] a nivel mundial”.

económicas confían en que podrá ser sostenido hasta el final de la presente década— en un año más podrían alcanzarse niveles de desempleo menores al 13% (sin considerar como empleados a los beneficiarios de los planes sociales *ad hoc*) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas atrás que a la heredada de la caída del año 2001. Sin embargo, completado el período de recuperación, el nivel de crecimiento y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo/producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de los desarrollos macroeconómicos del período 2002-2005 han sido: i) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y —lo que resulta especialmente importante— la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo; ii) la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria; iii) una negociación inédita con los tenedores de bonos en default y el FMI que ha permitido arribar a una reestructuración adecuada de la deuda privada externa, aspira a renegociar en términos convenientes para el país a la mantenida con los organismos multilaterales de crédito, y se niega a aceptar recetas de política que puedan comprometer la recuperación económica, los objetivos de recomposición social y la sustentabilidad de la deuda en un horizonte de mediano y largo plazo; iv) un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB; y, en general, v) la adopción de enfoques de política heterodoxos, bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los 90, que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida mucho más limitada, hacia una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” —junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis— aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario (para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e —incluso—

constituir reservas para el momento en que comience el servicio de la que acaba de ser reestructurada). El “ajuste fiscal consolidado” logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04. El nivel alcanzado en este bienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados – del orden anual promedio de 4,0 puntos del PIB, integrado por 2,4 puntos de PIB correspondientes a las retenciones y 1,6 al impuesto a los débitos y créditos (ver Cuadro 1; las primeras forman parte de los “derechos de exportación”)– ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2004 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB, ver Cuadro 1) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

Cuadro 1: Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>	<b>1,26</b>	<b>1,61</b>	<b>2,03</b>	<b>2,44</b>	<b>2,51</b>	<b>2,57</b>	<b>2,90</b>	<b>3,21</b>	<b>3,56</b>	<b>3,98</b>	<b>3,99</b>	<b>3,04</b>	<b>4,30</b>	<b>5,32</b>
Personas físicas	0,02	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,39
Compañías, sociedades de capital o empresas	0,59	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,68
A las Ganancias	s/d	0,84	1,16	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	2,10	2,11	1,39	2,28	3,40
Activos	0,59	0,37	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(:)	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20	0,17	0,36	0,28
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)
<b>Aportes y contribuciones a la seguridad social</b>	<b>4,67</b>	<b>5,39</b>	<b>5,58</b>	<b>5,40</b>	<b>4,75</b>	<b>3,95</b>	<b>3,79</b>	<b>3,69</b>	<b>3,55</b>	<b>3,40</b>	<b>3,23</b>	<b>2,83</b>	<b>2,83</b>	<b>3,07</b>
Empleados	s/d	s/d	s/d	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,81	0,61	0,63	0,62
Empleadores	s/d	s/d	s/d	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,14	2,05	1,98	2,01	2,20
Autónomos	0,23	0,30	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,38	0,24	0,19	0,24
Empleados y empleadores no identificados	4,43	5,10	5,28	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>1,28</b>	<b>0,60</b>	<b>0,16</b>	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>	<b>0,28</b>	<b>0,21</b>	<b>0,31</b>	<b>0,37</b>	<b>0,44</b>	<b>1,43</b>	<b>1,77</b>	<b>2,03</b>	<b>2,15</b>
Bienes personales	0,01	0,05	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	0,17	0,43	0,37
Créditos y débitos bancarios	0,99	0,32	(:)	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09	1,55	1,57	1,73
Otros	0,28	0,23	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,05	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>6,69</b>	<b>8,93</b>	<b>8,90</b>	<b>8,67</b>	<b>8,54</b>	<b>8,73</b>	<b>9,22</b>	<b>9,10</b>	<b>9,02</b>	<b>9,18</b>	<b>8,09</b>	<b>7,13</b>	<b>7,71</b>	<b>9,13</b>
Iva bruto	3,75	6,41	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,62	6,69	5,71	4,88	5,57	6,99
Internos Unificados														
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	2,78	2,39	1,90	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,02	2,06	2,09	2,17	2,08	2,09
Impuestos sobre servicios específicos	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28	0,09	0,06	0,05

[continúa]

[continuación]

CONCEPTO (2) [cont.]	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
<b>Sobre el comercio y las transac. internacionales</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>	<b>1,07</b>	<b>1,12</b>	<b>0,81</b>	<b>0,86</b>	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>	<b>0,83</b>	<b>0,73</b>	<b>0,64</b>	<b>2,05</b>	<b>3,03</b>	<b>3,08</b>
Derechos de importación	0,36	0,69	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57	0,40	0,59	0,71
Estadística de importación	0,14	0,26	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Derechos de exportación	0,31	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	(:)	0,01	0,01	0,01	0,02	1,61	2,45	2,32
Otros	0,21	0,07	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	(0,03)	0,03
<b>Otros</b>	<b>0,72</b>	<b>0,47</b>	<b>0,52</b>	<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,04</b>	<b>0,14</b>	<b>0,14</b>	<b>0,13</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,16</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,36	0,42	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	(:)	0,01	0,01	0,02	(:)	0,04
Régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo)	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,14	0,12	0,11	0,07	0,08	0,11
Recursos cuasitributarios	0,36	0,05	0,00	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros	-	-	-	-	(:)	(:)	0,01	0,01	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
<b>RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,64</b>	<b>18,06</b>	<b>18,26</b>	<b>18,14</b>	<b>17,15</b>	<b>16,41</b>	<b>17,13</b>	<b>17,31</b>	<b>17,47</b>	<b>17,87</b>	<b>17,50</b>	<b>16,91</b>	<b>19,98</b>	<b>22,90</b>
<b>Deducciones</b>	<b>0,05</b>	<b>0,13</b>	<b>0,35</b>	<b>0,44</b>	<b>0,44</b>	<b>0,27</b>	<b>0,22</b>	<b>0,17</b>	<b>0,20</b>	<b>0,21</b>	<b>0,20</b>	<b>0,39</b>	<b>0,36</b>	<b>0,35</b>
Reintegros a la exportación	0,05	0,13	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,39	0,36	0,35
Otros reintegros	(:)	0,00	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,58</b>	<b>17,93</b>	<b>17,91</b>	<b>17,70</b>	<b>16,71</b>	<b>16,14</b>	<b>16,90</b>	<b>17,14</b>	<b>17,27</b>	<b>17,67</b>	<b>17,30</b>	<b>16,51</b>	<b>19,62</b>	<b>22,55</b>

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

(\*) : datos provisorios

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

(2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(:): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados –vale decir, los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales- eran de algo más de 21 puntos de PIB en 2001 y ascendieron a 26 puntos del PIB en 2004<sup>47</sup>. Por último, los recursos totales consolidados –que comprenden además el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales- crecieron de 23,7 a 28,9 puntos de PIB en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por

<sup>47</sup> Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50%. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17%. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado, de un modo parcial y en el largo plazo difícil de sostener, la regresividad del sistema tributario argentino.

un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno– siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, los que deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo lazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional– que estén afectando a los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Sin entrar en mayor detalle resulta claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado– al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al cálculo “convencional” (o “corriente”).

**Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política del último trienio podemos imaginar un escenario macroeconómico para los próximos años, marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que tuviese las siguientes notas:**

- **continuidad de la política de tipo de cambio alto y sostenido, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);**
- **una política monetaria que atienda a una razonable estabilidad del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004);**
- **alcanzada la recuperación adicional posible del nivel de actividad –al presente nivel de inversión, ello ocurriría según ha estimado el Banco Central hacia fines de 2006– debería apuntarse a un proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones (del orden del 25 % del PIB), con una mayor participación de las exportaciones en el producto;**
- **significativo alivio adicional, vía las negociaciones pendientes con el FMI, en el nivel y el perfil de los pagos de la deuda pública externa, que haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal (el requisito más difícil, quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales) y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003) .**

**Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de largo plazo de sustentabilidad fiscal.** *Estas simulaciones suponen la definición de: i ) una tasa de crecimiento de largo plazo de la economía que pueda asumirse como sustentable; ii ) una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; iii ) una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; iv ) una definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y v ) la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PIB, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.*

*Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó –cuando comenzaban, en el año 2003, las negociaciones que llevaron a la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PIB a nivel nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PIB a nivel provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5 / 3 puntos de PIB (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3 % del PIB el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).*

*Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario a nivel nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PIB a mediano plazo y un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo– resultan consistentes con las premisas y los resultados preeliminares de la mencionada simulación. Por otra parte, recientes declaraciones de fuente oficial en relación con el inicio de una nueva fase de negociaciones con el FMI, hablan de un máximo del 3 % del PIB para el superávit fiscal que admitiría el gobierno argentino, en contraposición al 4,5 % demandado para el futuro inmediato (en un “sendero creciente” de mediano plazo) por el organismo multilateral que audita la economía argentina.*

*Se supone que hacia fines del corriente año (2005) se dispondría, una vez despejadas las incógnitas que plantea la pendiente negociación con el FMI, de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información actualizada, más precisa que la disponible a la fecha.*

## **CAPITULO III.- Lineamientos para una reforma**

*“Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos, o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su aplicación y determinar la cualidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración de ella” [Artículo 14º]. “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” [Artículo 16º] (“Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, Paris, 1789)*

*“Los impuestos no sólo han ayudado a crear el Estado. Han contribuido a darle forma...El tipo de impuestos y la presión tributaria son determinados por la estructura social pero, una vez que los impuestos han sido establecidos, constituyen una herramienta que los poderes sociales pueden empuñar para cambiar esa estructura” (Joseph Schumpeter, “La crisis de la imposición estatal”, 1918).*

*“Nada favorece tanto la tranquilidad social como el grito de los ricos cuando se sienten apretados por el fisco” (John Kenneth Galbraith, entrevista publicada en “Página 12”, 1994)*

### **III.1.- Los objetivos centrales**

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (Capítulo I) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (Capítulo II), **los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender** –a juicio de los autores– **los siguientes objetivos** (ver *Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a*):

#### **Solvencia fiscal**

Para alcanzar un equilibrio fiscal consolidado razonable –calculado, en principio, sin computar las inversiones en obras públicas, tal como han propuesto al FMI los

gobiernos de Brasil y la Argentina– y afrontar el peso de los servicios de un nivel de deuda pública sostenible. **Los objetivos macrofiscales de mediano y largo plazo, que deberán ser definidos por las autoridades nacionales en un marco de limitados grados de libertad, sólo podrán ser alcanzados en el campo de los ingresos a través de una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y rediseño normativo. Con el fin de elevar, en el menor tiempo posible, la presión efectiva con una menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.**

La sustentabilidad de la recaudación debería buscarse por dos caminos paralelos. Por una parte, a través del propio diseño de la nueva estructura tributaria, para mejorar la elasticidad-producto de la recaudación (vale decir, su grado de respuesta al ritmo de crecimiento de la actividad económica). Por la otra, mediante la independencia, profesionalización, jerarquización y progreso de la administración tributaria (indispensables para legitimar el sistema, asegurar mayor equidad y atenuar las oscilaciones de la recaudación).

## **Más equidad**

**Sólo podrá lograrse rebalanceando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos *generales* al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas”** (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a la ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro.

**Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o ilegítimos, para tornar más justo al sistema.** La mejora de la administración proveerá *per se*, como ya se señaló, mayor equidad.

## **Competitividad, simplicidad y transparencia**

**Estas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal reformado.**

En primer lugar, **la solvencia fiscal mejoraría, por sí misma, la situación del conjunto de las actividades económicas locales en el entorno global. Si el sendero tributario combinara, además, el aumento de la presión efectiva con una reducción de la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas) mejoraría su competitividad y tenderían a eliminarse las actuales asimetrías tributarias, que han favorecido en el pasado –y favorecen todavía- de un modo inadecuado a las actividades financieras y especulativas (y desalientan, a la vez, a la inversión productiva). La reducción del incumplimiento tributario tendrá la virtud de limitar, como se acaba de señalar, los efectos negativos de la deslealtad comercial que sufren los buenos contribuyentes. Por último, una reforma de estas características reforzaría el efecto de las políticas “pro-productivas” y “pro-empleo” que deben sostenerse tanto en el campo macroeconómico como al nivel de las políticas sectoriales.**

**En el caso de la ampliación de la base del impuesto a las ganancias, deberían ser alcanzadas las ganancias de capital y extenderse el impacto del tributo – significativamente– hacia arriba y –de modo leve– hacia abajo de la escala de ingresos. La limitación de los llamados “gastos tributarios” (en especial los de la “promoción”, que beneficia a unas pocas provincias a costa de las restantes jurisdicciones) permitiría recuperar una significativa masa de recursos (un monto que, hasta hace poco, resultaba similar al impacto estimado para las exenciones de las ganancias por inversión en títulos públicos y por colocaciones en el sistema financiero).**

**La simplicidad puede lograrse a través de cuatro caminos principales: i) la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; ii) la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios –cuando fuese necesario, ver último punto del Capítulo II, sección II.2, ver *Plan Fénix, 2005*– adoptados durante la crisis, una tarea de gran complejidad que no debería prestarse a improvisaciones (debería encararse sólo cuando fuese indispensable; en el caso de las “retenciones”, en la medida que desapareciesen los beneficios extraordinarios derivados del nivel del tipo de cambio**

real y los precios internacionales y se estableciesen modos alternativos de tributación sobre las rentas derivadas de los recursos naturales;); **iii) la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria**, limitando la heterogeneidad de las bases impositivas; **iv) regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las Pymes**; y **v) una coordinación más efectiva entre las administraciones** que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

**Los lineamientos expuestos permitirían mejorar la transparencia tributaria y el mejor control ciudadano.** De modo complementario, **debería incluirse el detalle de los “gastos tributarios” de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales y en sus informes de ejecución** (con indicación de los montos que corresponden a cada beneficiario, el grado de cumplimiento de las obligaciones pautadas de cada uno de ellos, los controles aplicados y los ajustes y sanciones eventualmente decididos).

### **Mayor correspondencia fiscal**

Debe alcanzarse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. **Procesos de reforma de esta envergadura sólo puede alcanzarse por etapas**, de modo gradual. **El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década**, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de la reformas.

Por otra parte, la descentralización tributaria implica aumentar, necesariamente, 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. La propia eliminación (o disminución del impacto) del impuesto provincial sobre los ingresos brutos tendría un específico efecto “procompetitivo” (y constituiría también un estímulo adicional a favor de la formalización del empleo “no registrado”; aunque, en ambos casos, de menor magnitud en comparación con lo que suele sostenerse ante los medios masivos de comunicación).

Los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización parecen ser entonces sustancialmente convergentes en Argentina.

## **Cambios en la gestión tributaria**

**Este es un objetivo de primer nivel. Resulta indispensable alcanzar, en el menor tiempo posible, una "masa crítica" de cambios concurrentes** (el *Programa Antievasión* del gobierno nacional constituye sólo un importante primer paso). **Debe asegurarse un salto de calidad sustancial en la gestión tributaria, de modo tal que pueda dar sustento a la ambiciosa reforma normativa que el país necesita en el campo impositivo.**

Estos cambios cruciales en la gestión tributaria demandan además, para ser eficaces, reformas en la administración estatal de muchas áreas ajenas a la AFIP y a las Direcciones de Rentas provinciales –tales como las de administración de justicia y las implicadas en los procesos que deben regular la elaboración y el control de los balances empresarios y de la constitución de sociedades, por ejemplo– y también de cambios culturales en la propia sociedad civil –por ejemplo, en las prácticas profesionales de los contadores y otros profesionales que trabajan en asesoría impositiva, auditoría y certificación de balances– (ver *Gaggero, 2002a*).

**Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización son los siguientes** (*Gaggero, 2004a*):

- **Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”): en particular, pro-Pymes; de capacitación y reconversión laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.**
- **La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para**

las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”- y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).

- Ya se han señalado más arriba los efectos benéficos esperados del logro de mayor competitividad, simplicidad y transparencia y también los asociados a una mayor correspondencia fiscal. En este último caso debe destacarse que una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales (con los benéficos efectos señalados en el primer párrafo de esta sección).
- También se han destacado anteriormente los efectos positivos que pueden esperarse de una mejor administración tributaria y, consiguientemente, de una menor evasión. El efecto combinado de esta mejora y de una simultánea caída de la imposición al consumo (y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresarial que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas Pymes más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las Pymes generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).

La reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente, sin embargo. Es paradójal que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –incluso- los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico” resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las

“personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto- que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse, sin embargo, con una reforma bien estructurada. Sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas hoy sustancialmente desgravadas deberían pasar a ser, en cambio, grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. Bajo un enfoque de responsabilidad política y social y una mayor racionalidad económica de largo plazo, también ellos se beneficiarían con la reforma.

La eliminación del sesgo “antiproductivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”.

### **III.2.- Propuestas específicas de reforma**

Las recomendaciones más específicas que pueden sugerirse para satisfacer los objetivos previamente explicitados se desarrollan a continuación (ver *Gaggero y Gómez Sabaini, 2002*, y *Gaggero, 2004a*). Resulta obvio que, en muchos casos, se presentan en materia tributaria dos o más opciones para intentar satisfacer uno o más objetivos y que, en una visión más integral, el menú de posibles instrumentos abre múltiples posibilidades de reforma que no corresponde, ni sería posible, agotar en el bosquejo que sigue. El mismo sólo aspira a contribuir al debate necesario, ofreciendo opciones que los autores consideran practicables y convenientes, y a ayudar a abrir la senda del debate acerca de los cambios que se juzgan ineludibles.

#### **Impuesto a las Ganancias**

*El peso de la recaudación debería tender a descansar en porcentajes crecientes, como objetivo a mediano y largo plazo, en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. En otras palabras, resulta 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 (las que benefician a determinadas personas, físicas o jurídicas) y objetivas (las que alcanzan, de modo general, a operaciones u actos) que evite los tratamientos diferenciados injustificados 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 una disminución paulatina del peso relativo del tributo sobre las sociedades y, consecuentemente, sobre los consumidores y/o proveedores en los que aquéllas podrían trasladar la carga final del tributo (cuando la estructura de los mercados lo permite). Para ello resulta indispensable, en un contexto de fuertes necesidades fiscales, la ampliación de la base imponible y la generalización del tributo, de modo 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 sin legitimidad alguna que pueda darles sustento. Se ha observado ya que, en la evolución histórica del impuesto a las ganancias, el mismo ha sido vaciado de contenido sustantivo a lo largo de sucesivas modificaciones. Su base imponible potencial ha sido reducida fuertemente y aún en los campos que formalmente permanecen gravados existen tantas posibilidades de elusión que la estructura formal del tributo impide lograr los objetivos que el mismo debe proveer en toda estructura impositiva moderna. Esta nivelación es, asimismo, un prerequisite para mejorar el nivel de recaudación y la propia administración. En consecuencia, la reforma no debe ser vista sólo como un problema de rediseño de la estructura tributaria, sino también –esencialmente– como un problema ligado a la necesidad de maximizar el cumplimiento tributario y la eficiencia administrativa. Una vez que la base del impuesto lograse ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo– 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:

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 (denominado sistema de “integración parcial con acrecentamiento”<sup>48</sup>);

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 de los 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 de las emisiones futuras;

iv) revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20° de la Ley del Impuesto, a fin de derogar buena parte las exenciones subjetivas y objetivas, para darle globalidad al tributo y recorrer el camino para la efectiva aplicación del impuesto sobre los ingresos percibidos por todos los miembros del Poder Judicial<sup>49</sup>;

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<sup>50</sup> y una marginal máxima del orden del 42%, 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

<sup>48</sup> Que permite considerar al impuesto pagado por las empresas como un crédito o “anticipo” del tributo que, en definitiva, corresponda al accionista (mecánica hoy innecesaria debido a que la alícuota que pagan las empresas, 35%, es idéntica a la alícuota marginal máxima que deben tributar las personas físicas).

<sup>49</sup> Debe destacarse, sin embargo, que algunas exenciones deberían mantenerse, varias de ellas por razones obvias; son los casos de las actividades estatales y de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza, por ejemplo.

<sup>50</sup> La estructura de alícuotas vigente al 2005 es la siguiente:

Renta neta imponible acumulada		Pagarán		
Más de \$	A\$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	10.000	0	9	--
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	en adelante	28.500	35	120.000

Esta estructura estaba vigente antes del derrumbe de la convertibilidad y no ha sido modificada en los últimos años, a pesar de las variaciones verificadas en los niveles de ingreso de muchos contribuyentes. La propuesta de los autores supone ajustar debidamente los tramos de ingresos de la actual grilla.

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 (de modo tal de intentar asegurar un mismo nivel de tributación sobre el accionista residente y el no residente y, además, evitar ceder recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros);

vi) aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 25 % para un primer nivel de utilidad neta y del 35 % para los montos de utilidad que excedan a los valores del tramo anterior en una primera fase (y del 20% y 30%, respectivamente, en una segunda etapa), a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas e introducir un estímulo específico a favor del empleo (y su adecuado registro) dado el gran peso que las Pymes tienen en la generación de trabajo (ver la cuestión de la imposición a pequeñas empresas y sectores de la “economía social” más adelante en recuadro, al final de esta Sección);

vii) establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con 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;

viii) dada la acentuación de la concentración de la renta producida como consecuencia de la crisis, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos implicada, debería restablecerse durante la transición el impuesto personal a las altas rentas que estuvo vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000, o un tributo de similar impacto;

ix) aplicar una sobretasa cuyos fondos deberían destinarse a las provincias sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional (en coordinación con la reforma necesaria al régimen de coparticipación). En una segunda fase, esta sobretasa sería directamente gestionada por las provincias. 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 recaudado en un principio, como se señaló, por la administración tributaria nacional y su producto remitido 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, y otros. De esta manera se lograría 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, y otros.*

*Debería estudiarse, además, la posibilidad de tratar de modo diferencial a las utilidades gravadas de las sociedades de capital según sean distribuidas o reinvertidas, de modo de premiar a la acumulación de capital productivo.*

*Por último, debería estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para comenzar la sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” –ver último punto del Capítulo II, sección II.2–, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo y de la necesaria*

tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos (ver “Retenciones sobre las exportaciones”, más adelante).

#### **RECUADRO 1**

##### **Monotributo y Pymes: una mejor simplificación tributaria es posible (y necesaria)**

El desarrollo de normas tributarias que, como mínimo, compensen parcialmente la discriminación negativa que sufren las Pymes y, deseablemente, avancen hacia el estímulo de su nacimiento y desarrollo es común tanto entre las naciones avanzadas como en la economías de desarrollo intermedio (Brasil y Chile, entre otras). Lo usual es que estos regímenes *ad hoc* distingan, por una parte, entre microempresas y Pymes y, por la otra, se diseñen para cada uno de los tributos relevantes (IVA, Ganancias, patrimoniales, contribuciones previsionales).

En Argentina, en opinión de los autores, se ha avanzado muy poco (y con errores) en este campo. Subsisten todavía, por una parte, normas que castigan y desalientan a las Pymes en muchos impuestos (en especial, en Ganancias e IVA). La relativamente reciente introducción de un impuesto único (el Monotributo) para intentar facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de este tipo de empresas ha mostrado, por otra parte, serias imperfecciones y no tiene –además– antecedentes internacionales relevantes. En los países exitosos los tratamientos especiales para las empresas de menor tamaño son diseñados *para cada tributo*. No se apela a *mecanismos simplificadores únicos (“omnicomprensivos”)* porque éstos no pueden contemplar de modo adecuado las especificidades de cada instrumento tributario ni tampoco, las de los distintos sectores de actividad implicados (comercios muy diversos, servicios variados, pequeña industria, profesionales).

Entre las medidas usuales en los países antes mencionados, se destacan : i) las alícuotas reducidas en la imposición sobre los beneficios de las sociedades y las ganancias de las personas físicas; ii) la simplificación de las reglas contables para el cálculo de las ganancias; iii) la imposición “estándar” (o por módulos, del tipo de la “patente” o las “escalas” del “monotributo”); iv) las deducciones especiales para amortización; v) la fijación de umbrales de inscripción altos en el IVA y la reducción de pagos (y de su frecuencia); vi) la simplificación del modo de cálculo del IVA; y vii) la

imposición de niveles de imposición mínima elevados en los tributos a la transmisión gratuita de bienes (herencias). Los países avanzados no han acotado en los últimos años estos regímenes especiales (que tienen costo fiscal), a pesar de la universal tendencia a la reducción de las promociones y las desgravaciones que ya lleva unas dos décadas.

En comparación, la Argentina está muy demorada en la necesidad de encarar de modo integral y efectivo la cuestión de las Pymes y las microempresas, en un escenario caracterizado por una altísima y persistente desocupación que demanda la atención especial de un segmento tan importante para la generación y el sostenimiento de puestos de trabajo como las Pymes y también la consideración de las facilidades que deberían brindarse al incipiente sector de la “economía social” (para el cual son importante las microempresas, el sector cooperativo y otras formas asociativas empresarias “no convencionales”). La cuestión no se agota en lo normativo. Una pregunta relevante a responder es ¿ qué simplificar ?:

- ¿ Los procedimientos administrativos y los trámites asociados al cumplimiento tributario y su control, al nivel nacional ?. Muy poco se ha hecho en este plano y con deficiencias (en el diseño del Monotributo, ya se lo ha señalado).
- ¿ Los mismos procedimientos en los restantes niveles de gobierno (provincias y municipios) ?. Aún menos es lo realizado –con algunas excepciones– a pesar de la gran baja de costos implicada para las micros y Pymes.
- Además de lo anterior, ¿ debería asegurarse la eliminación de las duplicaciones impositivas, impulsando una virtuosa coordinación tributaria federal (normativa y gestional) de modo que, para un mismo nivel de presión fiscal, fuese más fácil y menos oneroso el cumplimiento?. Nada relevante se ha hecho aún en este plano (el camino hacia el rediseño tributario federal no ha comenzado a transitarse; ver Capítulo II). El avance posible en estos tres primeros planos permitiría reducir la evasión en los tres niveles de gobierno (al alentar el cumplimiento voluntario), eliminar asimetrías competitivas y también mejorar la productividad de las Pymes, las microempresas, el “sector social” y el conjunto de la economía.
- Sin perjuicio de las tareas precedentes, ¿ resulta conveniente además facilitar el cumplimiento tributario de las Pymes a partir de una reducción de la presión nominal y/o efectiva a las que están hoy sometidas ?. La muy alta presión sobre los consumos vigente en la Argentina las perjudica relativamente más que a las empresas de mayor tamaño, debido –entre otras razones– a que la Pymes están mucho más orientadas hacia el mercado interno. También sufren discriminación

en Ganancias (por la relativamente alta alícuota fijada a todas las empresas, sin distinción de tamaño y como consecuencia de otras distorsiones). Y han soportado una mayor carga relativa en algunos impuestos “discutidos” (como Ganancia Mínima Presunta). Superar estos tratamientos discriminatorios supone modificar parcialmente las estructuras tributarias para aliviar la carga que hoy soportan.

- Por último, se podría apuntar además a cambios en la administración tributaria que también alivien relativamente la presión (del control y la fiscalización) que se ejerce sobre las Pymes, en relación con la que se aplica sobre otros tipos de empresa o contribuyentes (personas físicas de alta capacidad contributiva, por ejemplo). Respecto de esta cuestión, en los años que precedieron a la crisis final de la convertibilidad ha sido bastante habitual el *show* de impacto mediático (operativos masivos “de calle” sobre los segmentos de pequeños contribuyentes) antes que el serio diseño y ejecución de programas de control y fiscalización que se ocupen de modo equilibrado de todos los segmentos de contribuyentes (de acuerdo, obviamente, a su interés fiscal relativo). Por otra parte, el desproporcionado énfasis en el control del IVA en aquél período puso sobre las Pymes una presión relativa superior a la que hubiese resultado de un adecuado control de todos los tributos (en especial, Ganancias y los patrimoniales, sustancialmente desatendidos). En tercer lugar, los “sistemas automatizados” vigentes para la intimación, embargo y juicio parecieron tenerlas también como objetivo principal.

Los últimos dos planos de reforma mencionados importan cambios mayores, difíciles de implementar, pero igualmente indispensables. La secuencia más conveniente de cambio sería ir desde los administrativos (muchos de ellos pueden hacerse en plazos cortos) a los normativos, que normalmente requieren de más tiempo para su diseño y puesta en marcha (sobre todo porque implican en muchos casos a los tres niveles de gobierno).

El programa de cambio tributario para las Pymes podría ser entonces uno de dos fases: i) la primera, apuntaría a lograr un “salto de calidad” en la gestión tributaria (que cuide no “asfixiarlas”); y ii) luego, una segunda que impulse el proceso de reformas normativas (con cierto consenso previo, previsibilidad y de acuerdo a secuencias de cambios plurianuales programadas), que apunte al cambio estructural.

El drama de las Pymes que han subsistido a la crisis de los últimos años es que necesitan que las discriminaciones negativas que sufren sean eliminadas sin demora. En particular, las Pymes relativamente cumplidoras de sus obligaciones tributarias necesitan que no se demore la reforma estructural; el presente “premio” a la deslealtad empresaria que cobran sus competidoras evasoras es hoy demasiado alto. Parece necesario entonces no demorar más estas reformas, con la urgencia que reclama la situación de estas empresas y el objetivo clave de estimular la creación y regularización de empleo.

### **Retenciones sobre las exportaciones**

*Los actuales derechos a la exportación constituyen un tributo “extraordinario” que permite manejar –en el actual escenario macroeconómico- un espectro diferencial en materia de tipos efectivos, favoreciendo la diversificación de las ventas externas. Las “retenciones” operan además en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del estado y de circunstancias del contexto externo). Este tributo parece llamado a subsistir por un largo período de tiempo, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su eventual disminución o eliminación deberán estar estrechamente vinculadas, entonces, a la evolución de la ecuación (costos de producción) / (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a la futura reforma tributaria (que deberá balancear las cargas en la eventualidad que deban ser reducidas o eliminadas). Los reclamos que las descalifican por “distorsivas” sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de la de los propios sectores involucrados y del severo aumento de la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría.*

*Debería finalmente estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para el inicio, de una sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” respecto de algún producto o sector de actividad, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las*

*ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo (y también la subsistencia de una tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos).*

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

### **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:*

*i) 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;*

*ii) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos;*

*iii) 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);*

*iv) 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;*

*v) destinar a las provincias la recaudación adicional pero acordar, como contrapartida, que sus administraciones tributarias colaboren 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 tributaria provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir un correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.*

*En lo inmediato, debería ser ajustadas las valuaciones de los bienes inmuebles, que han quedado totalmente desactualizadas como consecuencia de la crisis y su impacto inflacionario. Con el agravante de que la equidad horizontal –vale decir, la que resulta de asegurar un mismo trato impositivo a personas que se encuentran en idéntica situación, tal como prescribe la doctrina fiscal y la Constitución Nacional– resulta seriamente afectada en muchos casos (por ejemplo, los de las unidades nuevas vendidas a precios actualizados con posterioridad a la crisis respecto de sus equivalentes valuadas con anterioridad a la crisis).*

*Un último tema de gran relevancia es de los activos de residentes en el exterior que tributan hoy de modo marginal en el país. Es este un complejo pero ineludible problema, que debe integrar la agenda relevante para una reforma tributaria, por una doble razón: el estado argentino no resultará totalmente creíble, por un lado, si no logra una gestión económica y un control fiscal tales que eviten a futuro la fuga de capitales ligada a la evasión interna; y, por otra parte, no habrá posibilidad de establecer cargas equitativas en el esfuerzo necesario para asegurar el pago de los servicios de la deuda pública reestructurada si no se logra que los activos de argentinos radicados en el exterior terminen tributando al fisco. Ambos temas deberían haber formado parte, de modo ineludible, tanto de la agenda de las discusiones mantenidas con acreedores y el G7 por la renegociación de la deuda externa como de las tratativas económicas que mantiene el país y el Mercosur con los bloques de los países desarrollados (EEUU y EU). La incorporación de estas importantes cuestiones a la agenda de discusión relevante con los grandes bloques económicos y los organismos internacionales dependerá tanto de la voluntad nacional de hacerlo –más allá de las dificultades y oposiciones que ello conlleve– como de la superación de la presente impasse en la consideración internacional de temas globales tales como el de los “paraísos fiscales” y la armonización tributaria debida a la firme oposición al progreso de esta agenda sostenida por la actual administración de los EEUU.*

## **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 (Capítulo I, sección I.5), cuando se sabe que bajo ninguna circunstancia el objetivo principal de este tipo de tributación es el de impulsar el nivel de la recaudación global. Su restablecimiento encuentra amplia justificación por razones de equidad, de justicia distributiva y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen un sistema tributario. Asimismo, desde el punto de vista de la gestión administrativa de los restantes tributos patrimoniales y de rentas, la existencia de este tributo facilita los mecanismos de control (al aportar información patrimonial de suma utilidad). Por otra parte, la aplicación del mismo por parte de los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de la imposición patrimonial, que terminaría descansando totalmente en aquéllos a largo plazo.*

*De hecho algunas provincias, en particular la Provincia de Buenos Aires, han sancionado en los últimos años leyes para incorporar este tributo a su estructura tributaria. Pero en ningún caso las mismas han tenido aplicación efectiva; están pendientes las reglamentaciones necesarias para su entrada en vigencia, sólo posibles cuando hubiese un acuerdo general –interjurisdiccional– acerca de su reimplantación.*

*Es necesario que el tributo, al implementarse, 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; la progresividad del tributo se lograría a través del efecto de la exención indicada.*

## **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 todavía disminuida –aunque en mucho menor medida que en el pasado– por los pagos realizados respecto a otros tributos, que son efectuados a cuenta del IVA. Este sistema quita transparencia y atenta contra el efecto recaudatorio del mismo, y por ello debe eliminarse totalmente. Si se considerase necesario mantener un subsidio en beneficio de un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.*

*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 (información a 2002). En este sentido, resulta conveniente 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 –marginamente– sectores de mayores niveles de ingreso<sup>51</sup>.*

*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. Medidas de este tipo han sido estudiadas durante los últimos años –al menos a fines de 1999, durante el gobierno de transición de 2002-2003 y en el año 2004– y reiteradamente descartadas por su costo fiscal (que no resulta tan significativo, sobre todo si se los compara con otras sí efectivamente adoptadas y que han beneficiado a sectores empresarios) y, últimamente, porque se considera que los sectores empresarios involucrados en la rebaja no trasladarían la misma a los consumidores (un argumento difícil de sustentar seriamente desde el sector público, en una*

---

<sup>51</sup> El impuesto no debería alcanzar, además, a las actividades de educación y salud, como sucede en la mayor parte de los países más avanzados. En Argentina, la educación no está alcanzada, en tanto que la salud sí lo está, de modo parcial.

*perspectiva de mediano plazo, debido a la necesidad ineludible –si fuera el caso– de actuar en los mercados no competitivos por razones distintas de la política tributaria).*

*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 (ver una alternativa “de mínima” propuesta para su instrumentación en recuadro, al final de esta sección). Esta iniciativa es específicamente pro-mercado interno y pro-empleo, debido a la verificada mayor capacidad relativa para crear empleo que tienen las actividades económicas orientadas al consumo interno masivo.*

*A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberán evaluar, además, los modos alternativos posibles de reducir la tasa del 21% actual, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Una tasa general máxima razonable de mediano plazo sería una del orden del 18 %, nivel similar al medio vigente en los países desarrollados (en los que menos presión ejercen a través del IVA muestran tasas generales del orden del 15/16%). 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 necesaria sustitución del impuesto a los ingresos brutos –ya sea por un IVA provincial o por un tributo alternativo sobre los consumos– a un nivel conjunto de recaudación que, en la primera etapa de reformas al menos, esté por debajo del actualmente resultante de 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 incluirían 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 el gobierno ha adoptado recientemente la adecuada decisión de eliminar totalmente del ámbito del impuesto la categoría de “responsables no inscriptos”. Restaría reducir –aún más que lo recientemente hecho– alguno de los topes máximos que limitan la categoría de “Monotributista” (ver propuestas referidas a los pequeños contribuyentes y la “economía social” en recuadro, en la sección dedicada al Impuesto a las Ganancias).*

*Igualmente importante es, por último, no olvidar 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 deberían atender las cuestiones de equidad en el impuesto a través del tratamiento diferencial para aquellas necesidades consideradas meritorias (y obviamente, a través de la máxima reducción posible de su alícuota general, como ya se destacó).*

*En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, esto 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 este propósito y los resultados logrados hasta el momento con esta práctica se pueden señalar como altamente distorsivos y contradictorios con la propia característica principal del impuesto en el resto del mundo (la de instrumento altamente eficaz de recaudación). Debe destacarse, que recientemente –después de la última crisis– el Congreso Nacional ha promulgado medidas que volvieron a extender el impacto de estos regímenes a pesar de lo antedicho y las sobradas pruebas existentes acerca de las distorsiones adicionales que se derivan de su muy imperfecta administración.*

*Se aconseja entonces estudiar la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando los montos otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos, o a través del otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera fuese el mecanismo elegido, sólo debería concretarse luego*

de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y vigentes.

En síntesis, la reforma propone eliminar los pagos a cuenta en el tributo, terminar con el uso del mismo como instrumento promocional y ampliar el contenido de protección social sobre ciertos bienes, todo ello en consonancia con el objetivo de lograr una reducción de la alícuota general del impuesto (que permita además su vinculación con el "IVA provincial" ó un sustituto alternativo, de modo de facilitar la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos).

## **RECUADRO 2**

### **Una propuesta "de mínima" para aliviar la carga del IVA sobre los alimentos básicos**

Un reciente trabajo (PEEA-UCA, 2003) ha planteado una "Propuesta de reducción de la alícuota de IVA para productos alimenticios sensibles", que puede definirse como una valiosa contribución que apunta a la disminución de la carga del impuesto sobre los sectores de la población de menores recursos para un limitado número de alimentos básicos.

La propuesta analiza el impacto económico de una reducción de la alícuota del IVA, del 21% al 10,5%, para una serie de productos alimenticios que los autores denominan "sensibles al consumo" y relevantes en la canasta básica de consumo de la población de menores recursos: lácteos, farináceos, yerba mate y aceites.

Los objetivos declarados de los autores de la propuesta son los de "mejorar el ingreso de la población más careciente, lograr un cambio cualitativo en la calidad sanitaria de los alimentos, y avanzar en una mayor eficiencia del sistema tributario, a partir de un crecimiento de la actividad formal". Su aplicación brindaría además "beneficios fiscales y productivos para la economía" en el mediano plazo.

Los bienes seleccionados se definen como "críticos para la alimentación de la población". Si bien habría un costo fiscal de alguna significación, se esperan impactos positivos que lo atenuarían. Por una parte, se lograría una reducción de la evasión,

que en algunas de las cadenas de actividad implicadas ronda el 50 %. Por la otra, el aumento del ingreso disponible de los sectores indigentes y pobres sería totalmente volcado a consumos alternativos, con el consiguiente impacto económico y fiscal. Los autores estiman además que, para el conjunto de la población, el 70 % del aumento del consumo disponible que se lograría sería volcado a mayor consumo (con el consiguiente estímulo de la actividad económica y los ingresos fiscales).

El costo fiscal final de la medida propuesta, medido para el 2003, sería del orden de los \$ 380 millones/año, algo menos del 1,8 % de la recaudación del IVA y del 0,5 % de los ingresos totales de la AFIP.

En cuanto al impacto esperado sobre la base de la pirámide social –asumiendo el total traslado a precios de la medida tributaria, un supuesto en principio razonable a mediano plazo-, se estimó que supondría sacar a unas 51.000 familias y 235.000 personas del nivel de indigencia. Los autores concluyen que “en función del bajo costo fiscal relativo, tanto en relación a la recaudación del IVA como a la total –limitado al corto plazo, pues en el mediano plazo se diluye- como a las mejoras de poder adquisitivo de los sectores menos favorecidos de la población, las ventajas de la propuesta, en términos de mayor bienestar agregado, son más que evidentes”.

Cabe agregar, finalmente, que los autores consideran que es conveniente ampliar el número de alimentos básicos alcanzados por una medida de este tipo. Hacia fines de 1999, una propuesta algo más ambiciosa elaborada –aunque no adoptada, finalmente- por los equipos técnicos que asumieron la responsabilidad de la gestión de la política tributaria durante la primera etapa del gobierno de la Alianza “costaba” al fisco en el corto plazo unos \$ 500 millones a moneda de hoy (mediados de 2005).

## **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 mejoraría 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 deberían 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*

*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 ser alcanzados con estos impuestos 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 una producción “ficticia” 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. En tal caso será necesario limitar al máximo, tal como se señala en la sección respectiva.*

*Debe destacarse –finalmente– que las autoridades nacionales han comenzado a actuar correctamente en el caso de estos impuestos, al no renovar a su vencimiento las sucesivas normas que limitaron su alcance durante los años de la convertibilidad. De este modo ha comenzado aumentar “silenciosamente” su peso relativo en la imposición (aunque de un modo todavía muy limitado).*

## **Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios<sup>52</sup>**

*Resulta el tributo “extraordinario” más cuestionado en el presente. Bajo ciertas condiciones resulta aconsejable, sin embargo, la continuidad de su aplicación ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos y provee al fisco, con relativa facilidad, una importante masa de recursos. Las alícuotas aplicadas en Argentina son, sin embargo, muy altas y desestimulan de modo evidente el necesario avance de la bancarización en Argentina. Se sugiere, por lo tanto, que la tasa a aplicar en el futuro inmediato no supere el 0,4 %, un nivel similar al vigente en el Brasil.*

## **Imposición sobre los Combustibles e Hidrocarburos**

### **Combustibles**

*En la imposición sobre los combustibles, resulta conveniente balancear –en la mayor medida posible– los regímenes tributarios de la nafta y el gas-oil, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que subsiste, a pesar de las correcciones ya practicadas a favor de este último; debe procurarse 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 esto se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (se usan como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos, pero aún mas sensible es el tema de su incidencia en los costos del transporte público y de cargas). Si bien en los últimos años se ha adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión inducida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.*

*Si bien el tratamiento diferencial según zona geográfica será analizado más adelante, al considerar el tratamiento de los sistemas de promoción, debe destacarse aquí la necesidad nivelar paulatinamente la estructura impositiva a fin de evitar estas distorsiones (las cuales, necesariamente, llevan a situaciones que estimulan la evasión impositiva). Al respecto, debe considerarse que no sólo en la imposición a los combustibles sino también en el ámbito tributario en general, el control de las*

---

<sup>52</sup> Un análisis más detallado del impuesto se desarrollará en el capítulo IV.

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.

## Hidrocarburos

El muy limitado alcance federal de la imposición sobre los hidrocarburos, constituye una cuestión central y compleja. La misma merece un estudio específico que desborda el alcance de este trabajo y no puede además desvincularse de las soluciones definitivas que se adopten para una adecuada regulación del sector energético. Ya se ha señalado antes el bajo nivel de imposición que se aplica en Argentina a la renta del sector de los hidrocarburos. Existen algunos interesantes trabajos preliminares de especialistas energéticos acerca de esta cuestión, que establecían hipótesis acerca de la aplicación de “retenciones móviles a las exportaciones petroleras” –antes de la adopción de decisiones oficiales en esta materia, al comienzo del segundo semestre de 2004– y también ajustes en el actual nivel de regalías, muy bajo en una comparación internacional (ver Recuadro 3, a continuación). Una más eficaz aplicación de medidas de este tipo tenderían a mejorar la competitividad de las actividades productivas internas –y de distribución y comercio– y a proteger los presupuestos de las familias de menores ingresos, sobre todo en un contexto como el presente (mediados de 2005), caracterizado por precios internacionales crecientes y volátiles de los hidrocarburos. Constituirían, entonces, iniciativas pro-mercado interno y pro-exportadoras (de actividades con valor agregado local de alguna relevancia) y, en definitiva, pro-empleo.

### **RECUADRO 3**

#### **"Retenciones móviles" sobre las exportaciones de hidrocarburos**

**3.1.- Evaluación de un sistema de retenciones móviles sobre las exportaciones de crudo, crecientes según bandas del precio internacional de referencia para operar en el mercado interno (Kozulj, 2004).**

#### **Hipótesis y resultados**

Durante un largo período las retenciones han sido del 20% del ingreso para las exportaciones de petróleo (sin aplicarse las de gas) y muy recientemente fueron aumentadas al 25 % (incorporándose el gas primero con una retención del 5 % y

finalmente con una del 20 %). Aquí se presentará la hipótesis de un sistema con alternativas y se evaluará de modo muy preliminar su impacto (en interacción con el impuesto sobre las ganancias). La simulación se efectúa sobre valores aproximados de producción y precios reales sólo respecto del crudo.

Se denomina *caso base* a la situación previa a los últimos ajustes de las retenciones (vale decir, con las del crudo al 20 % y el gas desgravado; de todos modos, las conclusiones básicas del análisis resultan válidas para la presente situación), para el cual se supone una producción anual del orden de los 43,5 millones de m<sup>3</sup>/año, de los cuales alrededor de 30,5 millones de m<sup>3</sup>/año al año se destinan al mercado interno y 13 millones de m<sup>3</sup>/año al mercado externo. El precio neto de retenciones rondaría en el *caso base* los 27 dólares por barril. Con ello, y suponiendo un costo de producción medio de 12 dólares por barril, las empresas percibirían en tal caso beneficios netos del orden de los 2.700 millones de dólares y los ingresos fiscales constituidos por el impuesto a las ganancias y las retenciones serían del orden de los 2.000 millones. Los datos de costos medios e ingresos fiscales consecuentes, así como los beneficios empresarios son conjeturales dado que no ha sido posible realizar una calibración fina del punto de partida *real* o de lo que se denomina *caso base*. De todos modos, a los fines de analizar los efectos de un sistema de retenciones móviles el análisis resultaría válido.

En la *alternativa 1* se supone un nivel creciente del porcentaje de retenciones acorde al incremento del precio internacional. Se parte de un precio piso de 18 dólares por barril al que se le aplica el 20% vigente hasta hace poco tiempo, lo que implica un “piso” de 14 dólares por barril. Es de recordar que este precio rigió en 1994 y que en 1998 fue de 12 dólares.

Desde un punto de vista conceptual este instrumento produce dos efectos: i) estabiliza los precios internos en un orden de 14 a 22 dólares por barril para precios internacionales cuya gama es de 18 a 45 dólares por barril; y ii) genera una situación casi neutra para los ingresos fiscales totales debido a que los mayores ingresos provenientes de las retenciones se compensan con la disminución de los ingresos provenientes de impuestos a las ganancias si estos se mantuviesen fijos en un 35 % y si las empresas declararan costos estables al margen de la variación de precios (lo que debería ser investigado).

En la *alternativa II*, se establece un sistema de retenciones similar, pero los costos resultarían auditados por un ente independiente que logra establecer un costo medio de producción de 9 dólares por barril. En este caso, al beneficio de estabilización de precios internos se sumaría un ingreso fiscal adicional, dado que los ingresos provenientes del impuesto a las ganancias crecerían (como consecuencia de una hipotética mayor transparencia en los costos reales y de la reducción de la evasión encubierta).

**Cuadro 1 - Resultados de las simulaciones.**

Precio internacional (u\$/bl)	Precio interno (u\$/bl)	Caso Base (ingresos en u\$)		Alternativa I		Alternativa II	
		Beneficios netos	Ingresos Fiscales	Beneficios netos de las empresas respecto al caso base	Ingresos Fiscales respecto al caso base	Beneficios netos de las empresas respecto al caso base	Ingresos Fiscales respecto al caso base
17.5	14.0	355.871	479.057	100%	100%	250%	160%
19.3	15.4	604.981	641.937	89%	99%	177%	144%
21.2	16.9	879.002	821.104	82%	99%	143%	134%
23.3	18.6	1.180.425	1.018.189	77%	98%	122%	126%
25.6	20.5	1.511.990	1.234.981	72%	97%	107%	121%
28.2	22.5	1.876.712	1.473.453	67%	97%	96%	116%
31.0	24.8	2.277.906	1.735.772	63%	96%	86%	113%
34.1	27.3	2.719.219	2.024.323	58%	96%	77%	110%
37.5	30.0	3.204.664	2.341.729	52%	95%	69%	107%
41.3	33.0	3.738.653	2.690.876	47%	94%	61%	105%
45.4	36.3	4.326.041	3.074.937	40%	94%	53%	103%

Fuente: Kozulj (2004)

El ejercicio muestra cómo un esquema de retenciones móviles tendería a repartir la renta petrolera apropiada por los productores privados y el estado de un modo progresivo a favor de este último a medida que los precios internacionales suben en el mercado mundial, resguardando a las empresas de falta de rentabilidad. Nótese que en cualquiera de las alternativas para escenarios de precios por encima de los u\$ 17,5 por barril las empresas obtendrían una proporción decreciente respecto al esquema supuesto de retenciones fijas, pero creciente de todos modos en términos absolutos (ej. si el precio fuera de 45,4 u\$/barril. las empresas productoras privadas

obtendrían beneficios del orden del 40% al 53% al que correspondería si el sistema de retenciones móviles no fuese implementado. En cambio la proporción recibida por el estado variarían en una proporción menor estimada entre el 94 y 103% para ese escenario de precios).

### ***Dificultades y costos***

Se vinculan con las leyes vigentes, los “derechos adquiridos”, el peligro de desabastecimiento y los eventuales juicios internacionales que pudieran impulsar las empresas involucradas. Esto debería ser analizado por juristas a la luz de los cambios de leyes pasadas y lo establecido en la propia Ley de Hidrocarburos. La conducta de restricción de la oferta en un oligopolio concentrado y la emergencia nacional podrían justificar la alteración de las “reglas de juego” heredadas de la década del 90, en especial si existieran operadores con interés en expandir sus actividades bajo las hipotéticas nuevas “reglas de juego”.

### ***Beneficios***

Desde el punto de vista macroeconómico se lograrían menores precios finales, una estabilidad razonable frente a la usual volatilidad de los precios del crudo y se aseguraría también que una parte de la renta petrolera retorne como inversiones de riesgo necesarias para incrementar las reservas. Esta hipótesis resulta además compatible con la recreación de una empresa petrolera estatal.

### ***Regalías***

La Argentina presenta uno de los niveles (porcentaje) de regalías más bajos del mundo.

Si bien en el pasado se ha considerado la posibilidad de la reducción de las regalías como una forma de atraer inversiones de riesgo la práctica concreta muestra –en la experiencia argentina– la debilidad teórica de este argumento, en un mundo globalizado donde las empresas pueden obtener rentas en algunos mercados emergentes –relacionadas principalmente con el manejo de los aspectos regulatorios y de jurisprudencia a su favor– y realizar las inversiones relevantes en otros con mayores perspectivas geológicas y estratégicas.

La aplicación de regalías al 12% -el límite que permite la Ley vigente- produciría un ingreso adicional anual del orden de los 370 millones de dólares en el *caso base*.

### **3.2.- El esquema de retenciones móviles hoy vigente en Argentina (según Resolución 532/ME) y el sistema de cálculo de regalías.**

Tras las propuestas presentadas, el gobierno nacional, sobre la base de argumentos semejantes a los desarrollados en el Recuadro precedente, y la decisión del Ministerio de Economía ulterior de aplicar un sistema de retenciones móviles se promulgó la Resolución 532/ME. En ella se estableció una escala según la cotización del crudo "West Intermediate" Texas (WTI) en el mercado de Nueva York de cada día, que se presenta a continuación:

- Hasta 32 dólares, la retención se mantiene en el 25 por ciento;
- De 32 a 34,99, será del 28 por ciento;
- De 35 a 36,99, del 31 por ciento;
- De 37 a 38,99, del 34 por ciento;
- De 39 a 40,99, del 37 por ciento;
- De 41 a 42,99, del 40 por ciento;
- De 43 a 44,99, del 43 por ciento;
- A 45 dólares o más se fijan retenciones del 45 por ciento.

Por otra parte, la fórmula vigente para la fijación de regalías –considerando el caso de la Provincia de Neuquén– establece lo siguiente:

- Las regalías destinadas a la Provincia son discriminadas según el crudo se venda al mercado interno o al externo. A la fecha, los precios del mercado interno se obtienen de esta forma  $[(WTI - 0,5) * 0,80 / 0,98]$ , en el caso en que el WTI se halle por encima de 36 u\$s/barril. Para el crudo que se comercializa por debajo de 36 u\$s/barril, la fórmula es  $[(WTI - 0,5) * 0,86 / 0,98]$ . Para las exportaciones el descuento es de 1,5 u\$s/barril<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> El valor del numerador (0,80 y 0,86) es el que se comienza a aplicar por el impacto de las retenciones y que en un primer momento era de 0,90. El valor 0,98 se refiere a un impuesto. Estas son las fórmulas que utilizan las refinadoras.

Una vez calculado el precio, se descuentan gastos de tratamiento (hasta Abril/2004 era del 3% del precio y en la actualidad es de 1% [Res S.E.N°435]), flete y +/- Ajuste por calidad del crudo según °API. El flete promedio ronda los 14-15 \$/m3.

Resulta conveniente aclarar que las transacciones entre los productores y las refinadoras no integradas se realiza según acuerdos de precios. Para este ejercicio se ha considerado un precio neto de regalías del orden de u\$s 29 a u\$s 26,7 por barril, según el nivel de precios internacionales, en tanto que las regalías se fijan sobre el precio del WTI. Las cantidades en este ejercicio, a diferencia del preliminar efectuado en el año 2003, corresponden al año 2004 y se considera el crudo procesado como “mercado interno” y la diferencia entre producción y crudo procesado como “exportaciones”, según los datos del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG). Para el caso de las operaciones del período de la convertibilidad el precio medio fue de 18,9 u\$s por barril y los costos recalculados en base a nueva información disponible estimados en u\$s/bl 6,97 (Gadano, 1998). Los costos actuales se estimaron sobre la base de una hipótesis de incremento del 90% en los precios internos y un de tipo de cambio de \$ 2,86 por U\$S utilizando la misma referencia (Gadano, 1998), vale decir que este es un estudio basado en el caso de YPF sobre los datos de sus balances 1994-1997.

En el presente ejercicio se han utilizado entonces hipótesis más refinadas que en el análisis tentativo presentado con anterioridad (ver Recuadro).

Sobre la base de estos parámetros se ha estimado la renta petrolera neta actual y los diversos ingresos fiscales (excepto por IVA), y se los compara con la situación promedio vigente durante la convertibilidad (ver Kozulj, 2005).

**Cuadro 2 - Estimación de la renta petrolera neta y de los ingresos fiscales según el esquema actual de retenciones móviles (Res. 532/ME), de los ingresos brutos y regalías y de la situación promedio vigente durante la convertibilidad (en millones de dólares corrientes)**

Precios del WTI (NY)	Renta petrolera neta	Renta petrolera media convertibilidad	Total ingresos fiscales (sin IVA)	Ingresos fiscales medios durante la convertibilidad (sin IVA)	Diferencia renta petrolera privada	Diferencia ingresos fiscales
32	4.463	1.637	3.979	1.744	2.826	2.235
33	4.435	1.637	4.061	1.744	2.798	2.317
34	4.443	1.637	4.107	1.744	2.806	2.364
35	4.411	1.637	4.192	1.744	2.775	2.449
36	4.418	1.637	4.240	1.744	2.781	2.496
37	4.432	1.637	4.295	1.744	2.795	2.551
38	4.439	1.637	4.342	1.744	2.802	2.599
39	4.402	1.637	4.433	1.744	2.765	2.690
40	4.408	1.637	4.482	1.744	2.771	2.739
41	4.368	1.637	4.577	1.744	2.731	2.833
42	4.372	1.637	4.626	1.744	2.735	2.883
43	4.329	1.637	4.724	1.744	2.692	2.980
44	4.332	1.637	4.775	1.744	2.695	3.031
45	4.302	1.637	4.859	1.744	2.665	3.116
46	4.305	1.637	4.911	1.744	2.668	3.167
47	4.307	1.637	4.963	1.744	2.671	3.219
48	4.310	1.637	5.015	1.744	2.673	3.271
49	4.313	1.637	5.066	1.744	2.676	3.323
50	4.315	1.637	5.118	1.744	2.679	3.374
51	4.318	1.637	5.170	1.744	2.681	3.426
52	4.321	1.637	5.221	1.744	2.684	3.478
53	4.323	1.637	5.273	1.744	2.687	3.530
54	4.326	1.637	5.325	1.744	2.689	3.581
55	4.329	1.637	5.377	1.744	2.692	3.633
56	4.331	1.637	5.428	1.744	2.694	3.685
57	4.334	1.637	5.480	1.744	2.697	3.736
58	4.337	1.637	5.532	1.744	2.700	3.788
59	4.339	1.637	5.584	1.744	2.702	3.840
60	4.342	1.637	5.635	1.744	2.705	3.892

Fuente: estimaciones propias del proyecto y Kozulj (2005).

Como se puede apreciar, el esquema adoptado estabiliza la renta petrolera neta en torno a un nivel estimado en los 4.500 millones de dólares al año. Este nivel implica un aumento del orden de los 2.700 millones de dólares al año en la porción de la renta destinada al sector privado, tras la devaluación del año 2002 y dado el actual escenario de precios internacionales. Por su parte, el estado también mejoró su posición fiscal neta, a la vez que ha captado una porción creciente de la renta petrolera a medida que los precios internacionales se elevaron. Estas medidas han permitido además estabilizar los precios internos en niveles más compatibles con el tipo de cambio vigente y con los ingresos de los consumidores.

Es necesario destacar que, en este contexto, las medidas adoptadas han sido resistidas por el sector privado de los hidrocarburos, aunque se ajustan a la recomendaciones en la materia que surgen de documentos del ESMAP (Energy Sector After Financial Crises, Washington, 1999), organismo del Banco Mundial en la materia.

Debe señalarse además, por último, que sería el sector privado de los hidrocarburos el que más se beneficiaría con la eliminación de las “retenciones” que solicita la mayor parte de las entidades del sector agropecuario (ver último punto del Capítulo II, sección II.2).

### **Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos**

*El instrumento que reúne, en principio, las mejores condiciones para sustituir al Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIB) 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 del tributo nacional. La aplicación de este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, con los recursos provenientes del tributo sobre el patrimonio neto y con la imposición selectiva al consumo descentralizable, así como con otros posibles tributos. 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 la decena, 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 resulta muy difícil alcanzar en esta cuestión soluciones de corto plazo (del tipo de las intentadas durante la última década y a principios de los '80, bajo una dictadura militar).*

*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 se han señalado anteriormente los efectos pro-competitivos y pro-empleo que esta sustitución acarrearía. Sería conveniente efectuar una sustitución del mismo tomando cuidadosamente en cuenta los problemas que presenta: técnicos, administrativos y de costo para los contribuyentes.*

*En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución de IIB, resulta conveniente poner énfasis en los siguientes aspectos.*

*En primer lugar, si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB es –en principio– la del 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 rigor, debería reducirse, si se trabaja bien sobre la “brecha de evasión”), en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas acerca de la tasa de sustitución han variado entre 5 y 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aún si se considerase 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 seguiría brindando un alto “premio” a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados en un proceso de sustitución neutral en términos de recaudación.*

*En segundo lugar, hasta tanto se lograra reducir la tasa del IVA nacional a un nivel de largo plazo más razonable (por ejemplo, del 15%), se considera que pueden ponerse en marcha un conjunto de acciones necesarias para lograr el resultado final propuesto.*

*Las innovaciones que se proponen resultan convenientes en cualquier circunstancia, e incluso si no se pudiese sustituir o eliminar el IIB; al menos, mejorarían 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 sería el de 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 permitiese operar al sistema sustituto;*
- iv) avanzar más rápidamente en la armonización de criterios entre las provincias y la AFIP, en la adopción de conceptos uniformes en materia de códigos de actividad, 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; y por último*

vii) llevar a cabo estudios muy detallados que permitan determinar, con precisión, la forma de superar el impacto recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

*Una vez superadas las instancias antes citadas, sería posible intentar 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.*

### **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 justificaba desde una perspectiva social, económica ni fiscal (especialmente, en una visión de corto plazo, dada la necesidad de mejorar la solvencia fiscal). Ya se han destacado la enorme pérdida 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 resultante de la reforma de 1994 suma ahora presiones adicionales a favor de una reconsideración de esta cuestión, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y a la necesaria sustentabilidad en el mediano y largo plazos. Tal como se señaló, deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema tanto en lo que se refiere al gasto como a los recursos específicos que deban sostenerlo (de modo necesariamente parcial, pero es de esperar que más significativo que en el presente). 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 la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.*

*Cabe recordar, además, 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 en los casos de Chile, EE.UU. y Australia).*

*Desde una perspectiva fiscal, el déficit del sistema previsional y la situación y perspectivas fiscales desaconsejan, obviamente, 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 la opción –reiteradamente sugerida por muchas corporaciones empresarias– de persistir en este camino (salvo, quizás, el caso de las medidas limitadas que apunten a estimular la ocupación entre las Pymes). El enorme sacrificio fiscal realizado en el pasado se ha traducido, como ya se destacó, 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, la competitividad ni, mucho menos, en el ingreso de los trabajadores. Por el contrario, a mediano plazo –y una vez que el nivel de desocupación haya descendido lo suficiente como para asegurar que las cargas sobre los salarios no sea trasladadas a los trabajadores– las contribuciones patronales deberían quizás ser aumentadas. Su actual nivel (del orden del 11 %, en promedio) resulta apenas el 43 % del costo medio razonable para un sistema previsional eficiente en el mundo (aproximadamente, un 25 % de la masa salarial).*

### **Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros**

*Tal como lo expresa la OECD con claridad, uno de los aspectos clave en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, tarea que resulta difícil llevar a cabo a causa de las presiones ejercidas por los particulares y los grupos económicos beneficiados con estos privilegios que, obviamente, se resisten a perderlos (OECD, 1986). A pesar de estas resistencias, resulta indispensable limitar todo lo posible el uso de estas franquicias (en especial por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” desde el lejano pasado) a fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades definidas en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados. Algunos trabajos han demostrado, además, que estos regímenes*

*desplazan de modo arbitrario actividades productivas preexistentes, sin que se verifique una creación neta de empleos competitiva ni sostenible.*

*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, también, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.*

*De lo señalado resulta que, en definitiva, el costo fiscal de la promoción (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que genera y no necesariamente el más importante de todos (ver DNIAF, 2005). Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores (abaratando en los hechos el costo relativo del capital a través del propio beneficio fiscal), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados pero resultan, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.*

*Se considera entonces 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 especializada en el control de empresas promovidas que concentre la vigilancia de las actividades de 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. Resulta necesario constituir, además, un cuerpo especial de fiscalizadores que actúe en forma permanente en la materia, efectuando controles tanto sobre las empresas promovidas como sobre los sujetos*

*que han diferido impuestos. Resulta fundamental asegurar que los administradores tributarios actúen con los estímulos adecuados y con el convencimiento de que el control de las actividades promovidas, si bien no produce recursos fiscales inmediatos, constituye la única forma de asegurarse de que estos beneficios están produciendo los efectos esperados y no constituyen bolsones de evasión impositiva.*

*Respecto de los diferimientos impositivos se requiere que los avales requeridos sean adecuados; los beneficios muy frecuentemente están -en la práctica- insuficientemente cubiertos o los avales mal instrumentados. Estas tareas exigen la dedicación de una gran cantidad de recursos humanos y materiales de la administración tributaria. Por esta razón se debería buscar una alternativa al otorgamiento de los diferimientos que fuese más transparente y que no obstaculizase la acción de la administración.*

*Más allá de estas 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 auditoria particular en profundidad.*

## **Capítulo IV.- Reforma tributaria y sector bancario**

*“Las bases tributarias son todavía muy estrechas en la mayoría de los países en desarrollo y la mejora en la capacidad de sus administraciones tributarias es lo que hace posible reemplazar a los instrumentos tributarios ineficientes e inequitativos, aunque fáciles de administrar” (Joseph Stiglitz, “Tax Reform in Developing Countries”, World Bank, 1997)*

### **IV.1. Introducción**

Por la naturaleza de su actividad, el sistema financiero y los agentes que a través del mismo interactúan están –en la mayoría de los casos– sujetos a un régimen impositivo con características particulares. Según Honohan (2003), un buen régimen tributario para el sistema financiero será aquel que:

- ✓ minimice las “distorsiones” que surgen de su aplicación, especialmente aquellas vinculadas con las prácticas que adoptan los usuarios del sistema para evitar la imposición (entre ellas, la desintermediación);
- ✓ sea capaz de corregir algunas de las fallas o distorsiones propias del ámbito sobre el que se aplica (por ejemplo, la asimetría de información y el racionamiento del crédito);
- ✓ asegure que la recolección de impuestos no presione más allá del punto en el cual los costos marginales distorsionados excedan los del resto de la economía.

A partir de la intermediación entre ahorradores y tomadores de crédito, las entidades financieras obtienen una retribución consistente en el diferencial de intereses –*spread*– además de comisiones por los restantes servicios prestados. Acerca de estas actividades, la literatura especializada distingue entre impuestos explícitos e implícitos: entre los primeros están tanto aquellos comunes a las demás actividades (impuestos sobre los ingresos y los consumos) como los particulares que recaen sobre la misma debido a sus características (los vinculados a la actividad de intermediación), en tanto que los impuestos implícitos son los vinculados a las regulaciones y las condiciones de funcionamiento impuestas a las entidades (principalmente los requerimientos de reservas o encajes).

El capítulo tiene el doble objetivo de presentar una breve descripción del conjunto de tributos que alcanzan al sector bancario, tanto en Argentina como en otras dos economías vecinas de la región (Chile y Brasil) y de los análisis realizados por los organismos multilaterales de crédito acerca de la cuestión, y de abordar también, en forma preeliminar, un conjunto de recomendaciones pertinentes y la evaluación de los impactos esperables de una futura reforma tributaria sobre el sector.

## **IV.2. Los impuestos vigentes en el sistema bancario argentino<sup>54</sup>**

En Argentina, el sistema financiero –al igual que otros sectores de la economía– está afectado por una estructura impositiva poco común, que refleja tanto la inercia de un pasado de crisis recurrentes como el oportunismo emergente de las necesidades presupuestarias de los gobiernos que debieron hacer frente a la última crisis (1998-2002), que han recurrido a fuentes de recursos rápidas y de fácil acceso (de manera temporal en el discurso, pero prolongada en los hechos).

Es por ello que los bancos, en su doble función de contribuyentes y agentes de retención y percepción, deben enfrentar un amplio conjunto de cargas nacionales provinciales y municipales (en éste último caso, se trata principalmente de tasas). Agrupadas según el ámbito de aplicación, a nivel nacional los servicios bancarios son alcanzados principalmente por el impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los créditos y débitos, en tanto que en las provincias y municipios lo son por el impuesto sobre los ingresos brutos, el impuesto de sellos y diversas tasas municipales.

A continuación se presenta una síntesis de aspectos normativos relevantes acerca de estas cargas.

---

<sup>54</sup> Sobre la base de la información actualizada a enero de 2005. No se abordan los tratamientos especiales derivados de acuerdos con jerarquía constitucional (por ejemplo los vigentes para las instituciones de la Provincia de Buenos Aires, como consecuencia del “Pacto de San José de Flores” y normas subsecuentes).

## Impuesto al Valor Agregado

La actividad bancaria está alcanzada –salvo en los casos beneficiados por las exenciones que luego se enumerarán– por el impuesto al valor agregado, lo que implica que las entidades deben aplicar dicho tributo a la casi totalidad de las operaciones que realizan con sus clientes<sup>55</sup>. En líneas generales, las operaciones más habituales gravadas son:

- a) Las operaciones de crédito y otras operaciones financieras (por ejemplo títulos valores), a través de los intereses –incluyendo los compensatorios y punitorios– y las comisiones.
- b) Los servicios bancarios: las comisiones y gastos en general por servicios de recaudación, servicios prestados a sujetos del exterior, comisiones de títulos valores.

Asimismo existen operaciones que por su naturaleza se encuentran exentas, entre las que cabe citar:

- a) Los intereses generados por préstamos entre entidades financieras, préstamos a la “vivienda única”, préstamos cédulas hipotecarias rurales, cauciones y obligaciones negociables (ON). También están libres del impuesto las financiaciones cuyo tomador sea el Estado Nacional, las provincias, los municipios o la Ciudad Autónoma Buenos Aires, como así también los títulos o bonos emitidos por la Nación, provincias o municipios.
- b) En cuanto a los servicios, las comisiones que surgen de aperturas de cajas de ahorro y cuenta corrientes, las que tienen lugar en el territorio de Tierra del Fuego, las relacionadas con las ON y títulos públicos, y las vinculadas con los seguros de vida.

La tasa general del gravamen es del 21% –una alícuota muy alta, si se la compara con las vigentes en el resto del mundo–, y se aplica por igual a las distintas categorizaciones del sujeto ante el impuesto<sup>56</sup>. A partir de mediados de 1999 se estableció un régimen de cobro de IVA a responsables inscriptos que efectúen pagos al exterior por intereses de préstamos otorgados en el exterior, y por locaciones y

---

<sup>55</sup> Ver Anexo 1.

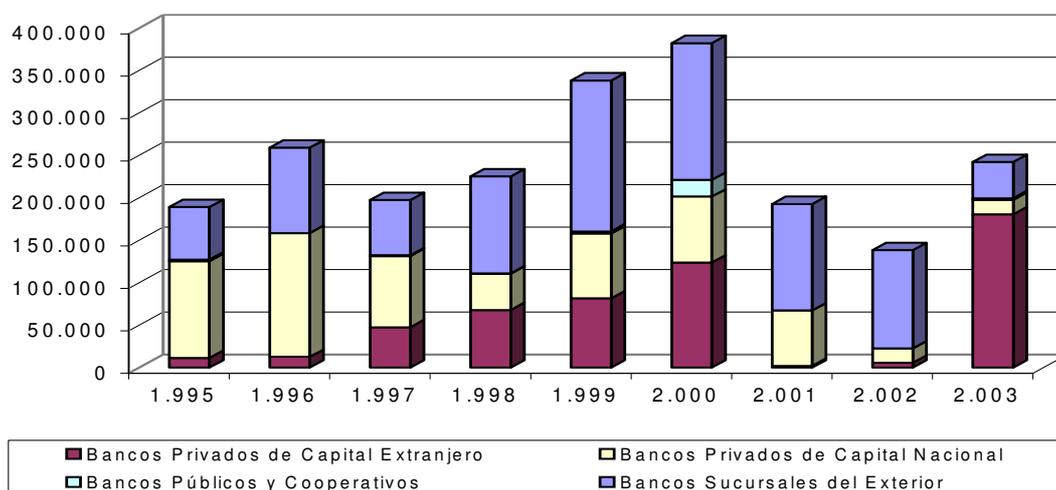
<sup>56</sup> Responsable inscripto, monotributo, exento, no responsable y consumidor final.

prestaciones de servicios efectuadas en el exterior con aprovechamiento económico en el país. Para este tipo de operaciones las alícuotas aplicadas son del 10,5% sobre intereses, si la operación corresponde a acreedores radicados en países que hayan adoptado los estándares del Basilea<sup>57</sup>, y 21% sobre intereses correspondientes al resto de los países y las restantes operaciones.

## Impuesto a las ganancias

Sin un tratamiento diferencial respecto del que recibe el resto de las actividades productivas, los resultados que los bancos comerciales obtienen como consecuencia de la intermediación financiera son gravados con una tasa general del 35%, en tanto que las entidades mutuales y cooperativas se encuentran exentas. Durante los últimos años la recaudación de los bancos ha mostrado una gran volatilidad, tanto en lo referido al monto total recaudado como a la ubicación relativa de las entidades contribuyentes, dada la vinculación directa existente entre el nivel de ganancias de las mismas y la recaudación del impuesto (Gráfico 1).

Gráfico 1: Recaudación del impuesto a las ganancias sobre los bancos, por tipo de entidad, 1995-2003 (en miles de \$)



Fuente: Elaboración propia en base a los estados contables de entidades financieras informado por el BCRA.

<sup>57</sup> Alemania, Argentina, Grecia, Hungría, Australia, Irlanda, Austria, Italia, Brasil, Uruguay, Bélgica, Japón, Bolivia, Luxemburgo, Canadá, Holanda, Corea del Sur, México, República Checa, Nueva Zelanda, Chile, Noruega, Dinamarca, Paraguay, España, Portugal, Estados Unidos, Polonia, Islandia, Suecia, Finlandia, Suiza, Francia, Turquía, Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En cuanto a su función de agente de retención, los bancos aplican este gravamen a las ganancias de capital gravadas obtenidas tanto por los contribuyentes residentes en el exterior como en el país. Los sujetos residentes susceptibles de sufrir retenciones – según los casos– son las sociedades constituidas en el país, las asociaciones civiles y fundaciones y las empresas unipersonales. (quedando exentas las personas físicas, los monotributistas, los fideicomisos financieros, los fondos comunes de inversión cerrados y los consorcios de propietarios).

Las operaciones gravadas para las personas jurídicas son los pagos de intereses<sup>58</sup>, alquileres o arrendamientos de bienes muebles o inmuebles, regalías y la compra de bienes muebles, entre otras. Quedan, en cambio, excluidos:

- ✓ los intereses de origen financiero obtenidos por las personas físicas.
- ✓ las sumas que se paguen a empresas y entidades pertenecientes al Estado Nacional, provincial, municipal o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- ✓ las que originen intereses, comisiones, premios u otras retribuciones a las ART, AFJP, sociedades de capitalización y empresas prestadoras de servicios públicos;
- ✓ las que se paguen por todo concepto a las entidades financieras; y las comisiones y remuneraciones que se paguen a los agentes de bolsa o los agentes de mercado abierto;

La retención se efectúa al momento del pago y se calcula sobre la base del importe total de cada concepto gravado. Las tasas varían según el concepto y la condición de inscripto o no inscripto en ganancias, existiendo para los inscriptos un monto mínimo no sujeto a retención, en algunos casos<sup>59</sup>.

Finalmente, sobre la remisión de fondos que no impliquen la compra de un bien o un servicio prestado en el exterior, y los pagos al exterior a sociedades de naturaleza *off-shore* derivados de la compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones que no coticen en bolsas o mercados de valores<sup>60</sup>, los bancos deben actuar como agentes de retención cuando el impuesto no hubiera sido retenido o percibido e ingresado con

---

<sup>58</sup> Generados por operaciones de plazo fijo (en pesos y dólares), aceptaciones bancarias, cajas de ahorro, depósitos de títulos públicos nacionales, obligaciones nacionales con oferta pública, cédulas hipotecarias rurales, operaciones de pases y títulos, cédulas, acciones, letras y demás valores emitidos por entidades oficiales.

<sup>59</sup> Ver detalle en Anexo 2

<sup>60</sup> Un caso especial en el que corresponde la retención es cuando las entidades financieras efectúen pagos a las sucursales del exterior.

anterioridad. Con la excepción de un conjunto de países con los cuales Argentina ha firmado convenios<sup>61</sup>, las tasas que se aplican se detallan en Anexo 3.

## **Impuesto sobre los créditos y débitos**

En abril de 2001, y con la intención de sumar recursos adicionales a una recaudación en declinación, se estableció a través de la “Ley de Competitividad” N° 25.413 un impuesto con una tasa general del 6‰ que alcanza a los créditos y débitos en cuentas bancarias cualquiera fuese su naturaleza (denominado comúnmente “*impuesto al cheque*”)<sup>62</sup>. Los bancos son los encargados de actuar como agentes de liquidación y percepción, además de tributar el gravamen por sus propias operaciones.

Como su nombre lo indica, el impuesto se aplica sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias, cualquiera fuese su concepto (incluyendo las comisiones, intereses, IVA), quedando afuera sólo el débito por el propio tributo. Quedan exentas las cuentas cuyos titulares fuesen:

- el estado nacional, los provinciales, municipales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el INSSJP;
- las correspondientes a misiones diplomáticas y consulares extranjeras e instituciones religiosas;
- las utilizadas por las bolsas de comercio y mercados de valores para su actividad;
- las cuentas corrientes de entidades financieras;
- y las cajas de ahorros comunes y cajas de ahorro de libre disponibilidad.

En cuanto a los movimientos, quedan exentos:

- los débitos y créditos que se correspondan a contrasientos por error;
- los correspondientes a cheques devueltos;
- los correspondientes a préstamos y adelantos;
- las transferencias entre cuentas de un mismo titular;
- los vinculados a suscripciones y rescate de fondos comunes de inversión;
- y los destinados a la constitución de plazos fijos en la misma entidad bancaria.

---

<sup>61</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, España, Francia, Italia, Suecia.

<sup>62</sup> En Anexo 4 se detallan las operaciones alcanzadas por una alícuota reducida.

A partir del Decreto 613/01 se eximió del impuesto a las cuentas cuyos titulares fuesen entidades financieras y a las operaciones realizadas por las mismas, con excepción de las sumas por los conceptos de gastos de administración, pagos de impuestos, donaciones y otros pagos, en cuyo caso se aplica la alícuota del 12‰ (doce por mil).

A mediados de 2002, durante la crisis financiera, se dispuso la aplicación de una alícuota reducida de 0,50‰ para los débitos en cuenta corriente que tuviesen como destino la constitución de un plazo fijo por una duración que no exceda los 15 días y del 1‰ cuando el plazo sea superior a los 15 e inferior a los 35 días. Sobre este aspecto del impuesto, cuando ya se estaba en un claro proceso de superación de la crisis financiera, el BCRA responsabilizaba al impuesto en cuestión de ser *“uno de los principales obstáculos para la recuperación del crédito, particularmente el de largo plazo”* (BCRA, Informe de Inflación del segundo cuatrimestre de 2004), ya que este tributo –al reducir el rendimiento de las inversiones– incentivaba el traspaso de depósitos a plazo hacia cuentas a la vista y estimulaba además el uso de efectivo en las transacciones, comportamientos que tenían un claro efecto negativo sobre la calidad del fondeo –en el plazo promedio de captación– de las entidades bancarias, impidiéndoles realizar colocaciones a mayores plazo (por temor a un descalce intertemporal).

En octubre de 2004, y dado que las colocaciones a plazo fijo que no excedían los 30 días eran prácticamente nulas y que las bajas tasas de interés hacían que las rentas obtenidas se destinaran casi en su totalidad al pago de los impuestos en cuestión<sup>63</sup>, se estableció la exención del impuesto para todos los débitos en cuenta corriente que se destinasen a la constitución de plazos fijos, siempre que éstos fuesen en la misma entidad bancaria, a nombre del mismo titular y que a su vencimiento se acreditase el total del depósito a plazo en la cuenta del titular.

Cabe mencionar por último que, con la incorporación del decreto 534/2004 de mayo '04, se ha permitido a los titulares de cuentas bancarias gravadas por el impuesto y alcanzados por la tasa general del 6‰ computar como crédito de impuesto a las ganancias y a la ganancia mínima presunta del primer ejercicio cerrado a partir del 01/05/04, el 34% de los importes liquidados y percibidos por el agente de percepción en concepto de dichos impuestos (originados en las sumas acreditadas en esas

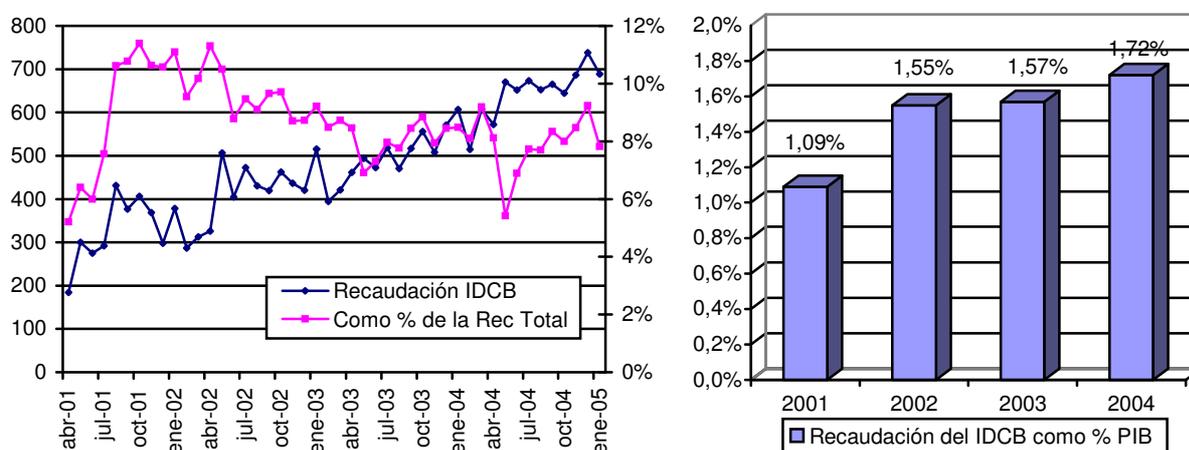
---

<sup>63</sup> En junio de 2004, con una tasa de interés de plazo fijo que oscilaba entre el 2,5% y 3% nominal anual, los inversores debían fijar un plazo superior a 6 meses aproximadamente para solventar los gastos de entrada y salida originados por el impuesto a los débitos y créditos.

cuentas). Esta posibilidad implica una rebaja potencial de 2% de la alícuota aplicada al crédito en la cuenta del sujeto gravado<sup>64</sup>.

Como puede observarse en el gráfico 2 el impuesto ha incrementado su volumen de recaudación desde su implementación, aunque su menor tasa de crecimiento en relación a la de otros impuestos (ganancias, retenciones al comercio exterior e IVA) ha resultado en una tendencia decreciente de su participación en el total de la recaudación.

Gráfico 2: Recaudación del impuestos sobre los créditos y débitos bancarios (ICDB) (en millones de pesos) y su participación en la recaudación total, y recaudación del ICDB (como % del PIB).



Fuente: AFIP

En las presentes circunstancias, caracterizadas por un muy limitado nivel de bancarización, parece muy atinado acelerar en Argentina la reforma de este impuesto de modo de limitar sustancialmente su peso sobre las transacciones, tal como fuera sugerido por el BCRA..

## El impuesto sobre los ingresos brutos

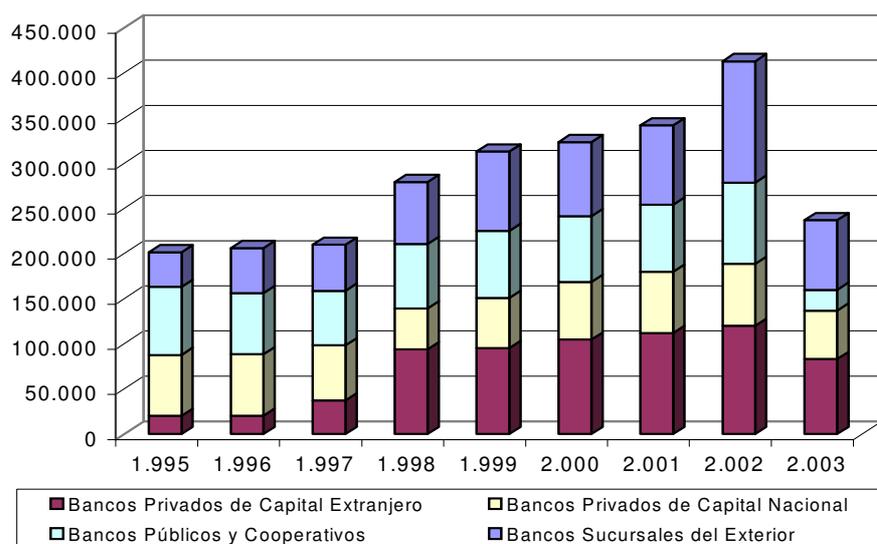
En ejercicio de sus potestades tributarias, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires gravan los ingresos brutos de los sujetos que desempeñan actividades en sus territorios. Las entidades financieras son alcanzadas por este tributo; actúan a la vez

<sup>64</sup> La suma computada como pago a cuenta de impuesto a las ganancias para el año 2004 alcanzó los \$ 276,8 millones (AFIP).

como contribuyentes y como agentes de retención. En relación a su papel de contribuyentes, y si bien cada jurisdicción establece los criterios para la determinación de la base imponible, el impuesto grava –en general– a la diferencia entre la suma del haber de las cuentas de resultados y los intereses y actualizaciones pasivas de las entidades. En cuanto a las alícuotas aplicadas, existen grandes diferencias entre las distintas provincias que podrían generar efectos “distorsivos” en la asignación de los recursos<sup>65</sup>.

Estas particularidades hacen que su administración y cobranza supongan un costo considerable para las entidades, que deben además destinar con frecuencia recursos adicionales para atender las sucesivas reformas que afectan a estas normas. Estos mayores costos terminan por encarecer, en forma indirecta, los préstamos otorgados por las entidades financieras.

Gráfico 3: Recaudación del Impuesto sobre los ingresos brutos sobre los bancos, por tipo de entidad, 1995-2003 (en miles de \$)



Fuente: Elaboración propia en base a los estados contables de entidades financieras informado por el BCRA

En cuanto al rol de agente de retención, las legislaciones locales establecen las tasas y los sujetos pasibles de sufrir retenciones por parte de las entidades bancarias. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la ley vigente para el ejercicio fiscal 2005 prevé una alícuota especial del 5,5%<sup>66</sup> para los servicios prestados por las entidades financieras bancarias y no bancarias y demás servicios financieros. Por su parte, el

<sup>65</sup> En Anexo 5 se detallan las alícuotas aplicadas las principales provincias.

<sup>66</sup> La alícuota general del impuesto es del 3% al 3,5%.

Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires establece una tasa del 4% para los préstamos, descuento de documentos y demás operaciones efectuadas por los bancos y las instituciones regidas por la Ley de Entidades Financieras. En el caso de los préstamos otorgados por instituciones no comprendidas en la ley mencionada, la tasa de Ingresos Brutos aplicable asciende al 5,5%.

## **El impuesto de Sellos**

El impuesto a los sellos también constituye un gravamen local y cada código fiscal provincial establece las particularidades de las respectivas bases imponibles y la tasas a aplicar<sup>67</sup>. En líneas generales –y de acuerdo con lo pautado en la ley de coparticipación federal– este impuesto afecta a la actividad bancaria, ya que recae sobre *“los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados, sobre contratos a título oneroso formalizados por correspondencia, y sobre operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés, efectuadas por entidades financieras”* en cada jurisdicción.

Este impuesto también es resistido con el argumento de que genera distorsiones en la asignación de recursos. En el caso de los préstamos la incidencia efectiva es mucho mayor en préstamos de plazo corto, debido a que la tasa no varía según el plazo del préstamo. Se critica también el hecho de que el impuesto representa una carga adicional para determinadas transacciones económicas que –obligadas, por ejemplo, a una formalización masiva de su operaciones comerciales bajo la forma de contratos– frena su crecimiento.

Se ha intentado, de modo reiterado, su eliminación. Cuando el “Pacto Fiscal Federal” de 1993, se acordó entre la administración nacional y las provincias su supresión para toda operación financiera y de seguros vinculada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de construcción, con el declarado propósito de ir abarcando gradualmente luego al resto de las operaciones alcanzadas por el impuesto. Entre las jurisdicciones con mayor relevancia económica sólo la Ciudad de Buenos Aires lo ha derogado; aunque debe destacarse que lo hizo antes de que se concretase su autonomía (lo que ocurrió en 1996).

---

<sup>67</sup> En Anexo 6 se detallan las alícuotas aplicadas por las principales provincias.

En los considerandos del Decreto 114/93 que derogó el Impuesto de Sellos, en su casi totalidad, para la Ciudad de Buenos Aires el Poder Ejecutivo fundamentó su decisión en que el impuesto de sellos constituía *“una erogación de elevada incidencia financiera que afecta la competitividad de nuestra producción, tanto en el mercado interno como en el exterior, constituyéndose por ello en un costo significativo que en muchos casos alcanza niveles superiores al costo monetario”*. Esta solitaria de la Capital Federal resultó en una gran concentración de contratos, que son formalizados en su territorio como consecuencia del menor costo que ello conlleva.

## Los impuestos y el spread

Una manera de analizar como afectan los impuestos al costo del crédito es verificar el peso que tienen dentro del spread que las entidades financieras obtienen como resultado de su intermediación financiera. El cuadro 1 muestra los puntos porcentuales adicionales que los bancos han agregado a la tasa de captación de fondos como consecuencia de los impuestos que estos deben enfrentar, durante el período 1995-2003.

Cuadro 1: Impuestos abonados por grupo de bancos (como puntos porcentuales del spread)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Bancos Privados</i>	2,4%	2,3%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,4%	1,8%	1,6%
<i>Capital Nacional</i>	2,6%	2,4%	1,7%	1,3%	1,4%	1,4%	1,1%	1,2%	1,7%
<i>Capital Extranjero</i>	2,6%	2,5%	1,8%	1,4%	1,3%	1,3%	0,8%	1,1%	1,6%
<i>Suc. del Exterior</i>	2,3%	2,7%	1,7%	1,8%	2,1%	2,1%	2,3%	3,0%	1,9%
<i>Bancos Cooperativos</i>	2,2%	1,8%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	3,5%	1,4%
<i>Bancos Públicos</i>	0,6%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%
<i>Total Bancos</i>	1,5%	1,5%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,0%	1,3%	0,9%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Entidades Financieras del B.C.R.A.

Adicionalmente, y desde el punto de vista del tomador de crédito, deben incorporarse los impuestos abonados por este último en forma directa al contratar los servicios bancarios. Una metodología para realizar este tipo de estudio puede encontrarse en Cardoso y Koyama (1999), quienes aplican el modelo sugerido para analizar el sistema financiero de Brasil.

### IV.3. ¿Anomalía argentina? Los casos de Brasil y Chile y la receta de los organismo financieros multilaterales

Resulta de interés revisar brevemente la estructura tributaria que afecta al sistema bancario en dos países vecinos de la región –Chile y Brasil–, a fin de establecer similitudes y diferencias con el caso argentino. También se presentará una breve reseña de la visión de los organismos financieros multilaterales respecto de esta cuestión.

#### Los impuestos vigentes en Chile

Luego de las reformas tributarias de 1975 y 1984, el sistema tributario chileno se caracteriza por estar dirigido a gravar los gastos y los flujos de rentas, ya que se sustenta en el IVA (50%), el impuesto a la renta (22%), impuestos a productos específicos (14%), aranceles a las importaciones (10%) y otros impuestos menores (4%) entre los que se destaca el de los actos jurídicos (o “impuesto de timbres y estampillas”<sup>68</sup>). La aplicación de los distintos impuestos, como así también de sus tasas, dependen del tamaño de la empresa y de su origen (nacional o extranjero)<sup>69</sup>.

En lo que respecta al sistema bancario chileno, está alcanzado principalmente por los impuestos sobre la renta, al valor agregado y a los actos jurídicos (o “impuesto de timbres y estampillas”).

- **El impuesto sobre la renta.** Dependiendo del sujeto de que se trate, se estructura en 4 subcategorías:
  - ✓ Las personas jurídicas constituyen la “*primer categoría*” y si bien los ingresos provenientes de rentas de capitales<sup>70</sup> están alcanzados con una tasa del 15% –

---

<sup>68</sup> En Anexo 7 se detalla la evolución de la estructura tributaria chilena durante los últimos 10 años.

<sup>69</sup> La clasificación de los contribuyentes en microempresas, Pymes, y grandes contribuyentes toma como principal variable el nivel de las ventas anuales, sobre las cuales se fija un rango en UTM (Unidades Tributarias Mensuales). A mayo '05 1 UTM= \$ch 30.337 ≈ u\$s 50

<sup>70</sup> a) bonos y debentures o títulos de crédito;  
b) créditos de cualquier clase, incluso los resultantes de operaciones de bolsas de comercio;  
c) los dividendos y demás beneficios derivados del dominio, posesión o tenencia a cualquier título de acciones de sociedades anónimas extranjeras, que no desarrollen actividades en el país, percibidos por personas domiciliadas o residentes en Chile;  
d) depósitos en dinero, ya sea a la vista o a plazo;

que podrá ser imputado a los impuestos “global complementario” y “adicional” que luego se describen— se permite la deducción de los intereses pagados o devengados sobre los préstamos contraídos.

- ✓ Para las personas de nacionalidad chilena (“naturales”), las rentas obtenidas están alcanzadas por los impuestos a la renta de “segunda categoría” y por el “impuesto global complementario”. En el primer caso se estipula una estructura de alícuotas progresivas, a partir de las 13,5UTM (Unidades Tributarias Mensuales) ≈ 700U\$S de ingresos mensuales<sup>71</sup>. Los intereses obtenidos por depósitos a plazo se consideran rentas gravadas por el “impuesto global complementario” siempre que excedan las 13,5 UTM. Por otra parte, se considera que los intereses, en el caso que la persona obtenga únicamente sueldos (pequeños contribuyentes), constituyen rentas exentas si no superan los 20UTM ≈ 1000U\$S mensuales (límite que incluye, además, a las rentas por dividendos).
- ✓ Por último, el “impuesto adicional a la renta”, se aplica a las personas no residentes, con una tasa del 35% sobre el total de las rentas de fuente chilena que se remesen al exterior. En lo que se refiere al sistema bancario, debe mencionarse que los intereses provenientes de depósitos en cuenta corriente y a plazo que resultan gravados por este impuesto, aunque pero con una tasa más baja (del 4%).

Esta breve reseña muestra que el impuesto sobre la renta tiene en Chile una base mucho más amplia (alcanza las ganancias de capital de las personas físicas) y una mayor progresividad que el impuesto vigente en Argentina. Debido a ello, tiene un mayor impacto sobre las actividades vinculadas al sector bancario.

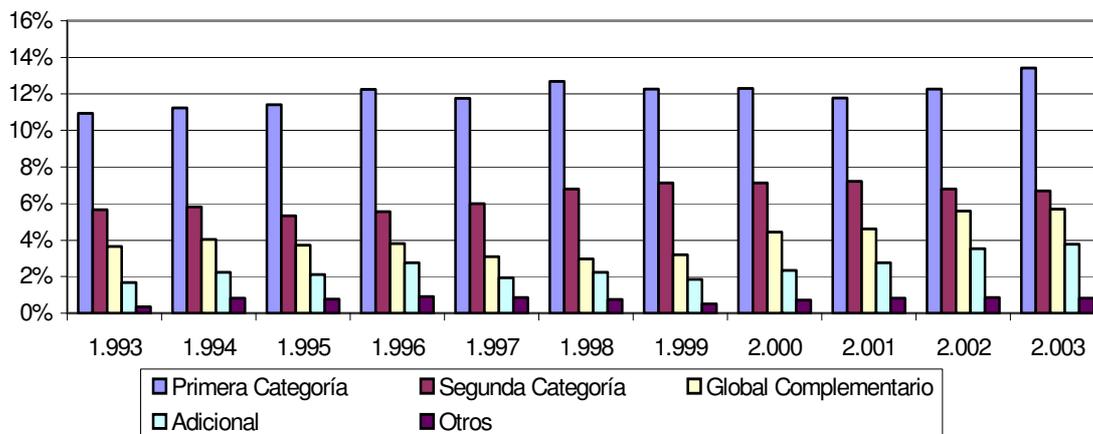
---

e) cauciones en dinero, y  
f) contratos de renta vitalicia.

<sup>71</sup> La estructura de alícuotas es la siguiente:

- las rentas que no excedan de 13,5 UTM (vale decir, aproximadamente u\$s 8.400/año), estarán exentas de este impuesto;
- sobre la parte que exceda de 13,5 y no sobrepase las 30 UTM, 5%;
- sobre la parte que exceda de 30 y no sobrepase las 50 UTM, 10%;
- sobre la parte que exceda de 50 y no sobrepase las 70 UTM, 15%;
- sobre la parte que exceda de 70 y no sobrepase las 90 UTM, 25%;
- sobre la parte que exceda de 90 y no sobrepase las 120 UTM, 35%;
- sobre la parte que exceda las 120 UTM (o sea, aproximadamente u\$s 75.000/año), 45%.

Gráfico 4: El impuesto sobre la renta en Chile durante el periodo 1993-2003 (como % de la recaudación total)



Fuente: SII (Servicio de Impuestos Internos de Chile)

- **El impuesto al valor agregado.** Grava a todos los servicios bancarios con la tasa general (del 19%) aunque exime de tributación a los intereses provenientes de operaciones e instrumentos financieros y de créditos de cualquier naturaleza. En el caso del IVA se puede verificar entonces –en una primera aproximación– un menor impacto global del tributo sobre el sector financiero que en Argentina, como consecuencia de las diferencias existentes en la base alcanzada.

- Por último, el sistema bancario se encuentra alcanzado por el “**impuesto de timbres y estampillas**”<sup>72</sup>, que grava los movimientos de las cuentas corrientes como así también los documentos que dan cuenta de una operación de crédito en dinero. Su base imponible está formada por el monto del capital en cada transacción o documento, sobre el cual se aplican tasas fijas y tasas variables:

1) Cheques, giro o pago, cargo o traspaso de fondos, de cuentas corrientes en bancos chilenos o en el exterior: tasa fija de \$ch 138.- (equivalentes a U\$S 0,24, \$ar 0,70)<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Decreto Ley N° 3.475, Ley sobre impuesto de timbres y estampillas del 4 de Septiembre de 1980.

<sup>73</sup> El protesto de cheques por falta de fondos está gravado por un impuesto de 1% del monto del cheque, con un mínimo de \$ch 2.299.- (equivalentes a U\$S 4, \$ar 11,50) y con un máximo de una unidad tributaria mensual (UTM).

El tributo de tasa fija alcanza también a las siguientes operaciones: la entrega de facturas o cuentas en cobranza a instituciones bancarias y financieras; la entrega de dinero a interés, excepto cuando el depositario sea un banco; los mutuos de dinero; los préstamos u otras operaciones de crédito de dinero, efectuadas con letras o pagarés, por bancos e instituciones financieras registradas en el Banco Central de Chile en el caso de operaciones desde el exterior, y el descuento bancario de letras; los préstamos bancarios otorgados en cuenta especial, con o sin garantía documentaria; y la emisión de bonos y debentures de cualquier naturaleza.

2) Letras de cambio, libranzas, pagarés, créditos simples o documentarios y cualquier otro documento que contenga una operación de crédito de dinero: 0,134%<sup>74</sup> mensual – con un máximo del 1,608%<sup>75</sup> anual– sobre su *monto* por cada mes o fracción que medie entre la emisión del documento y la fecha de vencimiento del mismo (dado que el impuesto recae sobre el monto de cada operación) no tiene en cuenta los intereses abonados). Es importante señalar que el impuesto se aplica sólo durante el primer año de vigencia del préstamo, lo que implica un incentivo fiscal a las financiaciones de mediano y largo plazo.

3) Los instrumentos y documentos que instrumenten operaciones de crédito de dinero a la vista o sin plazo de vencimiento deberán tributar una tasa de 0,67%<sup>76</sup> sobre su monto. La tasa se aplica también a aquellos documentos que den cuenta de operaciones de crédito de dinero en las que se haya estipulado que la obligación de devolver el crédito respectivo sólo será exigible o nacerá una vez transcurrido un determinado plazo, en la medida que éste no sea superior a cinco meses (en cuyo caso se aplicará la tasa señalada en el inciso anterior). Las colocaciones de bonos o títulos de deuda de corto plazo<sup>77</sup>, son gravadas con este impuesto.

4) La prórroga o la renovación de los documentos o de las operaciones de crédito del exterior gravadas tal como se señala en el punto anterior, se afectan tomando como base del impuesto al monto del capital cuyo plazo de pago se renueva o prorroga. Si la renovación o la prórroga no estipula un plazo de vencimiento, la tasa del impuesto es de 0,67%. En los demás casos la tasa es de 0,134% por cada mes completo que se pacte entre el vencimiento original del documento o el vencimiento estipulado en la última renovación o prórroga –según corresponda– y el nuevo vencimiento estipulado en la renovación o prórroga de que se trate.

El impuesto puede reajustarse de acuerdo a la variación de la inflación minorista. Este ajuste puede practicarse, semestralmente por medio de un decreto, hasta en un 100% de la variación que experimente el Índice de Precios del Consumidor<sup>78</sup>. El último

---

<sup>74</sup> Antes del 1/1/2002 la tasa era del 0,10%.

<sup>75</sup> Antes del 1/1/2002 la tasa era del 1,20%.

<sup>76</sup> Antes del 1/1/2002 la tasa era del 0,50%. Todas se elevaron un 34%

<sup>77</sup> El plazo máximo que tienen las operaciones alcanzadas es de 10 años.

<sup>78</sup> En los períodos comprendidos entre el 1 de noviembre y el 30 de abril del año siguiente, y entre el 1 de mayo y el 31 de octubre del mismo año, con vigencia desde el 1 de julio y desde el 1 de enero del año que corresponda, respectivamente.

reajuste –el que fijó las tarifas vigentes– fue el que entró en vigencia a partir del 01/01/2002.

Los sujetos responsables del pago de los impuestos establecidos son:

- a) El banco librado, como primer responsable del pago del tributo, respecto de los cargos, giros o pagos y otros traspasos que se efectúen contra fondos depositados en cuenta corriente, cheques y protestos de cheques, dejándose constancia en este último caso en cada acta del monto del impuesto correspondiente. El banco librado sólo podrá cobrar el valor del tributo al girador sujeto del impuesto y estará facultado para cargarlo a su cuenta.
- b) El emisor tratándose de facturas, cuentas y otros documentos que hagan sus veces.
- c) El beneficiario o acreedor por los documentos, quien tiene derecho a recuperar su valor de los obligados al pago del documento, los que serán responsables del reembolso del impuesto en forma solidaria. En el caso de las letras de cambio, el obligado al pago del impuesto es el librador o girador, sin perjuicio de su derecho a recuperar su valor de parte del aceptante.

Todos los gravámenes enumerados se devengan al momento de emitirse los documentos gravados, o al ser suscritos por todos sus otorgantes, a menos que se trate de documentos emitidos en el extranjero, caso en el cual se devengarán al momento de su llegada al país o al ser protocolizados o contabilizados (según corresponda).

Las exenciones vigentes en este impuesto benefician a algunas personas e instituciones<sup>79</sup> y también a ciertos documentos<sup>80</sup>.

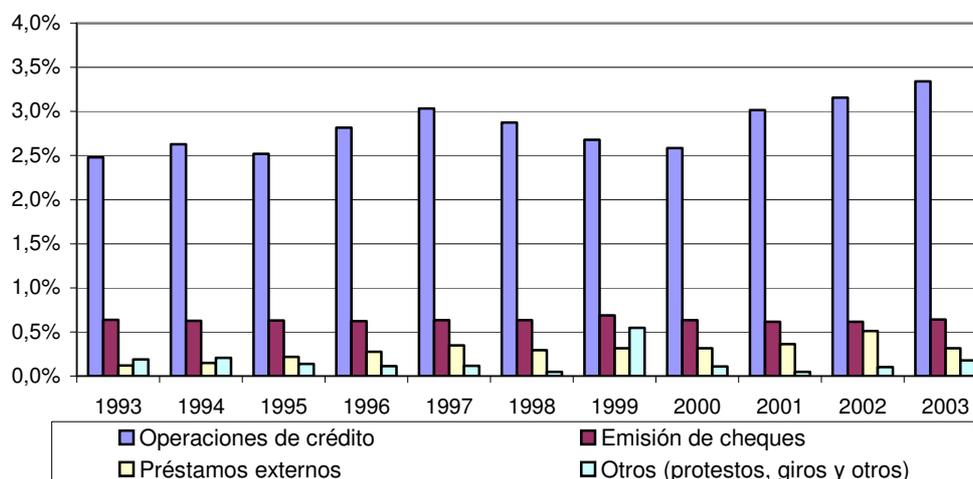
---

<sup>79</sup> El fisco; las municipalidades; las Universidades del Estado y demás Universidades reconocidas por éste y el Consejo de Rectores; el Instituto de Normalización Previsional; las representaciones de naciones extranjeras y las instituciones internacionales respecto de las cuales se haya estipulado la exención de todo impuesto.

<sup>80</sup> Los que den cuenta de algunos actos, contratos o convenciones, entre los que se destacan: los documentos que se emitan con motivo del otorgamiento de préstamos con garantía hipotecaria a personas naturales (el fisco, las municipalidades, las Universidades y el Consejo de Rectores, el Instituto de Normalización Previsional; las representaciones de naciones extranjeras y las instituciones internacionales respecto de las cuales se haya estipulado la exención de todo impuesto); los documentos necesarios para efectuar operaciones de crédito de dinero destinadas al financiamiento de exportaciones; las cartas de crédito para importaciones que se abran con fondos propios del importador; y los cargos en cuenta corriente por concepto de gastos que estén directamente relacionados con la manutención de la misma, impuesto a los cheques y de su protesto, entre otros.

El análisis de la evolución del impuesto evidencia una relativa estabilidad en su participación en la recaudación, siendo ésta de entre el 3,5% y 4,5% del total de lo recaudado durante los últimos 10 años. (Gráfico 5)

Gráfico 5: Evolución de la recaudación del impuesto de timbres y estampillas en Brasil durante el periodo 1993-2003 (como % de la recaudación total)



Fuente: SII (Servicio de Impuestos Internos de Chile)

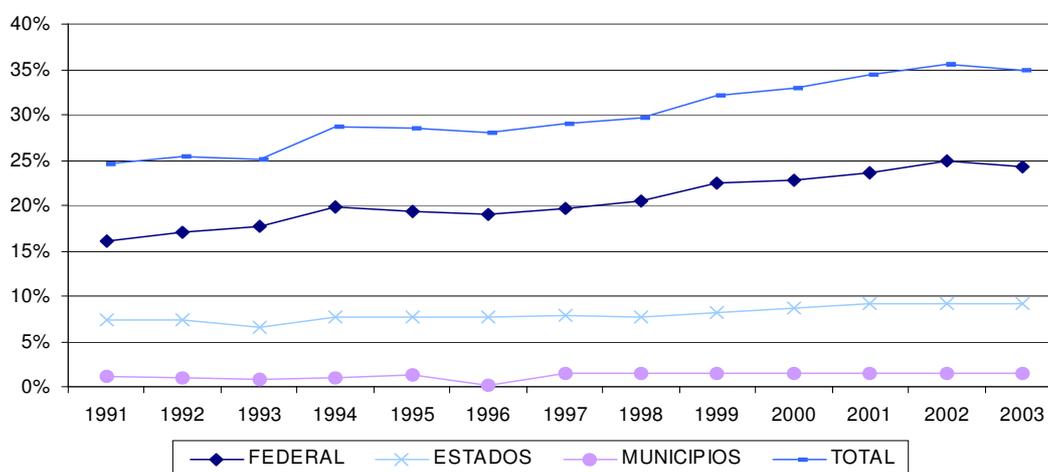
Se han realizado varios trabajos acerca de este impuesto, destinados a evaluar tanto su incidencia en el sistema financiero como las eventuales alternativas para su eventual reemplazo. Honohan (2004) ha comparado el nivel de los diferentes impuestos aplicados en Chile con un impuesto al valor agregado en cada transacción bancaria, usando una medición del spread para aproximar el valor agregado de la “industria bancaria” en el caso del “impuesto de timbres y estampillas”. En todos los casos, el autor encuentra que el equivalente en tasa de IVA de la tributación vigente resulta de más del doble de la tasa general de IVA vigente en Chile (que, como ya se señaló, es del 19%).

El “impuesto de timbres y estampillas” tiene entonces en Chile una muy significativa incidencia sobre la amplia base de las actividades financieras gravadas –muy superior a la suma del impuesto a los sellos y el “impuesto al cheque” en Argentina– y su importancia recaudatoria en términos de PIB es también muy alta en comparación con la de sus similares vigentes en Argentina.

## Los impuestos aplicados en Brasil

Durante la última década los ingresos fiscales de Brasil han experimentado un crecimiento equivalente a 10 puntos del PIB, debido fundamentalmente al incremento de los recaudados a nivel federal (Gráfico 6). Este proceso se debió tanto a una mejora en la eficiencia de la recaudación, cuanto a las reformas normativas que alcanzaron a los tributos tradicionales y a la incorporación de nuevos tributos al menú de la administración nacional.

Gráfico 6: Evolución de los ingresos tributarios de Brasil por ámbito de recaudación durante el período 1991-2003, (como % del PIB)



Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

Una variedad de cargas –impuestos y contribuciones– gravan las actividades desarrolladas por las instituciones financieras y, en general, la intermediación financiera en Brasil, siendo las más relevantes los que a continuación se enumeran:

**El impuesto sobre la renta (IR).** Recae tanto sobre las personas físicas como sobre las jurídicas, en ambos casos con una alícuota creciente y sobre una base amplia. En el caso de las personas físicas están incluidos como en el caso de Chile –y a diferencia de Argentina– los rendimientos y ganancias de capital que, junto a las demás fuentes de ingreso, componen la base sobre la que se aplican las alícuotas progresivas. Estas últimas son, en función del ingreso, del 15% ó 27,5%<sup>81</sup>. Están exentas aquellas personas con una renta anual inferior a los R\$ 14.000 (U\$S 5.600,

<sup>81</sup> Entre R\$ 14.000 y R\$ 28.000 anuales, la alícuota correspondiente es del 15% en tanto que a partir de R\$ 28.000 anuales es del 27,5%.

aproximadamente U\$S 470/mes), y las deducciones están limitadas principalmente a los gastos en educación y salud. En el caso de las personas jurídicas –ya fuesen domiciliadas en Brasil, ó sucursales o representaciones de empresas extranjeras– las mismas tributan un impuesto sobre la renta con una alícuota variable también entre el 15% y el 27,5%.

Debe señalarse que tanto las personas físicas como las jurídicas están sujetas al impuesto sobre la renta retenida en la fuente, y que para el caso de las rentas de capital se define la base imponible como la diferencia entre el valor de la compra y venta con tasas que varían entre el 15% y el 22,5% (Cuadro 2)

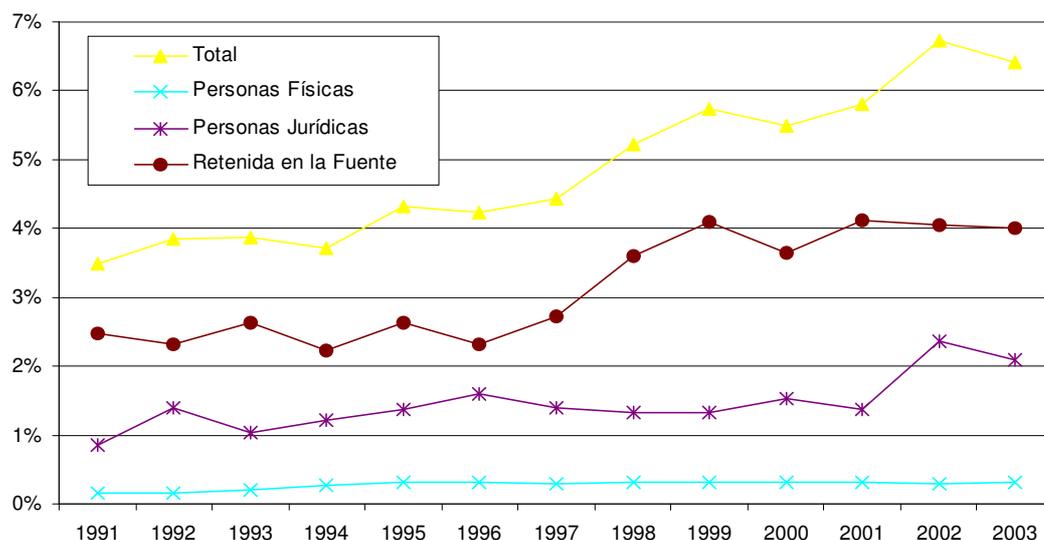
Cuadro 2: Alícuotas del impuesto sobre las rentas de capital (retenidas en la fuente) en Brasil

<b>Tipo de renta de capital</b>	<b>Tasa</b>	<b>Plazo</b>
Rentas fijas provenientes de plazos fijos	22,5%	hasta 180 días
	20,0%	de 181 hasta 360 días
	17,5%	de 361 hasta 720 días
	15,0%	de más de 721 días
Rentas de corto plazo	22,5%	hasta 180 días
	20,0%	de más de 181 días
Rentas provenientes de fondos de acciones	15,0%	

Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

En el gráfico que sigue puede observarse como, durante la última década, el impuesto sobre la renta ha crecido sostenidamente, fundamentalmente gracias a una mayor recaudación del impuesto retenido en la fuente (el cual resulta, a su vez, el rubro con mayor peso en el impuesto).

Gráfico 7: Evolución del impuesto sobre la renta en Brasil durante el período 1991-2003 (como % del PIB)



Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

En síntesis, el impuesto sobre la renta tiene una base mucho más amplia que en Argentina, aunque para las empresas sus alícuotas son bastante más bajas que en Argentina (como en el caso de Chile) y sus alícuotas marginales superiores para las personas físicas son también más bajas que en Argentina (al contrario de lo que sucede en Chile). Su impacto consolidado sobre las actividades financieras parece superior al de su similar argentino y su recaudación total en términos de PIB es también muy superior a la que se obtiene en Argentina (si no se considera, en la comparación, a las retenciones a las exportaciones vigentes en nuestro país).

**La “contribución social sobre la ganancia líquida” (CSLL).** Se basa en las mismas normas vigentes para el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Hasta 1999 las entidades financieras estaban alcanzadas con una tasa del 18%, que luego fue reducida al 8%, y finalmente fue fijada en el 9%.

**El “impuesto sobre las operaciones financieras” (IOF).** Es recaudado por el gobierno federal y abarca 5 facetas de la actividad financiera, tanto para las personas físicas como las empresas; para lo cual es conveniente la siguiente esquematización:

Cuadro 3: Alcance del “impuesto sobre las operaciones financieras” (IOF) en Brasil, por tipo de operación

	<b>Operaciones de crédito</b>	<b>Operaciones de cambio</b>	<b>Títulos / valores mobiliarios</b>	<b>Seguros</b>	<b>Oro – activos financieros</b>
<b>Base imponible</b>	Valor del crédito contratado	Compra y venta de divisas	Valor de la aplicación financiera	Valor del Seguro Contratado	Aplicaciones financieras en oro
<b>Contribuyente</b>	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas	Personas físicas y jurídicas	Personas jurídicas y físicas
<b>Alícuotas máximas</b>	Hasta 1,5% por día; son varias y dependen del tipo de crédito y el plazo	Hasta 25%	Hasta 1,5% por día	Hasta 25%	1%

Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

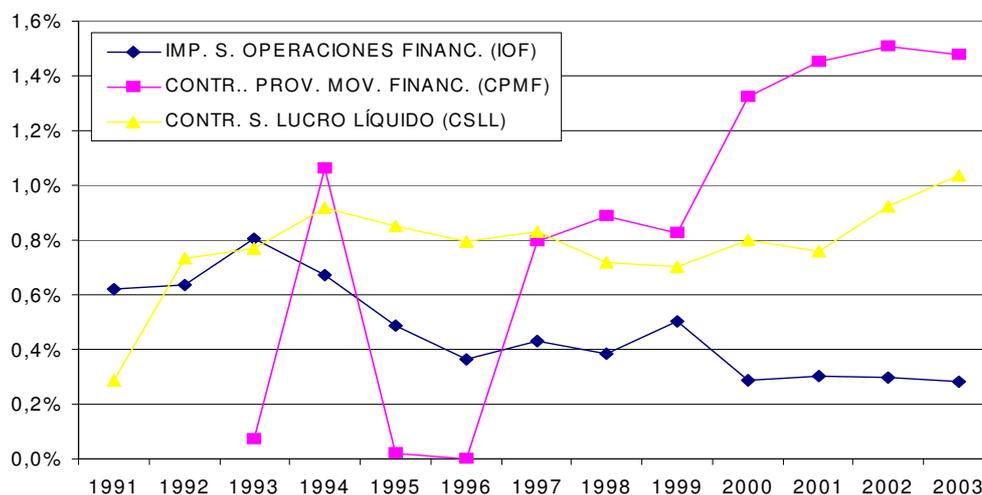
Este impuesto es criticado por varios motivos:

- i) porque su base de cálculo es el valor del crédito y no el flujo; vale decir, los intereses generados por el mismo;
- ii) porque su alícuota es proporcional al plazo de la operación, y debido a que la alícuota diaria sobre el crédito otorgado a las personas físicas es 10 veces superior a la que incide sobre las personas jurídicas (está limitada a 6% para las primeras y a 1,5 % para las segundas), se posiciona como el tributo de mayor peso en el caso de las personas físicas y el segundo –luego del impuesto que se describe a continuación– en el caso de las jurídicas;
- iii) porque es un impuesto que grava específicamente la intermediación financiera, sin alcanzar las otras formas de intermediación de capital en la economía

**La “contribución provisoria sobre los movimientos o transferencia de valores, créditos y derechos de naturaleza financiera” (CPMF).** Como su denominación lo indica, incide sobre los movimientos o transmisiones de valores, créditos y derechos financieros de cualquier naturaleza, que representen una circulación escritural o física de moneda, y que resulten de una transferencia de titularidad de estos valores, créditos o derechos. Fue introducida en 1993, en un contexto en el que apremiaba la necesidad de mayores ingresos fiscales y con una tasa del 0,25% que se aplicaba sólo a los débitos. Luego fue suspendida y reestablecida nuevamente en 1997, abarcando

desde entonces las operaciones antes mencionadas. Se aplica en la actualidad una tasa única del 0,38%, que en principio estará vigente hasta el año 2007.

Gráfico 8: Recaudación del IOF, CPMF y CSLL en Brasil durante el período 1991-2003 (como % del PIB)



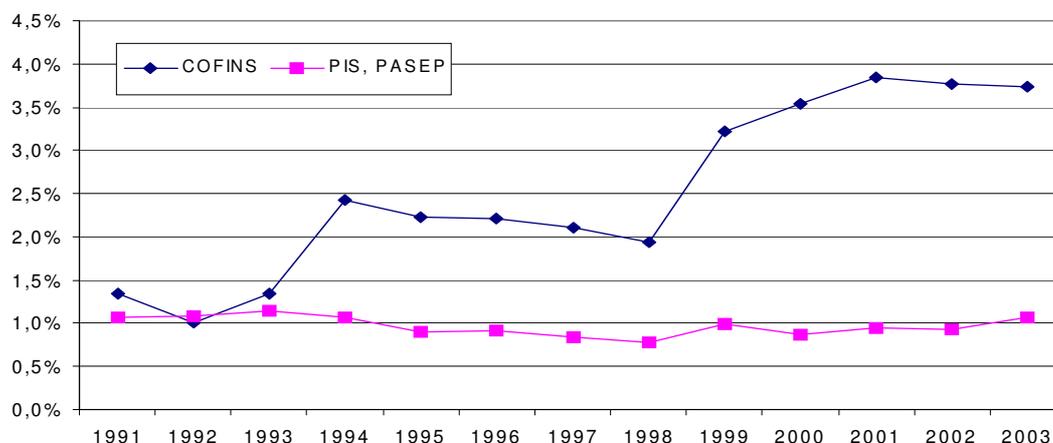
Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

**El impuesto sobre los ingresos brutos (PIS/PASEP y COFINS).** En cuanto a su rol de contribuyentes, las entidades financieras en Brasil están beneficiadas por un régimen especial de imposición sobre sus ingresos. El régimen general establece como base imponible a la totalidad de los ingresos, y alícuotas que van del 3% al 7,6% en el caso de la COFINS (“Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social”), y del 0,65% al 1,65% en el PIS/PASEP (“Programa de Integración Social”). La COFINS se calcula sobre una base imponible que permite realizar ciertas deducciones específicas sobre los ingresos de las entidades financieras con una alícuota del 4%, en tanto que el PIS se aplica sobre el margen y la alícuota es del 0,75%.

En el año 2005, las rentas de origen financiero dejaron de estar alcanzadas por las contribuciones antes mencionadas<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Como consecuencia del Decreto N° 5.442, de 2005, esta exención no comprende a los intereses sobre el capital propio.

Gráfico 9: Recaudación de la COFINS y PIS/PASEP en Brasil durante el período 1991-2003 (como % del PIB)



Fuente: Secretaria da Receita Federal (SRF)

A estos impuestos de recaudación federal deben sumarse, finalmente, los aplicados por los estados (el ICMS) y municipios (el ISS).

En el presente, la aplicación de impuestos sobre el sistema financiero en Brasil se encuentra sujeta a un fuerte debate<sup>83</sup> debido al alto spread que cargan los bancos en sus operaciones de crédito. Desde 1999, una vez alcanzada la estabilización de los precios en el período posterior a la fuerte devaluación de principios de ese año, la apertura e integración al mercado financiero internacional, y un régimen de tipo de cambio flotante –todas ellas medidas recomendadas por la disposición de los organismos multilaterales–, no se ha logrado que el spread bancario (tasa de interés activa menos tasa de interés pasiva) alcance en Brasil valores cercanos a los internacionales<sup>84</sup>. El spread bancario oscila muy frecuentemente en Brasil desde 1999, alrededor del 30% / 40%<sup>85</sup>. La consecuencia adversa de un nivel de spread tan elevado es, obviamente, el alto costo del crédito y, consecuentemente, el freno que esto supone para el crecimiento económico, la creación de empleo y una mejor distribución del ingreso.

De un análisis acerca de la composición del spread realizado por el Banco Central de Brasil (BCB, 2005)<sup>86</sup> para el período 2000-2003, se observa que en promedio estuvo

<sup>83</sup> Ver Oreiro et.al. (2004), Koyama y Nakane (2001) y Albuquerque (2001).

<sup>84</sup> Según Afanasieff (2001) el spread bancario en el 2000 era del 2,77% en Chile, de 5,64% en Argentina y del 3,15% en los Estados Unidos y Europa.

<sup>85</sup> Debe reconocerse que estas medidas lograron alguna reducción del spread característico de la etapa precedente, ya que en el año 1994 era del orden del 120%

<sup>86</sup> Basado en los datos contables de 80 instituciones financieras bancarias.

explicado del siguiente modo: por los gastos administrativos (28,1%); los gastos por incobrabilidad (21,1%); por la carga tributaria sumada a la contribución para el sistema de seguro de depósitos (22,2%)<sup>87</sup> –compuesta por los impuestos directos (13,9%) e indirectos más la contribución (8,3%)– ; y, finalmente, el margen de utilidad (28,6%). Los impuestos directos son, cabe recordar, el impuesto sobre la renta y la CSLL, en tanto que los impuestos indirectos son el IOF, el PIS/PASEP y la COFINS.

La SRF de Brasil elaboró un trabajo (2003) destinado a defender la continuidad del CPMF y respondiendo a un trabajo previo del BCB que vincula el incremento en el spread con el referido impuesto. La SRF afirma que si *“el objetivo de la política monetaria es la reducción de los spreads bancarios, el instrumento más efectivo para dicho propósito es la expansión del crédito a través de la política monetaria, en lugar de la eliminación del CPMF, un instrumento de política fiscal”*. La Federación de Bancos de Brasil (FEBRABAN) argumentó, a su vez, que los altos spread son el resultado del *crowding out* del gobierno en el mercado de títulos, de los niveles elevados de reservas sobre los depósitos, de una carga tributaria excesiva y del elevado volumen de los créditos direccionados, todos ellos factores que explicarían que los bancos tengan menos recursos para prestar y lo deban hacer a un costo más alto.

Por último, según un análisis realizado (Cardoso, 2003) acerca de la composición del spread del sistema bancario brasileño, *“tanto los impuestos explícitos como los implícitos son transferidos completamente –“pass through completely”- hacia los consumidores; un incremento de la carga tributaria sobre la actividad bancaria lleva a una mayor amplitud entre la tasa activa y la pasiva, encareciendo el costo del crédito”*.

En síntesis, las cargas tributarias que afectan a las actividades del sector financiero son, en conjunto, mucho más altas en Brasil que en Argentina y también parecen implicar más importantes “efectos distorsivos” en la economía de nuestro socio comercial. Esto a pesar de que el “impuesto al cheque” argentino muestra más altas alícuotas que su similar de Brasil (CPMF).

---

<sup>87</sup> El informe no se dispone de cifras que desagreguen de la carga tributaria la contribución para el sistema de seguro de depósitos.

## Las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales

Acerca de la materia en cuestión, los organismos financieros multilaterales reconocen –en sus manuales y *policy papers* difundidos en los últimos años– las serias dificultades que se plantean en la cuestión de los tributos que afectan a las actividades financieras y arriesgan algunas conclusiones preliminares al respecto.

Respecto de los **impuestos sobre los ingresos** de las compañías financieras, se reconoce su gran complejidad. Las empresas brindan servicios financieros que tienen la característica de extenderse en el tiempo, debido a cual entran a jugar numerosos factores que afectan a los modos en que los ingresos son reconocidos y en que los impuestos, a su vez, recaen sobre ellos (el caso de las provisiones por incobrabilidad, por ejemplo).

El tratamiento del **impuesto al valor agregado** es también dificultoso en las instituciones financieras, ya que no es fácil definir la base gravable (el valor agregado) por ellas; vale decir, asociarla a los servicios financieros prestados. En relación a los bancos, el valor agregado debería definirse como la suma de los insumos –salarios, rentas, intereses, ganancias y otros– o, alternativamente, como la diferencia entre el ingreso resultante de la inversión y el costo de fondeo. Esta metodología no es aplicable operación por operación, lo que resulta en que el impuesto termina recayendo, finalmente, sobre los intereses abonados por los deudores.

Aduciendo que la tasa de interés no responde al concepto tradicional de precio –sino que comprende el costo de captación de fondos, el componente de incobrabilidad y la remuneración por los servicios de intermediación– y que este último concepto sería el estricto “valor agregado”, la mayoría de los países desarrollados han optado por no gravar los servicios financieros con el IVA. Esto no significa que los servicios financieros escapen totalmente al impuesto, ya que al estar exentos esta situación no les permite a las entidades bancarias recuperar el impuesto pagado a sus proveedores de insumos<sup>88</sup> (que sí tienen sus productos alcanzados por el impuesto). De la misma manera, las empresas que están alcanzadas por el impuesto y que utilizan como insumo a los servicios financieros, tampoco pueden aplicar el impuesto pagado por

---

<sup>88</sup> Las instituciones financieras, al no tener en este caso un crédito sobre el impuesto, se verán inducidas a producir algunos insumos y bienes intermedios por cuenta propia de manera de no pagar el impuesto cuando los compran a terceros. De esta manera, esta modalidad tributaria implicaría “distorsiones asignativas” (una mayor integración de actividades no esenciales a las firmas bancarias).

sus clientes a la adquisición de servicios financieros (e incorporado al costo del dinero y otros servicios bancarios), produciéndose entonces un “efecto cascada” (de costos tributarios acumulados y no “descargables”).

En la práctica, la mayoría de los países de la OECD han exceptuado del pago del IVA a los servicios de intermediación realizados por los bancos, aunque la mayoría de ellos aplica el IVA sobre otras actividades del sector (cajas de seguridad, cambios de moneda extranjera y otros). Existe finalmente una opción no muy difundida –aunque aplicada en varios países: Bélgica, Francia y Alemania– que, bajo ciertas condiciones, le da a las instituciones financieras la posibilidad de gravar sus servicios, siendo de interés para las entidades que tienen en su cartera una mayoría de clientes comerciales que encuentran un beneficio en el pago del impuesto (al poder “descargarlo”, a su vez, en sus transacciones).

En cuanto a los **impuestos sobre las transferencias bancarias**, el FMI (2001) ha analizado la experiencia de algunos países latinoamericanos en los ´90. Concluye que el uso de estos impuestos debería ser evitado, debido a las siguientes razones:

- ✓ **las respuestas observadas en el mercado luego de la implementación del impuesto en varios países**, mostrarían impactos adversos de distribución de los recursos y su localización, incluyendo la desintermediación financiera (siendo todos ellos difíciles de revertir, por más que se remuevan con posterioridad);
- ✓ **estos impuestos no serían una fuente de ingreso eficiente**, ya que en el largo plazo tienden a reducirse como consecuencia de su elusión por parte de los individuos, que suelen recurrir a prácticas alternativas;
- ✓ **estas prácticas alternativas implican un costo adicional para la actividad económica**, que se traduciría en un incremento del spread;
- ✓ **en términos de eficiencia y equidad, resultarían inferiores al IVA**, ya que no sólo tienen “efecto cascada”, sino que además –al recaer en las etapas intermedias de producción– son recargados principalmente sobre los bienes intermedios, en lugar de los bienes finales, y afectando de este modo a la eficiencia de la producción;
- ✓ **en términos de distribución del ingreso, este impuesto no afecta en forma directa a los estratos más pobres de la sociedad –que no participan en el sistema bancario- aunque sí lo hacen de manera indirecta**, debido a que se ven enfrentados a precios más altos como consecuencia del traslado del costo del impuesto al consumidor. En cambio, los estratos más altos de la sociedad tienen

usualmente la posibilidad de recurrir a otras prácticas –cuentas y tarjetas de débito y crédito “*off shore*”, por ejemplo- que les evitan pagar este impuesto.

Los trabajos del FMI y del Banco Mundial sugieren que los impuestos sobre los débitos implementados en América Latina recientemente han logrado –sin embargo– un exitoso incremento en los ingresos fiscales en el corto plazo. En el caso en que estos impuestos “deban” aplicarse –como instrumento para obtener recursos adicionales en el contexto de una débil administración– sugieren hacerlo con tasas muy bajas, de modo temporario y con un diseño tal que impida a los contribuyentes su evasión –mediante la señalada alternación de las prácticas– debiendo luego ser reemplazados por impuestos del tipo IVA o por el impuesto sobre la renta, según el país de que se trate.

#### **IV.4. Los impactos previsibles de una eventual reforma tributaria sobre el sector bancario**

Habiéndose realizado una descripción y un análisis comparativo de las características e impactos de los tributos que afectan al sector financiero en Argentina, Chile y Brasil, y señaladas algunas de las conclusiones alcanzadas y recomendaciones apuntadas por los organismos financieros multilaterales, resta analizar de modo sumario los impactos de una eventual reforma tributaria sobre el sector, entendiendo a esta última como resultante de la aplicación de la propuesta que fueron desarrolladas en el capítulo 3 (u otro paquete de reformas alternativo de similar orientación).

##### **En el Impuesto a las Ganancias**

En el marco de la estrategia de mediano y largo plazo de revertir el desequilibrio resultante del alto peso relativo del tributo que recae sobre las sociedades, resulta central gravar a las rentas de origen financiero y a las ganancias de capital de las personas físicas, de manera de incrementar la carga impositiva que recae sobre las mismas. La reforma debería entonces incorporar a todas las ganancias de capital dentro del ámbito de aplicación del impuesto a las ganancias (ó de un impuesto “*ad*

*hoc*”), como ocurre en los casos analizados de Chile y Brasil, y en general, en todos los países “serios”.

En la estructuración del gravamen deberían considerarse quizás al menos dos factores: por un lado, el *plazo de las colocaciones* –como en el modelo brasileño–, de manera tal que las colocaciones de mayor plazo tengan una carga menor a fin de promover un mejor fondeo de las instituciones bancarias; y por el otro, *el volumen de la ganancia* –como en el modelo chileno– con un mínimo no imponible bajo y una estructura de tasas progresiva no inferior a 4 tramos. Además, podría eventualmente contemplarse la aplicación de una sobretasa cuando los fondos provengan de inversores del exterior.

Para su implementación, y en el marco de un sistema de información y de retenciones en la fuente, los bancos y las demás entidades financieras actuarían como agentes de tal sistema, posibilitando de este modo una captación de las rentas a nivel global. Si bien la adopción de este sistema supondrá costos administrativos para las entidades del sector bancario, la reducción en la imposición sobre las ganancias de los bancos deberían compensarlo ampliamente.

Este impuesto tendría además el efecto de reestablecer cierta “neutralidad fiscal” entre inversiones alternativas (productivas vs. financieras y especulativas) quebradas hace largo tiempo en Argentina, que mejoraría el atractivo relativo de las inversiones en actividades productivas. El fin de esta anómala asimetría debería también beneficiar, a mediano y largo plazo, a la actividad bancaria.

### **En el Impuesto al Valor Agregado**

En cuanto al tratamiento del IVA sobre las actividades financieras, y teniendo en cuenta las experiencias internacionales, se presentan dos modelos básicos alternativos: una solución “*a la chilena*”, que exime de tributar IVA a los intereses, pero alcanza con la alícuota general a la totalidad de los servicios financieros; y otra opción “*tipo OECD*”, que exime a las actividades de intermediación bancaria y limita su aplicación a ciertos servicios.

Dada la extensa aplicación actual del IVA sobre casi la totalidad de los servicios bancarios –cargándose en algunos casos la tasa reducida del 10,5%, y con contadas

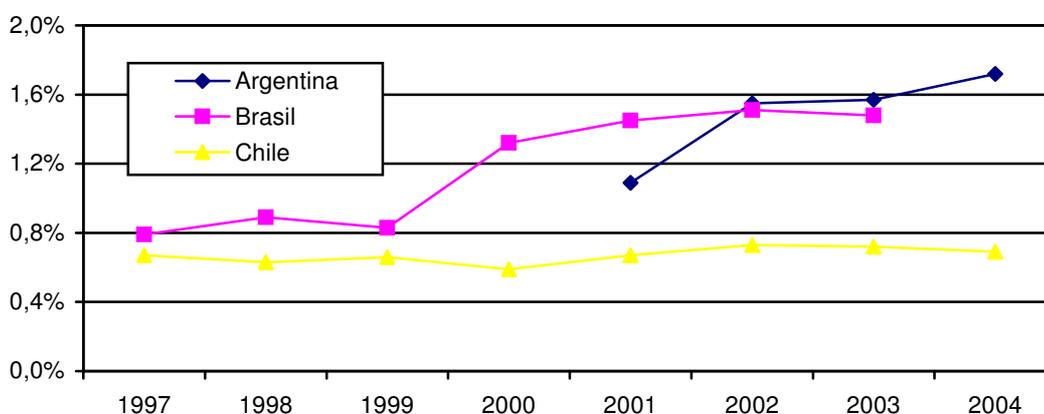
exenciones– y la alta alícuota que rige hoy debería considerarse como más conveniente una estructura del IVA cuya base solo alcance a los servicios bancarios no financieros (de modo similar al caso chileno), lo que permitiría reducir el costo de la intermediación financiera. Asimismo, y para evitar los “efectos cascada” que pudieran producirse, existen sistemas de impuestos compensatorios aplicables como ya fuera mencionado (como sucede en Francia y Canadá, por ejemplo).

### En el Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios

A pesar de resultar uno de los impuestos más cuestionados en la actualidad, las experiencias internacionales muestran que, bajo ciertas condiciones, es aconsejable la continuidad en su aplicación, ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos, siendo que provee una importante masa de recursos al fisco. Las alícuotas aplicadas hoy en Argentina son, sin embargo, muy altas. La tasa a aplicar debería tener una magnitud no superior al 4‰ –similar a la vigente en Brasil–.

En el siguiente gráfico 10 puede observarse como –para los años 2002 y 2003 (no hay datos disponibles acerca de la situación en Brasil en 2004)–, Brasil logra, con una tasa muy inferior a la argentina –0,38% vs. 0,60%– niveles de recaudación similares en términos de PIB.

Gráfico 10: Impuesto sobre las transferencias bancarias: comparativo de Argentina, Chile y Brasil (como % del PIB)



Fuente: AFIP, SII y SRF.

Esta circunstancia tiene que ver, muy probablemente, con el proceso de “desintermediación financiera” que se ha verificado durante y después de la última crisis argentina. Cabe presumir que, en un marco de sostenida recuperación del giro de la actividad bancaria en Argentina podría practicarse la reducción de alícuotas sugerida sin pérdidas significativas de ingresos fiscales (en un horizonte de mediano y largo plazo).

### **En el Impuesto sobre los Ingresos Brutos**

La sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos es, como ya se mencionó, de gran importancia para las entidades financieras, habida cuenta de las distorsiones en la asignación de recursos y de localización que genera la dispersión actual de las alícuotas –en algunos casos muy altas– aplicadas sobre los intereses. Su reemplazo por un impuesto al consumo (ó la adopción de un “IVA provincial”) permitiría además una reducción de los actuales costos administrativos asociados a este impuesto.

### **En el Impuesto de Sellos**

Se plantean con frecuencia muchos argumentos a favor de su reducción o supresión, entre los que se puede citar su carácter no neutral y no equitativo, ya que al recaer sobre la instrumentación de un contrato no toma en cuenta la capacidad contributiva de los agentes que intervienen sino, la mera mecánica de las transacciones. Se lo suele tildar de “resabio feudal” del sistema tributario argentino, sin embargo, en Europa se lo conserva en muchos países por su valiosa contribución en información relevante para su control administrativo de otros tributos más importantes (a las rentas y patrimonios). Al igual que en el caso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, la eventual merma en los ingresos por este impuesto debería ser compensada en las provincias, a efectos de mantener un adecuado nivel de correspondencia fiscal.

### **Observaciones Finales**

Los actuales bajos niveles de bancarización en Argentina resultan consecuencia de la fuerte crisis económica y sectorial verificada en los últimos años, pero tampoco son

totalmente ajenos al alto grado de informalidad de su economía, en buena medida vinculado –a su vez– a un sistema tributario ineficaz y regresivo. El objetivo final de reformas del tipo de las sugeridas debería ser la construcción de un sistema tributario que permitiese la gradual formalización de buena parte de los agentes económicos y el consecuente acceso de los mismos a los servicios bancarios –también como posibles tomadores de crédito–, de modo de alcanzar más altos niveles de bancarización e intermediación que potencien –a su vez– el crecimiento económico.

Una de las herramientas para lograrlo sería, sin duda, la elaboración de un marco tributario específico para las microempresas y las Pymes –con una alícuota reducida sobre sus beneficios y otras muchas normas “*ad hoc*”– que facilite la regularización de su situación y la potenciación de su rol impulsor de la actividad y el empleo.

## ANEXO.– Cuadros y Gráficos complementarios

### Anexo 1: Tasas del impuesto al valor agregado aplicables sobre operaciones bancarias según categorización del sujeto frente al impuesto.

TIPO DE OPERACIÓN	RESPONS. INSCRIPTO	EXENTO/NO RESPONS. MONOTRIB	CONSUMIDOR FINAL
<b>PRESTAMOS</b>			
<b>1. INTERESES</b>			
de préstamos para compra, construcción o mejora de vivienda casa-habitación única	10,5% / Exentos <sup>(1)</sup>	21% / Exentos <sup>(1)</sup>	Exentos
de préstamos personales a consumidores finales	21%	---	21%
de préstamos a empresas de transporte terrestre de pasajeros para su actividad específica	10,5%	10,5%	10,5%
de préstamos de Cédulas Hipotecarias Rurales			
de préstamos entre entidades financieras	Exento	Exento	Exento
de préstamos para ser utilizados económicamente en Tierra del Fuego			
del resto de los créditos en general	10,5%	21%	21%
<b>2. GASTOS Y COMISIONES</b>			
Comisiones en préstamos para vivienda casa habitación única	---	---	21%
Comisiones en préstamos personales a consumidores finales	21%	---	21%
Comisiones en préstamos a empresas de transporte terrestre de pasajeros para su actividad específica	10,5 %	10,5 %	10,5 %
Comisiones en préstamos entre entidades financieras	10,5 %	21 %	---
Comisiones que impliquen la cobertura de un "Seguro de Vida"			
Comisiones en préstamos de Cédulas Hipotecarias Rurales	Exento	Exento	Exento
Comisiones y gastos por operaciones realizadas en Tierra del Fuego			
Gastos y Comisiones vinculados a préstamos de entidades del exterior	21%	21%	---
Comisiones en el resto de los préstamos	10,5%	21%	21%
<b>TITULOS Y VALORES</b>			
<b>1. INTERESES</b>			
de operaciones de títulos valores	21 %	21 %	21 %
de Obligaciones Negociables	Exentos	Exentos	Exentos

de acciones preferidas y de títulos, bonos y demás títulos emitidos o que se emitan en el futuro por la Nación, Provincias y Municipalidades			
<b>2. GASTOS Y COMISIONES</b>			
Comisiones relacionadas con la emisión, suscripción, colocación, transferencia, amortización, intereses y cancelaciones y sus garantías de las Obligaciones Negociables y Títulos Públicos.	Exento	Exento	Exento
Otras comisiones y gastos	21%	21%	21%
<b>SERVICIOS</b>			
<b>1. GASTOS Y COMISIONES</b>			
<b>CAJA DE AHORROS</b>			
Atención cuenta Tarjeta plástica (C. de A.)	Exento	Exento	Exento
Saldos inmovilizados Apertura de legajo	21%	21%	21%
<b>CUENTAS CORRIENTES</b>			
<b>GIROS Y TRANSFERENCIAS</b>			
GASTOS	21%	21%	21%
<b>VALORES AL COBRO</b>			
<b>SERVICIO DE RECAUDACION</b>			
<b>3. VENTAS COSAS MUEBLES</b>			
Bienes muebles de propiedad del Banco	21%	21%	21%
Venta de Oro, Monedas y Billetes	Exento	Exento	Exento
<b>4. OTRAS OPERACIONES</b>			
Locaciones de cosas muebles en general Locación de Caja de Seguridad Leasing sobre bienes muebles	21%	21%	21%
Locación de salones para conferencias y similares Locaciones de Inmuebles por un valor superior a \$ 1.500.-			
Cauciones que se realicen con acciones, títulos públicos y demás títulos valores Operaciones de pases de títulos, acciones, divisas o moneda extranjera con la intervención de entidades financieras regidas por la Ley 21.526	Exento	Exento	Exento

<sup>(1)</sup> Para ser exentos, deberán manifestar en la solicitud de crédito que los fondos solicitados no están dirigidos a su actividad comercial, sino que serán destinados a casa habitación propia.

**Anexo 2: Tasas del impuesto a las ganancias aplicables sobre operaciones bancarias de residentes según categorización del sujeto frente al impuesto.**

CONCEPTOS SUJETOS A RETENCION	PORCENTAJE A RETENER		MONTOS NO SUJETO A RETENCION
	INSCRIPTOS EN GANANCIAS	NO INSCRIPTOS EN GANANCIAS	(Sólo para Resp. Inscriptos)
<b>INTERESES:</b>			
Caja de ahorros			
Plazo fijo.			
Depósitos de Títulos Públicos Nacionales.			
Aceptaciones Bancarias	3% (#)	10% (#)	-----
Obligaciones negociables con oferta Pública.			
Cédulas Hipotecarias rurales.			
Operaciones de pases de títulos, acciones, divisas o moneda extranjera cuando el cliente es el colocador.			
Fondo de Desempleo.			
Depósitos Previos de Importación.			
Otros Depósitos obligatorios por disposiciones legales.	Exentos	Exentos	-----
Mesa de Dinero.			
Bonos Externos.			
Depósitos con cláusula de ajuste.	3%	10%	-----
Aceptaciones Bancarias			
Títulos, cédulas, acciones, letras y demás valores emitidos por entidades oficiales.	6%	28%	\$ 1.200
Alquileres o arrendamientos de bienes muebles o inmuebles.	6%	28%	\$ 1.200
Regalías	6%	28%	\$ 1.200
Obligaciones de no hacer, o por abandono o no ejercicio de una actividad.	2%	10%	\$ 12.000
Compra de bienes muebles.	2%	10%	\$ 12.000
Transferencia temporaria o definitiva de derechos de llave, marcas, patentes de invención, regalías, concesiones y similares.	s/escala	28%	\$ 1.200
Explotación de derechos de autor (Ley N° 11.723).	2%	28%	\$ 5.000
Locaciones de obra y/o servicios no ejecutados en relación de dependencia	s/escala	28%	\$ 1.200
Comisiones u otras retribuciones derivadas de la actividad de comisionista, rematador, consignatario y demás auxiliares de comercio que revistan el carácter de empresa.	s/escala	28%	\$ 1.200
Profesionales liberales u oficios, albacea, mandatario, gestor de negocio (sujetos no empresa que, desarrolla su actividad u oficio en forma individual, es decir sin socios ni empleados).	s/escala	28%	\$ 1.200
Corredor, viajante de comercio y despachante de aduana (sujetos no empresa que, desarrolla su actividad u oficio en forma individual, es decir sin socios ni empleados).	0,25%	28%	\$ 6.500
Operaciones de transporte de carga nacional e internacional.	0,50%	2%	-----

Cualquier otra cesión o locación de derechos.	3%	3%	\$ 1.200 Para Responsables Inscriptos y no Inscriptos
Beneficios provenientes del cumplimiento de los requisitos de los planes de seguro de retiro privados administrados por entidades sujetas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación, tengan o no su origen en el trabajo personal – excepto cuando se encuentren alcanzados por el régimen de retención establecido por la Resolución General N° 1261, sus modificatorias y complementarias-	3%	3%	\$ 1.200 Para Responsables Inscriptos y no Inscriptos
Rescates –totales o parciales- por desistimiento de los planes de seguro de retiro a que se refiere el punto anterior, excepto que el importe rescatado sea aplicado a la contratación de un nuevo plan con entidades que actúan en el sistema, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de percepción del rescate, debiendo ajustarse a lo descripto en el punto 3.9.	3% (#)	10% (#)	-----

(#) LOS BENEFICIARIOS QUE NO PRACTIQUEN EL AJUSTE POR INFLACION IMPOSITIVO ESTAN EXENTOS DE SUFRIR RETENCIONES.

ESCALA APLICABLE				
IMPORTES		RETENDRAN		
Más de \$	A \$	\$	Mas el %	S/Exced. de \$
0	2.000	0	10	0
2.000	4.000	200	14	2.000
4.000	8.000	480	18	4.000
14.000	24.000	2.520	26	14.000
24.000	40.000	5.120	28	24.000
40.000	Y mas	9.600	30	40.000

**Anexo 3: Tasas del impuesto a las ganancias aplicables sobre operaciones bancarias de sujetos no residentes según su categorización frente al impuesto**

GANANCIA GRAVADA	RETENCION %	GROSSING- UP %
<b>INTERESES: cobrados por residentes en el exterior:</b>		
1. Intereses originados por créditos obtenidos en el exterior por los fiscos nacional, provinciales, el G.C.A.B.A. y el Banco Central de la República Argentina:		
2. Intereses de préstamos de fomento: otorgados por organismos internacionales o instituciones oficiales extranjeras con la finalidad de coadyuvar al desarrollo cultural, científico, económico y demográfico del país, siempre que la tasa de interés pactada no exceda a la normal fijada en el mercado internacional para este tipo de préstamos y su devolución se efectúe en un plazo superior a 5 (cinco) años	EXENTOS	EXENTOS
3. Intereses o retribuciones pagados por créditos, préstamos o colocaciones de fondos de cualquier origen o naturaleza, obtenidos en el extranjero destinadas a la industria las explotaciones extractivas y las de producción primaria:		
a) Para financiar la importación de bienes muebles amortizables (excepto automóviles):		
b) Otorgados por entidades bancarias o financieras (incluidas las sucursales del Banco en el exterior) <u>NO</u> radicadas en jurisdicciones consideradas de nula o baja tributación, o se trate de jurisdicciones que hayan suscripto con la República Argentina convenios de intercambio de información y además que por aplicación de sus normas internas no pueda alegarse secreto bancario, bursátil o de otro tipo, ante el pedido de información del respectivo fisco. Las entidades financieras comprendidas en este párrafo son las que están bajo supervisión del respectivo banco central y organismo equivalente:	15,05	----
c) Otras financiaciones que no cumplan con los requisitos enumerados en los incisos anteriores:	35,00	----
4. Intereses o retribuciones pagados por créditos, préstamos o colocaciones de fondos de cualquier origen o naturaleza, obtenidos en el extranjero, no comprendidos en los puntos anteriores:		
a) Intereses por créditos tomados por entidades financieras regidas por la Ley 21.526:		
b) Intereses originados por créditos obtenidos en el exterior para financiar la importación de bienes muebles amortizables (excepto automóviles):		
c) Intereses por créditos otorgados por entidades bancarias o financieras (incluidas las sucursales del Banco en el exterior) <u>NO</u> radicadas en jurisdicciones consideradas de nula o baja, o se trate de jurisdicciones que hayan suscripto con la República Argentina convenios de intercambio de información y además que por aplicación de sus normas internas no pueda alegarse secreto bancario, bursátil o de otro tipo, ante el pedido de información del respectivo fisco. Las entidades financieras comprendidas en este párrafo son las que están bajo supervisión del respectivo banco central y organismo equivalente:	15,05	17,7163
d) Otras financiaciones que no cumplan con los requisitos enumerados en los incisos anteriores:	35,00	53,8462
5. Intereses de Bonos de Deuda presentados para su registro en países con los cuales exista convenio de reciprocidad para protección de inversiones:	15,05	17,7163
6. Intereses de depósitos en Caja de Ahorro común o especial, Plazo Fijo, depósitos de terceros u otras formas de captación de fondos conforme el B.C.R.A.:	15,05	----

7. Intereses de depósitos en Caja de Ahorro común o especial, Plazo Fijo, depósitos de terceros u otras formas de captación de fondos conforme el B.C.R.A., cuyos inversores hayan presentado la <i>Constancia de No Transferencia a Fiscos Extranjeros</i> :	EXENTOS	EXENTOS
8. Otros <u>intereses</u> no especificados en la presente tabla:	35,00	53,8462
<b><u>REGALIAS: Por prestaciones derivadas de contratos regidos por la Ley de Transferencia de Tecnología:</u></b>		
a) Derivadas de servicios de asistencia técnica, ingeniería o consultoría que no fueren obtenibles en el país a juicio de la autoridad competente en materia de transferencia de tecnología siempre que se hubiesen cumplimentado respecto del contrato los requisitos de la ley de transferencia de tecnología	21,00	26,5823
b) Derivadas de cesiones de derechos o licencias para la explotación de patentes de invención u otras prestaciones no contempladas en el numeral precedente siempre que se hubiesen cumplimentado respecto del contrato los requisitos de la ley de transferencia de tecnología	28,00	38,8889
<b><u>DERECHOS DE AUTOR: y las restantes ganancias derivadas de los derechos amparados por la Ley 11.723.</u></b>		
a) Siempre que las obras se encuentren inscritas en la Dirección Nacional del Derecho de Autor, que el beneficio proceda de la publicación, ejecución representativa, exposición, enajenación, traducción y otras formas de reproducción y el impuesto recaiga directamente sobre los autores o sus causahabientes:	12,25	13,9601
b) Cuando se trate de obras realizadas por encargo o que reconozcan su origen en una locación de obra o de servicios formalizada o no contractualmente:	31,50	45,9854
<b><u>SUMAS PAGADAS A ARTISTAS RESIDENTES EN EL EXTERIOR:</u></b> contratados por el Estado Nacional, provincial o municipal, instituciones religiosas, asociaciones, fundaciones y entidades de beneficencia, asistencia social, salud pública, caridad, educación e instrucción, científicas, literarias, artísticas, gremiales, de cultura física o intelectual o entidades mutualistas, siempre que la actuación no supere los dos meses por año calendario:	12,25	13,9601
<b><u>SUELDOS, HONORARIOS Y OTRAS RETRIBUCIONES:</u></b> pagadas a personas que actúen transitoriamente en el país (intelectuales, técnicos, profesionales, artistas, deportistas, etc.) cuando para el desarrollo de sus funciones no permanezcan en el país por más de 6 meses en el año calendario:	24,50	32,4503
<b><u>ALQUILER DE CONTENEDORES:</u></b> Sumas pagadas a empresas no constituidas en el país en concepto de alquiler de contenedores (containers)	7,00	7,5269
<b><u>FLETES:</u></b>		
a) Sumas pagadas en concepto de fletes terrestres, marítimos y aéreos por pasajes y cargas a empresas no constituidas en el país:	3,50	3,6269
b) Sumas pagadas a armadores extranjeros en concepto de fletamentos a tiempo y por viaje:		
c) Sumas pagadas en concepto de fletes terrestres, marítimos y aéreos por pasajes y cargas, fletamentos a tiempo y por viajes a empresas constituidas en países con los cuales se hubieran celebrado convenios especiales de acuerdo	EXENTOS	EXENTOS
<b><u>AGENCIAS DE NOTICIAS INTERNACIONALES:</u></b> Sumas pagadas a agencias de noticias internacionales en retribución de las informaciones proporcionadas:	3,50	3,6269

<b><u>CESIONES DE PRIMAS DE SEGUROS:</u></b> (reaseguros y retrocesiones)a favor de empresas aseguradoras no constituidas en el país:		
<b><u>PAGOS A PRODUCTORES, DISTRIBUIDORES O INTERMEDIARIOS DEL EXTERIOR:</u></b> por la explotación en el país de:		
a) Películas cinematográficas extranjeras:		
b) Cintas magnéticas de vídeo y audio grabadas en el extranjero:		
c) Transmisiones de radio y televisión emitidas desde el exterior:	17,50	21,2121
d) Servicios telex, telefacsimilar o similares, transmitidos desde el exterior:		
e) Todo otro medio extranjero de proyección, reproducción, transmisión o difusión de imágenes y sonidos:		
<b><u>SUMAS PAGADAS POR LA LOCACIÓN DE COSAS MUEBLES:</u></b>	14,00	16,2791
<b><u>LOCACION DE BIENES MUEBLES CON OPCION DE COMPRA:</u></b> LEASING (arrendados del exterior - arrendatario del país):  El tratamiento de los intereses originados por créditos obtenidos en el exterior para el financiamiento de la importación de Bienes Muebles Amortizables -excepto automotores-, será procedente también cuando la importación sea efectuada a través de un leasing financiero, siempre que el adquirente no pueda rescindir unilateralmente la operación, ni deje de pagar las cuotas y que se verifiquen, asimismo, cualquiera de los siguientes requisitos:  a) Que la propiedad se transfiera al arrendatario al final del período de arrendamiento sin pago alguno.  b) Que el arrendamiento contenga una opción de compra que represente no más del 0,25 % (veinticinco centésimos por ciento) del precio original de la operación.  c) Que para el caso de compra anticipada del bien sólo corresponda abonar el valor residual del mismo.  d) Que en los supuestos previstos y en el caso de siniestro, siempre que la indemnización a abonar por el seguro, sea percibida por el arrendatario en proporción a los importes pagados.  Si se cumpliesen las condiciones enumeradas precedentemente, el tratamiento será:	15,05	17,7163
<b><u>ALQUILERES O ARRENDAMIENTOS DE INMUEBLES</u></b> UBICADOS EN EL PAÍS:	21,00	26,5823
<b><u>SUMAS PAGADAS POR LA TRANSFERENCIA A TÍTULO ONEROSO DE BIENES</u></b> situados, colocados o utilizados económicamente en el país, pertenecientes a empresas o sociedades constituidas, radicadas o ubicadas en el exterior:	17,50	21,2121
<b><u>RESULTADOS DE OPERACIONES DE COMPRAVENTA, CAMBIO, PERMUTA O DISPOSICIÓN DE ACCIONES, BONOS Y DEMÁS TÍTULOS VALORES:</u></b>	EXENTOS	EXENTOS
<b><u>GANANCIAS NO COMPRENDIDAS EN LOS APARTADOS PRECEDENTES:</u></b>	31,50	45,9854
<b><u>PAGOS POR COMPRAVENTA, CAMBIO, PERMUTA O DISPOSICIÓN DE ACCIONES QUE NO COTICEN EN BÓLSA EFECTUADOS A SOCIEDADES "OFF-SHORE".</u></b>		

GANANCIA NETA PRESUNTA: Se considera ganancia sujeta a retención el 50 % de la transacción, por lo que al aplicar la alícuota general del impuesto (35 %) se determina una retención del 17,50 % sobre la suma transferida al exterior:	17,50	21,2121
PRECIO DE VENTA MENOS COSTOS: Se considera como ganancia sujeta a retención la que surja de deducir del precio de la transacción el costo de la adquisición de las acciones:	35,00	53,8462
Para el caso que el beneficiario no ejerciera la precitada opción, se deberá aplicar el método la ganancia neta presunta:	17,50	21,2121

#### **Anexo 4: Alícuotas Reducidas el impuesto a los débitos y créditos bancarios según tipo de operación**

<b>Alícuota reducida</b>	<b>Tipo de operación</b>
0,50 %	<p>Débitos en cuenta corriente cuyo importe se destine a la compra de Letras del BCRA (LEBAC) con intervención de las entidades financieras, y créditos originados en la cancelación de esos mismos títulos, siempre que el plazo de amortización de los mismos sea igual o inferior a 15 (quince) días.</p> <p>El débito originado en la adquisición de documentos cuyo plazo de vencimiento sea igual o inferior a 15 (quince) días, realizada en el marco de operaciones de mediación de transacciones financieras que se efectúen con la intervención y garantía de las entidades financieras, como así también el crédito proveniente de la cancelación de los citados documentos.</p>
1 %	Débitos y créditos en cuentas correspondientes a los fondos que se destinen a las inversiones indicadas en el punto anterior, cuyo plazo sea igual o superior a 16 (dieciséis) días y no exceda de 35 (treinta y cinco días).
0,75 %	<p>Corredores y comisionistas de granos y consignatarios de ganado, debidamente registrados, únicamente por las operaciones inherentes a su actividad.</p> <p>Entidades 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.</p> <p>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 alimentación o cajas de alimentos, únicamente para los créditos originados en los pagos realizados por los usuarios de las tarjetas y para los débitos provenientes de los pagos a los establecimientos adheridos</p> <p>Las droguerías y las distribuidoras de especialidades medicinales, inscriptas como tales ante el Ministerio de salud o en los Organismos provinciales de naturaleza equivalente</p> <p>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 créditos y débitos originados por el sistema establecido por las Obras Sociales para el pago de los medicamentos vendidos a sus afiliados por las farmacias.</p> <p>Fideicomisos en garantía en los que el fiduciario sea una entidad financiera.</p>
2,5 %	<p>Obras sociales creadas o reconocidas por normas legales nacionales o provinciales</p> <p>Sujetos que concurrentemente tengan exenta y/o no alcanzada en el Impuesto al Valor Agregado la totalidad de las operaciones que realizan y resulten exentos del Impuesto a las Ganancias</p> <p>Cuentas radicadas en el ámbito de la provincia de Tierra del Fuego</p> <p>Cuentas que correspondan exclusivamente a las transacciones beneficiadas por el régimen de exenciones impositivas establecido por los regímenes de promoción industrial, únicamente cuando el porcentaje de exención o liberación del Impuesto al Valor Agregado sea del 100%.</p> <p>Cuentas pertenecientes a Monotributistas, cualquiera sea su categoría. Para gozar de esta reducción los mismos deberán presentar dos notas en carácter de declaración jurada, una siguiendo las formalidades previstas en el punto 15 "Anexo VI de la R.G. 1135" de la presente, y la otra siguiendo las formalidades previstas en el punto 20, en la que manifestarán su condición, actividad y uso exclusivo de la cuenta y/o del movimiento de fondos que correspondan al desarrollo de su actividad como contribuyente "Monotributista"</p>

### **Anexo 5: Impuesto sobre los Ingresos Brutos**

<b>Provincia</b>	<b>Tasa vigente</b>	<b>Descripción</b>
Buenos Aires	5,5%	Sobre préstamos de dinero (con garantía hipotecaria, con garantía prendaria o con garantía real), descuento de documentos de terceros y demás operaciones efectuadas por los bancos e instituciones regidas por la Ley de entidades financieras.
Catamarca	4%	Préstamos de dinero, descuentos de documentos de terceros, y demás operaciones efectuadas por los bancos y otras instituciones sujetas al régimen de la Ley de Entidades Financieras
Chaco	4,1%	Las actividades de cualquier naturaleza realizadas por las Entidades Financieras, comprendidas en la Ley Nº 21.526
Ciudad de Buenos Aires	4%	Préstamos, descuento de documentos y demás operaciones efectuadas por los bancos y las instituciones regidas por la Ley de Entidades Financieras
Córdoba	2,5%	Préstamos, descuento de documentos y demás operaciones efectuadas por los bancos y las instituciones regidas por la Ley de Entidades Financieras
Mendoza	3%	Préstamos, descuento de documentos y demás operaciones efectuadas por los bancos y las instituciones regidas por la Ley de Entidades Financieras
Neuquen	4,1 %	Préstamos de dinero, descuentos de documentos de terceros y demás operaciones efectuadas por los bancos y otras instituciones sujetas al régimen de la Ley de Entidades Financieras:
Río Negro	5%	Préstamos de dinero, descuento de documentos de terceros y demás operaciones efectuadas por los bancos y otras instituciones sujetas a la Ley de Entidades Financieras.
Salta	5%	Préstamos de dinero, descuento de documentos de terceros y demás operaciones efectuadas por los Bancos y otras Instituciones sujetas al régimen de la Ley de Entidades Financieras

Fuente: Códigos Fiscales provinciales.

### Anexo 6: Impuesto de Sellos

<b>Provincia</b>	<b>Tasa vigente</b>	<b>Descripción</b>
<i>Buenos Aires</i>	6 %	Letras de cambio. Por las letras de cambio. Operaciones monetarias. Por las operaciones monetarias registradas contablemente que devenguen intereses Ordenes de pago. Por las órdenes de pago. Pagarés. Por los pagarés
<i>Ciudad de Buenos Aires</i>		Exentos.
<i>Córdoba</i>	6 %	Las letras de cambio, las órdenes de pago, los pagarés y en general todas las obligaciones de dar sumas de dinero.  Las autorizaciones para girar en descubierto, los adelantos en cuenta corriente y los descubiertos transitorios
<i>Mendoza</i>	1,5%	Anual calculado en proporción al tiempo, a las operaciones de crédito realizadas a través de entidades financieras comprendidas en la Ley Nacional de entidades financieras, y por las instrumentadas a través de tarjeta de crédito o de compra
<i>Neuquen</i>	<i>S/d</i>	<i>S/d</i>
<i>Río Negro</i>	30% anual	a) La utilización de crédito en descubierto documentado o no. b) Todo crédito o débito en cuenta no documentado originado en una entrega o recepción de dinero, que devengue interés. c) Las acreditaciones en cuenta como consecuencia de la negociación de cheques de otras plazas cuando devenguen interés
<i>Salta</i>	<i>S/d</i>	<i>S/d</i>

Fuente: Códigos Fiscales provinciales.

**Anexo 7: Ingresos tributarios en Chile como % del PIB**

Impuestos	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
A la renta	4,24	4,14	3,88	3,92	3,75	3,88	3,53	4,06	4,47	4,69	4,47
IVA	8,88	8,65	8,30	8,04	8,17	8,14	7,90	8,07	8,07	8,34	8,43
Prod. específicos	1,73	1,66	1,64	1,63	1,70	1,81	1,93	2,02	2,10	2,09	1,97
A los actos jurídicos	0,62	0,63	0,60	0,63	0,67	0,63	0,66	0,60	0,67	0,74	0,73
Al comercio exterior	2,30	2,11	2,24	1,99	1,70	1,71	1,59	1,50	1,21	1,09	0,75
Impuestos Varios	0,23	0,27	0,28	0,22	0,14	0,21	0,15	0,23	0,13	0,23	0,21
Fluct. deudores	(0,22)	(0,26)	(0,21)	(0,22)	(0,19)	(0,29)	(0,29)	(0,33)	(0,12)	(0,34)	(0,40)
<b>Ingr. Tributarios Netos</b>	<b>17,77</b>	<b>17,22</b>	<b>16,74</b>	<b>16,21</b>	<b>15,94</b>	<b>16,09</b>	<b>15,47</b>	<b>16,14</b>	<b>16,53</b>	<b>16,83</b>	<b>16,17</b>

Fuente: SSI

## **PALABRAS FINALES**

*"Los bienes públicos no son sustitutos sino complementos insustituibles de los bienes privados: esta es la idea directriz que se refleja en el Plan Fénix. Por lo tanto, la actual recesión no es un retroceso coyuntural, que en virtud de la ley inherente a las oscilaciones cíclicas haya de ser seguido de manera indefectible por una fase ascendente de la actividad económica interna. No es una alteración transitoria del equilibrio sino una deficiencia crónica, una debilidad estructural, destinada a persistir mientras no alcance la oferta de bienes públicos el nivel indispensable para la plena utilización de los recursos productivos" (palabras del Dr. Julio H. G. Olivera, presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en la apertura de las jornadas denominadas "Hacia el Plan Fénix. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad", setiembre de 2001).*

*"Si el principio de soberanía de los estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del 'mundo de naciones' por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades –y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura-. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la 'política de la precarización' tiene iguales posibilidades de imponerse." (Zygmunt Bauman, "Modernidad líquida", Fondo de Cultura Económica, 2005)*

El conjunto de lineamientos de reforma tributaria esbozados en el presente trabajo tendría –en el marco de adecuadas políticas macroeconómicas y un proceso de cambios institucionales y políticos indispensables en Argentina– la virtud de combinar mayor eficacia y equidad fiscal con un mejor escenario para el desarrollo de las actividades bancarias en un proceso de necesaria sinergia con las actividades productivas. En especial, la eliminación del sesgo "antiproduktivo" y "antiempleo" que caracteriza a la actual estructura tributaria y el estímulo a través del cambio normativo necesario y de una mayor eficacia administrativa de la regularización del empleo, del "blanqueo" de las actividades económicas y de un más elevado cumplimiento de las

obligaciones tributarias, con la consecuente superación de las actuales condiciones que estimulan la competencia desleal en el campo empresario, constituirían todos ellos factores estimulantes de un sano desarrollo de las actividades económicas y financieras en nuestro país.

Las condiciones institucionales, las macroeconómicas y las específicamente fiscales predominantes en Argentina durante la década del 90 conformaron un marco excepcionalmente favorable al desarrollo de las actividades especulativas muchas de ellas –incluso– de carácter ilegal (tales como las asociadas a actos de corrupción en la toma de relevantes decisiones de política). La ausencia de eficaces controles físicos “de frontera” (en aduanas), de registros y controles en las transacciones financieras internacionales y de un combate adecuado a la evasión fiscal definieron, en ausencia de gravámenes sobre las ganancias de capital de las personas físicas, un terreno ideal para operaciones especulativas de todo tipo y el consecuente desestímulo para las actividades productivas (en particular, a las creadoras de empleo). Argentina ha sido desde este punto de vista, un verdadero “paraíso fiscal” (y lo es todavía). Una concepción económica miope, pretendidamente “ortodoxa” e incuestionable, sostenía que sólo desgravando y liberando de modo extremo al capital se generaría el ahorro local y las inversiones que el país requería. El resultado fue, en definitiva, el inverso al objetivo declarado: el capital local fugó, sistemáticamente, y fue reemplazado en buena medida por flujos desde el exterior que nos legó una inmensa deuda externa y una extrema desnacionalización de la economía.

Estas circunstancias, consolidadas durante un largo período de tiempo (ver Capítulos I y II), acarrearán –por ello mismo– dificultades extraordinarias a sortear para concretar las reformas necesarias. El desafío parece requerir la acumulación de un gran poder político-social (y también una eficaz inserción internacional del país en un escenario externo favorable).

Hace un siglo la Argentina, al borde de los festejos de su primer centenario, estaba también saliendo de un default “histórico” –el que resultó de la crisis de 1890–, mayor incluso (en proporción) al que estamos comenzando a superar en el presente. Entonces la realidad reclamaba también profundas reformas fiscales, algunas de ellas demoradas desde la organización constitucional del país. Los cambios de fondo se concretaron, sin embargo, tres décadas más tarde y modelaron –bajo gobiernos no surgidos del sufragio universal y sin ánimo redistributivo– un nuevo sistema tributario, exigido por las urgencias de otra gran crisis (la de 1930; cuando Argentina no dejó de

pagar los servicios de la deuda externa, única excepción en la América Latina de entonces). Esta inveterada mora argentina en materia de reformas –y el acentuado sesgo regresivo del último medio siglo– nos plantean serios interrogantes hoy, cuando nuestro país no dispone de los tiempos ni de las holguras que supo derrochar en el pasado.

De todos modos parece hora, iniciada ya la rectificación del rumbo macroeconómico, de comenzar a impulsar el cambio de una realidad tributaria totalmente incompatible con un proyecto de desarrollo económico con equidad social.

Esta tarea resulta impostergable y debería ser encarada con vigor y tenacidad aún cuando las chances de éxito, en caso de que se verificasen las condiciones locales necesarias, no estarán en definitiva desvinculadas del rumbo que tomen los acontecimientos globales<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Ver cita del texto de Bauman, al inicio de esta Sección.

## **Referencias bibliográficas**

### **CAPITULO I**

**AFIP (2003), “Estadísticas Tributarias 2002”.**

**Amaral, Samuel (1993), “Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina”, en “La independencia americana: consecuencias económicas”, Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral, eds., Madrid.**

**Benegas Lynch, Alberto (h) y Dania, Roberto (2001), “Sistemas Tributarios, un Análisis en Torno al Caso Argentino”. CIEDLA**

**Bunge, Alejandro E. (1984): “Una nueva Argentina”, Hispamerica.**

**Cortes Conde, Roberto (1989), “Dinero, Deuda y Crisis. Evolución Fiscal y Monetaria en la Argentina, 1862-1890”. Editorial Sudamericana. Instituto Torcuato Di Tella.**

**Cortes Conde, Roberto (1997): “La Economía Argentina en el Largo Plazo (Siglos XIX y XX), Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.**

**Cuccorese, Horacio Juan (1966): “Historia Económica Financiera Argentina (1862-1930)” Editorial El Ateneo**

**Damill, Mario, Frenkel, Roberto, Rapetti, Martín (2005): “La deuda argentina: historia default y reestructuración”, CEDES.**

**Damill, Mario, (2003)“La Economía y la Política Económica: del Viejo al Nuevo Endeudamiento”, mimeo, 2003**

**Della Paolera, Gerardo, Irigoin María Alejandra, Bózzoli, Carlos G, (2003) “Passing the Buck: Monetary and Fiscal Policies” Documento de Trabajo 2003-002, Fundación PENT, <http://www.pentfundacion.org>**

**Díaz-Alejandro, Carlos F. (1966), "An Interpretation of Argentine Economic Growth since 1930". Parts I Journal of Development Studies.**

**Gaggero, Jorge y Gómez Sabaini, Juna Carlos, (2002) "Argentina - Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias", CIEPP/Fundación OSDE, Buenos Aires.**

**Gaggero, Jorge (2004), "La Cuestión Fiscal Bajo el Régimen de Convertibilidad (Argentina, 1991-2001)", en Revista "Realidad Económica", N° 207, diciembre de 2004.**

**Gallo, Ezequiel (1970), "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentine (1880-1930)", en R. Carr. (ed.) St. Anthony's Papers, Oxford, 1970.**

**Gerchunoff, Pablo, Llach Lucas, (2003) "Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, Equidad y Política Económica en la Argentina, 1880-2003", Documento de Trabajo N° 2003-003, Fundación Pent.**

**Landes, David S. (1999), "La riqueza y la pobreza de las naciones", Javier Vergara Editor, Buenos Aires.**

**Lotersztain, Israel (2004), "La corrupción en la Argentina de Miguel Juárez Celman" Tesis de maestría, Posgrado en Historia, Universidad Torcuato Di Tella.**

**Lotersztain, Israel (2004), "El default argentino 1890-1906 y su salida en la visión de Henry Shepherd", Mayo de 2004.**

**Macon, Jorge (1985), "Las Finanzas Públicas Argentinas", Ediciones Macchi.**

**Marichal, Carlos (1995): "Liberalismo y Política Fiscal: La Paradoja Argentina, 1820-1862", Anuario IEHS (Tandil, Pcia. de Bs. As.), 10.**

**Ministerio de Economía y Producción, Secretaria de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, "Presupuesto de la Administración Nacional Gastos por Finalidad, Función y Naturaleza 1965-2002".**

**O'Connell, Arturo, (1984) "La Argentina en la Depresión: los Problemas de una Economía Abierta", Desarrollo Económico Vol. XXIII N°92.**

**Pro Ruiz, Juan (2004):** *“La reforma de la Hacienda Pública decimonónica en España y Argentina”*, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).

**Rapoport, Mario (1988):** *“El Modelo Agroexportador Argentino, 1880-1914”*, en Mario Rapoport (compilador), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Tesis

**Santilli, Daniel V. (2004):** *“El papel de la tributación en la formación del Estado. La Contribución Directa en el siglo XIX en Buenos Aires”*, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).

**Shumway, Nicolás (2002)** *“La invención de la Argentina”*, EMECE, Buenos Aires

**Vitale, Luis (1986),** *“Historia de la Deuda Externa Latinoamericana y Entretelones del Endeudamiento Argentino”*, Editorial Sudamericana Planeta, Buenos Aires.

**Vitelli, Guillermo (1999),** *“Dos Siglos de la Argentina, Historia Económica Comparada”*.

**Weber, Carolyn y Wildavsky, Aaron, (1983)** *“A History of Taxation and Expenditure in the Western World”*, Simon and Schuster, New York

**Zalduendo, Eduardo A. (1988),** *“La deuda Externa”* De Palma, Bs. Aires

## **CAPITULOS II y III**

**Abeles, Martín y Borzel, Mariano (2004): “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR,**

**AFIP (serie documental), “Estadísticas Tributarias”, AFIP, Buenos Aires.**

**Avila, Jorge (2000), “Propuestas de Federalismo Fiscal”, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.**

**Balbi, R. (1994), “La Imposición a la Renta de las Empresas”, Buenos Aires, CITAF-OEA.**

**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.**

**Centro de Estudios Públicos (2003), “Reforma Previsional en Argentina: como compatibilizar equidad y crecimiento”, Buenos Aires (mimeo).**

**CEPAL (1998), “El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos”, Santiago de Chile, CEPAL.**

**CEPES (2004), “Hacia un proyecto económico de mediano y largo plazo”,** Buenos Aires.

**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.

**CIAT (ed.) (1992), “La armonización fiscal en los procesos de integración económica”,** Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España.

**Cnossen Sijbren (ed.) (1987), “Tax Coordination in the EEC”,** Kugler Publisher New York.

**Coelho, I. y otros (2001), “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”,** IMF Working Paper (WP/01/67), Washington.

**Colegio de Graduados en Ciencias Económicas (2003), Actas de las XXXIII Jornadas Tributarias,** Mar del Plata.

**Coopers & Lybrand, Harteneck, López y Cía. (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”,** Mexico, C & L.

**Coraggio, J. L. (2003), “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”,** Programa para el Diálogo Social de la OIT, Buenos Aires (mimeo).

**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”, 28as Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.**

**CPCECF, (ed.) (1995), Actas del Tercer Congreso Tributario, Buenos Aires, CPCECF.**

**CTA (2002), “Reforma Tributaria” (primer borrador), IDEP / CTA, Buenos Aires (mimeo).**

**CTA (2003), “El combate a la evasión no puede sustituir ni demorar la necesaria reforma tributaria”, IDEP / CTA, Buenos Aires (mimeo).**

**Cuevas, A. (2003), “Reforming Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina”, IMF Working Paper (WO/03/90), Washington.**

**Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Mimeo, Buenos Aires, CEDES.**

**DNIAF, Ministerio de Economía y Producción (2005), “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina, 2002 a 2004”, Ministerio de economía y producción, mimeo, Buenos Aires.**

**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. 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.**

**Esquivel, Valeria y Maurizio, Roxana (2005): “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en la Argentina post-convertibilidad”, presentado en el “Policy paper series workshop” Argentina Observatory – Economics Working Group (EWG).**

**Farrell, D. (2004), "The hidden dangers of the informal economy", The McKinsey Quarterly, 2004, number 3**

**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.**

**FIEL (2000), "La economía oculta en Argentina", Buenos Aires, FIEL.**

**Figueroa, A. H. (2003), "La doble tributación internacional en los inicios del siglo XXI", Asociación de Estudios Fiscales (50° aniversario), Buenos Aires.**

**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.**

**Frenkel, R. con la colaboración de Rapetti, M.(2004), "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo", trabajo preparado para la OIT, Conferencia de Empleo MERCOSUR, Buenos Aires.**

**Frenkel, Roberto (2005): "Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico", ponencia de las "Jornadas Monetarias y Bancarias" del Banco Central de la República Argentina.**

**Fundación Mediterránea/IERAL (2001), "Una reforma tributaria integral para el crecimiento en la Argentina", FM/IERAL, mimeo, Buenos Aires.**

**Gaggero, J. y Sangiorgio, A. (1995), "Los Pactos Federales: notas acerca de sus implicancias económicas y fiscales", 28as 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”, 27as 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.(1998), “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., (2000), “La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno, diagnóstico y propuestas”, trabajo realizado para INDRA S.A. marzo 2000.**

**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. (2002a), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, Seminario "Hacia el Plan Fénix" 2, Buenos Aires, FCE-UBA.**

**Gaggero, J., (2002b), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, Revista Desarrollo y Cooperación, Berlín, DSE, N° 5, mayo.**

**Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002), “Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias”, CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.**

**Gaggero, J. (2004a), “Reforma tributaria y empleo – Agenda preliminar y lineamientos generales”, versión preliminar Serie “Documentos de Trabajo” N° 15, Oficina de la OIT en la Argentina.**

**Gaggero, J. (2004b), “Coparticipación y atribuciones tributarias (un nudo gordiano que resiste filosas espadas)”, Pagina 12, Buenos Aires.**

**Gaggero, J (2004c), “La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (Argentina 1991-2001)”**, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).

**Gadano, N. (1998), “Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de Argentina”**, CEPAL LC/L.1152.

**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. (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.

**Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D.C. (2003), “Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”**, mimeo, Buenos Aires.

**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.

**González Cano, Hugo (2003), “Propuestas de Reforma Tributaria para Mejorar la Competitividad de la Economía Argentina”, INTAL, Buenos Aires (mimeo).**

**Harberger R. (1990), “World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries”, Washington, 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.**

**Kopits, G. (comp.) (1992), “Tax Harmonization in the European Community; Policy Issues and Analysis”, Washington, FMI.**

**Kozulj, R (2004), “Análisis del efecto de las retenciones móviles aplicadas a las exportaciones de petróleo y ajuste del nivel de regalías”, Fundación Bariloche, Bariloche (mimeo)**

**Kozulj, R (2004), “Evaluación de un sistema de retenciones móviles sobre las exportaciones de crudo, crecientes según bandas del precio internacional de referencia para operar en el mercado interno”, Fundación Bariloche, Bariloche (mimeo)**

**Kozulj. R. y Pistonesi, H. (2004), “Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina”, Fundación Bariloche, Bariloche (mimeo).**

**Kozulj, R (2004), “El esquema de retenciones móviles vigente (Res 532/ME)”, Fundación Bariloche, Bariloche (mimeo).**

**Kozulj, R. (2005), “Crisis de la Industria del Gas Natural en Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura 88, Santiago de Chile, marzo de 2005.**

**Lerda, J.C. (1995), “Globalización de la Economía y Pérdida de Autonomía de las Autoridades Fiscales, Bancarias y Monetarias”, Folleto, Santiago de Chile, CEPAL.**

**Lindenbiom J., Graña J. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”,** Abril, 2005.

**Llach, J. (1997), “Otro siglo, otra Argentina”,** Buenos Aires, Ariel.

**Llach, J (2001), “Un Nuevo Contrato Fiscal Federal”,** trabajo presentado a la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

**Llach, J y Llach, L (2000), “¿Qué hacer con el IVA?, Una reforma para crear y crecer”,** trabajo realizado para la Sociedad Rural Argentina y la Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria, mimeo, Buenos Aires.

**Llach, J y Harriague, M. (2005), “Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad”,** Fundación Producir Conservando.

**Lousteau, Martín et al. (2003), “Hacia un Federalismo Solidario”,** Temas / Grupo Unidos del Sud, Buenos Aires.

**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), “Fairness in Taxation; Exploring the Principles”,** Toronto, University of Toronto Press.

**Maslove, A. M. (ed) (1994), “Taxation and the Distribution of Income”,** Ontario, University of Toronto Press.

**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.**

**Ministerio de Economía y Producción (2004), “Crecimiento, Empleo y Precios”, serie “Análisis” N° 1, Ministerio de Economía y Producción, folleto, Buenos Aires.**

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), “Libro Blanco de la Previsión social”, Buenos Aires.**

**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.**

**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 Revenue Statistics y OECD Countries (varios años), Paris, OECD.**

**OECD (1998), “L’Impot sur la Consommation”, 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.**

**OIT (2004), “Por una globalización justa; crear oportunidades para todos”, Ginebra.**

**OIT (2004), “Generando trabajo decente en el Mercosur”, Resumen del informe de la OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, folleto, Buenos Aires**

**Ontario Fair Tax Commission (1993)**, *Discussion Paper, Searching for Fairness*, Toronto (Ontario), Canada.

**Otero, G y otros (2004)**, “**Inequidades del sistema fiscal federal argentino**”, Documento de Trabajo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

**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.

**PEEA-UCA (2003)**, “**Propuesta de reducción de la alícuota del IVA para productos alimenticios sensibles**”, Programa de Estudios de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (UCA), mimeo, Buenos Aires.

**Piffano, H. (1998)**, “**Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal**”, Documento de Trabajo, Buenos Aires, CEDI.

**Plan Fénix, (2005)**, “**Retenciones a las exportaciones primarias: reflexión y debate indispensables**”, junio de 2005.

**Porta, F. y Bianco, C. (2004)**, “**Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos**”, *Redes* (preparado para la Secretaría de Ciencia, Tecnología e innovación Productiva), Buenos Aires (mimeo).

**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.**

**Rezende, F. (1996), “O Processo da Reforma Tributaria”, Documento de Trabajo, Brasília, 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.**

**Rofman, R. (2003), El sistema previsional y la crisis de la Argentina”, Banco Mundial (Documento de Trabajo N° 7/03), Washington.**

**Rossignolo, D. A. y Santiere, J. J. (2001), “Medición de la incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso”, mimeo, Buenos Aires.**

**Rousset G., Sole, G., 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.**

**Rozenwurcel, 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 (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.**

**Shome, P. y Stotsky, J. (1995), "Financial Transactions Taxes", Washington, International Monetary Fund.**

**Shoup, C., "Tax Harmonization in Commom 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.**

**Slemrod, Joel (ed) (1996), "Tax Progressivity and Income Inequality", Cambridge, Cambridge University Press.**

**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.**

**Treber, S. (2004), “Naturaleza y efectos de los impuestos ‘distorsivos’”, ponencia presentada ante las 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (FCE, Universidad Nacional de Córdoba), mimeo, Córdoba.**

**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.**

**Vaitsos, Constantino et al (2001), “Cohesión social y gobernabilidad económica en Argentina”, Eudeba/PNUD, Buenos Aires.**

**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.**

**World Bank (2003), “Inequality in Latin America and the Caribbean; Breaking with History?”, Washington, The World Bank.**

### **Páginas web**

**Acuerdo con el FMI:**

**[http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin\\_acuerdo.htm](http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm)**

**Acuerdo con el FMI: Septiembre 2003**

**Carta de Intención**

**Memorando de Política Económica**

**Memorando Técnico**

## CAPITULO IV

**AFIP (2005), Informe de Recaudación, Primer Trimestre 2005.**

**Albuquerque, Pedro H. (2001): “How bad is BAD taxation? Disintermediation and illiquidity in a bank account debits tax model”, University of Wisconsin – Madison.**

**Albuquerque, Pedro H. (2001): “Os Impactos economicos da CPMF: teoria e evidência”, Trábalos para discussao N°21, Banco Central do Brasil.**

**Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) (2001): “Características del sistema tributario provincial y municipal en la Argentina”, Junio de 2001.**

**Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2004), Informe de Inflación, Segundo Cuatrimestre 2004.**

**Boadway, Robin y Keen, Michael (2003): “Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services: a survey”, en Patrick Honohan (editor), “Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies”, Chapter 2, World Bank.**

**Caminal, Ramon (2004): “Taxation of financial intermediaries”, Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra.**

**Cardoso, Renato F. y Koyama Sergio M. (1999): “Juros e spread bancario no Brasil. A cunha fiscal sobre a intermediacao financeira”, Banco Central do Brasil.**

**Coelho, Isaias, Ebrill Liam y Summers, Victoria (2001): “Bank debit taxes in Latin America: an analysis of recent trends”, IMF Working paper WP/01/67.**

**Confederacao Nacional da Industria (CNI) (2003): “Financiamento no Brasil desafio ao crescimento”.**

**Fuentes, Rodrigo y Ahumada, Luis A. (2003): “Banking industry and monetary policy: an overview”, Working Paper N°240, Banco Central de Chile.**

**Fuentes, Rodrigo y Basch, Miguel (1998): “Determinantes de los spreads bancarios: el caso de Chile”, Working Paper R-329, Banco Interamericano de Desarrollo.**

**Honohan, Patrick (2003): “Avoiding the pitfalls in taxing financial intermediation”, en Patrick Honohan (editor), “Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies”, Chapter 1, World Bank.**

**Honohan, Patrick (2004), “Alternative approaches to taxing the financial sector: which is the best and where does Chile Stand?”, en “Banking market structure and monetary policy” editado por Luis Antonio Ahumanda y J. Rodrigo Fuentes, Banco Central de Chile.**

**Kirilenko Andrei y Summers, Victoria (2003): “Bank debit taxes: yield vs. disintermediation”, en Patrick Honohan (editor), “Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies”, Chapter 10, World Bank.**

**Koyama, Sergio M. y Nakane Marcio I. (2001): “Os efeitos da CPMF sobre a intermediacao financeira”, Trábalos para discussao N° 23, Banco Central do Brasil**

**Kumar, Anjali (2005): “Access to financial services in Brasil”, Directions in development, World Bank.**

**Mintz, Jack (2003): “Taxing financial activity”, International Tax Program Paper 0305, University of Toronto.**

**Oreiro, José L., de Paula, Luiz F., Hideki Ono, Faio y Costa da Silva, Guilherme J. (2004): “Determinantes macroeconómicos do spread bancario no Brasil: teoria e evidencia recente”, Textos para discussao, Instituto de Economia da Universidade Federal do Parana (UFPR).**

**Poddar, Satya (2003): “Consumption taxes: the role of the value-added tax”, en Patrick Honohan (editor), “Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies”, Chapter 12, World Bank.**

**Secretaria da Receita Federal (2001): “The CPMF: Myths and realities from the economic and administrative points of view”.**

**Secretaria da Receita Federal (2003): “Síntese dos tributos e contribuicoes federais”.**

**Secretaria da Receita Federal (2004): “Carga tributaria no Brasil 2003”, Estudos tributarios N° 13.**

**Stotsky, Janet (1995) “Taxation of the financial sector” en “Tax policy handbook”, Fiscal Affairs Department, IMF.**

**Tanzi, Vito (2000): “Taxation in Latin America in the last decade”, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Working paper N° 76.**

**Vergara, Rodrigo M. (2001): “Política tributaria, ahorro y crecimiento”, Centro de Estudios Públicos.**

**Zee, Howell H. (2004): “Taxing the financial sector: concepts, issues, and practices”, IMF.**