

# **P**olítica tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia

Oscar Cetrángolo

Juan Carlos Gomez Sabaini



Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Buenos Aires, junio de 2007

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, experto de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y Juan Carlos Gómez Sabaini. Los autores agradecen la colaboración, comentarios y sugerencias de Maximiliano Geffner y Daniel Vega. Asimismo los útiles comentarios de Roger Gordon a su versión original. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8797

ISSN electrónico 1684-0356

ISBN: 978-92-1-323084-8

LC/L.2754-P

LC/BUE/L.217

N° de venta: S.07.II.G.90

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Principales rasgos de la situación fiscal argentina y de su organización institucional</b> .....	11
1. La situación fiscal en perspectiva histórica .....	11
2. Situación fiscal desde inicios de los años noventa .....	14
3. La situación fiscal posterior a la crisis.....	15
4. Estructura política del gobierno federal y potestades tributarias de cada nivel de gobierno. Sistemas de transferencias entre niveles de gobierno.....	16
<b>III. Breve introducción a la situación tributaria de América Latina</b> .....	21
<b>IV. Evolución histórica de la tributación en Argentina</b> .....	25
1. Una mirada global sobre la presión impositiva entre 1932 y 2004.....	25
2. Política tributaria durante la convertibilidad: una sucesión de reformas .....	28
3. La salida de la crisis .....	29
<b>V. Rasgos estilizados de la estructura tributaria argentina</b> .....	31
1. Sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos .....	31
2. Paulatina pérdida de recursos provenientes de los derechos de importación.....	33
3. Presencia intermitente pero importante de los derechos de exportación .....	33
4. Poca significación de la tributación sobre las rentas .....	34

5.	Poca relevancia de la imposición sobre los patrimonios.....	35
6.	Importancia de las cargas sobre la nómina salarial.....	36
7.	El uso de impuestos extraordinarios y de emergencia.....	36
8.	Importancia y modalidad de los “gastos tributarios”.....	37
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones: seis principales desafíos del sistema tributario argentino.....</b>	<b>39</b>
1.	El problema del financiamiento de la seguridad social y su relación con la situación tributaria de cada nivel de gobierno.....	39
2.	Reemplazo de tributación de emergencia sobre los activos de las empresas y transacciones financieras.....	41
3.	La sustitución de impuestos sobre las exportaciones.....	45
4.	La reducción de “gastos tributarios”.....	45
5.	La necesidad de mejorar la equidad.....	49
6.	Fortalecimiento de la administración tributaria.....	52
7.	A modo de síntesis.....	54
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>55</b>
	<b>Serie Estudios y Perspectivas: números publicados.....</b>	<b>57</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Resultado del sector público nacional no financiero 1961-2000.....	12
Cuadro 2	Potestades tributarias municipales.....	20
Cuadro 3	Gobierno central: ingresos tributarios (con contribuciones a la seguridad social).....	22
Cuadro 4	Recaudación por promedio de décadas.....	27
Cuadro 5	Impuestos nacionales y seguridad social 1932-2004.....	30
Cuadro 6	Productividad y base potencial del IVA 1991-2004.....	31
Cuadro 7	Impuesto a la renta en personas físicas y sociedades 1992-2004.....	35
Cuadro 8	Impuestos provinciales 1990-2004.....	35
Cuadro 9	Evolución impuestos a los asalariados 1992-2004.....	36
Cuadro 10	Determinantes del déficit provisional. Año 2000.....	41
Cuadro 11	Impuesto al patrimonio neto, a los activos o a los ingresos brutos.....	42
Cuadro 12	Impuesto a los débitos y créditos.....	43
Cuadro 13	Incentivos a la IED en países en desarrollo y en miembros de la OCDE.....	46
Cuadro 14	Gastos tributarios en países latinoamericanos seleccionados.....	47
Cuadro 15	Gastos tributarios en Argentina.....	48
Cuadro 16	Coefficientes de Gini: distribución del ingreso familiar equivalente.....	49
Cuadro 17	Argentina: presión tributaria por deciles de ingreso para el conjunto del sistema tributario - Año 1997.....	51
Cuadro 18	Estimación de la evasión del IVA. Recaudación potencial y efectiva.....	53

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución del PIB 1950-2005.....	10
Gráfico 2	Resultado del sector público nacional no financiero, base devengado.....	12
Gráfico 3	Evolución del resultado consolidado nacional y provincial.....	13
Gráfico 4	Estructura porcentual de recursos y erogaciones por nivel de gobierno.....	17
Gráfico 5	Producto bruto geográfico por habitante, año 2002.....	18
Gráfico 6	PBG, Calidad educativa y tasa de mortalidad infantil.....	19
Gráfico 7	Nivel de recaudación total (recaudación nacional y provincial) 1950-2004.....	26
Gráfico 8	Nivel de recaudación nacional. Impuestos nacionales y seguridad social 1932-2004.....	27
Gráfico 9	Impuesto a las ventas y al valor agregado 1935-2004.....	32

---

Gráfico 10	Evolución de los impuestos al comercio exterior 1932-2004 .....	33
Gráfico 11	Evolución de la imposición a la renta 1932-2004.....	34
Gráfico 12	Prestaciones provisionales y su financiamiento.....	40
Gráfico 13	Evasión del IVA.....	53



---

## Resumen

---

Durante los años que siguieron a la recuperación posterior a la crisis de fin de siglo, Argentina ha logrado un nivel de presión tributaria que es muy superior a los máximos alcanzados en períodos previos, lo que se ha convertido en uno de los pilares sobre los que se sustenta una situación de solvencia fiscal impensada años antes. El presente documento explora las características de este fenómeno ubicándolo en una perspectiva histórica de largo plazo y regional (se trata de uno de los niveles más altos de presión tributaria de la región). A su vez, se resalta su significado para la consolidación de una situación fiscal más solvente.

A lo largo del trabajo se identifican y analizan los principales rasgos que caracterizan la estructura tributaria argentina: el sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos; la paulatina pérdida de recursos provenientes de los derechos de importación; la presencia intermitente pero importante de los derechos de exportación; la poca significación de la tributación sobre las rentas y sobre los patrimonios; la importancia de las cargas sobre la nómina salarial y su relación con las reformas en los sistemas prestacionales que financian; el creciente uso de impuestos extraordinarios y de emergencia, y la pérdida de recursos por la existencia de los denominados “gastos tributarios”.

Se concluye, en consecuencia, que los principales desafíos que deberán enfrentar las reformas futuras se refieren al problema del financiamiento de la seguridad social y su situación con la situación tributaria de cada nivel de gobierno; el reemplazo de tributación de emergencia sobre los activos de las empresas y transacciones financieras; la sustitución de impuestos sobre las exportaciones; la reducción de los mencionados “gastos tributarios”; la necesidad de mejorar la equidad, y el fortalecimiento de la administración tributaria.



## I. Introducción

---

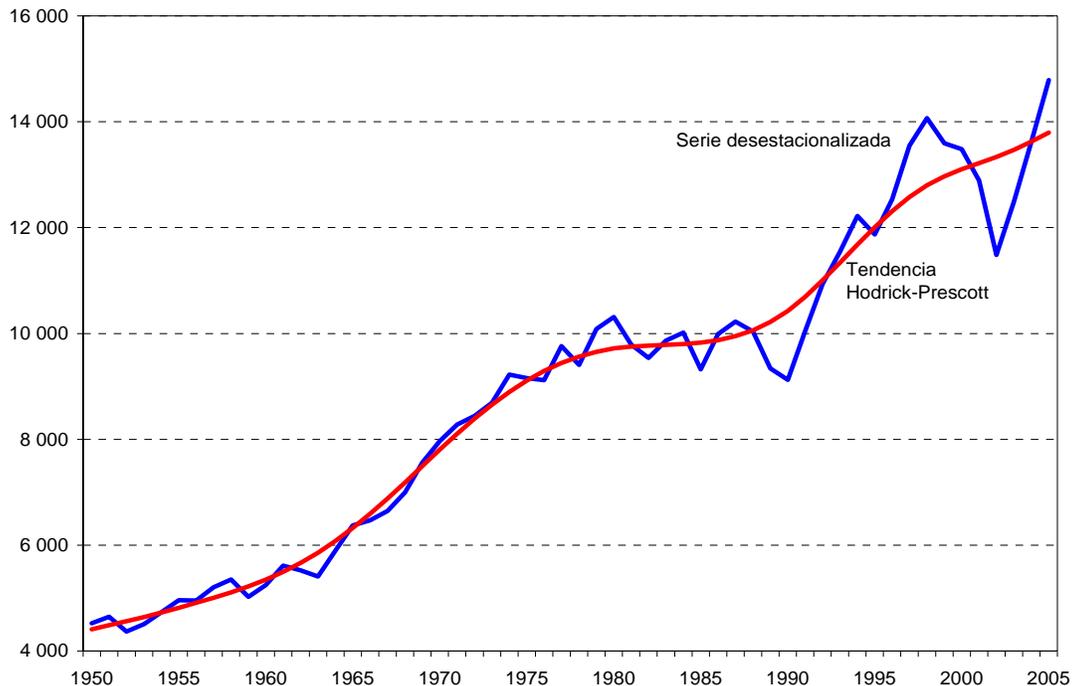
Luego de haber experimentado una gravísima crisis económica durante los primeros años de este siglo, Argentina ha logrado una rápida y significativa recuperación económica (véase gráfico 1), y una situación fiscal extremadamente holgada, dados los patrones históricos del país. Esa crisis estuvo signada por el abandono forzado del régimen monetario de la convertibilidad y caracterizada por una drástica modificación de precios e ingresos relativos y una ruptura generalizada de contratos.<sup>1</sup>

La recuperación presenta algunos rasgos excepcionales. Como pocas veces en la historia económica argentina se da una coincidencia de superávit externo y fiscal. Más importante para este documento, la presión tributaria es muy superior a la más elevada registrada con anterioridad. La presentación de los rasgos centrales de la situación fiscal argentina desde una perspectiva histórica, en la primer parte del capítulo I, servirá como introducción al estudio de las características del sistema tributario argentino, sus fortalezas, debilidades y necesidad de reformas, que constituye el objetivo del presente estudio. Un segundo elemento de contexto requerido para avanzar en el estudio del sistema tributario es la presentación de las particulares características institucionales del federalismo argentino, con que se completa el mismo capítulo.

---

<sup>1</sup> Para una revisión de los aspectos macroeconómicos de período véase Heymann, D. (2006).

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB 1950 – 2005**  
(En millones de pesos de 1986)



**Fuente:** elaboración propia sobre la base del Panorama Gráfico de la Argentina (CEPAL Buenos Aires, 2007).

El capítulo II presenta las principales características de la tributación en América Latina, que sirve de introducción al cuerpo principal del documento. Este, por su parte, incluye un análisis detallado de la evolución del nivel y la estructura de la tributación en Argentina (Capítulo III), así como los principales hechos estilizados que caracteriza esa estructura (Capítulo IV). El Capítulo V, por su parte, cierra el documento con la presentación de los más importantes desafíos que se deberán enfrentar en el futuro.

## **II. Principales rasgos de la situación fiscal argentina y de su organización institucional**

---

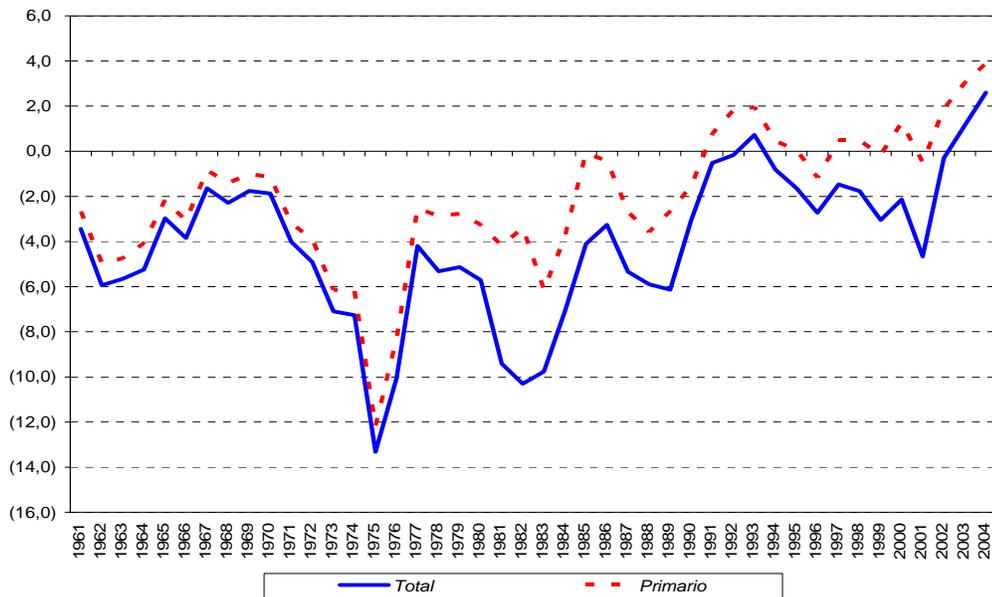
### **1. La situación fiscal en perspectiva histórica**

Una adecuada evaluación de la situación fiscal durante la década de los años noventa demanda una perspectiva histórica más amplia. El sector público argentino llegó a esa década con una larga historia definida por desequilibrios estructurales, con breves períodos superavitarios que, en general, habían coincidido con los incrementos extraordinarios en los recursos que se presentaban de manera simultánea a la puesta en marcha de programas de estabilización exitosos. Una parte importante de esos incrementos debe ser adjudicada a las mejoras en la recaudación tributaria que se generan cuando se producen reducciones drásticas en las tasas de inflación y existen rezagos en el pago de impuestos (“efecto Olivera-Tanzi”). A su vez, y siguiendo la misma lógica, los mayores déficits, han coincidido con la erosión de los recursos durante las crisis macroeconómicas de 1975, principios de los ochenta y el período hiperinflacionario de 1989-1990. Esto se relaciona con la relativa estabilidad del nivel de erogaciones primarias. En definitiva, la trayectoria fiscal ha estado fuertemente asociada con la evolución macroeconómica.

En el gráfico 2 se ofrece la evolución de los resultados primario y total del sector público nacional desde el año 1961. A pesar de las

innumerables y variadas alternativas de la política fiscal argentina que se encuentran reflejadas en ese simple par de líneas, en una mirada de conjunto salta a la vista la magnitud del ajuste fiscal de largo plazo. Más allá de los profundos baches que coinciden con gravísimas crisis que tuvieron alcances mucho más amplios que los delimitados por la política fiscal (1975, 1981-83 y 1989-90) la trayectoria de los déficit primario y total giran en torno al 2,1% y 4,1% del PIB respectivamente a lo largo de todo el período. No obstante ello surge como promedio de dos situaciones claramente diferenciadas. Hasta 1990 el déficit sin privatizaciones, con financiamiento parcial proveniente del impuesto inflacionario, giraba en torno al 5,8% del PIB, para pasar al -2,1% del PIB durante los años noventa. El resultado negativo, contabilizando ingresos por privatizaciones, fue de 1.7% del PIB para el mismo período. En cambio, el resultado primario pasó de un promedio anual de -3,5% del PIB para el período 1961-1990 a mostrar un superávit promedio de 0,5% del PIB durante los noventa.

**Gráfico 2**  
**RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO, BASE DEVENGADO**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda.

**Cuadro 1**  
**RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO 1961-2000**  
(Promedio anual en porcentaje del PIB)

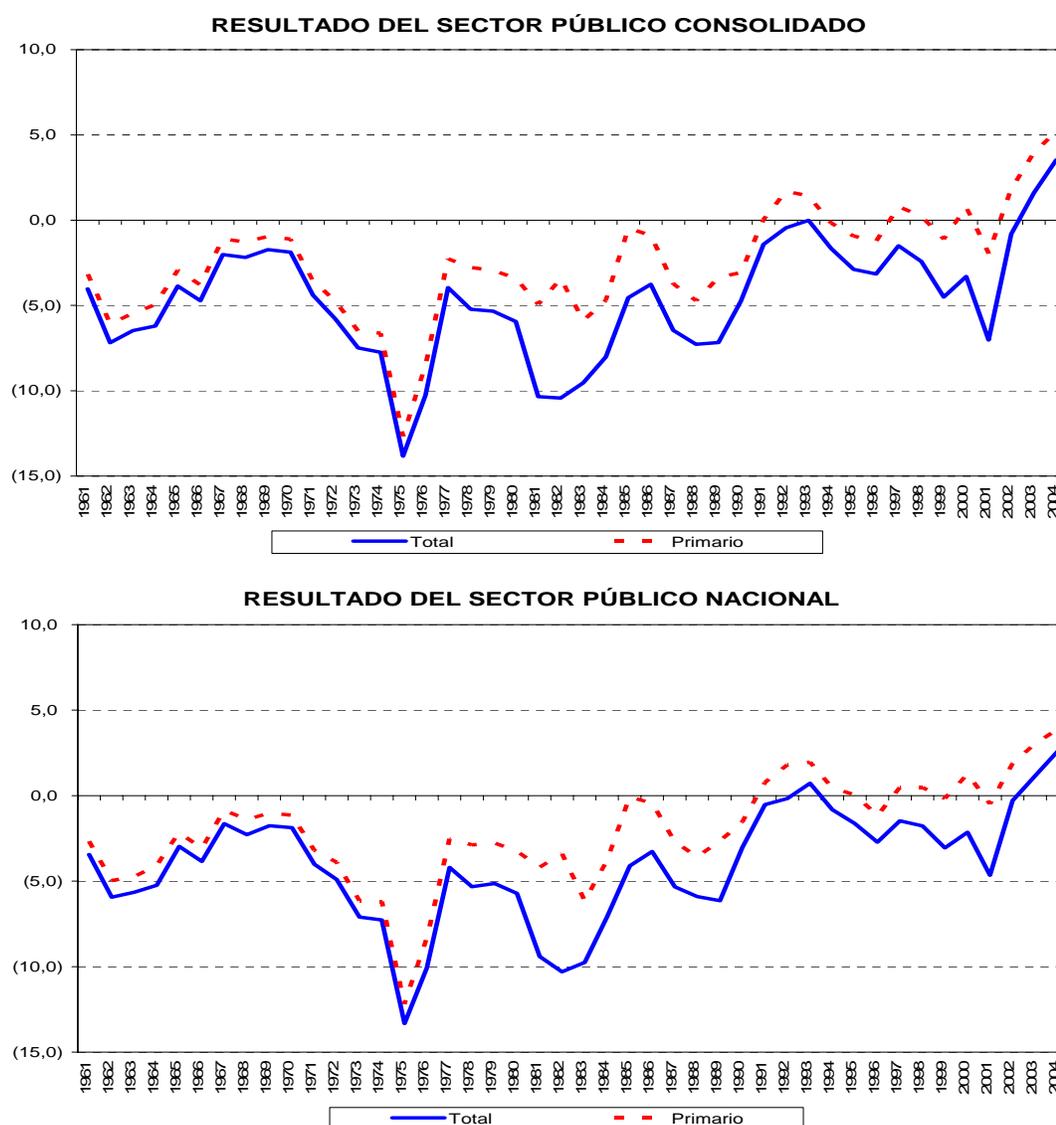
Período	Total	Primario	Total s/Rec. de capital	Primario s/Rec. de capital
1961 - 1970	3,46	2,61	3,86	3,01
1971 - 1980	6,70	5,13	6,91	5,34
1981 - 1990	6,43	2,85	6,61	3,03
1991 - 2001	1,65	0,50	2,14	0,01
2002 - 2004	1,16	2,94	1,15	2,93
1961 - 1990	5,53	3,53	5,79	3,79
1961 - 2004	4,11	2,08	4,41	2,38

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

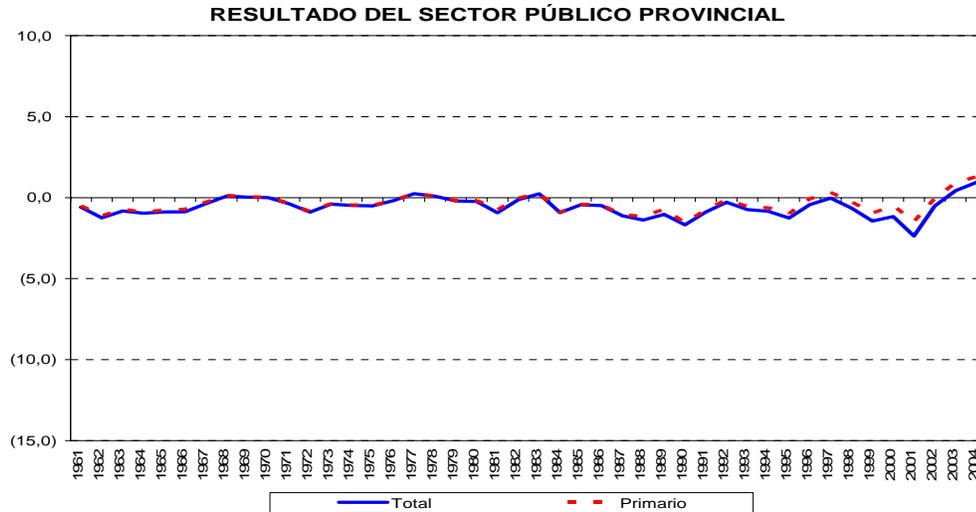
A partir de la información presentada en el cuadro 1 y el gráfico 3 se puede concluir que el sector público ha mostrado un importante proceso de ajuste de sus desequilibrios en el largo plazo, lo que no implica que los desequilibrios persistentes, en especial como producto de los servicios de la deuda, hayan sido más fáciles de financiar durante el período de convertibilidad, al no contarse con el impuesto inflacionario.

A lo largo de las cuatro décadas previas a la crisis de 2001 los diferentes intentos de restringir el nivel de erogaciones han estado orientadas, principalmente, con las erogaciones de capital y, en algunos períodos, con los gastos de funcionamiento (personal y bienes y servicios).<sup>2</sup> Adicionalmente a los intereses de la deuda, hay otros dos grupos de erogaciones que han ejercido una presión creciente: las correspondientes al sistema previsional y las vinculadas, de una u otra manera, con las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias.

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DEL RESULTADO CONSOLIDADO NACIONAL Y PROVINCIAL**  
*(En porcentaje del PIB)*



<sup>2</sup> Estos aspectos son revisados en detalle en Carciofi (1990) y Cetrángolo y otros (1997).



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, oficina en Buenos Aires.

Teniendo en cuenta el carácter acentuadamente federal del país se ha creído oportuno desagregar la evolución de las cuentas de la Nación y las provincias. En primer lugar, y más allá de la gravedad de muchos problemas fiscales que afectan las provincias, allí se puede comprobar el carácter excluyente de la evolución fiscal de la Nación en la explicación del agregado<sup>3</sup> (gráfico 3).

## 2. Situación fiscal desde inicios de los años noventa

La evolución del resultado fiscal de la década de los años noventa ha sido un factor determinante de la crisis económica de fines de 2001. Para algunos, los problemas fiscales fueron el resultado de errores que afectaron a la totalidad del manejo financiero estatal, para otros el problema está centrado en algún aspecto en particular: las finanzas provinciales, las privatizaciones, la reforma previsional, la evasión tributaria o el manejo de la deuda. Asimismo, esos años han sido considerados reiteradamente como un período de importantes reformas en materia de intervención pública. El análisis de esas políticas en Argentina debe reconocer un rasgo común muy acentuado: las diferentes iniciativas han enfrentado problemas estructurales de larga data. El agotamiento y los problemas de las políticas públicas en educación, salud, previsión social, infraestructura (por citar las más importantes) son muy previos. En todo caso, la duda es acerca de la pertinencia de las políticas instrumentadas para atender a los problemas preexistentes.<sup>4</sup>

En términos agregados se destacan los siguientes rasgos: la importancia de los ingresos por privatizaciones durante la primera mitad de la década;<sup>5</sup> el creciente desequilibrio total a partir de 1993; la consolidación de una situación de equilibrio primario de mediano plazo, y la progresiva brecha entre resultado total y primario, denotando el aumento de los intereses de la deuda.

Algunos de los factores macroeconómicos que ayudaron a definir una situación fiscal solvente durante los primeros años operaron en sentido contrario luego de 1994. Las tasas de interés internacionales repuntaron levemente y la recesión detonada por el shock externo desfavorable que siguió a la devaluación mexicana tuvo un peso decisivo sobre el comportamiento de la recaudación, especialmente desde 1995. Sin embargo, en la explicación de la reapertura del desequilibrio fiscal

<sup>3</sup> Es habitual, no obstante, encontrar análisis de la situación argentina que le adjudican a los gobiernos provinciales la mayor responsabilidad en la explicación del problema fiscal agregado.

<sup>4</sup> Estos aspectos son desarrollados en Cetrángolo y Jiménez (2003).

<sup>5</sup> Entre 1991 y 1995 los recursos provenientes de las privatizaciones acumularon un total equivalente a 2,7% del PIB.

pesaron, principalmente, otros dos factores estrechamente vinculados con decisiones de política fiscal.

Sin posibilidades de manipular el tipo de cambio nominal, el recurso de política utilizado para compensar parcialmente el deterioro de la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables fue la reducción de la carga tributaria sobre los mismos, combinada con el restablecimiento de reembolsos y reintegros a la exportación. La medida más importante en este terreno fue la reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social. El segundo factor, es el resultado del impacto negativo de la reforma previsional, que será tratado en la sección V.1. Pese a las medidas de emergencia y a la transitoria recuperación del nivel de actividad económica a partir de 1996, el sector público siguió presentando desequilibrios que trató de enfrentar con una serie de diversas reformas tributarias parciales.

### 3. La situación fiscal posterior a la crisis

Los rasgos que habían caracterizado la política fiscal hasta la crisis de 2001 son diferentes a los predominantes en estos últimos años, cuando se logró una excepcional posición en términos de crecimiento, sector externo y resultado fiscal. En el año 2004 el resultado fiscal del sector público nacional fue superavitario en 2,6% del producto<sup>6</sup> y se estima uno mayor para el 2005 (3,5% del PIB). Este dato muestra la espectacular mejora en las cuentas públicas luego de la crisis del 2001-2002.

En el año inicial (2002) la mejora se debió a una caída del gasto como proporción del producto en mayor proporción que la de los recursos. A partir de entonces la mejora se correspondió al crecimiento de los ingresos tributarios a un ritmo mayor que el de las erogaciones.

En este sentido, la mayor contribución al superávit en materia de gastos provino de la reducción en el valor real de los pagos al personal, haberes previsionales e intereses de la deuda. Los dos primeros hacen referencia, como se adelantó, a la particular configuración de precios relativos que se definió en la salida de la convertibilidad. Entre 2001 y 2002 el valor nominal del tipo de cambio se incrementó en un 200% y 130% en términos reales al tiempo que los salarios pagados por el sector público y los haberes previsionales permanecieron prácticamente constantes. La suma de esos factores permitió alcanzar el superávit primario antes señalado, además de incorporar un nuevo programa asistencial de amplia cobertura para hacer frente a los costos sociales de la crisis.

Durante estos años, a su vez, se alcanzó el nivel más elevado de presión tributaria de la historia argentina. Esto se debe, en parte, a la contribución de impuestos de emergencia que representaron el 4.6% del PIB en el año 2004 (la mitad de los cuales tuvieron su origen en los derechos de exportación). No obstante, el sostenido crecimiento en la imposición tradicional (IVA, ganancias e impuestos sobre la nómina salarial) confirma la presunción habitual de que los logros de administración tributaria son más efectivos durante la recuperación de la economía.

---

<sup>6</sup> Adicionalmente, si contemplamos el resultado consolidado (incluyendo el de los gobiernos provinciales) el superávit es de 3,5% para 2004.

#### **4. Estructura política del gobierno federal y potestades tributarias de cada nivel de gobierno. Sistema de transferencias entre niveles de gobierno**

Antes de abordar el tema tributario, es conveniente presentar algunas precisiones acerca de la organización institucional del país. Argentina es un país de organización federal con un elevado grado de autonomía de los estados provinciales, muchos de los cuales (14 de un total de 24) eran previos a la organización nacional, a mediados del siglo XIX. Es así que su Constitución Nacional establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal. Ello indica que para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción. El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social, entre otras. En consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto permitió distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Estos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios.

Como resultado de los procesos de cambio en la estructura fiscal del país, el gobierno nacional ha concentrado progresivamente sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos.<sup>7</sup>

En cuanto al financiamiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.

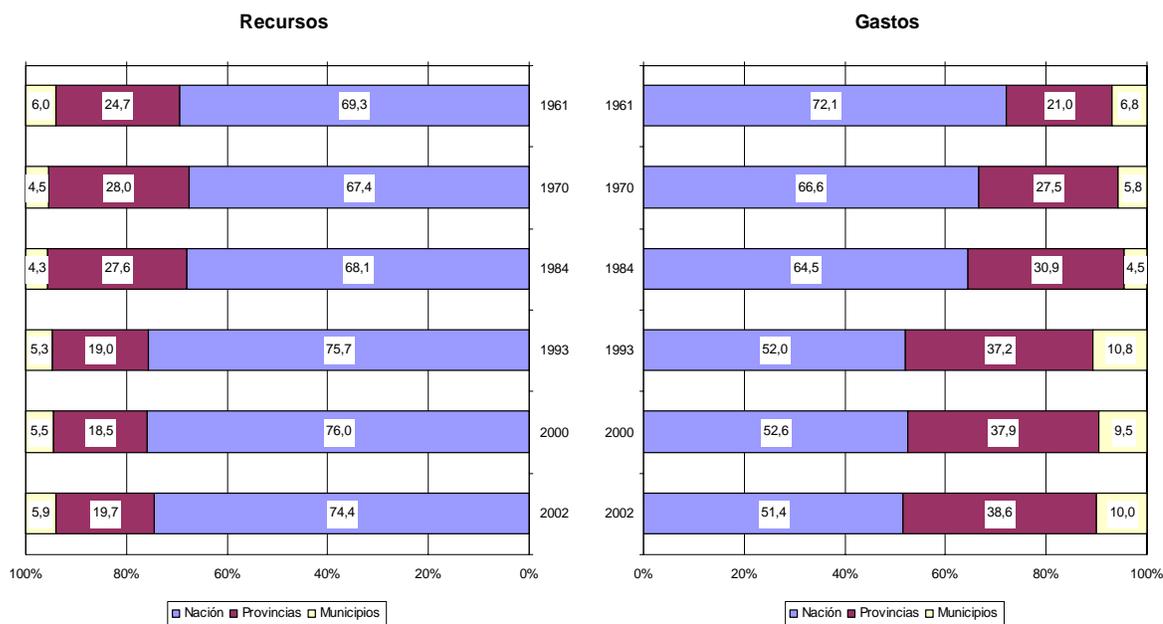
En este sentido, Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional, la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento en el gasto de los gobiernos subnacionales. Esto ha resultado en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional lo que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias.

---

<sup>7</sup> Simplificando al extremo el problema, podría argumentarse que la Nación ha concentrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en la formación de capital humano.

Gráfico 4

## ESTRUCTURA PORCENTUAL DE RECURSOS Y EROGACIONES POR NIVEL DE GOBIERNO



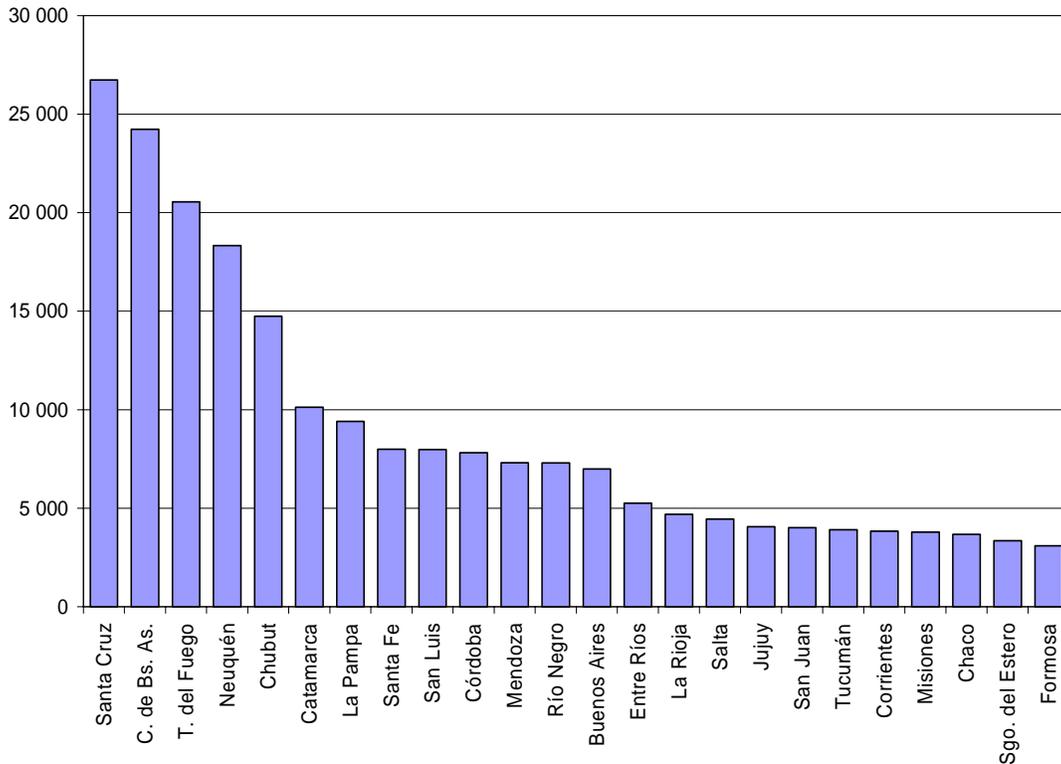
Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004).

Desde una visión de largo plazo los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y recursos (tributarios y no tributarios) eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta (gráfico 4). Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidados. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines de los años setenta, la Nación recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total. Esta, entonces, es otra de las razones que explican la mayor conflictividad interjurisdiccional durante las últimas dos décadas.

La asignación de los tributos entre niveles de gobierno debe balancear dos objetivos a veces enfrentados. Por un lado, es cierto que, en teoría, los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares en donde los impuestos locales permiten que se internalicen los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios por parte del gobierno local. No obstante, diversos motivos hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos nacionales que sean suficientes para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Con lo cual, si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica se hallan pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

Para ilustrar este punto, que cobra especial vigencia en casi todos los países de la región, se debe considerar que se trata de economías caracterizadas por fuertes disparidades productivas regionales. Como se observa en el gráfico 5, Argentina presenta una estructura productiva regional extremadamente desequilibrada.

**Gráfico 5**  
**PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO POR HABITANTE. AÑO 2002**  
 (En pesos)



Fuente: Panorama gráfico provincial. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

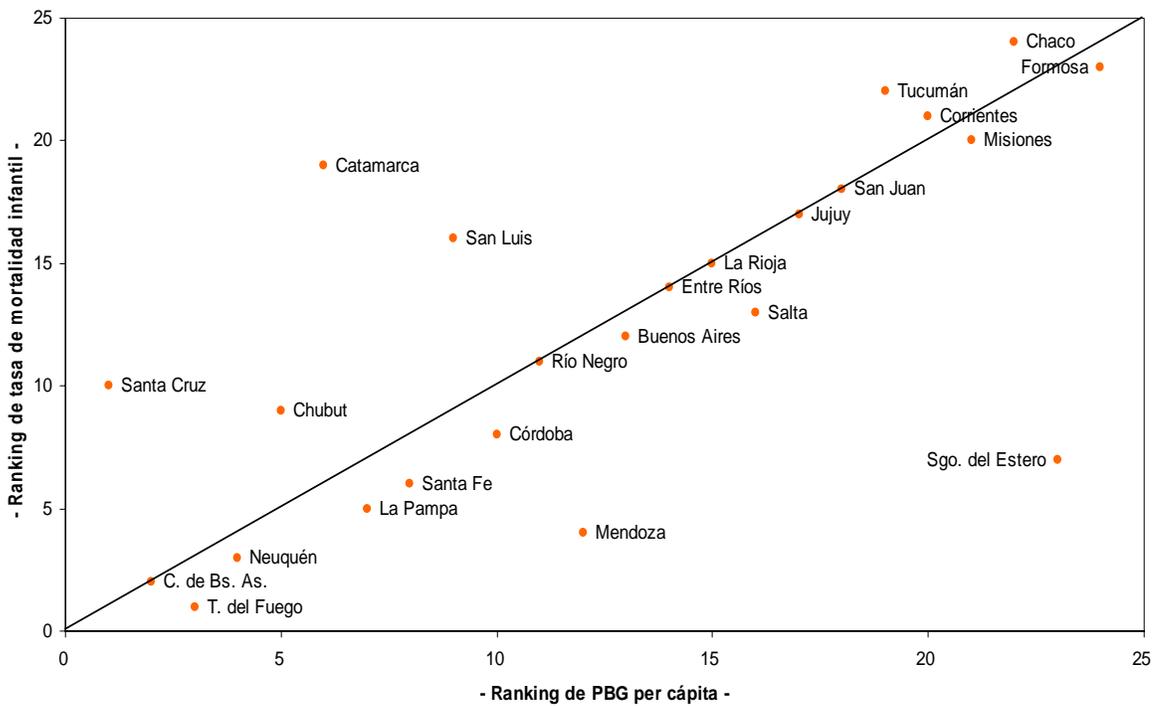
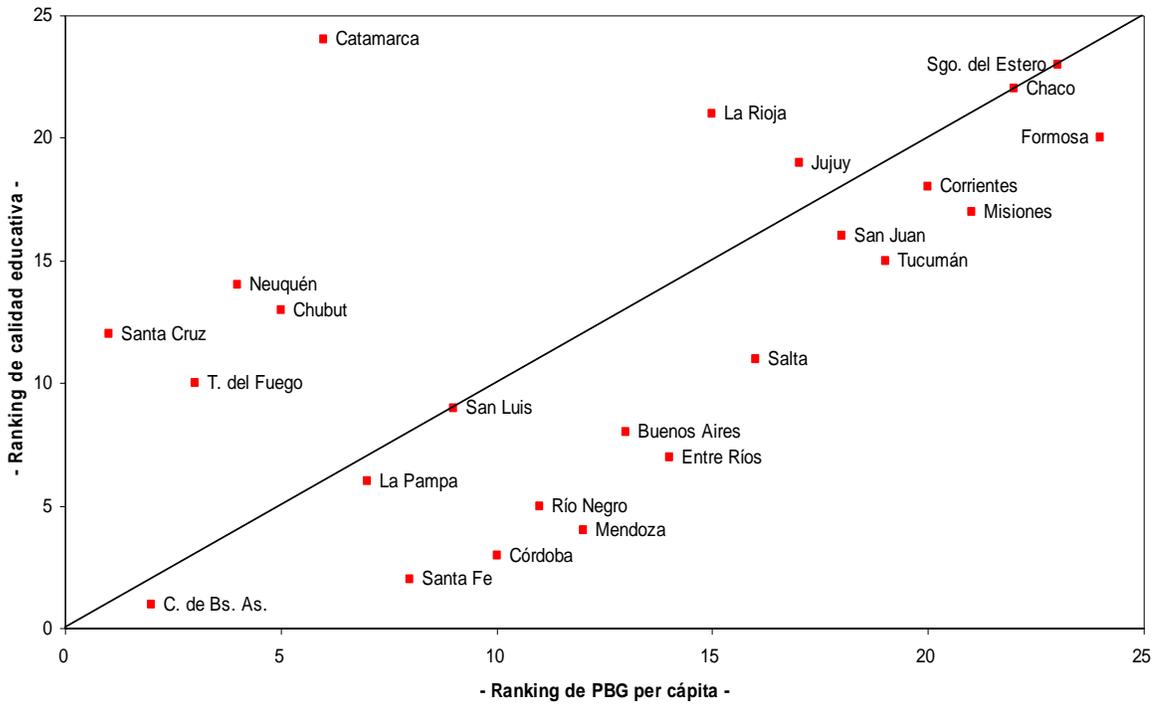
La relación entre el ingreso por habitante de la Provincia de Santa Cruz (la más rica en cuanto a ese indicador) y el de Formosa (la más pobre) en Argentina es de 8,6 veces.<sup>8</sup> Esta fuerte disparidad en términos regionales no solo impacta en el diseño de los esquemas de igualación, sino que le pone un límite a ciertos ejercicios descentralizadores. Es así que estas disparidades entre regiones se traducen en diferentes bases impositivas para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales y diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno. Todo ello contribuye a marcar la importancia que revisten los mecanismos de transferencias hacia los gobiernos subnacionales.

Sumado a ello, el proceso de descentralización del gasto y la concentración de recursos en el gobierno central determinan una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad. Estos datos hacen desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias). En el gráfico 6 se puede observar el alto grado de correlación entre los resultados en materia de provisión pública de salud y educación y el grado de desarrollo relativo de cada jurisdicción.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Esa relación en Brasil es de 7,1 (entre DF y el estado de Maranhao), y en México de 6,2 veces (entre DF y Chiapas). Esta misma relación en el caso de Canadá es de solo 1,7 veces.

<sup>9</sup> El gráfico presenta las provincias ordenadas de mayor a menor PBG per cápita, de mejor a peor rendimiento en pruebas de evaluación educativa y de menor a mayor tasa de mortalidad infantil. Para un análisis más en profundidad de esta problemática véase Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2003).

**Gráfico 6**  
**PBG, CALIDAD EDUCATIVA Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL**  
*(Por ranking)*



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

En consecuencia, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en Argentina deberá incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular relacionadas con el gasto social descentralizado. Un efectivo diseño del sistema de transferencias, con objetivos explícitos y que genere los incentivos adecuados, puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado.

Para completar esta introducción al federalismo argentino se hará una breve mención al papel de los gobiernos locales. La Constitución Nacional delega a cada provincia la definición de su propio régimen municipal. Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios. Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público. En materia tributaria, por su parte, solo tienen potestades para cobrarlos los municipios de algunas provincias (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES**

	Tributos propios como % ingresos	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotores	Ingresos brutos	Otros
Buenos Aires	0,0					
Catamarca	0,9					X
Córdoba	5,5			X		
Corrientes	1,3					X
Chaco	12,5	X	X	X		
Chubut	37,5	X	X	X	X	
Entre Ríos	0,0					
Formosa	10,5	X		X		
Jujuy	4,5			X		
La Pampa	0,0					
La Rioja	0,0					
Mendoza	0,0					
Misiones	4,1					X
Neuquén	12,4			X		
Río Negro	0,0					
Salta	8,2	X		X		
San Juan	0,0					
San Luis	0,0					
Santa Cruz	18,8	X		X		
Santa Fe	0,0					
Sgo. del Estero	0,0					
Tucumán	0,0					
Tierra del Fuego	18,5	X		X		
Total	1,5					

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de la legislación vigente.

### **III. Breve introducción a la situación tributaria de América Latina**

---

Antes de pasar al análisis específico de las características de los tributos más importantes, se presentará algunos datos regionales que permitirán comparar el sistema tributario argentino con los del resto de América Latina. Si bien las comparaciones internacionales presentan numerosos problemas que van desde la organización institucional de cada país hasta su metodología de estimar las cuentas nacionales se ha decidido incluir esta información que ayudará a calificar al sistema argentino.

En el cuadro 3 se presenta la evolución de la presión tributaria de los países agrupados en tres grupos, de acuerdo con el nivel de presión registrado en los últimos diez años. El grupo 1 incluye a los países que registraron los mayores niveles de presión, ubicándose por sobre 20% del PIB; el grupo 2, intermedio, cuenta a los países cuya presión fue menor a aquel nivel pero superior a los 13% del PIB; por último, los restantes países, con presión tributaria menor al 13% forman el grupo 3.

La evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1980 y el 2004 muestra un crecimiento dispar de la presión tributaria de los distintos grupos de países, creciendo más fuertemente aquéllos que inicialmente ya tenían una carga tributaria más elevada, es decir que se profundizó su tendencia. En relación con los mismos es claro el caso de Brasil, la evolución reciente de Argentina y el sostenido crecimiento de Uruguay y Costa Rica, mientras que por otra parte se observan niveles más estables en Chile y en México, si bien este último con un bajo nivel de carga tributaria. Esto da como

resultado que la presión promedio para la región haya crecido de 14% en los años ochenta a casi 17% en 2004.

**Cuadro 3**  
**GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS TRIBUTARIOS**  
**(CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL)<sup>1</sup>**  
*(En porcentaje del PIB)*

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	Prom. 95-04	Prom. 90-04
GRUPO 1	20,6	20,5	23,0	24,4	25,9	28,7	25,7	25,0
Brasil <sup>1</sup>	22,7	24,0	30,5	29,8	32,5	35,9	32,2	30,6
Uruguay	20,0	19,1	22,4	23,1	23,6	24,0	23,5	23,5
Argentina <sup>1</sup>	19,2	18,3	16,1	20,3	21,5	26,3	21,5	20,9
GRUPO 2	14,1	13,9	12,0	15,2	15,7	16,7	15,8	15,1
Costa Rica	12,9	11,5	16,3	17,5	18,0	19,2	18,4	17,9
Chile		18,5	15,6	16,8	17,8	17,3	17,6	17,5
Honduras <sup>2</sup>	14,7	14,5	15,3	16,9	17,0	18,2	16,8	16,5
Nicaragua			9,0	14,2	17,4	18,9	16,7	15,2
Panamá			14,7	17,4	16,0	14,9	16,0	15,8
R. Dominicana	11,4	10,1	11,0	14,4	15,7	15,9	15,5	14,9
Colombia			8,7	13,4	14,1	17,2	15,1	13,7
Perú	17,5	14,8	11,6	15,4	14,0	14,9	14,9	14,5
Bolivia			8,2	11,8	14,0	16,9	14,2	12,7
El Salvador			9,5	13,8	13,0	13,2	13,1	12,4
GRUPO 3	10,1	8,6	8,5	9,5	10,5	11,5	10,6	10,0
Paraguay	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	13,3	12,3	11,7
México	11,9	11,1	12,6	11,3	12,1	11,5	12,1	12,5
Ecuador	10,6	9,1	9,7	9,6	11,6	13,7	11,6	10,9
Venezuela			4,4	8,9	9,4	11,0	10,1	8,9
Guatemala	9,2	6,7	6,9	8,1	9,7	10,6	9,6	9,0
Haití			7,3	5,5	7,9	8,9	8,0	7,1
Promedio simple AL	14,4	13,8	12,6	14,8	15,7	16,9	15,7	15,1
Promedio ponderado AL <sup>3</sup>	17,9	17,3	20,2	21,1	20,2	21,1	20,6	20,1

**Fuente:** Gómez Sabaini (2005).

**Notas:** (1) Para Argentina y Brasil la cobertura corresponde a gobierno general; (2): Es sabido que el PIB de Honduras se encuentra subestimado en un 40%; (3): La presión tributaria de cada país se ponderó por el respectivo PIB a partir de la serie en dólares corrientes que elabora la CEPAL.

Ponderando esos resultados por el PBI de los países se puede tener una idea del promedio para la región, que ha oscilado entre 20% y 21% en los últimos 15 años. Esto es debido a los elevados niveles correspondientes a Brasil, Argentina, Chile y Colombia, que, además presentan relativamente altos PIB por habitante. El promedio ponderado alcanza, entonces, cerca de cinco puntos porcentuales por encima del promedio simple y las razones se encuentran en el mayor peso relativo de Brasil, Argentina, Chile y Colombia que elevan el nivel promedio de carga tributaria regional, y por el otro lado los bajos niveles de imposición de México, y Venezuela que producen un efecto contrario.

Por otra parte se observa asimismo que a un grupo de países de baja imposición pero que comprenden conjuntamente a aquéllos que tienen ingresos de recursos naturales -por ejemplo México, Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (ingresos del Canal)-, como asimismo a países

que han tenido tradicionalmente y por problemas recurrentes dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay. No puede dejar de señalarse la importancia que tienen las donaciones externas en varios países de la región (de manera especial los de Centroamérica), aunque no resulta claro si el efecto de las mismas no ha demorado los esfuerzos de los países en la captación de recursos genuinos.

En síntesis, el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, tienen entre sí casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a su nivel de carga tributaria. En ese sentido se observa que el promedio de la carga tributaria de Brasil en los últimos diez años ha sido de 32% del PIB y países como Guatemala o Haití han estado sistemáticamente por debajo del 10%.



## **IV. Evolución histórica de la tributación en Argentina**

---

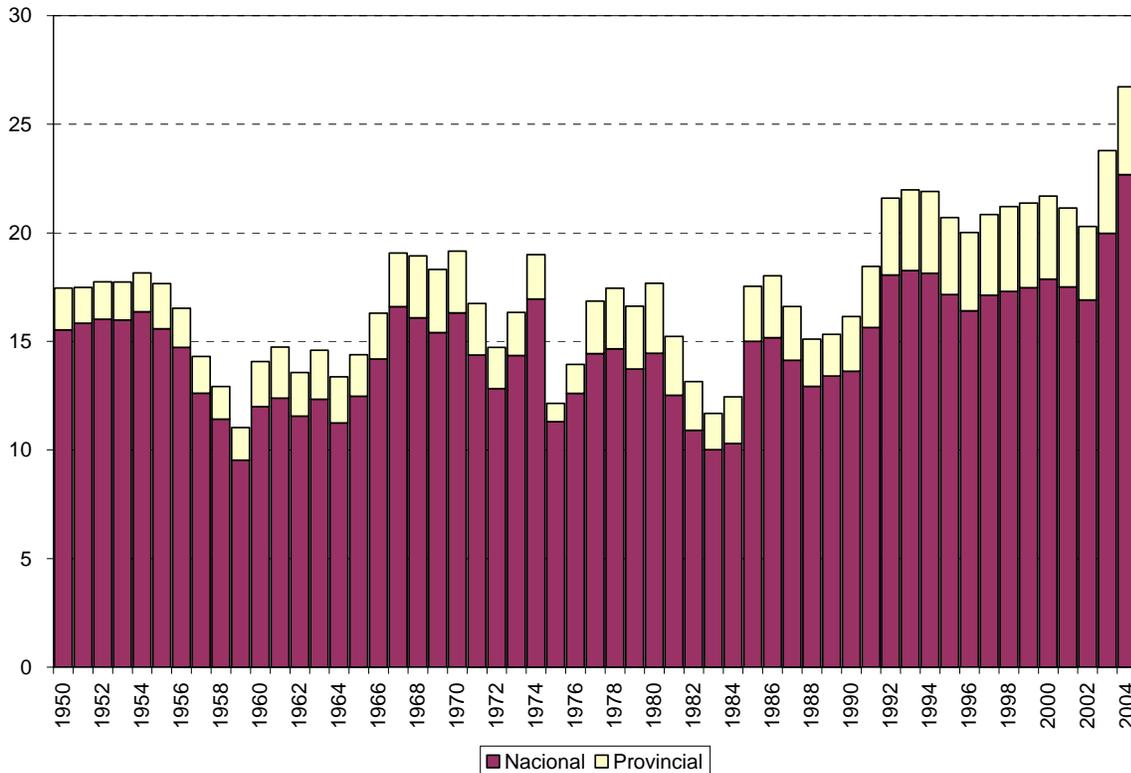
### **1. Una mirada global sobre la presión impositiva entre 1932 y 2004**

El país puede ser considerado como de bajo nivel de imposición, especialmente hasta los comienzos de la década de los años noventa, cuando superó por primera vez el 20% del PIB. Una apreciación global sobre la evolución de la presión tributaria del país no puede ser efectuada sin tomar en consideración a los ingresos tributarios obtenidos por los niveles subnacionales de gobierno, especialmente a nivel provincial. Estos han representado alrededor de 3,5% del PBI, y han tenido una tendencia levemente creciente a lo largo de los años (gráfico 7).

En una mirada de más largo plazo, la presión tributaria nacional se mantuvo por debajo de los 10% del PIB hasta mediados de los años cuarenta para luego ubicarse en un nivel promedio de 14% entre 1950 y 1990 (véase cuadro 4). Ello contrasta con la temprana expansión de las actividades gubernamentales y del estado benefactor a lo largo del siglo pasado. Un aspecto importante que debe ser señalado a partir de esta información es, precisamente, que esa expansión del Estado no se corresponde con una evolución similar en la tributación tradicional. Las rentas aduaneras, las tarifas sobre los combustibles para financiar caminos y obras hidroeléctricas, los excedentes iniciales del sistema previsional, el impuesto inflacionario, el endeudamiento y las privatizaciones han sido, a lo largo de la historia económica argentina,

importantes fuentes de recursos que hicieron posible la expansión del sector público sin un desarrollo de la tributación acorde con aquella. En los últimos años se padeció la paulatina desaparición de fuentes extraordinarias, ejerciendo presión para el fortalecimiento de la imposición tradicional. Tal vez, los derechos sobre las exportaciones sean el último de ese tipo de recursos, como se verá luego.

**Gráfico 7**  
**NIVEL DE RECAUDACIÓN TOTAL (RECAUDACIÓN NACIONAL Y PROVINCIAL) 1950-2004**  
*(En porcentaje del PIB)*



Fuente: elaboración propia en base a datos de la AFIP.

Luego de una fuerte reducción de recursos durante la crisis de fines de 2001, la presión tributaria muestra una fuerte expansión durante los años 2003 y 2004, en razón de los hechos que se analizarán con detalle más adelante. Estas se relacionan con las medidas de política económica adoptadas, especialmente en materia de derechos de exportación y de otras normas que impactaron sobre la renta societaria.

Algunos aspectos merecen ponerse de relieve en cuanto a la estructura tributaria del país (Cuadro 4). Por una parte el comportamiento que tienen las cargas destinadas a la seguridad social, que muestran dos picos, en la década de los años cincuenta y setenta, y una posterior declinación desde la segunda mitad de los años noventa. En ese sentido se señala que los mismos han pasado de representar más del 30% del total de los ingresos a solo el 15% al momento actual. Este tema será abordado en la sección V. 1.

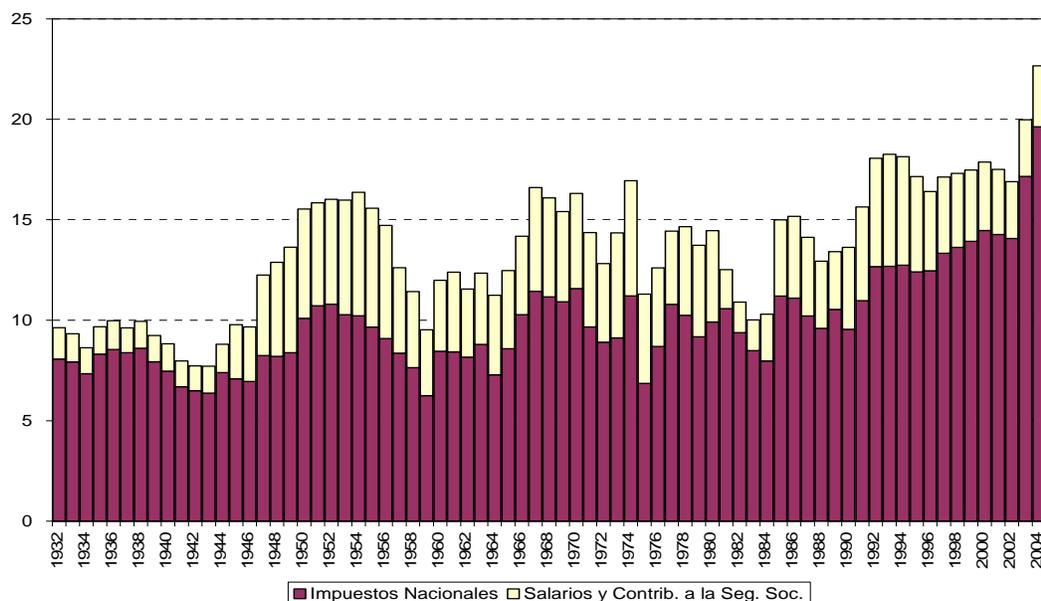
Por otra parte la evolución del impuesto a la renta, que, a diferencia del resto de los países de América Latina, tuvo un momento de auge en las décadas de los cuarenta y cincuenta, muestra una fuerte reducción en la década de los años ochenta, retomando posteriormente un camino ascendente.

**Cuadro 4**  
**RECAUDACIÓN POR PROMEDIO DE DÉCADAS**

Concepto	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-01	2002-04
<b>En porcentaje del PIB</b>								
Ingresos, Benef. y Gcias. de Cap.	0,95	2,56	3,37	2,35	1,37	1,02	2,54	3,93
Patrimonios	0,32	0,25	0,47	0,54	0,61	0,54	0,35	0,59
Internos sobre Bs., Serv. y trans.	3,52	3,69	4,73	4,85	5,47	6,17	8,74	9,57
Comercio Ext. y Transacc. Intern.	3,27	1,03	0,44	1,77	1,83	1,73	0,92	2,71
Salarios y Contrib. a la Seg. Soc.	1,37	3,01	4,86	4,20	4,51	2,94	4,31	2,90
Otros Recursos Tributarios	0,00	0,06	0,12	0,15	0,17	0,40	0,49	0,15
Recaudación bruta	9,43	10,60	14,01	13,86	13,97	12,80	17,36	19,86
<b>En porcentaje del total</b>								
Ingresos, Benef. y Gcias. de Cap.	10,0	24,2	24,1	17,0	9,8	8,0	14,6	19,8
Patrimonios	3,4	2,3	3,4	3,9	4,4	4,2	2,0	3,0
Internos sobre Bs., Serv. y trans.	37,3	34,9	33,8	35,0	39,2	48,2	50,4	48,2
Comercio Ext. y Transacc. Intern.	34,7	9,7	3,2	12,7	13,1	13,5	5,3	13,6
Salarios y Contrib. a la Seg. Soc.	14,5	28,4	34,7	30,3	32,3	23,0	24,8	14,6
Otros Recursos Tributarios	0,0	0,5	0,9	1,1	1,2	3,1	2,9	0,7
Recaudación bruta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y de CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

**Gráfico 8**  
**NIVEL DE RECAUDACIÓN NACIONAL. IMPUESTOS NACIONALES Y SEGURIDAD SOCIAL 1932-2004**  
(En porcentaje del PIB)



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la AFIP.

## 2. Política tributaria durante la convertibilidad: una sucesión de reformas

Durante el período del régimen de convertibilidad (1991-2001) la presión tributaria del gobierno nacional ascendió hasta cerca del 17% (promedio) y la carga tributaria consolidada, incluyendo provincias y municipios, alcanzó una media de 21%. Se observó un descenso con motivo de la “crisis del Tequila” (1995) por el impacto que ésta tuvo sobre el nivel de actividad; aunque nuevamente se recupera el promedio del 21% del PIB en los años posteriores. Todo esto pone de manifiesto la sensibilidad de la recaudación ante shocks macroeconómicos.

A principios de este período, la recaudación mostró un cambio sustancial. Si bien en su lanzamiento, el plan de convertibilidad convivió con la estructura impositiva que resultó de las reformas instrumentadas durante los años de alta inflación (1989 y 1990), beneficiándose de la abrupta caída de ésta, a partir de entonces, las autoridades económicas fueron introduciendo modificaciones permanentemente en el sistema tributario .

La estructura tributaria durante los años noventa puede caracterizarse por su gran concentración inicial. En 1993, los tres principales tributos (IVA, Ganancias y los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social) representaron entre el 75 y el 80% del total de los recursos tributarios. Dentro de este total, el IVA representaba un 40%.

Las medidas más importantes tomadas durante los primeros años de la década de los noventa fueron: ampliación de la base del IVA (disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980); baja de alícuotas de ganancias; eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector (lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica), y eliminación de impuestos menores.

A medida que la reforma fue avanzando, el gobierno cobró mayor pragmatismo. Manteniendo las orientaciones básicas, abandonó la propuesta de reducción de alícuotas y, en diferentes momentos, incrementó las correspondientes a los dos tributos coparticipados con las provincias más importantes: IVA y ganancias. El resultado fue que entre 1991 y 1992 los recursos tributarios nacionales crecieron un 64 % mientras que la recaudación del IVA creció un 160% y la del impuesto a las Ganancias se cuadruplicó, motivando la concentración antes señalada.

Asimismo, la reforma impositiva estuvo sustentada por un programa de fortalecimiento de la administración tributaria que incluyó la difusión del sistema de facturación en ventas, el régimen penal tributario y un amplio esquema de pagos a cuenta (retención y percepción) que facilitaron el control y mejoraron la recaudación de los dos gravámenes antes mencionados. La concentración de la recaudación en esos tributos derivó en un aumento de la sensibilidad de la recaudación a la evolución de las variables macroeconómicas. Algunos de los factores macroeconómicos arriba mencionados operaron en sentido contrario luego de 1995, cuando la economía doméstica sufrió el impacto del shock externo desfavorable que siguió a la devaluación mexicana.

Es a partir de mediados de 1994 que se inicia una nueva fase en la situación de las cuentas públicas, observándose los primeros resultados fiscales negativos en el tercer trimestre de 1994, en coincidencia con la reforma previsional (que será abordada más adelante) y meses antes que la caída en la recaudación tributaria tradicional como resultado de la recesión.

El gobierno nacional debió tomar medidas de emergencia, lo que en algunos casos significó la revisión de parte de lo realizado hasta entonces. Estas medidas consistieron, fundamentalmente, en un aumento de la alícuota del IVA (que pasó de 18% a 21%), la reversión parcial de la rebaja inicial de contribuciones patronales, el aumento de aranceles de importación, la reducción de los reintegros a las exportaciones y del subsidio a los bienes de capital y la ampliación de la base

imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales. No obstante, pese a esas medidas y a la paulatina recuperación del nivel de actividad económica a partir de la segunda mitad de 1996, el sector público siguió presentando desequilibrios. La persistencia del déficit dio lugar a medidas adicionales, aplicadas principalmente sobre los recursos. Estas consistieron en un aumento en el impuesto a las naftas y la reimplantación del impuesto al gasoil. Los recursos adicionales producidos por estas reformas se destinaron al sistema de seguridad social. La reforma tributaria de 1998 procuró reforzar los ingresos tributarios. Con este objetivo se amplió la base imponible del IVA y se crearon el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, a los intereses pagados y al costo del endeudamiento empresario, el impuesto a los automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (que se utilizó para financiar el Fondo de Incentivo Docente) y el Monotributo.

Como se ve, el tránsito inicial hacia un sistema tributario concentrado en pocos impuestos debió ser revertido al enfrentar situaciones de crisis fiscal. A fines de 1999, el gobierno recién asumido aprobó un paquete tributario que incluyó varias modificaciones sobre el IVA. Se extendió la base del tributo, derogándose algunas exenciones. Adicionalmente, se extendió el uso de alícuotas diferenciales, gravando con el 10,5% distintos servicios. La evolución de este tributo durante los años noventa muestra que pasado el efecto positivo de los primeros años de la década, coincidiendo con la puesta en marcha del programa de convertibilidad, los importantes aumentos posteriores de alícuotas y base sólo lograron mantener la recaudación, evitando su caída.

En el 2000, se reformó el impuesto a las ganancias, ampliándose la base del impuesto a través de la reducción del mínimo no imponible, las deducciones por cargas de familia y la deducción especial. En este tributo se eliminaron total o parcialmente algunas exenciones. Se creó un impuesto de emergencia sobre altas rentas y se aumentó la alícuota del impuesto sobre los bienes personales para aquellos bienes cuyas valuaciones sean mayores a \$200 000. Adicionalmente se aumentó la alícuota de algunos impuestos internos. Estas modificaciones generaron una presión impositiva adicional del orden del 1,8% del PIB.

A partir de mayo del 2001 se introdujeron nuevas modificaciones tributarias que siguieron una dirección poco precisa. Por un lado se creó el impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente mientras que, simultáneamente, se pusieron en marcha los “Planes de competitividad”, que consistían en Convenios firmados entre las Cámaras empresariales, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, por medio de los cuales algunas actividades productivas se beneficiaban con una serie de incentivos fiscales. Esto debe ser entendido como parte de una serie de medidas adicionales que intentaban poner la prioridad sobre la reactivación de la economía, reduciendo la recaudación a un ritmo mayor que la caída en el consumo. Además de los ya citados “Planes de Competitividad” se redujo a la mitad la alícuota para el sector productivo de bienes de capital y se aplicó el régimen de exportadores a todos los productores de estos bienes en cuanto al tratamiento de los saldos a favor del impuesto.

En síntesis, más allá de la intención inicial de simplificar el sistema tributario, la posterior necesidad de hacer frente a situaciones de emergencia fiscal motivó la sucesión de múltiples reformas que terminaron por conformar un sistema diverso y con una elevada complejidad en el destino de los fondos. Tanto la reforma previsional como las conflictivas relaciones financieras entre la Nación y las provincias son dos aspectos centrales de esta historia.

### **3. La salida de la crisis**

Desde el año 2002 a la fecha, y como consecuencia de las medidas adoptadas con motivo de la “crisis” económica que acompañó a la declaración de insolvencia financiera del gobierno, se adoptaron medidas tributarias que tuvieron un fuerte impacto en el nivel de la recaudación tributaria la que pasó del nivel tradicional del 20%/22% del PIB característico de los años noventa, a un nuevo horizonte en el año 2005 del 26,8%.

Una parte sustancial de este incremento es debido a la introducción de los derechos de exportación que generaron casi 2,5% del PBI. Este tributo de emergencia responde a la necesidad, por parte del gobierno nacional, de apropiarse con una porción de la devaluación extraordinaria del peso a la salida de la crisis.

También han tenido influencia el fuerte crecimiento en la recaudación del IVA; la generalización y aumento de tasa del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, así como el crecimiento en los ingresos provenientes del impuesto sobre las ganancias. En este sentido, se destaca el fuerte incremento en el impuesto a la renta de personas jurídicas (en torno a los dos puntos del PIB) que representó un aumento del gravamen cercano al 70% respecto al período pre-crisis. En parte, ello se debió a la negativa del gobierno de aplicar normas en materia de ajuste de los balances por el impacto de la inflación del año 2002 y por los mayores ingresos de las empresas petroleras en razón del aumento del precio del petróleo.

Se observa, entonces, que el incremento de la presión tributaria está sustentada en gran parte en impactos o efectos de una sola vez sobre impuestos permanentes (renta societaria), o bien en aumentos experimentados por la aplicación de gravámenes transitorios (derechos de exportación y débitos bancarios), fortaleciendo la tesis de la alta volatilidad del sistema tributario ante cambios en las circunstancias macroeconómicas.

De todas maneras, no puede dejar de mencionarse que se percibe desde mediados de 2003 un incremento sostenido en la recaudación permanente y tradicional, producto del mayor esfuerzo en la administración tributaria que ha acompañado la reactivación económica.

Para finalizar este capítulo con una referencia acerca de la relación entre la tributación y el financiamiento del sector público desde una perspectiva de largo plazo, se debe señalar que los desequilibrios estructurales de las cuentas fiscales no han sido cubiertos por una adecuada estructura tributaria, con permanencia y estabilidad recaudatoria a lo largo del tiempo. Este tema será tratado en el capítulo que sigue.

**Cuadro 5**  
**IMPUESTOS NACIONALES Y SEGURIDAD SOCIAL 1932-2004**  
*(Promedio por décadas)*

Concepto	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-01	2002-04
<b>En porcentaje del PIB</b>								
Impuestos nacionales	8,07	7,59	9,15	9,66	9,46	9,86	13,05	16,96
Salarios y Contribuciones a la Seguridad Social	1,37	3,01	4,86	4,20	4,51	2,94	4,31	2,90
Recaudación nacional	9,43	10,60	14,01	13,86	13,97	12,80	17,36	19,86
<b>En porcentaje del total</b>								
Impuestos nacionales	85,52	71,64	65,30	69,72	67,72	77,03	75,18	85,40
Salarios y Contribuciones a la Seguridad Social	14,48	28,36	34,70	30,28	32,28	22,97	24,82	14,60
Recaudación nacional	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la AFIP.

## V. Rasgos estilizados de la estructura tributaria argentina

Con el objeto de facilitar la posterior evaluación de los principales desafíos que debe enfrentar la política y administración tributarias argentinas, se ha seleccionado un grupo de ocho factores estilizados que caracterizan la evolución de su estructura tributaria a lo largo de la historia.

### 1. Sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos

Hasta comienzos de los años cincuenta, estos tributos tuvieron una escasa presencia, para subir luego a un escalón superior en torno al 2,0%/2,5% del PIB hasta fines de los años ochenta y posteriormente un nuevo nivel donde ha superado la barrera del 6% del PIB en 1993.

**Cuadro 6**  
**PRODUCTIVIDAD Y BASE POTENCIAL DEL IVA 1991-2004**

Concepto	1991	1994	1997	2001	2002	2003	2004*
Iva bruto (en % del PIB)	3,75	6,75	6,99	5,71	4,88	5,57	6,92
Tasa <sup>1</sup> (en %)	16,00	18,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00
Productividad	0,235	0,375	0,333	0,272	0,232	0,265	0,330

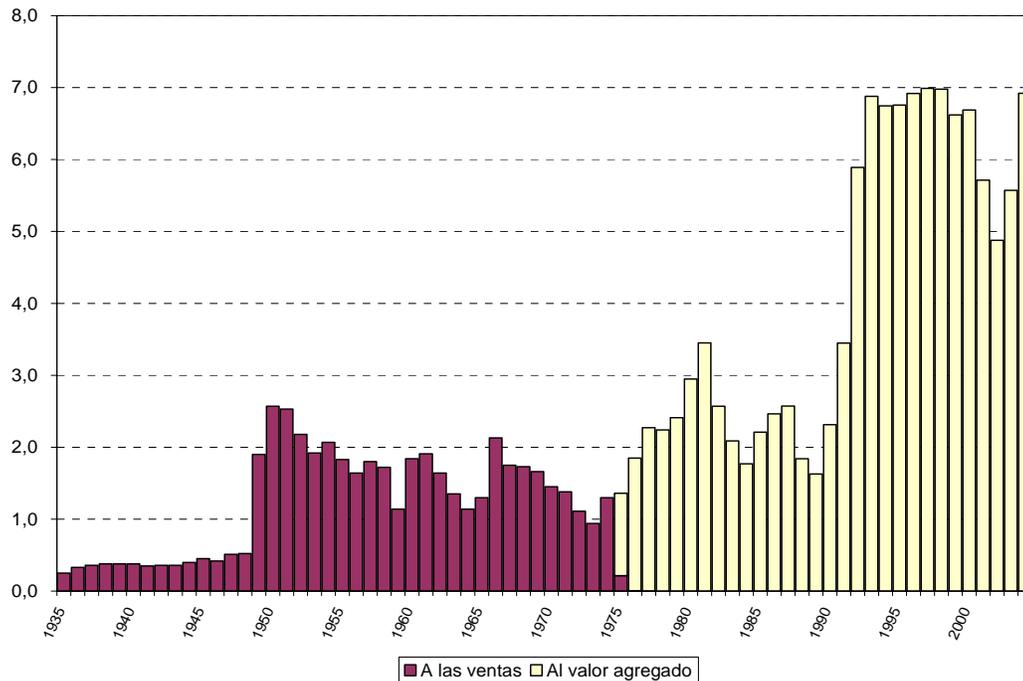
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

**Notas:** (1) Del 1/11/90 al 20/2/91 la tasa fue de 15,6%, del 21/2/91 al 29/2/92, fue de 16%, del 1/3/92 al 31/3/95 fue del 18%, del 1/4/95 al 17/11/02 fue del 21%, del 18/11/02 al 17/1/03 fue del 19% y desde el 18/1/03 hasta la fecha es de 21%. (\*) Datos provisorios.

Gráfico 9

**IMPUESTO A LAS VENTAS Y AL VALOR AGREGADO. 1935-2004**

(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la AFIP.

En ese sentido resulta claro indicio que ante los constantes faltantes de recursos los gobiernos de manera sistemática han recurrido a la imposición indirecta para mejorar el nivel de los recursos tributarios. En ese contexto se destaca el comportamiento que ha tenido el IVA que si bien se estableció en el año 1975 es sólo a partir de 1992 donde se produce un salto estructural de su importancia recaudatoria.

Desde principios de 1990 la evolución de las tasas del IVA está dominada por la tasa general que alcanza en esa oportunidad un nivel mínimo del 13%, similar al establecido durante los primeros meses del impuesto. En los últimos años, la tendencia en el diseño de este tributo ha sido dominada por los movimientos hacia crecientes niveles de generalización en su base y de sus alícuotas, lo que ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación a los restantes tributos. El nivel de alícuota general se ubica actualmente (fines de 2006) en el 21%, habiendo crecido un 62% desde 1990.

En cuanto a la base, se realizó una nueva reforma que fundamentalmente consistió en retomar el camino hacia la generalización del impuesto. Esto consistió en la eliminación de casi todas las exenciones de bienes, quedando exceptuadas: libros, revistas, diarios; pan común, leche, medicinas para uso humano. También en lo que se refiere a servicios se generalizó a todo tipo de prestaciones, excepto que se trate de las efectuadas por la Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educacionales, obras sociales y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras; operaciones de seguro; asistencia médica a obras sociales; espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos y las prestaciones personales en los mismos; y transporte de personas y de carga.

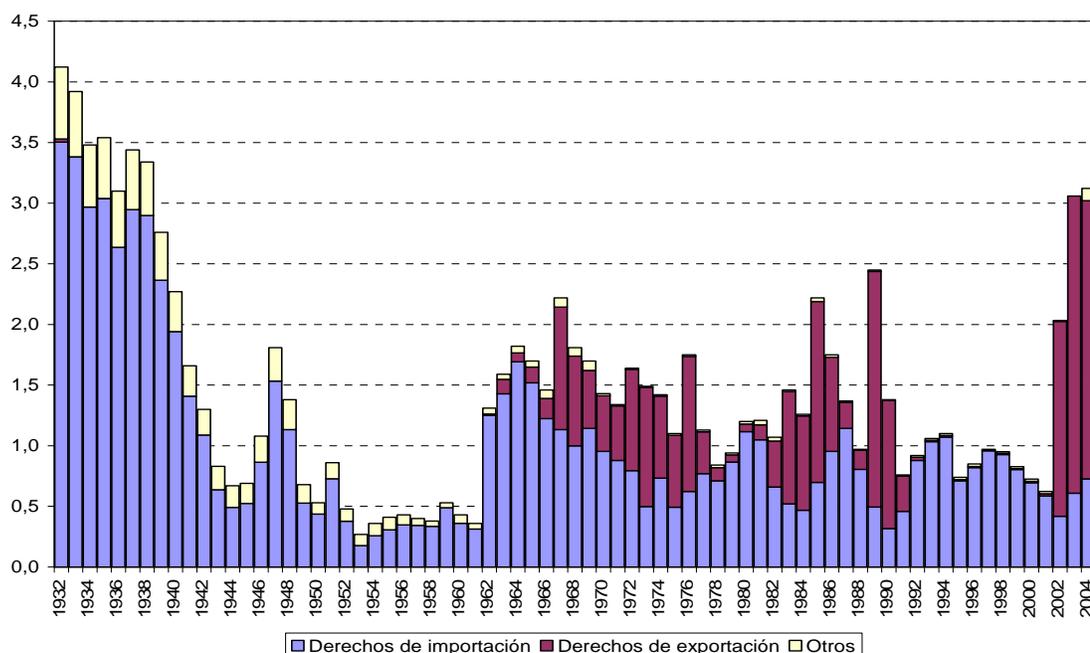
En este último período, merced a una combinación de fuerte generalización de la base del impuesto y un crecimiento de alícuotas, la recaudación alcanzó niveles superiores al 7% del PIB. Sumado a esta evolución no puede dejar de mencionarse el peso que también tienen los impuestos

sobre los ingresos brutos que aplican los gobiernos provinciales. Se trata de impuestos a las ventas (“en cascada”) que se aplican sobre cada una de las etapas del proceso productivo con excepción, en general, de la actividad agropecuaria.

## 2. Paulatina pérdida de recursos provenientes de los derechos de importación

Esta tendencia se comprueba desde mediados de los años cuarenta, y se acentuó durante la década de los años cincuenta y, posteriormente, con la apertura comercial impulsada durante el período de la convertibilidad. Este patrón general de comportamiento se distingue por el menor peso de los aranceles de importación que tuvo lugar en Argentina con anterioridad a muchos otros países de la región (gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR. 1932-2004**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la AFIP.

## 3. Presencia intermitente pero importante de los derechos de exportación

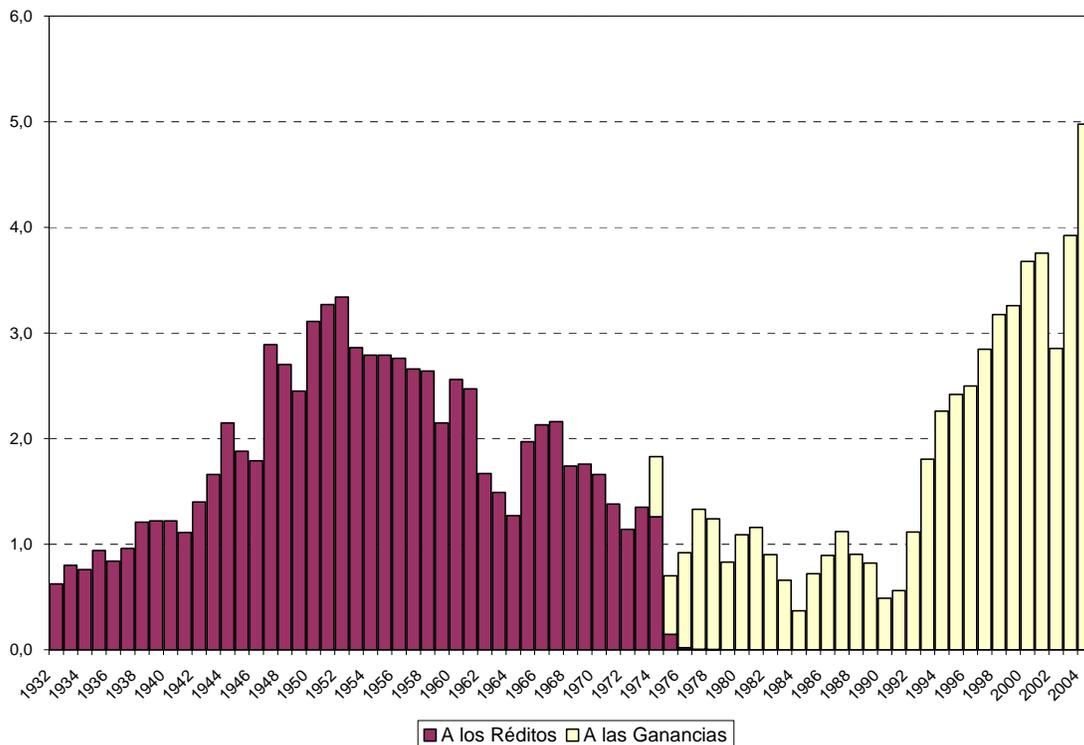
A lo largo de la historia argentina los recursos provenientes de la exportación de bienes agropecuarios, fundamentalmente, han contribuido de manera sustantiva al financiamiento del Estado. En la coyuntura posterior a la crisis del 2001 adopta la forma de derechos sobre la exportación cobrados en la aduana, de manera similar a otros períodos de la historia, en especial cuando el tipo de cambio fue extraordinariamente devaluado ante crisis del sector externo, como se pudo observar en el gráfico 10. En otros períodos de la historia, la generación de recursos para el Estado fue realizada a través del Banco Central, mediante la introducción de tipos de cambio múltiples.

Este tributo de emergencia presenta dos ventajas adicionales: por un lado, reduce el impacto de la devaluación sobre los precios de los bienes comerciables, muchos de los cuales forman una parte sustantiva de la canasta de consumo masivo, resultando en una mejora en el salario real; por otro lado, al tratarse de recursos que constitucionalmente no se coparticipan con las provincias, producen un rápido alivio a las cuentas del gobierno nacional.

#### 4. Poca significación de la tributación sobre las rentas

A pesar de haber sido un país de clase media expandida, un alto nivel de concentración urbana, de haber gozado de un razonable nivel de ingreso per capita y haber presentado un coeficiente de Gini inferior a 0,4 durante un período importante de su historia, Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta de una cierta significación para el erario público (gráfico 11). Si bien el gravamen tuvo algún peso durante la década que va de 1945 a 1955, con posterioridad a la misma y durante más de tres décadas el mismo fue perdiendo participación en la estructura tributaria, para volver a recuperar posiciones desde los años noventa. Debe señalarse, no obstante, que una parte sustancial del crecimiento de este tributo obedece a los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

**Gráfico 11**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA 1932-2004**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la AFIP.

Asimismo, y tal como es una característica común en toda la región, el peso de la imposición a la renta ha descansado primordialmente en una fuerte participación del impuesto a la renta societaria y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal, que escasamente aporta cerca del 30% del total ingreso por el mismo. El cuadro 7 ilustra sobre este

fenómeno, y pone de manifiesto la debilidad del sistema para lograr objetivos en materia de equidad distributiva, ya que con un impuesto que escasamente produce algo más del 1% del PBI no es mucho lo que el Estado puede lograr en esa materia.

**Cuadro 7**  
**IMPUESTO A LA RENTA EN PERSONAS FÍSICAS Y SOCIEDADES 1992-2004**

Concepto <sup>1</sup>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
<b>En porcentaje del PIB</b>													
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	1,61	2,03	2,44	2,51	2,57	2,90	3,21	3,56	3,98	3,99	3,04	4,30	5,26
Personas físicas	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,38
Compañías, sociedades de capital o empresas	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,64
Otros sobre la renta no clasificables	0,07	0,11	0,13	0,14	0,10	0,20	0,23	0,30	0,28	0,29	0,35	0,33	0,24
<b>En porcentaje del total</b>													
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personas físicas	20,3	28,2	30,6	31,4	38,1	31,9	30,8	30,3	34,8	34,5	37,2	30,9	26,2
Compañías, sociedades de capital o empresas	75,3	66,5	64,0	63,0	58,2	61,3	62,1	61,3	58,2	58,2	51,4	61,4	69,2
Otros sobre la renta no clasificables	4,4	5,3	5,4	5,6	3,7	6,9	7,0	8,4	7,0	7,2	11,4	7,7	4,6
<b>En porcentaje del total de los recursos tributarios brutos</b>													
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	7,5	9,2	11,1	12,1	12,8	13,9	15,2	16,6	18,3	18,9	15,0	18,1	19,8
Personas físicas	1,5	2,6	3,4	3,8	4,9	4,4	4,7	5,0	6,4	6,5	5,6	5,6	5,2
Compañías, sociedades de capital o empresas	5,6	6,1	7,1	7,6	7,5	8,5	9,4	10,2	10,7	11,0	7,7	11,1	13,7
Otros sobre la renta no clasificables	0,3	0,5	0,6	0,7	0,5	1,0	1,1	1,4	1,3	1,4	1,7	1,4	0,9

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la AFIP.

**Notas:** (1): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional. (\*): Datos provisorios.

## 5. Poca relevancia de la imposición sobre los patrimonios

**Cuadro 8**  
**IMPUESTOS PROVINCIALES 1990-2004**  
(En porcentaje del PIB)

Años	Ingr. brutos	Inmobiliario	Automotores	Sellos	Otros imp.	Total
1990	1,32	0,64	0,21	0,25	0,07	2,48
1991	1,51	0,66	0,29	0,31	0,06	2,82
1992	1,95	0,66	0,31	0,37	0,24	3,54
1993	2,12	0,63	0,31	0,40	0,25	3,72
1994	2,14	0,64	0,33	0,40	0,26	3,76
1995	2,02	0,61	0,31	0,35	0,26	3,55
1996	2,02	0,60	0,30	0,35	0,33	3,60
1997	2,05	0,62	0,32	0,32	0,41	3,72
1998	2,19	0,63	0,33	0,33	0,42	3,90
1999	2,20	0,63	0,32	0,32	0,43	3,90
2000	2,15	0,64	0,29	0,28	0,46	3,82
2001	2,08	0,61	0,29	0,28	0,37	3,64
2002	1,97	0,53	0,21	0,23	0,46	3,39
2003	2,35	0,58	0,23	0,27	0,37	3,81
2004	2,58	0,59	0,23	0,29	0,35	4,04

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

Al igual que en la mayoría de los países de la región los impuestos a los patrimonios a nivel nacional no han tenido una importancia sustancial, aunque para evaluar la acción de los mismos no puede dejar de mencionarse al papel de las provincias y municipios en esta materia. Como se observa en el cuadro 8, los gravámenes inmobiliarios o sobre la tenencia de bienes inmuebles representan cerca del 15% de la recaudación propia de las provincias (alrededor de 0,6% del PIB).

## 6. Importancia de las cargas sobre la nómina salarial

En una mirada de largo plazo, se destaca el crecimiento de los impuestos sobre los salarios destinados al financiamiento de la seguridad social, que se duplicaron entre los años treinta y cuarenta en razón de la expansión de los regímenes jubilatorios, y que mantienen su importancia hasta mediados de los años ochenta, para sufrir un proceso de posterior disminución, en parte por el surgimiento del régimen de capitalización en 1994 y el crecimiento de los mercados laborales informales, aunque también vinculado a decisiones relacionadas con el funcionamiento del modelo macroeconómico. Este tema es tratado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

No obstante, conviene adelantar una mirada en conjunto sobre este factor productivo, ya que el mismo no sólo está gravado por las contribuciones para la seguridad social sino que, al mismo tiempo, el peso mayoritario del impuesto a la renta personal recae casi exclusivamente sobre los salarios obtenidos en relación de dependencia. En el cuadro 9, en consecuencia, se presenta la agregación de ambos gravámenes para ciertos años seleccionados.

**Cuadro 9**  
**EVOLUCIÓN IMPUESTOS A LOS ASALARIADOS 1992-2004**  
(En porcentaje)

Concepto	1992		1996		2000		2004	
	PIB	total	PIB	total	PIB	total	PIB	total
Impuestos a los asalariados	5,72	100,00	4,93	100,00	4,79	100,00	4,42	100,00
Renta Personas físicas	0,33	5,71	0,98	19,85	1,39	28,93	1,38	31,18
Aportes y contrib. a la seguridad social	5,39	94,29	3,95	80,15	3,40	71,07	3,04	68,82

Fuente: elaboración propia en base a datos de la AFIP.

## 7. El uso de impuestos extraordinarios y de emergencia

La debilidad estructural de los impuestos tradicionales en el logro de los recursos fiscales suficientes que aseguren la necesaria solvencia del sector público ha derivado en una recurrente búsqueda de recursos de emergencia o extraordinarios a través de fuentes no tradicionales. Estos recursos suplementarios, cuyos ejemplos más recientes son los impuestos sobre los activos empresarios y las operaciones financieras, se han constituido en una importante fuente de financiamiento para sector público argentino en diferentes momentos de su historia. El uso de estas modalidades de tributación, además, es compartida por muchos países de América Latina, como fue explicado en el capítulo II. Asimismo, el tema será tratado con mayor detalle en la sección V. 2.

## **8. Importancia y modalidad de los “gastos tributarios”**

Otra de las características del sistema tributario argentino ha sido su falta de transparencia en el otorgamiento de las medidas promocionales en materia tributaria. No sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados para la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos y la inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias incorporadas, han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción.

Por otra parte, si bien resulta compleja la determinación del impacto recaudatorio de los diversos sistemas utilizados, es aun mucho más complejo conocer los efectos derivados de dichos regímenes ya que los mismos nunca han sido materia de una evaluación profunda.



## **VI. Conclusiones: seis principales desafíos del sistema tributario argentino**

---

Seis son los desafíos más importantes que se observan en el panorama futuro de la discusión tributaria Argentina. Con el objeto de asegurar la solvencia de largo plazo se deberá dar una respuesta adecuada a los problemas en materia de financiamiento del sistema de seguridad social y la sustitución de los impuestos extraordinarios o de emergencia, en especial aquéllos sobre los activos corporativos y las transacciones financieras, así como los que recaen sobre las exportaciones. Se deberá otorgar mayor transparencia al sistema mediante la redefinición y limitación del actual esquema de incentivos tributarios y otras modalidades de gastos tributarios, a fin de mejorar la equidad y la eficiencia asignativa. Finalmente, con el fin de reducir la brecha de incumplimiento fiscal, consolidar un adecuado nivel de presión tributaria y poder hacer cumplir aceptablemente las normas legales se requiere el fortalecimiento de la administración tributaria.

### **1. El problema del financiamiento de la seguridad social y su relación con la situación tributaria de cada nivel de gobierno**

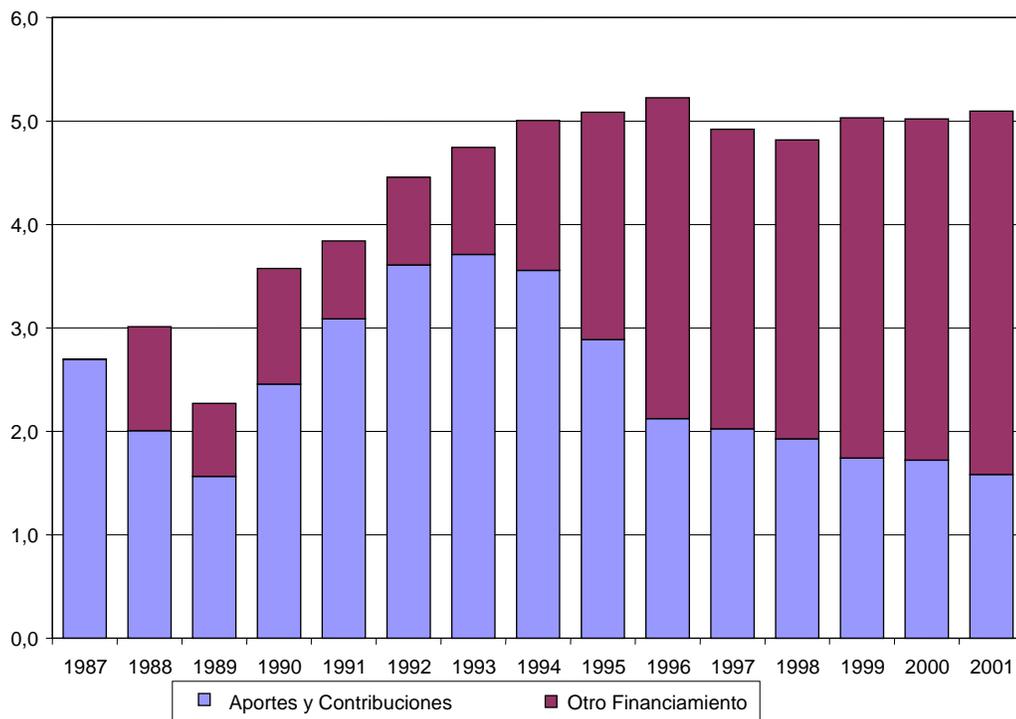
Argentina es uno de los países de América Latina con un desarrollo más temprano de los sistemas de seguridad social de base contributiva, financiados con cargas sobre la nómina salarial. Cuenta

con prestaciones previsionales, de salud para los activos, pasivos y sus familias, seguro de desempleo y asignaciones familiares. Hacia 1994, cuando se introdujo una importante reforma previsional, el total de cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social (incluyendo contribuciones patronales y aportes personales) sumaban un 50% del salario bruto.

Es imposible comprender la dinámica y magnitud de la crisis fiscal argentina del último cuarto de siglo sin incorporar un análisis cuidadoso de la crisis previsional. En relación con los temas aquí tratados, debe enfatizarse la importancia de los recursos tributarios reasignados al financiamiento del sistema previsional ante la insuficiencia de los recursos provenientes de las cargas específicas y, a su vez, el impacto de estas asignaciones sobre las finanzas subnacionales y los conflictos entre la Nación y las provincias.

Para mejorar la situación financiera del sector se introdujeron diversas asignaciones de impuestos al financiamiento de las pensiones. Desde los años noventa se ha asignado una parte significativa de los recursos tributarios al financiamiento del sistema previsional, afectando de manera sustancial la coparticipación de impuestos. En el gráfico 12 se presenta la evolución de las prestaciones previsionales desde 1987 (cuando eran financiadas en su totalidad por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial). Allí se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de las prestaciones.

**Gráfico 12**  
**PRESTACIONES PREVISIONALES Y SU FINANCIAMIENTO**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2005).

En los últimos años de vigencia de la convertibilidad, entonces, casi el 70% del gasto previsional era financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal. Para aclarar aún más este

punto, en el cuadro 10 se ofrece la desagregación de la demanda de fondos por parte del sistema previsional (déficit previsional) para el año 2000 y sus diferentes causas. Las más importantes, son la transferencia de fondos al sistema de capitalización y la reducción de contribuciones patronales, que en conjunto explican casi 3% del PIB de déficit.

**Cuadro 10**  
**DETERMINANTES DEL DÉFICIT PREVISIONAL. AÑO 2000**

	Miles de millones \$	% del total	% del PIB
Déficit previsional total	9,4	100,0	3,30
Sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones	3,8	40,6	1,34
Cajas provinciales	1,3	13,5	0,44

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2005).

La futura configuración del sistema de pensiones y su impacto sobre las cuentas públicas sigue estando pendiente de definición, incluyendo el nivel real de los beneficios provistos por el sector público y, más importante, la cobertura futura de la población mayor de edad que no alcance en el futuro los requisitos establecidos por la legislación. Si bien existía una expectativa oficial de aumento de la cobertura a partir de la reforma, lo cierto es que la misma cayó desde el 39% en octubre de 1994 (medida como porcentaje de aportantes sobre ocupados) al 36 % en mayo de 2000. En consecuencia, se hace imprescindible la definición de algún esquema de prestaciones asistenciales con cobertura universal y con financiamiento no contributivo.

## 2. Reemplazo de tributación de emergencia sobre los activos de las empresas y transacciones financieras

Un aspecto particular del sistema tributario argentino forma parte de una característica más general, observada en muchos países de la región cuando deben enfrentar situaciones de emergencia mediante la introducción de imposición extraordinaria. Las dificultades estructurales enfrentadas por la tributación argentina, que se manifiesta tanto en la ausencia de suficientes recursos para financiar las erogaciones y el insuficiente desarrollo de la tributación sobre los ingresos, así como las dificultades en mejorar la eficiencia de la autoridad tributaria ha llevado a que diferentes administraciones hayan descansado de manera reiterada sobre la aplicación de impuestos extraordinarios o de emergencia, tales como aquellos sobre los activos de las empresas o las transacciones financieras.

### 2.1. Impuestos de emergencia sobre los activos

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria tanto Argentina, como varios países de la región, han implementado métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Los mismos se han basado en la aplicación de un gravamen que actúa como un monto mínimo, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la renta neta de las sociedades. Algunos países han utilizado con esos propósitos como base imponible presunta el valor de los activos, o bien en otros casos -y más recientemente- se ha utilizado el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para la obtención de las mismas.

El gravamen así determinado es considerado, en algunos casos, como una suma mínima a pagar. En otras circunstancias, y especialmente en las experiencias más recientes, estos métodos alternativos se han inclinado a brindar opciones al contribuyente sobre el criterio de determinación a utilizar, siendo necesario requerir autorización previa a la administración tributaria, aunque esta obligación no está presente en todos los casos.

De manera complementaria con esta tendencia, se observa una redefinición del concepto de sujeto gravado extendiendo el concepto societario, y limitándose el ámbito de las personas físicas casi exclusivamente a aquéllos que obtienen ingresos del trabajo personal obtenido en relación de dependencia.

Mientras que en la generalidad de los casos se ha optado por una tasa que oscila en torno al 1,0% sobre el valor de los activos brutos (Cuadro 11), más recientemente ha cobrado impulso la utilización del valor de las ventas o ingresos brutos como base sustitutiva, hecho que ha contribuido a crear aún más tratamientos discriminatorios de los que el propio tributo ya está generando.

**Cuadro 11**  
**IMPUESTO AL PATRIMONIO NETO, A LOS ACTIVOS O A LOS INGRESOS BRUTOS**  
(En porcentaje)

	1986	1992	1997	2000	2001	2004
Argentina	1,5 sobre patrimonio neto	2 sobre activos brutos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos
Colombia	8 sobre patrimonio neto	7 sobre patrimonio neto	5 sobre patrimonio neto o 1,5 sobre el patrimonio bruto	5 sobre patrimonio neto	5 sobre patrimonio neto	5 sobre patrimonio neto
Costa Rica	0,36-1,17 sobre activos fijos	0,36-1,17 sobre activos fijos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	Derogado
Ecuador	0,15 sobre activos	0,15 sobre patrimonio neto	0,15 sobre patrimonio neto	0,15 sobre patrimonio neto		
El Salvador	0,1-1,4 sobre patrimonio neto	0,9-2,0 sobre activos	-	-	n/a	n/a
Guatemala	0,3-0,8 sobre inmuebles	0,3-0,9 sobre inmuebles	0,2-0,9 sobre inmuebles	1,5 sobre activos	0,2-0,9 sobre inmuebles y 3,5 sobre los activos	Derogado y aplicación de un 5% a ingresos brutos en sustitución de renta societaria
Honduras	-	-	-	0,75 sobre activos	0,25 sobre activos	1,0 sobre activos
Mexico	-	2 sobre activos brutos	1,8 sobre activos	1,8 sobre activos	1,8 sobre activos	1,8 sobre activos
Nicaragua	1,0 sobre inmuebles	1,5-2,5 sobre patrimonio neto	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre activos
Panamá	1,0 sobre patrimonio neto	1,0 sobre patrimonio neto	1,0 sobre patrimonio neto	1,0 sobre patrimonio neto	1,0 sobre patrimonio neto	2,0 sobre patrimonio neto
Paraguay	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles		
Peru	1,0-2,5 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimonio neto	0,5 sobre patrimonio neto	-		
Dominican Rep.	-	-	-	-	n/a	1 sobre activos
Uruguay	2,8 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 sobre patrimonio neto		
Venezuela	-	-	-	1,0 sobre activos		

Fuente: Gómez Sabaini (2005).

Nota: (n/a): No disponible.

En los hechos, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrenta la Argentina, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes, pero estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario, y convierten al gravamen en un seudo impuesto en cascada, agravando los problemas asignativos y de eficiencia.

Por el contrario, el fortalecimiento del impuesto a la renta requeriría poder ampliar la base imponible del tributo -eliminando exenciones, tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y/o sectores de actividad- y por sobre todas las cosas, debería mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de la administración tributaria.

## 2.2. Impuestos sobre las transacciones financieras

Pionero en implementar en 1983 un impuesto sobre los “débitos bancarios” Argentina reiteró en el año 2001 esta medida, siendo seguida por otros países de la región (Perú, Brasil, Venezuela, Colombia y Ecuador) .

**Cuadro 12**  
**IMPUESTO A LOS DÉBITOS Y CRÉDITOS**

<b>País/año</b>	<b>Alícuota</b>	<b>Recaudación<sup>1</sup></b>	<b>Productividad<sup>2</sup></b>
<b>Argentina</b>			
1989	0,70	0,66	0,94
1990	0,30	0,30	0,99
1991	1,05 <sup>3</sup>	0,91	0,86
1992	0,60 <sup>3</sup>	0,29	0,97 <sup>4</sup>
2001	0,60 <sup>5</sup>	1,46 <sup>4</sup>	2,43
<b>Brasil</b>			
1994	0,25	1,06	4,24
1997	0,20	0,80	4,00
1998	0,20	0,90	4,50
1999	0,22 <sup>3</sup>	0,83	3,79
2000	0,34 <sup>3</sup>	1,33	3,96
2001	0,36 <sup>3</sup>	1,45 <sup>7</sup>	3,97
<b>Colombia</b>			
1999	0,20	0,73	3,66
2000	0,20	0,60	3,00
2001	0,30	0,76	2,53
<b>Ecuador</b>			
1999	1,00	3,50 <sup>6</sup>	3,50
2000	0,80	2,33 <sup>6</sup>	2,91
<b>Perú</b>			
1990	1,41 <sup>3</sup>	0,59	0,42
1991	0,81 <sup>3</sup>	0,46	0,57
<b>Venezuela</b>			
1994	0,75	1,30	2,60 <sup>4</sup>
1999-2000	0,50	1,12	2,24
2002	0,75	1,07	1,43

**Fuente:** Kirilenko y Summers (2003).

**Notas:** (1) En porcentaje del PIB;(2) Recaudación en porcentaje del PIB dividido por la tasa promedio legal; (3) Promedio de tasas ajustadas por el período que el impuesto estuvo vigente; (4) Ajustada por el período que el impuesto estuvo vigente;(5) En cada lado de una transacción. La tasa conjunta es 1,2%; (6) El impuesto gravaba los créditos y los débitos.

El Cuadro 12 muestra la evolución de las tasas aplicadas en esos países lo cual permite ver las diferencias entre ellos. Además, hay que mencionar que en algunos casos dichos impuestos se aplicaban tanto a los débitos como a los créditos y ello explica que la recaudación por este tipo de impuestos varíe entre 0,30% del PIB para Argentina en 1990 o 1992, a 3,5% para Ecuador en 1999.

El uso de estos gravámenes ha respondido básicamente a las urgencias de obtener rápida respuesta recaudatoria, trasladando la responsabilidad de su ingreso a las instituciones financieras, teniendo en cuenta la debilidad de las administraciones fiscales, las que asumen un papel menor en su captación. Si bien los mismos fueron introducidos con el propósito específico de mejorar los recursos en el corto plazo y con un carácter de emergencia, más que como un instrumento pensado para permanecer en la estructura tributaria, su exitosa respuesta en algunos de los países ha dificultado posteriormente su reemplazo sin afectar el nivel de ingresos.

En ese sentido, la evidencia en la materia muestra que efectivamente los mismos han sido eficaces en la obtención de ingresos en el corto plazo pero al mismo tiempo, como señalan Coelho, Ebrill y Summers la respuesta del mercado al impacto del impuesto indica que existen efectos adversos, incluyendo en particular un grado significativo de desintermediación financiera. En el caso de Argentina, por ejemplo, la administración tributaria encontró que algunas grandes empresas estaban utilizando camiones transportadores de caudales para realizar pagos de enormes sumas de dinero en efectivo y así evitar el pago de este impuesto.

Un aspecto que resulta llamativo de la información presentada en el Cuadro 12 se refiere a las distintas productividades recaudatorias resultantes en los países que lo aplican. En ese sentido Brasil, Colombia y Ecuador han logrado resultados sustancialmente superiores a los de Argentina (aunque en el 2001 mejoró ostensiblemente su productividad), Perú y Venezuela.

Varias pueden ser las razones de este comportamiento. Por un lado, el coeficiente de productividad parece estar en relación inversa con el nivel de la tasa, en el sentido de que genera un menor rechazo y menores estímulos a la elusión del gravamen. Por otro lado, la existencia de sustitutos cercanos, como el caso de Uruguay para el mercado argentino, que permite efectuar operaciones en el exterior sin sufrir el peso del gravamen también debería tener impacto en la productividad del mismo. Además, el uso más arraigado del cheque bancario para el pago de montos reducidos, como es el caso de Brasil, es otro elemento que ha de influir en los resultados indicados, y que estaría indicando una menor elasticidad en el uso de este instrumento.

Si bien en sus comienzos el uso de este tributo, que ha tomado formas diversas en los países, no resultó tan efectiva, con el aprendizaje de las distintas experiencias el mismo fue cobrando mayor importancia a punto tal que actualmente las administraciones tributarias lo consideran una forma eficiente de capturar información útil para el control de los otros gravámenes.

En su esencia, este gravamen es un impuesto selectivo aplicado sobre una actividad determinada que consiste básicamente en el uso del cheque bancario, si bien ha sido extendido, especialmente en Argentina, no sólo a los débitos bancarios sino también a los créditos con el sistema financiero. Esta característica afecta la productividad del impuesto dado que en una operación de transferencia entre cuentas se está gravando una misma base dos veces por lo cual aumenta la recaudación.

La experiencia ha mostrado que en la medida en que el gravamen sea mantenido en el corto plazo, la alícuota del mismo sea baja, y se observe una baja elasticidad en el uso del cheque, es de esperar que los intentos para eludir el gravamen sean reducidos, mientras que por el contrario si existe la percepción de que el mismo será convertido en un instrumento permanente del sistema tributario y las tasas sean incrementadas, el “daño” económico será importante, y el número de operaciones realizadas en efectivo serán crecientes. A su vez, ello ha dado lugar a que los gobiernos adopten medidas para contrarrestar estas desviaciones, como la limitación en el número de endosos

bancarios, estableciendo montos máximos para las operaciones en bienes registrables, etc., y otras medidas que terminan afectando la eficiencia de la economía.

### **3. La sustitución de impuestos sobre las exportaciones**

Argentina ha utilizado de manera recurrente los impuestos a la exportación como una forma de atenuar el impacto doméstico de las devaluaciones cambiarias, ya sea sobre el precio de los bienes-salarios o para evitar las ganancias extraordinarias a los sectores exportadores. En algunos períodos estos recursos no eran considerados tributos sino que surgían de la introducción de esquemas de tipo de cambio múltiple, generando ingresos cuasifiscales en manos del Banco Central.

Si bien en épocas pasadas los mismos se constituyeron en un ingreso fiscal significativo (ver Gráfico 10) y su eliminación siempre trajo como consecuencia la necesidad de sustituir a los mismos, esta medida nunca ha generado una masa de ingresos fiscales como se ha experimentado con la modificación cambiaria del año 2002 que elevó el tipo de cambio de uno a tres respecto al dólar. Estos ingresos extraordinarios de cerca de 3% del PIB y cuya eliminación en el mediano plazo resulta evidente, constituyen un serio desafío para los próximos años y ello conlleva repercusiones respecto a las finanzas provinciales; ya que mientras que los derechos de exportación solo ingresan a los recursos nacionales, el resto de los gravámenes está sujeto a un sistema de coparticipación con efectos en el ámbito nacional y provincial.

### **4. La reducción de “gastos tributarios”**

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional o sectorial, 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.

No obstante este conjunto de salvedades, Argentina ha hecho un uso sustancial de este instrumento de política tributaria otorgando beneficios de tipo sectorial (régimen automotriz, papel, aluminio, régimen siderúrgico) así como otros de tipo territorial que beneficiaron a ciertas regiones del país basándose en razones geopolíticas o sociales (provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan, Tierra del Fuego entre otras).

A diferencia de los sistemas promocionales otorgados por los países desarrollados (Cuadro 13), en el caso argentino éstos se han basado en el impuesto al valor agregado, alterando la neutralidad del tributo, nivelando la situación tributaria destinada al mercado interno con la orientada a las exportaciones, así como abriendo posibilidades a los fraudes fiscales que han sido sustanciales en épocas pasadas. Por otra parte, el sistema de otorgamiento de los beneficios se estableció en base a la aprobación de proyectos específicos en lugar de utilizar mecanismos automáticos para su otorgamiento. Esto ha estimulado los mecanismos de corrupción administrativa y restado transparencia al sistema. Asimismo, no puede dejar de mencionarse que las autoridades autorizadas para la aplicación de los proyectos han sido en los sistemas provinciales los propios órganos provinciales que han dispuesto de la facultad de desgravar impuestos nacionales, y que, de hecho, los ha convertido en un sistema de transferencia de recursos que constituye uno más de los complicados capítulos del régimen federal argentino.

Cuadro 13

**INCENTIVOS A LA IED EN PAÍSES EN DESARROLLO Y EN MIEMBROS DE LA OCDE***(En porcentaje)*

Incentivos a la IED	Países OCDE	Países en desarrollo
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Tasas del impuesto más bajas	5	45
Excención del IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Excención del IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción en impuestos y tasas locales y municipales	30	18
Excención del IVA para insumos exportados	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

Fuente: Banco Mundial (2003) de Bora (2002).

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. 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, se debería reorganizar el organismo administrador, a fin de establecer una dirección especializada en el control de empresas promocionadas que concentre la vigilancia de las actividades de todos los contribuyentes que son beneficiarios de alguna norma de promoción -cualquiera sea ésta- y sin importar en qué lugar del país tengan su domicilio legal. 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 a los diferimientos impositivos, se requiere que los avales requeridos sean adecuados. En la práctica, los beneficios a menudo están 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.

**Cuadro 14**  
**GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS**  
(En porcentaje)

País	Año	Presión tributaria total (% del PIB)	Gastos tributarios		GT Total / PT Total (%)	
			Totales (% del PIB)	Impuestos directos (% del total)		Impuestos indirectos (% del total)
AMÉRICA LATINA						
Argentina <sup>a</sup>	2001	17,3	3,0	36,1	63,9	17,5
	2003	19,6	2,5	32,7	67,3	12,8
	2004	22,6	2,4	27,4	72,6	10,5
	2005 <sup>b</sup>	22,4	2,6	28,6	71,4	11,4
Brasil <sup>a, c</sup>	2001 <sup>d</sup>	13,5	1,5	66,7	16,7	11,1
	2002	15,3	1,8	65,2	34,8	11,6
	2003	16,0	1,7	65,3	34,7	10,6
	2004	16,5	1,4	68,6	31,4	8,5
Chile	1998	17,8	4,2	73,8	26,2	23,6
	2002	18,1	4,2	74,0	26,0	23,2
	2005 <sup>b</sup>	17,8	4,2	79,0	21,0	23,6
Colombia	1998	14,4	7,4	35,0	65,0	51,4
	1999	14,2	9,2			64,8
Ecuador	2000	11,6	4,9	47,0	53,0	42,1
Guatemala	2000	9,7	7,3	28,0	72,0	75,2
México <sup>a</sup>	2002	13,2	5,3	51,0	49,0	40,2
	2003	12,6	6,3			50,0
	2005 <sup>b</sup>	10,9	6,7			61,5
Perú	2003	14,7	2,5	34,0	66,0	17,0
Uruguay	1999 <sup>d</sup>	24,1	6,6	20,0	76,0	27,4
	2000	23,6	5,3	11,0	89,0	22,3
OCDE						
Australia <sup>a</sup>	1999-2002	24,2	4,3			17,8
Canadá <sup>a</sup>	1999-2002	17,6	7,9			44,9
USA <sup>a</sup>	2001-2004	18,5	7,5			40,5
Holanda	2002	39,2	2,4			6,1

**Fuente:** Gomez Sabaini (2005).

**Nota:** (a) Corresponde al gobierno federal o central; (b) Dato estimado; (c) Dentro de los impuestos directos se incluyó el impuesto a la renta, las CSLL y las CFSS; (d) El total no suma 100% porque existen gastos tributarios agrupados en "otros impuestos".

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 auditoría particular en profundidad.

Cuadro 15

## GASTOS TRIBUTARIOS EN ARGENTINA

Impuesto	2003		2004		2005	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	9 437	2,51	10 096	2,37	12 157	2,55
En ley del impuesto	7 360	1,96	8 040	1,89	8 946	1,88
En regímenes de promoción económica	2 077	0,55	2 056	0,48	3 211	0,67
VALOR AGREGADO	4 493	1,20	4 941	1,16	5 924	1,24
En ley del impuesto	3 115	0,83	3 709	0,87	4 103	0,86
En regímenes de promoción económica	1 378	0,37	1 232	0,29	1 821	0,38
GANANCIAS	2 254	0,60	1 767	0,42	2 392	0,50
En ley del impuesto	2 122	0,56	1 640	0,39	1 765	0,37
En regímenes de promoción económica	132	0,04	127	0,03	627	0,13
COMBUSTIBLES	1 287	0,34	1 662	0,39	1 910	0,40
En ley del impuesto	1 287	0,34	1 662	0,39	1 910	0,40
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	763	0,20	935	0,22	1 067	0,22
En ley del impuesto	763	0,20	935	0,22	1 067	0,22
COMERCIO EXTERIOR	253	0,07	315	0,07	336	0,07
En regímenes de promoción económica	253	0,07	315	0,07	336	0,07
BIENES PERSONALES	44	0,01	59	0,01	62	0,01
En ley del impuesto	44	0,01	59	0,01	62	0,01
INTERNOS	30	0,01	34	0,01	38	0,01
En ley del impuesto	30	0,01	34	0,01	38	0,01
GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA	90	0,02	21	0,01	24	0,01
En regímenes de promoción económica	90	0,02	21	0,01	24	0,01
IMPUESTOS DIVERSOS	224	0,06	362	0,09	403	0,08
En regímenes de promoción económica	224	0,06	362	0,09	403	0,08

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Si bien algunos países de la región han empezado a incluir en sus presupuestos anuales una estimación oficial de los llamados gastos tributarios, las posibilidades de comparación en el tiempo y entre países están limitadas por las diferentes metodologías adoptadas y por la calidad de los datos utilizados. Por eso, el Cuadro 14 sólo debe observarse a los efectos de poder apreciar la magnitud de los gastos tributarios en casi todos los países de la región tanto en términos del PIB como, sobre todo, en relación con el total recaudado. A modo ilustrativo, se incluye la información para algunos países de la OCDE donde estos tipos de renuncias tributarias también parecen ser importantes.

En el cuadro 15, a su vez, se presenta la desagregación del cálculo realizado en Argentina. Allí se comprueba la importancia de los gastos tributarios vinculados con el IVA, que alcanzan a explicar la mitad del total estimado. Por este motivo, los gastos tributarios son definidos como el

monto de recaudación que el gobierno resigna para brindar un tratamiento especial a áreas, sectores económicos o ciertos contribuyentes específicos. Las estimaciones de “gastos tributarios” son realizadas sobre la “base caja”, es decir que la pérdida de recursos es exclusivamente la que se vincula con el año fiscal correspondiente.

La información presentada lleva a preguntarnos respecto a los efectos producidos por los regímenes de promoción vigentes en la región en la última década, y la ausencia de análisis específicos sobre este aspecto está mostrando a las claras que existe una necesidad de reforzar las cuantificaciones y estudios en esta materia.

## 5. La necesidad de mejorar la equidad

En la región, la desigualdad del ingreso ha aumentado desde la Segunda Guerra Mundial, y desde los años noventa la tendencia no ha sido uniforme entre países: en promedio, la desigualdad ha aumentado en Sudamérica, y ha permanecido estable en América Central y el Caribe, tal como se observa en el cuadro 16.

Cuadro 16  
COEFICIENTES DE GINI: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE

	Comienzos de los noventa (i)	Mitad de los noventa (ii)	Comienzos del dos mil (iii)	Diferencia (iv)=(iii)-(i)
Argentina	0,426	0,458	0,504	0,078
Bolivia	0,543	0,558	0,559	0,016
Brasil	0,595	0,583	0,572	-0,023
Chile	0,547	0,549	0,561	0,014
Colombia	0,559	0,543	0,558	-0,001
Costa Rica	0,439	0,440	0,446	0,007
El Salvador	0,505	0,494	0,518	0,013
Honduras	0,556	0,541	0,530	-0,026
Jamaica	0,496	0,515	0,490	-0,006
México	0,539	0,525	0,527	-0,012
Nicaragua	0,542		0,541	-0,001
Panamá	0,547	0,540	0,544	-0,003
Perú	0,457	0,464	0,477	0,020
Uruguay	0,408	0,409	0,425	0,017
Venezuela	0,417	0,445	0,455	0,038
<b>Promedio simple</b>	<b>0,505</b>	<b>0,507</b>	<b>0,514</b>	<b>0,009</b>
<b>Promedio ponderado</b>	<b>0,519</b>	<b>0,512</b>	<b>0,515</b>	<b>-0,004</b>
Rep. Dominicana		0,502	0,481	
Ecuador		0,530	0,543	
Guatemala			0,560	
Paraguay		0,578	0,549	

Fuente: Gasparini (2003).

La evidencia sugiere un movimiento de convergencia en la desigualdad de los ingresos en toda la región. Allí se puede observar, asimismo, que Argentina es el país con mayor crecimiento de la desigualdad (medida a través de los coeficientes de Gini), pasando del tercer lugar, entre los que presentan medición, a principios de los noventa, al séptimo lugar en la región hacia comienzos de la presente década.

Sabido es que los aspectos relativos a los efectos del sistema tributario sobre la distribución del ingreso han sido en América Latina un tópico que presenta grandes dificultades conceptuales y

metodológicas para ser abordado. No sólo ha cambiado a lo largo de las décadas la percepción sobre cuál debe ser el papel de los impuestos en esta materia, sino que aún se discuten los efectos que la política tributaria ha tenido ya que los estudios realizados pecan todos de tener grandes limitaciones conceptuales y empíricas.

Ante la pregunta de “¿quién paga los impuestos?” la respuesta es difícil de ser respondida, a pesar de las décadas de trabajo en este campo,<sup>10</sup> sin embargo y como se señalará más adelante, un mensaje más optimista puede extraerse desde el punto de vista de la política económica: resulta más conveniente analizar los efectos marginales de las reformas que mirar los promedios de las estructuras existentes.

Argentina no ha escapado de esta tendencia general ya que los estudios indican que a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido, la “estructura tributaria” es el factor más importante que determina este resultado, dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es, y si bien el nivel global de tributación ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, tal como se señala en páginas anteriores, la presencia de la imposición a la renta no ha evolucionado de la misma manera.

Por ello, y dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos del sistema tributario han sido reducidos, y la evidencia corrobora que no se han producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario. Ello plantea la cuestión respecto a la capacidad del sistema tributario para capturar un porcentaje creciente de la renta a través de la imposición a la renta personal, el uso de impuestos selectivos sobre bienes de lujo o la aplicación de impuestos patrimoniales. En ese sentido, la dirección de los cambios en el sistema tributario de Argentina no ha sido favorable a esos efectos.

Por una parte, los impuestos a la renta personal no sólo no han crecido, sino que han tenido una leve disminución, ya que a la vez que las tasas se han reducido no se ha producido la ampliación de las bases imponibles. Asimismo, se ha observado una creciente participación de los impuestos generales al consumo (IVA) que han sufrido un proceso de ampliación de la base imponible, así como un aumento sostenido en la tasa general del tributo. En lo que concierne a la imposición selectiva, se observa que la misma se ha ido concentrando cada vez más en gravámenes de baja elasticidad precio (bebidas, tabacos, etc.) mientras que al mismo tiempo se ha derogado la imposición sobre bienes de lujo. Por último la imposición patrimonial ha sido baja ya que la cobertura de estos gravámenes es reducida, las valuaciones en el caso de bienes inmuebles no están a tono con los valores de mercado y los coeficientes de cobranza no son los adecuados.

A partir de estudios realizados para el caso de Argentina en el cuadro 17, se indican los resultados en materia de incidencia distributiva para el año 1997. Del mismo surge la existencia de un sistema tributario regresivo, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados.

---

<sup>10</sup> De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira, y M. Walton (eds.), (2004).

**Cuadro 17**

**ARGENTINA: PRESIÓN TRIBUTARIA POR DECILES DE INGRESO  
PARA EL CONJUNTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO - AÑO 1997**

Clasificación económica de los impuestos	Promedio general	Porcentaje de casos correspondiente a cada agrupación		
		20% de menor ingreso	70% de ingreso medio	10% de mayor ingreso
Sobre Ingresos	4,91	2,52	3,08	7,17
Aportes y Contrib. a la Seg. Social	11,34	16,30	13,78	8,19
Patrimonios	2,83	2,21	2,41	3,36
Bienes y Servicios	19,59	25,93	20,81	17,76
Comercio Exterior	1,66	2,30	1,76	1,51
Impuestos restantes	2,07	3,03	2,23	1,81
Totales	42,39	52,29	44,06	39,80

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000).

Los datos reunidos permiten definir un sistema impositivo algo regresivo, con tendencia a la proporcionalidad. Esta definición es confirmada por la estimación de los índices de desigualdad que, en el caso del de Gini, aumenta su valor cuando la desigualdad es creciente. La condición de proporcionalidad no es positiva desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo evolucionado cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos deberían afrontar una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos. Dicho en otros términos: ante determinada relación promedio de “impuestos / ingresos” debería esperarse que dicho cociente fuera inferior al promedio en los sectores de menores recursos y superior al promedio en los grupos de mayor capacidad económica. Esa condición no se cumplía en Argentina en 1997.

Finalmente, cabe señalar que las investigaciones en materia tributario-distributiva encaradas en la Argentina, en realidad, se han limitado a la evaluación de determinados impuestos (IVA, Ganancias, etc.), pero el primer esfuerzo totalizador data de 1965 y formó parte de un análisis integral de la tributación en el país. La presión tributaria promedio (impuestos / ingreso familiar) era de 19,5% y particularizada por tramos mostraba una relativa proporcionalidad alrededor de la media, con un pequeño crecimiento en el último tramo. El segundo estudio toma datos centrados en el año 1986 (Santiere, 1989). La distribución responde al criterio más comúnmente utilizado en la investigación actual, por el cual la población se divide en deciles homogéneos de ingreso promedio creciente. En 1999, Santiere y Gómez Sabaini recalcularon el año 1986 para compatibilizar en todo lo posible la metodología empleada y permitir la comparación dinámica con el fenómeno estudiado en 1993 y 1997. En el período de once años analizado, queda demostrada la regresividad del sistema tributario argentino respecto al indicador de bienestar elegido, que es el ingreso total familiar. La tendencia es más marcada en 1993 y 1997.

A fines de 1998 se publicó una investigación de Leonardo Gasparini que, después de elaborar una extensa serie de alternativas, presenta un sistema netamente regresivo si se lo refiere al ingreso per cápita familiar, pero ligeramente progresivo si el patrón de bienestar adoptado es el consumo global de las familias o de las personas.

Los esfuerzos mencionados y sus resultados presentan un panorama bastante coherente, y no dejan dudas sobre la regresividad del conjunto de impuestos vigentes en nuestro país siempre que la variable de contraste sea el ingreso disponible. Finalmente, los últimos antecedentes señalados confirman el interés renovado por los aspectos distributivos y de equidad, después de un período de relegamiento del tema frente a la afección por observar los fenómenos del desarrollo automático de la economía, la globalización y otros puntos conexos de la política económica.

## 6. Fortalecimiento de la administración tributaria

De los problemas que afectan al sistema tributario argentino, la debilidad de su administración tributaria siempre ha sido una de sus características principales, y su respuesta ha sido la menos positiva. Esta característica se profundiza en el ámbito de las administraciones tributarias provinciales (24 jurisdicciones) y más aun cuando se baja a los niveles de administración municipal (1 500 municipios).

Reducir los altos niveles de incumplimiento (mora y evasión) tributario que se verifican en todos los niveles de gobierno, y sobre los cuales (por ejemplo en la imposición sobre la renta), no existen siquiera datos estimados, ha sido parte del discurso usual de todos los gobiernos, así como de una enorme cantidad de medidas cuyos frutos evidentes aun no se han mostrado.

Con ese propósito, en el año 1997 se constituyó la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con un nivel de vice-ministerio, que asumió el control unificado en materia de recaudación de los impuestos nacionales (recursos domésticos, a la seguridad social y aduaneros) siguiendo las pautas que en esos momentos consideraron la solución para todas las administraciones tributarias de América Latina. Para ello, la AFIP, que ocupa a alrededor de 20 000 personas, fue dotada de autonomía administrativa y su presupuesto financiado con un porcentaje predeterminado del total de la recaudación del organismo.

Casi una década después de su constitución, aún resulta significativo escuchar que dentro de los planes futuros de la misma se encuentra como objetivo el de profundizar el proceso de integración entre las distintas entidades que la componen, ya que la unión entre la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA) todavía sigue siendo más un propósito que una realidad.

Conjuntamente con estas medidas administrativas, se apoyó la gestión a través de normas legales que permitieron una salida honorable a una gran masa de contribuyentes que no se encontraba sujeta a ningún tipo de control por parte del organismo, ya sea en cuanto a la declaración y pago del impuesto a la renta, como en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social. Con ese propósito se legisló el régimen de Monotributista, que consiste en un sistema de cuota fija según distintos niveles o categorías en los cuales el contribuyente debe inscribirse. El mismo constituye una forma sustitutiva de todo otro gravamen (impuesto a la renta personal, impuesto al valor agregado y contribuciones de seguridad social), y agrupa actualmente cerca de 800 000 casos, sobre los cuales la AFIP ejerce un mínimo control.

Este sistema, en apariencia benigno e inocente, constituye uno de los más serios problemas del sistema tributario, al haber permitido la incorporación al mismo de una masa de contribuyentes potenciales del impuesto a la renta, y al IVA, que afectan tanto la equidad del sistema como su eficiencia económica. Por otra parte, los bajos niveles de contribuciones al sistema previsional constituye una ilusión en cuanto a una jubilación futura mínimamente aceptable.

De manera consistente, en los últimos años se observa que las administraciones tributarias, no sólo en Argentina, sino en América Latina en general, se ha puesto el peso de la administración tributaria en el control del cumplimiento del IVA. En ese sentido, se observa que los países han invertido grandes sumas en mejorar el cumplimiento del tributo y se podría decir que existe una tendencia hacia la reducción de la evasión en este campo, si bien los estudios que analizan este fenómeno son limitados.

El incumplimiento tributario comprende la realización de actos ilícitos con el objeto de reducir el pago de impuestos, definido como evasión, y el diferimiento temporario del ingreso de los tributos, denominado mora. Si bien la mora implica la dilación en la disponibilidad de los recursos por parte del Estado, la evasión produce consecuencias más graves: la pérdida de los ingresos del estado y la inequidad en la distribución de la carga tributaria, que generan competencia

desleal entre los que evaden y los que no lo hacen, así como una ineficiente asignación de los recursos económicos.

A efectos de estimar el incumplimiento en el IVA, la AFIP calculó la recaudación potencial, que corresponde a aquella que debería haberse recaudado en concepto de IVA si todos los responsables hubieran liquidado y pagado la totalidad de sus obligaciones y se la comparó con la recaudación obtenida. Conforme a la metodología aplicada, la recaudación potencial se determinó por la sumatoria del IVA contenido en aquellas compras que no generan crédito fiscal, es decir las compras de consumidores finales y las de contribuyentes exentos y no alcanzados. En el período bajo análisis el incumplimiento alcanzó un máximo en el año 2002 de 34,8%. Entre los años 2003 y 2004 se produjo una fuerte reducción, alcanzando en el último año el nivel más bajo de la serie 24,8% (cuadro 18).

**Cuadro 18**  
**ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IVA.<sup>1</sup> RECAUDACIÓN POTENCIAL Y EFECTIVA**  
(En miles de pesos)

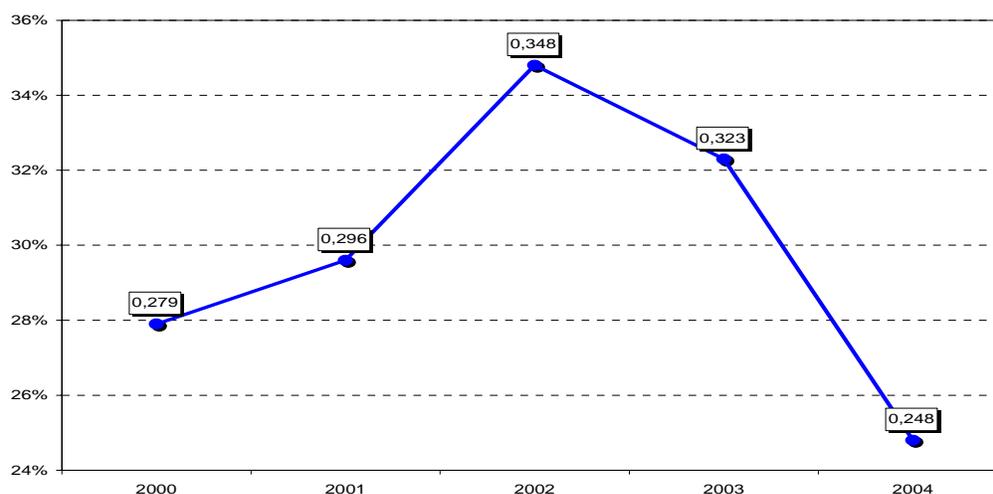
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
Ingreso potencial (A)	24 281 104	22 651 886	24 305 698	31 821 691	38 542 803
Ingreso efectivo ajustado (B)	17 507 175	15 951 530	15 836 045	21 545 103	28 992 953
Evasión (C=A-B)	6 773 929	6 700 356	8 469 653	10 276 588	9 549 850
Evasión en porcentaje (D=C/A*100)	27,9%	29,6%	34,8%	32,3%	24,8%

Fuente: AFIP (2005).

Nota: (1): Incluye atrasos.

La mejora en el cumplimiento tributario está determinada principalmente por dos factores: la pro-ciclicidad de la recaudación y la mayor eficiencia de la administración tributaria. Ante un crecimiento de la actividad económica, el aumento de la recaudación tiende a ser más que proporcional, si se mantienen constantes el resto de las variables que inciden en la misma (tasas del impuesto, amplitud de la base imponible, etc.). El otro factor que incidió fue el conjunto de medidas implementadas desde la administración tributaria tendientes a reducir el incumplimiento.

**Gráfico 13**  
**EVASIÓN DEL IVA**  
(En porcentaje de la recaudación potencial)



Fuente: AFIP (2005).

## 7. A modo de síntesis

Varios son los desequilibrios que afectan al sistema tributario argentino. Por un lado, la erraticidad en la recaudación y su dependencia del ciclo económico torna sumamente inestable la situación financiera del sector público. Por el otro, una estructura excesivamente recostada sobre la imposición indirecta y muy alérgica a la imposición sobre los ingresos y los patrimonios le quita la necesaria cuota de equidad precisa en todo sistema tributario.

Complementariamente, el fuerte y desordenado proceso de descentralización del gasto hacia jurisdicciones subnacionales con importantes disparidades de desarrollo productivo ha derivado en que, a nivel federal, se presente una acentuada falta de correspondencia entre gastos e ingresos. Ello se ha resuelto mediante una significativa dependencia de sistemas de transferencia de recursos entre jurisdicciones que no son lo suficientemente transparentes. Asimismo, se observa un fuerte predominio de mecanismos de excepción (exoneraciones a las rentas financieras, incentivos regionales y a la producción sectorial) que, dado el bajo peso relativo del impuesto a la renta, han sido otorgados sobre el IVA, lo que lleva a la generación de grandes ineficiencias asignativas.

Por último, la gran importancia de la economía informal, sumada a la debilidad de las administraciones tributarias, tanto a nivel nacional como provinciales, no sólo implica pérdida de recursos sino que exacerba las alteraciones en la equidad y la competitividad doméstica.

De manera específica, a lo largo del trabajo se han identificado los principales rasgos característicos de la estructura tributaria argentina y seis principales desafíos de las reformas futuras. Aquellos rasgos han sido definidos como:

1. Sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos.
2. Paulatina pérdida de recursos provenientes de los derechos de importación.
3. Presencia intermitente pero importante de los derechos de exportación.
4. Poca significación de la tributación sobre las rentas.
5. Poca relevancia de la tributación sobre los patrimonios.
6. Importancia de las cargas sobre la nómina salarial.
7. El uso de impuestos extraordinarios y de emergencia.
8. Importancia y modalidad de los “gastos tributarios”.

Por su parte, los desafíos que deberán enfrentar las reformas futuras han sido identificados en el documento como:

1. El problema del financiamiento de la seguridad social y su situación con la situación tributaria de cada nivel de gobierno.
2. Reemplazo de tributación de emergencia sobre los activos de las empresas y transacciones financieras.
3. Sustitución de impuestos sobre las exportaciones.
4. Reducción de “gastos tributarios”.
5. Necesidad de mejorar la equidad.
6. Fortalecimiento de la administración tributaria.

## Bibliografía

---

- AFIP (2005), Dirección de Estudios, “Estimación del incumplimiento del IVA 2002-2004”, Buenos Aires.
- Agosin, M., Barreix, A., Gómez Sabaini, J. C., y Machado, R. (2005), “Reforma tributaria para el Desarrollo Humano en Centroamérica”, Revista de la CEPAL 87, Santiago de Chile.
- Carciofi, R. (1990) “La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas”, *Documento de trabajo* 36, CEPAL, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Barris, G., y Cetrángolo, O. (1994), “Reformas Tributarias en América Latina”, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Frenkel, R., Damil, M. y Jiménez, J. P. (1997) “La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina. El caso argentino”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2005) “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, *Serie financiamiento del desarrollo* 151, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, *Serie Gestión Pública* 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., y Jiménez, J. P. (2004), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes”, *Serie Gestión Pública* 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL, Panorama gráfico regional, Buenos Aires.
- Coelho, I, Ebrill, L., Summers, V. (2001), “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”, WP 01/67, FMI, Washington.
- De Ferranti, D, Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2004), “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?”, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía), Informe de Recaudación Tributaria, Buenos Aires.

- Gaggero, J., y Gómez Sabaini, J. C. (2003), "Argentina: La cuestión fiscal bajo la convertibilidad y la reforma tributaria pendiente", Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (1998), "Incidencia distributiva del sistema tributario argentino" en *La reforma tributaria en Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Income Inequality in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", CEDLAS, Universidad de La Plata.
- Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2003), "Dinámica productiva provincial a fines de los noventa", *Serie estudios y perspectivas* N° 14, CEPAL, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: Una serie de temas para la discusión", CEPAL, Santiago de Chile.
- Gomez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., y Rossignolo, D. (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", *Serie Gestión Pública* 20, CEPAL, Santiago de Chile.
- Goodspeed, T. J. (2004), *Taxation and FDI in Developed and Developing Countries*.
- Herschel, F. J. et al (1963) "Política Fiscal en la Argentina", *Programa Conjunto de Tributación, OEA/ BID*, editado por Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires (Vol. VI).
- Heymann, D. (2006), "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", *Serie Estudios y Perspectivas* 31, Oficina de la CEPAL Buenos Aires.
- Kirilenko, A., y Summers, V., (2003), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, editado por Patrick Honohan, World Bank, Washington.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Bank Debit Taxes: Yield and Disintermediation", en Zee, H., *Taxing the Financial Sector*, Chapter 10, IMF, Washington, D.C.
- Mesa Lago, C. (2005), "Las reformas de salud en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", (mimeo), CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina", *Serie financiamiento del desarrollo* No. 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- Santiere, J., Gómez Sabaini, J. C., y Rossignolo, D. (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Banco Mundial y Ministerio de Economía, Proyecto 3958, Buenos Aires.
- Tanzi, V. (2000), "Taxation in Latin America in the Last Decade", Center for Research on Economic Development and Policy Reform, *Working Paper* 76, Stanford University, CA, USA.



Serie

OFICINA  
DE LA CEPAL  
EN

BUENOS AIRES



estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Política de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas: análisis del Programa de Reversión Empresarial para las Exportaciones, Juan Pablo Ventura, febrero de 2001. [www](#)
2. El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de calidad local, Matías Kulfas, (LC/L.1530-P; LC/BUE/L.171), N° de venta: S.01.II.G.76 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
3. Construcción regional y política de desarrollo productivo en el marco de la economía política de la globalidad, Leandro Sepúlveda Ramírez, (LC/L.1595-P; LC/BUE/L.172), N° de venta: S.01.II.G.136 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
4. Estrategia económica regional. Los casos de Escocia y la Región de Yorkshire y Humber, Francisco Gatto (comp.), (LC/L.1626-P; LC/BUE/L.173), N° de venta: S.01.II.G.164 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. [www](#)
5. Regional Interdependencies and Macroeconomic Crises. Notes on Mercosur, Daniel Heymann (LC/L1627-P; LC/BUE/L.174), Sales No.: E.01.II.G.165 (US\$ 10.00), November 2001. [www](#)
6. Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones con el ALCA, Roberto Bouzas (Coord.), Paula Gosis, Hernán Soltz y Emiliano Pagnotta, (LC/L.1722-P; LC/BUE/L.175), N° de venta: S.02.II.G.33 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
7. Monetary dilemmas: Argentina in Mercosur, Daniel Heymann, (LC/L.1726-P; LC/BUE/L.176), Sales No.: E.02.II.G.36 (US\$ 10.00), April 2002. [www](#)
8. Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata, Carlo Ferraro y Pablo Costamagna, (LC/L.1763-P; LC/BUE/L.177), N° de venta: S.02.II.G.77 (US\$ 10.00), julio de 2002. [www](#)
9. Dinámica del empleo y rotación de empresas: La experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los noventa. V. Castillo, V. Cesa, A. Filippo, S. Rojo Brizuela, D. Schleser y G. Yoguel. (LC/L.1765-P; LC/BUE/L.178), N° de venta: S.02.II.G.79 (US\$ 10.00), julio de 2002.
10. Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina, Matías Kulfas, Fernando Porta y Adrián Ramos. (LC/L.1776-P; LC/BUE/L.179) N° de venta: S.02.II.G.80 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
11. Mar del Plata productiva: diagnóstico y elementos para una propuesta de desarrollo local. Carlo Ferraro y Anna G. de Rearte (comp.) (LC/L.1778-P; LC/BUE/L.180), N° de venta: S.02.II.G.93 (US\$ 10.00). [www](#)
12. Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Florencia Devoto, Daniel Vega (LC/L.1800-P; LC/BUE/L.181), N° de venta: S.02.II.G.110 (US\$ 10.00), diciembre de 2002. [www](#)
13. Small- and medium-sized enterprises' restructuring in a context of transition: a shared process. Inter-player effects on efficient boundary choice in the Argentine manufacturing sector. Michel Hermans (LC/L.1835-P; LC/BUE/L.182), Sales No.: E.02.II.G.138 (US\$ 10.00), February, 2003. [www](#)
14. Dinámica productiva provincial a fines de los noventa, Francisco Gatto y Oscar Cetrángolo, (LC/L.1848-P; LC/BUE/L.183), N° de venta: S.03.II.G.19 (US\$ 10.00), enero de 2003. [www](#)
15. Desarrollo turístico en El Calafate, Liliana Artesi, (LC/L.1872-P; LC/BUE/L.184), N° de venta: S.03.III.G.42 (US\$ 10.00), enero de 2003. [www](#)
16. Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad, Sebastián Galiani, Daniel Heymann y Mariano Tomassi, (LC/L.1942-P; LC/BUE/L.185), N° de venta: S.03.II.G.101 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
17. Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias, Luis Lucioni, (LC/L.1984-P; LC/BUE/L.186), N° de venta: S.03.II.G.144 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
18. Desarrollo turístico en Ushuaia, Liliana Artesi, (LC/L.1985-P; LC/BUE/L.187), N° de venta: S.03.II.G.145 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
19. Perfil y características de la estructura industrial actual de la provincia de Mendoza. Volumen I, varios autores (LC/L.2099-P; LC/BUE/L.188), N° de venta: S.04.II.G.36 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)  
Perfil y características de la estructura industrial actual de la provincia de Mendoza. Volumen II. Anexo Estadístico, varios autores (LC/L.2099/Add.1-P; LC/BUE/L.188), N° de venta: S.04.II.G.37 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)

20. La inserción externa de las provincias argentinas. Rasgos centrales y tendencias a comienzos de 200 (LC/L.2100-P, LC/BUE/L.189), N° de venta: S.04.II.G.38 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
21. Propuestas para la formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina en Argentina, Graciela E. Gutman, María Eugenia Iturregui y Ariel Filadoro (LC/L.2118-P, LC/BUE/L.190), N° de venta: S.04.II.G.46 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
22. Una mirada a los Sistemas Nacionales de Innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay, Guillermo Anlló y Fernando Peirano (LC/L.2231-P, LC/BUE/L.191), N° de venta: S.05.II.G.11 (US\$ 10.00), marzo de 2005. [www](#)
23. Instituciones de apoyo a la tecnología y estrategias regionales basadas en la innovación, varios autores (LC/L.2266-P, LC/BUE/L.192), N° de venta: S.05.II.G.17 (US\$ 10.00), abril de 2005. [www](#)
24. Una introducción a la política de competencia en la nueva economía (LC/L.2284-P, LC/BUE/L.193), N° de venta: S.05.II.G.36 (US\$ 10.00), abril de 2005. [www](#)
25. La Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea y la problemática tras su quinta ampliación: el caso español, Isabel Vega Mocochoa (LC/L.2285-P, LC/BUE/L.194), N° de venta: S.05.II.G.37 (US\$ 10.00), abril de 2005. [www](#)
26. Financiamiento para pequeñas y medianas empresas (pyme). El caso de Alemania. Enseñanzas para Argentina, Rubén Ascúa (LC/L.2300-P, LC/BUE/L.195), N° de venta: S.05.II.G.48 (US\$ 10.00), agosto de 2005. [www](#)
27. Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política, Gala Gómez Minujín (LC/L.2301-P, LC/BUE/L.196), N° de venta: S.05.II.G.49 (US\$ 10.00), junio de 2005. [www](#)
28. Defensa de la competencia en Latinoamérica: aplicación sobre conductas y estrategias, Marcelo Celani y Leonardo Stanley (LC/L.2311-P, LC/BUE/L.197), N° de venta: S.05.II.G.65 (US\$ 10.00), junio de 2005. [www](#)
29. La posición de activos y pasivos externos de la República Argentina entre 1946 y 1948 (LC/L.2312-P, LC/BUE/L.198), N° de venta: S.05.II.G.66 (US\$ 10.00), agosto de 2005. [www](#)
30. La calidad en alimentos como barrera para-arancelaria, Gustavo Secilio (LC/L.2403-P, LC/BUE/L.201), N° de venta: S.05.II.G.150 (US\$ 10.00), noviembre de 2005. [www](#)
31. Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina, Daniel Heymann (LC/L.2504-P, LC/BUE/L.208), N° de venta: S.06.II.G.14 (US\$ 10.00), abril de 2006. [www](#)
32. La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión, Pablo Gerchunoff y Horacio Aguirre (LC/L.2538-P, LC/BUE/L.209), N° de venta: S.06.II.G.65 (US\$ 10.00), mayo de 2006. [www](#)
33. El mercado de trabajo argentino en el largo plazo: los años de la economía agro-exportadora, Luis Beccaria (LC/L.2551-P, LC/BUE/L.211), N° de venta: S.06.II.G.78 (US\$ 10.00), junio de 2006. [www](#)
34. Two essays on development economics, Daniel Heymann (LC/L.2571-P, LC/BUE/L.212), N° de venta: E.06.II.G.100 (US\$ 10.00), julio de 2006. [www](#)
35. Argentina y el mercado mundial de sus productos, Lucas Llach (LC/L.2582-P, LC/BUE/L.214), N° de venta: S.06.II.G.112 (US\$ 10.00), agosto de 2006. [www](#)
36. Innovation and Technology Policy (ITP) for catching up: a Three Phase Life Cycle Framework for Industrializing Economies, Gil Avnimelech, Morris Teubal (LC/L.2685-P, LC/BUE/L.215), N° de venta: E.07.II.G.36 (US\$ 10.00), February 2007. [www](#)
37. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): una evaluación cuantitativa de la provincia de San Juan, Ricardo Martínez (coord.) y Daniel Oyarzún (coord.) (LC/L.2682-P, LC/BUE/L.216), N° de venta: S.07.II.G.33 (US\$ 10.00), mayo de 2007. [www](#)
38. Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2754-P, LC/BUE/L.217), N° de venta: S.07.II.G.90 (US\$ 10.00), junio de 2007. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.:..... Fax:..... E.mail: .....