

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal 65

LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992

**Viviana Durán
Diana Collar**



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Política Fiscal
CEPAL / PNUD**

LAS POLÍTICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992

**Viviana Durán
Diana Collar**

**PROYECTO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1995**

LC/L.889
Abril de 1995

Este trabajo fue preparado por las señoras Viviana Durán y Diana Collar, Consultoras, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias que, sobre la versión preliminar del documento, efectuara el Señor Juan Carlos Lerda, los que nos ha sido de suma utilidad.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
INTRODUCCION	7
I. LA POLITICA FISCAL Y EL CONTEXTO MACROECONOMICO ...	9
1. La política fiscal y los planes de estabilización del período 1985-1988	9
2. Las crisis hiperinflacionarias y la política fiscal	16
3. La política fiscal en el actual plan económico	22
II. LA POLITICA TRIBUTARIA	29
1. Los recursos totales	29
2. El nivel y composición de la presión tributaria nacional	30
3. Determinantes de la evolución de la presión tributaria	35
4. Los impactos distributivos	41
III. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN ARGENTINA 1985-1992 ..	49
1. La contención del gasto	51
2. Gastos provinciales, transferencias y la relación nación-provincias .	54
3. Los gastos tributarios y la desregulación	57
4. Las privatizaciones y la venta de activos	60
5. Los gastos sociales	62
IV. CONSIDERACIONES FINALES	69
Notas	71
BIBLIOGRAFIA	73

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Ambos Proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Uno de los objetivos de la actual etapa del proyecto es tratar de evaluar el manejo de instrumentos fiscales desde el punto de vista de su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos, como también, desde la perspectiva de sus efectos distributivos.

Este número de la Serie refuerza el punto de vista de que un adecuado manejo de política fiscal es condición necesaria (aunque por lo general no suficiente) para alcanzar/preservar los equilibrios macroeconómicos esenciales a cualquier programa de estabilización y ajuste. Por otra parte, ilustra cómo el análisis/evaluación de la acción fiscal del estado es enriquecido al tomarse en cuenta los correspondientes efectos distributivos.

La necesidad de un tratamiento analítico que contemple interacciones entre las funciones estabilizadora y distributiva de la política fiscal, es cada día más evidente en las etapas de formulación, diseño, implementación y/o evaluación de aquella. De hecho, equilibrios fiscales obtenidos a costa de regresivas distorsiones en la esfera distributiva son usualmente tan poco duraderos como políticas claramente inflacionarias. La sustentabilidad intertemporal de un determinado régimen de política fiscal depende tanto de la credibilidad derivada de su consistencia interna como de la percepción de legitimidad que sus efectos tengan en la conciencia colectiva. Por ello es indispensable tratar de manera integrada ambas funciones de la política fiscal.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

INTRODUCCION

Argentina atraviesa un proceso de transformaciones profundas. Desde la reinstauración de la democracia en 1983, la sociedad argentina se enfrenta a una revisión de valores primarios, demandas e incluso mitos de larga data.

Como en toda etapa de cambio, están presentes marchas y contramarchas, frustraciones y esperanzas. En los ocho años que van de 1985 a 1992 se sucedieron dos gobiernos democráticos de distinto signo político, se produjeron insurrecciones militares, se sometieron, por primera vez, a juicio a las juntas militares, se modificó el posicionamiento argentino en el contexto internacional y cambiaron las alianzas partidarias internas. En el campo de la política económica el panorama no fue más calmo: siete planes de estabilización, dos crisis hiperinflacionarias, seis ministros de economía, decenas de paros generales, fractura de la central obrera, renegociaciones continuas de la deuda externa y entrada al Plan Brady.

La presentación de este período, aún cuando se lo circunscriba a lo acontecido con la política fiscal, no es por lo tanto una tarea sencilla.

La cuestión fiscal pasó en estos años de "actor de reparto" a "figura estelar" de la política económica. Este creciente protagonismo desembocó en una reforma fiscal que afectó todos los estamentos del Estado. No son ajenos a este viraje los fallidos intentos que precedieron al actual plan de estabilización, ni los cambios profundos que las vivencias de las experiencias hiperinflacionarias generaron en la sociedad argentina.

Si la política fiscal se supeditaba en el inicio del período a otros objetivos de política económica, en la actualidad sucede estrictamente lo inverso.

El presente documento tiene como propósito estudiar las características de este proceso e indagar en aquellos factores que lo impulsaron.

No se trata por lo tanto del análisis de los fracasos anteriores, ni del aparente éxito de la reforma fiscal actual, sino de la exploración de la transformación.

Componen este trabajo, cuatro capítulos. En el primero, se puntualiza el contexto macroeconómico y su interacción con la política fiscal. Los dos siguientes analizan la política tributaria y de gasto observando sus grados de libertad, los instrumentos escogidos e impactos de los mismos. En el cuarto capítulo se recogen las principales consideraciones que se derivan de las experiencias vividas.

Por último, una cuestión metodológica en relación a las estadísticas comprendidas en este documento. En los primeros meses del año 1993 se dio a publicidad el resultado del proceso de revisión de las Cuentas Nacionales para el período 1980-1992.

Del mismo se derivan cambios significativos en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, cuya interpretación no siempre es inmediata. Asimismo se alteran todas las cifras fiscales —publicadas con anterioridad— en relación al producto, modificándose la visión preexistente sobre ciertos fenómenos, como ser la magnitud del gasto en Argentina.

En este trabajo se optó por incorporar los nuevos cálculos de producto, alterándose consecuentemente los niveles de presión tributaria y déficit público para los que aún no existe una versión oficial. Por lo tanto, las cifras fiscales expresadas en relación a tal indicador tienen un carácter estrictamente preliminar.

I. LA POLITICA FISCAL Y EL CONTEXTO MACROECONOMICO

En Argentina la interdependencia de las variables macroeconómicas y las fiscales es por demás elevada. La magnitud de los cambios de las primeras ha incidido fuertemente sobre las segundas, en una relación de causalidad no demasiado abordada por la literatura económica. Asimismo, los desequilibrios fiscales atentaron contra los objetivos de estabilidad perseguidos por la política económica.

Este capítulo explora precisamente las dificultades que se plantearon en la armonización de los objetivos de política macroeconómica y fiscal, y provee un análisis introductorio sobre la política fiscal y su impacto sobre la estabilidad.

Al mismo se lo ha subdividido en tres apartados: la descripción de los principales planes de estabilización entre 1985 y 1988, las características distintivas de las crisis hiperinflacionarias y el actual programa económico.

1. La política fiscal y los planes de estabilización del período 1985-1988

Los planes de estabilización que tienen lugar en este período —junio de 1985 "Plan Austral", febrero de 1987, octubre de 1987 y agosto de 1988 "Plan Primavera"— si bien con algunos denominadores comunes en su implementación tienen características diferenciales que reflejan no sólo escenarios políticos y económicos mutantes, sino también modificaciones en el diagnóstico original de los responsables de la política económica.

El equipo económico que tuvo bajo su responsabilidad la conducción de la economía argentina, en esta etapa, tenía como característica común su formación técnica. En los análisis posteriores, que estos mismos economistas efectuaron sobre este período, puede observarse cierto grado de consenso en las causas que éstos identifican como determinantes del fracaso de los sucesivos planes de estabilización.

En efecto, todos ellos señalan como factor fundamental a la imposibilidad de asegurar un equilibrio fiscal permanente. En particular, se señala al comportamiento de los ingresos tributarios como artífice del desequilibrio.

Es por este motivo que en el relato de los acontecimientos se otorga mayor énfasis a la política tributaria que a la de gasto; intentando aportar algunas explicaciones generales a la "performance" del sistema impositivo.

a) *El contexto inicial del Plan Austral*

Al asumir el nuevo gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín, las expectativas de la sociedad argentina no se circunscribían a demandas cívicas, sino que además tenían cabida reclamos sociales largamente postergados.

La democracia no solo debía garantizar definitivamente las libertades individuales —revisar los años de represión militar—, sino que además debía proveer de un mayor bienestar económico a través de la estabilidad con crecimiento y equidad. La sociedad argentina visualizaba aún al sector público como principal protagonista de ese proceso.

Estas mayores demandas tenían lugar en un contexto macroeconómico claramente desfavorable para Argentina. A un sector público con crónicos desequilibrios, se sumaba una abultada deuda externa y una economía con signos de estancamiento, falta de inversión y persistentes altas tasas de inflación.

A pesar de la gravedad de la crisis económica el Ministro de Economía —el Dr. Grinspun— encaró un programa de corte populista, cuyos objetivos prioritarios fueron la reactivación y la distribución del ingreso, personal, funcional y regional. La estabilización, la renegociación de la deuda y la misma política fiscal debían supeditarse a ello.

El esquema gradualista adoptado —en relación al tipo de cambio, salarios y precios— aunado a una política monetaria y fiscal pasiva desembocó en una aceleración inflacionaria.

El creciente deterioro de la situación macroeconómica llevó a la renuncia del primer equipo económico y a la asunción en febrero de 1985 del Dr. Sourrouille. Su prioridad se focalizó en el control de la inflación, con el convencimiento de que su disminución era un prerequisite para el crecimiento y la distribución del ingreso.

Luego de una estrategia destinada a lograr un reacomodamiento de precios relativos, en junio de 1985 se implementó el plan de estabilización conocido como Plan Austral.

b) *El Plan Austral de Junio de 1985*

Este plan de estabilización incluyó un ajuste significativo del tipo de cambio —compensado con aranceles— y de las tarifas públicas, seguido de un congelamiento de precios y salarios. Adicionalmente se manifestó la decisión de reducir el déficit fiscal y de suprimir su financiamiento a través de emisión monetaria. A efectos de evitar las transferencias bruscas de riqueza, originadas en un quiebre abrupto de la tasa de inflación en una economía muy indexada, se previeron diversos mecanismos de compensación. El anuncio del programa se complementó con la firma de un acuerdo con el FMI.

Si bien el saneamiento de las cuentas públicas y el control de la demanda agregada eran considerados como relevantes, el andamiaje del programa estaba sustentado en la política de precios y de ingresos.

En el esquema inicial el logro del equilibrio fiscal sería posible gracias a un control de los gastos y a un crecimiento de los ingresos.

La posibilidad de reducir los gastos se veía como remota. En primer lugar, y como parte de la crisis del Estado, se sabía del deterioro creciente en la prestación de los servicios esenciales como educación, salud y justicia, lo que hacía impensable una disminución de los gastos sociales. En segundo lugar, la inversión pública era ya una variable de ajuste de los últimos años. En tercer lugar, los salarios habían sufrido una importante caída durante finales de 1984 y principios de 1985, descartándose una reducción adicional. En cuarto lugar, existía la decisión política de no proceder con despidos masivos de personal. Por último, y según la misma opinión de los protagonistas, no se disponía de un diagnóstico claro acerca de los cambios estructurales que debían introducirse.

Por otra parte, la sociedad argentina tampoco era conciente de la gravedad de la situación económica; de manera tal que apenas lograda la reducción inicial de la tasa de inflación, la demanda social se volcó inmediatamente al reclamo de crecimiento económico.

Por el lado de los ingresos la estrategia del Austral consistió en la imposición de una estructura impositiva de emergencia que allegara recursos en forma rápida; y una reforma tributaria destinada a consolidar la elevación de la presión tributaria y la sustitución del impuesto inflacionario. Esta última procuró básicamente aumentar de manera significativa la recaudación de los impuestos directos, a efectos de revertir la ausencia de progresividad que se venía observando en el sistema tributario argentino.

A pesar de que se trató de una apuesta cuanto menos riesgosa —dado que la recaudación de los tributos directos no llegaba a los 2% del PBI—, los objetivos de equidad aparecían como irrenunciables y la meta como factible, habida cuenta de las falencias de la legislación.

El éxito inicial del Austral fue indudable: una brusca desaceleración inflacionaria, una remonetización de la economía y el logro del equilibrio externo y fiscal. Ello se obtuvo sin mayores costos sociales.

El equilibrio fiscal se logró, tal como estaba previsto, por el aumento de la presión tributaria. Dicho aumento provino en un 57% de los tributos de emergencia instaurados, en tanto que el 43% restante se debió al comportamiento de las principales variables macroeconómicas, en particular al efecto Olivera Tanzi.

Los gastos se mantuvieron relativamente estables, pero en su estabilidad se escondían problemas irresueltos.

Por un lado, la represión salarial de la Administración Nacional fue neutralizada por el aumento de los gastos de los gobiernos provinciales. La relación financiera entre las Provincias y la Nación no tenía, desde el vencimiento en 1984 de la Ley de

Coparticipación, un marco legal adecuado. A pesar de un acuerdo global celebrado en 1986 las negociaciones entre las partes se transformaron en una constante, otorgando imprevisibilidad a la política fiscal.

Por otro lado, la estabilidad de las erogaciones del sistema de seguridad social se había sustentado en una baja repetida de los haberes, que contradecía incluso las disposiciones legales. A raíz de ello, entre 1984 y 1985, proliferaron innumerables juicios contra el Estado; dictándose como paliativo un decreto de emergencia previsional. La crisis del sistema de reparto argentino seguía irresuelta.

En las empresas públicas la política de austeridad tampoco era evidente. Transformadas en feudos de poder, la administración central tenía incluso dificultades para contar con un conocimiento acabado de la situación económico-financiera de las mismas.

c) *Las primeras dificultades*

En abril de 1986, alentadas por el impacto inicial del Plan, las autoridades liberaron parcialmente los controles de precios y de salarios. Pronto el programa tuvo que afrontar sus primeras dificultades.

En el plano político el malestar de los cuadros castrenses —motivado por la realización de los juicios militares— fue creciente. Asimismo se habían deteriorado en forma progresiva las relaciones entre el gobierno y los sindicatos, cuyos afiliados —en su gran mayoría— pertenecían al principal partido opositor. Se sucedieron así cuatro paros generales: enero, marzo, junio y octubre.

La resolución del conflicto con los militares desembocó en la ley de Punto Final, por la cual se interrumpió la realización de juicios contra los militares. Las relaciones con los sindicatos tuvieron una breve mejoría, dada por el nombramiento de uno de sus representantes como Ministro de Trabajo.

En el plano económico, se debió afrontar una presión de demanda y un shock externo provocado por una brusca caída de los precios internacionales. La respuesta del equipo económico, para el mantenimiento de los equilibrios externo y fiscal, demostró ser poco efectiva.

Por un lado la política monetaria fue pasiva, convalidando los aumentos de precios y salarios.¹ Por otro lado, la fragilidad del equilibrio fiscal alcanzado se hizo evidente. El gobierno no pudo resistir las presiones militares por mayores salarios, que empujaron al resto de los salarios del sector público y que alentaron incrementos en el sector privado.

El carácter restringido de la reforma tributaria encarada, las dificultades de la administración tributaria —producto tanto de limitaciones propias como externas, exenciones, tratamientos preferenciales, múltiples impuestos menores—, problemas financieros de la empresa petrolera estatal y la caída de los precios internacionales de las exportacio-

nes agropecuarias argentinas, pusieron en evidencia lo temporario del crecimiento de la presión tributaria alcanzada.

La misma situación macroeconómica incidió negativamente; la aceleración inflacionaria, la pérdida del valor real de las tarifas y el menor nivel de actividad, tuvieron un papel decisivo en la imposibilidad de afirmar el nivel de la presión tributaria en niveles compatibles con los gastos.

Hacia fines de 1986 los equilibrios externos y fiscales se habían perdido. El saldo de la balanza comercial se redujo marcadamente y reapareció el déficit público primario. La tasa de inflación subió otro escalón, ubicándose en el entorno del 100% anual.

Frente a esta situación las autoridades dispusieron un nuevo congelamiento en febrero de 1987. En el plano externo se buscaron fuentes alternativas de financiamiento y en el plano fiscal se adoptaron algunas medidas aisladas.

Por el lado del gasto se pusieron en marcha programas de jerarquización y equiparación salarial y de retiros voluntarios que, en el corto plazo, significaron mayores erogaciones. A ello también se agregaron los efectos expansivos de ciertas operaciones de crédito de la banca oficial —más precisamente del Banco Hipotecario Nacional—.

Por el lado de los ingresos se dispuso un blanqueo impositivo y un aumento en la contribución patronal. Ante estas medidas cabe plantearse una pregunta: ¿por qué no se implementó una política de ajuste fiscal más estricto?.

La respuesta está, por el lado de las erogaciones, en la proximidad de las elecciones parciales de septiembre de 1987. La demanda de mayores fondos por parte de los gobiernos provinciales fue creciente y faltó una decisión política que la frenase. Debe señalarse que al no contar con mayoría en el Senado, el gobierno se veía impelido a una constante política del "toma y daca".

En cuanto a los ingresos, las mismas autoridades restringieron severamente los grados de libertad de la política tributaria. En efecto, para sostener el programa macroeconómico de corto plazo, se pretendía que los instrumentos a utilizar no afectaran los precios de la canasta. Tampoco debían tener un impacto distributivo regresivo.

Como era de prever esta política fiscal demostró ser insuficiente para restaurar el equilibrio. El déficit fiscal creció, tanto por el aumento de las erogaciones como por la caída de los ingresos. A este desequilibrio se adicionó, desde marzo, la presencia de un sindicalista al frente del Ministerio de Trabajo; lo que restó credibilidad a las políticas de ajuste de demanda, cualquiera fueren sus características. La proximidad de las elecciones agregaba mayor incertidumbre.

No fue extraño entonces que, frente a esta situación, la tasa de inflación se acelerara en forma significativa; más aún luego del acuerdo con el FMI de julio de 1987 que implicó modificaciones en el tipo de cambio y las tarifas. La inflación volvió a situarse en los peligrosos dos dígitos mensuales.

Las elecciones de septiembre de 1987 dieron la victoria al partido opositor. Cabe señalar que el discurso económico de este último era de tono populista y, consiguientemente, se esperaba un cambio de rumbo de la política económica. Inmediatamente después de las elecciones, las autoridades dispusieron un nuevo programa.

d) *El programa de Octubre de 1987*

El plan incluía un congelamiento de precios, precedido de alzas en tipo de cambio y tarifas. Se creó un doble mercado cambiario, en el cual las transacciones comerciales se liquidaban al tipo de cambio oficial y las financieras al libre. En relación al sector financiero se eliminó el segmento de tasa regulada, lo que implicó una disminución del déficit cuasifiscal, y se dispuso el saneamiento del Banco Hipotecario Nacional.

El paquete estrictamente fiscal incluía la implementación de impuestos de emergencia y de medidas de contención del gasto. En este período, sin embargo, se comienza a instrumentar reformas estructurales dentro del sector público argentino.

Las reformas estructurales incluyeron una propuesta de generalización parcial del Impuesto al Valor Agregado, la ley de coparticipación federal, la modificación de la ley de promoción industrial y la de procedimientos fiscales para la Administración Tributaria. A estas medidas, de presumible impacto positivo sobre el rendimiento del sistema tributario, se sumaron otras con impacto inicial negativo. Entre estas últimas cabe mencionar la generalización del sistema de admisión temporaria y la alineación de los precios domésticos del petróleo con los internacionales. Por último, con efectos menos inmediatos, se posibilitó la intervención del sector privado en áreas de petróleo, telecomunicaciones, y transporte y se eliminaron rigideces presupuestarias.

Dadas las particularidades de las medidas fiscales adoptadas, resulta claro que las autoridades ya habían profundizado el diagnóstico acerca de los problemas estructurales que afectaban el sector público argentino, y habían tomado la decisión de elevar la presión tributaria mediante un robustecimiento de la imposición indirecta.

El contexto en que este intento tuvo cabida fue claramente desfavorable. La pérdida de credibilidad por los intentos anteriores, la falta de sustento político del equipo y del mismo partido gobernante y una oposición sin concesiones, quitó margen de maniobra a la política fiscal. Así, no pudo ser aprobada la generalización del IVA, se dilató la reforma del régimen de promoción industrial, y el gobierno se vio obligado a renunciar a dos importantes instrumentos, uno de política fiscal y otro de política de ingresos. Hacia fines de año el parlamento aprobó dos leyes; una por la cual el gobierno se comprometió a no modificar derechos de exportación, y la otra por la cual se restableció la libre negociación de salarios entre empresarios y sindicalistas. El congelamiento fue abandonado en diciembre sin imponerse nuevos senderos, y en febrero de 1988 la inflación retomó su tendencia ascendente.

A la fragilidad evidente de la situación fiscal, se sumaron problemas en el frente externo —con los acreedores internacionales— y un crecimiento de los precios agrícolas

y de las tarifas públicas, que desembocaron en un fuerte crecimiento del índice de precios, cuya variación llegó al 25% mensual en julio. Como respuesta de urgencia, el gobierno aplicó en agosto de 1988 un nuevo plan de estabilización.

e) *El Plan Primavera de Agosto de 1988*

Este plan se sostenía, fundamentalmente, en la modificación del régimen cambiario y en un acuerdo de precios con la industria.

El establecimiento de un doble mercado cambiario donde las exportaciones agrícolas se liquidaban al tipo de cambio comercial y las restantes transacciones a un tipo de cambio flotante, implicaba de hecho derechos de exportación implícitos. Por su parte el acuerdo de precios implicó algunas concesiones impositivas.

En el plano tributario, estas medidas se complementaron con el otorgamiento de mayores atribuciones a la Administración Tributaria, y con la suspensión de los beneficios de las empresas promovidas.

La otra medida de carácter fiscal anunciada fue la decisión de que el Tesoro dejara de financiar ciertas obras públicas. Otros proyectos de reformas estructurales debieron archivarse por la falta de apoyo del mismo gobierno y de la oposición (tal el caso de privatizaciones, de reforma al sistema de seguridad social, etc.).

No caben dudas que, si en el programa de octubre de 1987 el margen era escaso, la posibilidad de introducir cambios drásticos en el sector público a esa altura era imposible.

Una situación externa crítica vino a sumarse al desequilibrio fiscal, lo que determinó una moratoria de hecho con los acreedores externos. Tampoco hubo acuerdo con el FMI y el apoyo inicial del Banco Mundial fue retirado en enero.

No faltaron eventos políticos —una insurrección militar de derecha en diciembre y un ataque subversivo a un regimiento militar en enero de 1989— que agravaron la situación, aumentando el grado de incertidumbre política que vivía Argentina.

La proximidad de las elecciones en mayo de 1989 y las declaraciones del principal candidato opositor en contra del rumbo de la política económica, influyeron radicalmente en la decisión de los agentes económicos de modificar su portafolio.

A partir de febrero se verificó una demanda creciente de dólares la que —a pesar de sucesivas modificaciones en el régimen cambiario— desembocó en una importante merma de las reservas internacionales.

En marzo de 1989 a pedido del candidato oficial renunció el equipo económico en pleno.

2. Las crisis hiperinflacionarias y la política fiscal

Durante el período de febrero de 1989 a diciembre de 1990, Argentina atravesó dos crisis hiperinflacionarias de distinta duración e intensidad; entre ambos episodios se produjo la transferencia de un gobierno democrático a otro. En julio de 1989 el Presidente Alfonsín —del partido radical— transfirió el mando al Dr. Menem —del partido peronista—. ²

El impacto que las hiperinflaciones tuvieron en la sociedad argentina fue de envergadura. Así como las características represivas de los gobiernos militares, que se sucedieron entre 1976 y 1983, hicieron que la demanda social se volcara hacia las garantías de las libertades individuales y del funcionamiento de sistema democrático; la vivencia de las hiperinflaciones determinó que se privilegiara la estabilidad frente a otros objetivos económicos. Esto último se tradujo en una menor resistencia social a los cambios estructurales y una mejor disposición para aceptar los costos sociales que pudieran verificarse.

Asimismo, el convencimiento de que los fracasos de los planes de estabilización anteriores estaban directamente vinculados a la crisis del estado argentino y la imposibilidad de financiar nuevamente el desequilibrio fiscal a través del impuesto inflacionario o de endeudamiento interno, impulsaron un cambio en la valoración de la política fiscal. Si antes, como ya se viera, ésta ocupó un lugar secundario, luego de las hiperinflaciones se transformó en protagonista principal.

La velocidad de los cambios que a diario se producían en las principales variables económicas, la intensidad de las transferencias de ingreso y de riqueza, y las limitaciones existentes en las cuentas públicas durante los procesos hiperinflacionarios constituyen limitantes de envergadura para la evaluación de la política fiscal en este período —en particular en lo referente al impacto distributivo de la misma—.

a) *La primera hiperinflación de Abril de 1989*

En febrero de 1989 se produjo la primer corrida cambiaria de importancia, que no pudo ser frenada a través de las reservas y que determinó un aumento en la cotización del dólar paralelo del 48%. Se volvió a un sistema cambiario doble, como el que había regido durante el Plan Primavera.

La renuncia del equipo económico y la asunción de uno nuevo no modificó las expectativas de los agentes. Para intentar frenar la corrida, las autoridades colocaron letras ajustables por dólares y aumentaron las tasas de interés nominal; estas medidas se tradujeron en un crecimiento explosivo de la deuda pública interna. Estos mecanismos demostraron ser insuficientes, produciéndose en mayo un nuevo recambio de las autoridades económicas, las que dispusieron la liberalización del mercado. El efecto de esta medida, contrariamente a lo esperado, fue una aceleración de la devaluación del austral.

La política fiscal se limitó a ser caja de resonancia del contexto macroeconómico. Por el lado de los egresos, se produjo un crecimiento de los gastos en inversión

destinados a paliar la crisis energética,³ el que fue más que compensado por la caída de los salarios públicos.

La pérdida por el efecto Olivera-Tanzi, la recesión, la caída de los salarios reales y el retraso de las tarifas, se reflejaron en la evolución de los ingresos.

Cuadro 1
ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS DEL PERIODO

	Var. Anual en %		Millones de US\$ de 1992			
	PBI	INVERSION	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE INFLACION (*)
1981	-5.7	-16.3	11266	10924	4.8	7.2
1982	-3.1	-16.4	6249	8930	5.3	9.9
1983	3.7	-0.7	5211	9068	4.7	15.0
1984	1.8	-3.4	5179	9160	4.6	18.8
1985	-6.6	-17.8	4330	9530	6.1	14.1
1986	7.3	15.2	5524	8015	5.6	5.1
1987	2.6	14.8	6629	7243	5.9	8.8
1988	-1.9	-2.0	5829	10003	6.3	14.1
1989	-6.2	-24.4	4387	9996	7.6	38.6
1990	0.1	-9.9	4107	12441	7.5	24.9
1991	8.9	25.1	8317	12038	6.5	5.2
1992	8.7	30.9	14300	12300	7.0	1.3

(*) Tasas de Variación equivalente mensual.

FUENTE: Banco Central de la Rep. Argentina y CEPAL (Indicadores Macroeconómicos de Argentina)

A pesar de que la declinación de la presión tributaria suele atribuirse a la expectativa de un blanqueo luego de las elecciones, la evidencia empírica no parece sustentar esa afirmación. Las causas del deterioro de los recursos deben buscarse, más bien, en el comportamiento de las variables anteriormente citadas.

¿Pudo la política fiscal jugar un rol menos pasivo en esta etapa?. El triunfo anticipado de la oposición, la sensación generalizada de desconfianza, y la desacreditación del gobierno saliente llevaron a la imposibilidad de efectuar, no sólo política fiscal, sino política económica.

b) *El programa Bunge Born*

La intensa aceleración inflacionaria unida al descrédito social imperante, precipitaron la salida del Dr. Alfonsín que renunció el 13 de junio. Asumió entonces el Dr. Menem, nombrando al frente del equipo económico a un representante del grupo Bunge y Born, uno de los grupos económicos más importantes de Argentina. Esta maniobra modificó, por lo menos en el corto plazo, las expectativas acerca de la política

económica a ser encarada por el gobierno peronista. Inmediatamente se observó una menor presión sobre el dólar, que se tradujo en desaceleración inflacionaria.

El programa de estabilización encarado consistió, por un lado, en el congelamiento del tipo de cambio y de las tarifas y, por otro, en la firma de un acuerdo de precios con empresas líderes. Los salarios fueron aumentados en una suma fija, provocando un marcado achatamiento de la curva salarial.

Cuadro 2
INGRESOS Y EGRESOS BASE CAJA - EN % DEL PBI

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INGRESOS CORRIENTES	15.4	15.9	15.1	13.8	14.8	14.4	15.7	17.2
Tributarios	14.3	14.4	13.6	12.0	12.9	12.4	14.2	16.1
No tributarios.	0.7	0.6	0.8	1.0	1.1	1.0	1.3	0.8
Superávit Empresas Públicas	0.4	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9	0.2	0.2
INGRESOS DE CAPITAL	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	1.0	0.9
Privatizaciones				0.0	0.2	0.4	1.0	0.8
Otros				0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
INGRESOS TOTALES	15.7	16.0	15.3	14.0	15.1	14.8	16.7	18.0
GASTOS CORRIENTES	16.9	15.9	16.4	15.0	17.1	14.9	16.1	16.4
nación	4.7	4.6	4.7	4.1	3.9	3.7	4.0	3.8
Salarios	3.0	2.5	2.7	2.6	2.2	2.3	2.6	2.2
Bienes y Servicios	0.9	1.2	1.0	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9
Otros	0.8	0.8	1.0	0.6	0.7	0.5	0.6	0.8
Intereses Netos	4.4	2.9	3.0	2.5	5.0	2.9	2.2	1.4
Transferencias a Provincias	4.6	4.6	5.0	4.2	5.0	3.9	5.0	5.6
Prestaciones Seguridad	4.0	4.2	4.2	4.1	3.2	4.5	4.9	5.6
GASTOS DE CAPITAL	2.5	2.4	2.8	2.4	2.1	1.4	1.0	1.0
GASTOS TOTALES	19.4	18.2	19.2	17.4	19.2	16.3	17.1	17.4
AHORRO CORRIENTE	-1.5	0.0	-1.3	-1.1	-2.3	-0.4	-0.4	0.8
SUPERAVIT PRIMARIO	0.7	0.7	-1.0	-0.8	0.8	1.5	1.8	2.0
SPER.PRIM S/PRIV.				-0.2	0.6	1.0	0.8	1.2
RESULTADO	-3.7	-2.2	-3.9	-3.3	-4.2	-1.4	-0.4	0.6

FUENTE: Elaboración Propia en base a Ministerio de Economía (1992-1988) y FMI (1987-1985)

En el plano fiscal, la decisión de una brusca disminución del déficit fue anunciada. Para ello se preveían los tradicionales impuestos de emergencia —elevación de derechos de exportación y aumentos de tarifas— y la represión de los gastos en el sector público. Cabe señalar que la instauración de derechos de exportación —con declinación anticipada en el tiempo— estuvo posibilitada por el crecimiento que se había operado en el precio de las exportaciones. El cambio favorable en el sector externo, observado desde 1988

y reforzado además por el menor nivel de actividad, se contrabalanceó con el atraso en el pago de intereses externos.

El esquema fiscal se complementó con un trípode estructural dado por el decreto de emergencia económica, el de reforma del Estado y por la Reforma Tributaria.

El primero tenía como objeto una disminución de los gastos: los tributarios caerían como consecuencia de la suspensión del 50% de los beneficios promocionales, los operativos por el congelamiento de vacantes y por la supresión del régimen del comercio nacional.

La reforma del Estado apuntaba a las empresas públicas, disponiéndose una amplia intervención de las mismas. También se delineaba la política de privatizaciones y se fijaban cronogramas para el traspaso de canales de televisión, de la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTEL) y de Aerolíneas Argentinas.

La reforma tributaria consistía en la generalización del IVA a una tasa general menor a la existente, la fijación de un impuesto a los activos de las empresas, la simplificación del impuesto a las ganancias —con un esquema menos progresivo— y el restablecimiento pleno de la deducción por quebrantos.

Es importante señalar que, si bien la combinación de medidas transitorias y reformas estructurales en el plano fiscal no fue un instrumento exclusivo de este gobierno, el lugar que se le concedió a la política fiscal fue decisivo. La sociedad comenzó a internalizar la crisis del sector público como factor limitante de la estabilidad.

Los decretos de emergencia económica y la reforma del Estado fueron convalidados por ley en octubre, en tanto que la tributaria fue motivo de opiniones contrapuestas dentro del mismo seno del equipo, provocando la renuncia del secretario de Hacienda.

Los efectos del esquema de emergencia fueron insuficientes para disminuir el déficit; el que comenzó a elevarse una vez desaparecida la represión forzada del gasto por la hiperinflación. Nuevamente el gobierno acudió para su financiamiento a mayor colocación de deuda interna. Su colocación a muy corto plazo generó una extraordinaria fragilidad financiera.

La ausencia del equilibrio fiscal de corto plazo, aunada a las desavenencias sobre la reforma tributaria y a una política salarial laxa, generó desconfianza acerca de la viabilidad del ajuste fiscal anunciado. Las presiones sobre el mercado cambiario reaparecieron en noviembre de 1989.

En diciembre el gobierno intentó un nuevo programa. Introdujo un fuerte ajuste del tipo de cambio —y una nueva elevación de los derechos de exportación— y de tarifas. Los salarios se incrementaron nuevamente en una suma fija y se estableció un nuevo acuerdo voluntario de precios, menos generalizado que el anterior. Se reprogramaron

los vencimientos de capital de la deuda interna a dos años. Frente a estas medidas la aceleración de la tasa de inflación fue explosiva, provocando la salida del equipo económico.

c) *La segunda hiperinflación de enero de 1990 y el Plan Bonex*

Las nuevas autoridades procedieron a liberalizar el mercado cambiario, con flotación sucia. Los derechos de exportación se redujeron, quitando una fuente de ingresos importante para el equilibrio fiscal inmediato.

En enero la presencia de un segundo proceso hiperinflacionario fue evidente. La demanda de la sociedad se volcó entonces inequívocamente a la estabilidad. El escaso tiempo transcurrido entre una y otra hiperinflación y la velocidad en que la economía argentina evolucionó de una inflación del 5.6% (Octubre de 1989) a más de 95% (Marzo de 1990), colocó definitivamente a la crisis del sector público argentino en el centro del debate (Cuadro 3).

Así como en la primera hiperinflación, la política fiscal tuvo un rol estrictamente pasivo, en la segunda ello fue más discutible. La ausencia del equilibrio fiscal y las dudas acerca de la posibilidad de que el sector público afrontara los compromisos de pago, incrementaron la volatilidad del tipo de cambio.

Para neutralizar la corrida contra los bancos y evitar el quiebre del sistema financiero, conjuntamente con la necesidad de disminuir el peso de la deuda interna, en enero el nuevo equipo procedió a apropiarse de los depósitos a plazo fijo del sistema financiero —de los particulares y de entidades financieras en el Banco Central—. Esos depósitos debían ser restituidos por títulos públicos de la deuda externa. Este plan conocido como "Plan Bonex" posibilitó una reducción sustantiva del déficit cuasifiscal.

En febrero se ajustaron fuertemente las tarifas públicas y se introdujeron mayores restricciones en el gasto, en especial el dirigido a las empresas públicas.

En marzo la política de fuerte restricción monetaria se complementó con un nuevo intento para disminuir aún más el gasto público. Se suspendieron licitaciones, se redujo la estructura administrativa de la Administración Central, se limitaron los beneficios promocionales, y se suspendieron los redescuentos del Banco Central. Asimismo se intervinieron el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco Hipotecario, y se dispuso que las empresas públicas fueran controladas en forma directa por el Ministerio de Economía. Por el lado de los ingresos, se elevaron los derechos de exportación —pero con un compromiso de reducciones progresivas—, se elevó la alícuota del impuesto a los activos, se estableció un impuesto de emergencia sobre los ingresos de empresas públicas y se instauró una unidad de crédito fiscal para el pago de las obligaciones tributarias.

La inflación pronto comenzó a ceder y las cuentas fiscales y externas mostraron una sensible mejoría; la que, sin embargo, mostró ser transitoria.

Los recursos se vieron resentidos por la disminución de los aranceles a la exportación, la caducidad de varios impuestos de emergencia y la desaparición del impuesto a los pulsos telefónicos con destino a la Seguridad Social. Los gastos también mostraron alzas, a raíz de vencimientos importantes de la deuda pública interna.

Como respuesta a esta deterioro de las finanzas, en septiembre y octubre de 1990 se introdujo un nuevo programa de ajuste fiscal. Por el lado de los ingresos se ajustaron las tarifas; en tanto que por el lado de los gastos, se estableció una política de reducción del personal que involucró un 15% de la masa salarial, se produjeron fuertes demoras en el pago a proveedores, se suspendieron licitaciones para la adquisición de bienes y servicios de las empresas. También el pago en descubierto de las jubilaciones fue suspendido.

Cuadro 3
LAS HIPERINFLACIONES
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y TIPO DE CAMBIO
(Tasas de variación mensual en %)

	1989		1990	
	IPC	T.de Cambio	IPC	T.de Cambio
Enero	8.9	5.8	79.2	55.1
Febrero	9.6	9.0	61.6	115.0
Marzo	17.0	13.9	95.5	30.6
Abril	33.4	138.3	11.4	3.3
Mayo	78.5	132.1	13.6	1.8
Junio	114.5	70.4	13.9	7.1
Julio	196.6	165.9	10.8	1.7
Agosto	37.9	15.4	15.3	12.8
Setiembre	9.4	0.4	15.7	-3.7
Octubre	5.6	0.5	7.7	-3.1
Noviembre	6.5	0.5	6.2	-4.6
Diciembre	40.1	76.1	4.7	-2.2

FUENTE: Instituto de Estadísticas y Censos y CEPAL (Indicadores Macroeconómicos).

Es en este período que se efectivizaron las primeras privatizaciones en telecomunicaciones, concesión de áreas petroleras, aviación, redes viales y ramales ferroviarios. A pesar de los recursos adicionales que ello aportó, el conjunto de medidas no fueron suficientes para controlar el déficit. En noviembre se dispuso la elevación de la tasa de imposición del IVA y las necesidades de financiamiento se cubrieron con el crecimiento de la deuda pública interna. Esta crítica situación, unida a una tasa de inflación que no descendía del 5%, a disputas internas dentro del gabinete y a denuncias sobre corrupción, provocaron —en enero de 1991— la renuncia del Ministro de Economía y la asunción del Dr. Cavallo, hasta entonces Ministro de Relaciones Exteriores.

3. La política fiscal en el actual plan económico

Las crisis hiperinflacionarias produjeron cambios de envergadura en la sociedad argentina. Por un lado, la demanda por la estabilidad se transformó en prioritaria. Por otro lado, la resistencia a la introducción de reformas estructurales cedió y se privilegió la exigencia de mejores servicios públicos.

El equipo económico que se hizo cargo en enero de 1991 no desaprovechó la oportunidad histórica y encaró modificaciones sustantivas en las reglas de funcionamiento de la economía argentina. En particular, la reestructuración del aparato estatal constituye una constante en su gestión.

La política fiscal ocupa hoy en día un lugar protagónico en el programa económico. La reforma del Estado, las privatizaciones, la desregulación de la actividad interna y la reforma tributaria son cuestiones que, con un impactante dinamismo, ocupan la agenda gubernamental.

El dinamismo que caracteriza a las reformas encaradas, su profundidad y, en algunos casos, su carácter irreversible dificultan una evaluación ajustada de las mismas.

Sin cuestionar la conveniencia de las reformas encaradas, persisten críticas referidas a su instrumentación y a los costos sociales inherentes a las mismas.

Las primeras se refieren al empleo de instrumentos que afectan cuestiones estructurales delicadas con propósitos de corto plazo, como ser el cierre de la brecha fiscal. Las segundas se centran mayoritariamente en la política de gasto. La tesis es que la continuación de la fuerte represión en la inversión y gastos operativos, terminará en el quiebre de los sistemas públicos de salud, justicia y educación; mientras que el gobierno se ha limitado a transferir el problema a los gobiernos provinciales prestando, en realidad, una atención residual al tema.

¿Qué costos en materia de equidad, transparencia y eficiencia solventan la estabilidad alcanzada?. ¿Cuál será la estructura productiva resultante?.

No es posible dar respuestas acabadas a estas relevantes cuestiones. La evaluación de una política en curso se beneficia de la cercanía entre objetivos e instrumentos, pero tiene la gran desventaja de que sus impactos no se han completado. A ello se suele agregar la ausencia de estadísticas suficientes que permitan incluso dimensionar efectos globales.

A pesar de ello, y justamente por la misma trascendencia de los cambios introducidos, pareció de interés brindar primero un testimonio de los mismos; y segundo, proporcionar indicadores cuantitativos que posibiliten una primera evaluación —aún cuando por las limitaciones apuntadas, sean más las dudas que las conclusiones que se deriven del análisis—.

a) *El programa económico actual*

En diciembre de 1990, la predisposición de la sociedad argentina a la realización de modificaciones de raíz en el funcionamiento del aparato estatal era elevada. Pero no es menos cierto que los frustrados intentos de estabilización encarados por el nuevo gobierno y las disputas internas —entre los diferentes grupos del partido gobernante— arrojaban fuertes dudas acerca de la coherencia y perdurabilidad de un nuevo programa económico. Este escepticismo se traducía en una alta volatilidad del tipo de cambio y en la completa paralización de las decisiones de inversión.

La necesidad de asegurar una reversión de expectativas y generar un contexto de mayor credibilidad era una condición inequívoca de la política económica. Los frustrados intentos de estabilización restringían el set de opciones.

Hasta febrero de 1991 se mantuvo un modelo de flotación cambiaria, y se intentó sin éxito un reacomodamiento de algunos precios relativos.

En marzo de 1991, el nuevo equipo optó por una apuesta riesgosa y sustituyó este modelo por el del anclaje cambiario. La ley de Convertibilidad sancionada implicó la instalación de una relación fija entre las reservas de oro y divisas del BCRA y la base monetaria.⁴ La perdurabilidad de este modelo depende crucialmente de la alineación de la tasa de inflación interna con la internacional, y de una estricta disciplina fiscal.

A las dificultades propias para el logro de estos objetivos, se adicionó una desventaja inicial que estuvo dada por el set de precios relativos del cual partió el plan. En efecto, el tipo de cambio real era un 30% inferior al que regía en 1990 y las tarifas públicas habían sido ajustadas —desde 1990— por debajo de los índices inflacionarios.

Para el control de precios no se desarrolló una política de ingresos tradicional. La misma se estructuró sobre la apertura de la economía —la que impondría techos a los precios de los bienes comercializables—, la desregulación de sectores de servicios (fletes, seguros, exportación, financiero) —la que induciría una baja en el costo operativo—, presiones sectoriales específicas y, por último, la prohibición de los mecanismos indexatorios.

Cabe señalar que, cada vez que se generaron presiones por aumentos de salarios en el sector público (militares, docentes, etc.), el gobierno respondió con inusual dureza. El espacio de poder y la capacidad de movilización del sindicalismo disminuyó en forma notoria, con posterioridad a las hiperinflaciones y a la instalación del peronismo en el gobierno. Debe agregarse que, en un nuevo esfuerzo por disminuir los costos laborales, el gobierno impulsa una nueva legislación de flexibilización laboral.

En contrapartida —a principios de 1992— se firma el Acuerdo de Facilidades Extendidas, permitiendo el acceso de nuestro país al Plan Brady y restando incertidumbre a la política fiscal.

El diagnóstico inicial, respecto a los problemas que impedían alcanzar el equilibrio fiscal, identificó las siguientes áreas críticas: i) Insuficiencia de la recaudación tributaria; ii) Dificultades en el control de las empresas públicas; iii) Conflictos en la relación financiera entre las Provincias y la Nación; iv) Crisis en el Sistema de Seguridad Social; y v) Deterioro de la infraestructura pública.

La estrategia gubernamental avanzó —y lo sigue haciendo— sobre las primeras cuestiones; prestando, en principio, menor atención el deterioro creciente de la calidad de las prestaciones públicas.

b) *La política de ingresos*

Para la elevación de la presión tributaria se instrumentaron, en los primeros meses de 1991, algunos aumentos de alícuotas (IVA, débitos), se restablecieron algunos impuestos de emergencia y se instituyó un régimen de presentación espontánea. Pero en forma simultánea con este esquema de emergencia inicial, se procedió a robustecer la imposición indirecta —en particular el IVA— y a la Administración Tributaria.

La tributación, a diferencia de otros planes de estabilización, no se supeditó al objetivo de la estabilidad de precios de corto plazo; ni fue tan marcada, como en oportunidades anteriores, la búsqueda de un aumento recaudatorio inmediato a través de recursos de emergencia.

El uso recurrente de los impuestos de emergencia en los períodos anteriores, permitiría presumir una base potencial reducida (de hecho las regularizaciones tributarias tenían cada vez menores rendimientos), lo que explicaría la no utilización de estos instrumentos en el actual plan.

A su vez la situación cambiaria impedía el empleo de los aranceles a la exportación; la política de apertura económica, vital para la política de precios, impedía la elevación de aranceles a la importación. Algo similar ocurría con los impuestos a los combustibles, dada la desregulación implementada en enero de 1991. Por otra parte, los ingresos por la venta de activos públicos permitía resolver premuras financieras.

La importancia otorgada en este plan a la Administración Tributaria fue decisiva. La misma se tradujo en el otorgamiento de medios económicos, técnicos y legales para facilitar su gestión. En tal dirección se sancionó la Ley Penal Tributaria, que permite la clausura de establecimientos y contempla penas de prisión para quienes la violen.

El combate a la evasión y la búsqueda de la equidad horizontal está presente, en forma continua, en el discurso oficial. Medidas ejemplificadoras del organismo recaudador se suceden cotidianamente y la campaña en los medios de difusión es de notable envergadura.

La política tributaria se acondicionó al nuevo objetivo incentivándose la ampliación de las bases imponibles, la eliminación de exenciones y tratamientos

preferenciales y la simplificación del sistema tributario. También, y cuando los mayores recursos lo posibilitaron, se procedió a eliminar impuestos ineficientes como el impuesto a los débitos bancarios y sobre activos financieros.

Si bien la generalización del IVA se produjo a fines de 1990; es este plan el que introdujo reformas administrativas de importancia (difusión de los mecanismos de retención y cambios en la facturación).

En cuanto a la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales, debe señalarse que en este período fructificó un proceso que se había iniciado en 1987. Así el actual gobierno instrumentó, con algunas modificaciones, los bonos de crédito fiscal previstos para proyectos que ya gozaban de la promoción industrial.

Si bien la tributación directa sufrió modificaciones tendientes a su simplificación, no cabe duda que el énfasis de la actual gestión está puesto en la imposición indirecta y que se ha renunciado implícitamente a la progresividad —por lo menos aparente— del sistema tributario en pos de la equidad horizontal.

c) *La política de gastos*

Por el lado de las erogaciones, las reformas también tuvieron un carácter estructural. El gobierno amplió y dinamizó la venta de activos públicos, las privatizaciones y la reestructuración de empresas públicas. También concentró bajo la égida del Ministerio de Economía el contralor de las mismas.

Los objetivos perseguidos por estas transferencias eran múltiples. Se buscaba, por un lado, disminuir rápidamente el déficit público; por otro lado, bajar los costos provocados por la ineficiencia de las empresas —los que se difundían a todo el sistema económico—, y por último atraer capitales privados e incentivar la inversión.

Esta superposición entre objetivos de corto y largo plazo fue, según los especialistas en el tema, la que llevó a las autoridades a cometer errores en la venta de activos y en los procesos de privatizaciones.

El impacto de las privatizaciones sobre el equilibrio fiscal de corto plazo ha sido positivo. En cambio, por la ausencia de normas regulatorias efectivas, el saldo no resultaría tan claro en cuanto a las ganancias en la eficiencia económica. Sin embargo, es posible que, a pesar de estas limitaciones, se verifique una mejora en la calidad de los servicios habida cuenta de la irracionalidad que primó en la gestión de cada una de las empresas transferidas.

También la relación financiera entre las provincias y la Nación experimentó algunos cambios. En primer lugar, el Banco Central suspendió los créditos con los bancos provinciales. Actualmente se encuentra en proceso de plena revisión el estado de las deudas entre la nación y las provincias, que han sido siempre motivo de controversias.

En segundo lugar, hacia fines de 1991 se dispuso la transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias; transferencias que debían ser financiadas con los mayores recursos coparticipados.

En tercer y último lugar, en 1992 se acordó con las provincias, que el 15% (más una suma fija) de los recursos coparticipados se destinaran al sistema de seguridad social nacional. En la actualidad se promueve la firma de un acuerdo fiscal entre las provincias y la Nación, que involucra de hecho una reformulación integral de los sistemas tributarios provinciales a cambio de algunas ventajas sectoriales.

Las menores transferencias a las provincias y el ordenamiento de la banca provincial redundaron en una disminución de las erogaciones de la Administración Nacional. Las provincias lograron financiar las erogaciones derivadas de las transferencias de servicios con mayores recursos coparticipados y provinciales, disminuyendo sus necesidades de financiamiento. Vale la pena resaltar que lo que han permitido los ingresos adicionales, ha sido mantener la situación existente, de por sí crítica.

La crisis del Sistema de Seguridad Social argentino también fue abordada desde distintos ángulos. El tema de la deuda del gobierno con los beneficiarios, derivada del incumplimiento de disposiciones legales referidas a los haberes, fue resuelto a través del otorgamiento de títulos públicos (BOCON).

Por otra parte, se elevaron significativamente los beneficios medios, lo que permitiría cumplir con la legislación vigente —aunque este tema también ha sido motivo de controversias—. El déficit financiero crónico del sistema, agravado por mayores erogaciones, fue cubierto por un porcentaje cada vez mayor de impuestos coparticipados y por el resultado de algunas privatizaciones.

Asimismo el gobierno intentó dar una solución estructural al problema mediante la reformulación del sistema jubilatorio vigente. El sistema actual de reparto sería sustituido, según el proyecto oficial, por uno mixto que incluiría una prestación básica dada por el Estado y otra proveniente de la instauración de un sistema de capitalización privado.

Por último, el poder de recaudación y fiscalización de las obligaciones previsionales se concentró en la Dirección General Impositiva, a efectos de disminuir la evasión en base a la realización de controles cruzados.

d) *Resultados preliminares*

Los resultados del Plan de Convertibilidad a dos años de su vigencia, en lo que a tasa de inflación y nivel de actividad global se refiere, son altamente positivos.

No cabe duda que la desaceleración inflacionaria y el mayor nivel de actividad económica influyeron decididamente en el equilibrio fiscal alcanzado; pero a diferencia de otros períodos no son factores explicativos exclusivos.

La mejora en la recaudación tributaria se logró en forma simultánea a una mejora en la estructura del sistema tributario argentino. En efecto, el fortalecimiento de los recursos tradicionales, la eliminación de impuestos menores y distorsivos y de exenciones y tratamientos preferenciales, redundaron en una mayor transparencia y eficiencia en la asignación de recursos. En términos de equidad, el resultado es positivo en cuanto a la equidad horizontal pero es incierto en cuanto a la equidad vertical. Si bien pudo sustituirse el impuesto inflacionario por tributos explícitos, el sistema tributario adquirió un mayor sesgo hacia la tributación indirecta, básicamente por la generalización del IVA.

Las erogaciones totales se mantuvieron relativamente estables. El crecimiento en los gastos del sistema de seguridad social, se vio compensado por menores intereses y por una nueva reducción de las erogaciones de capital.

Las reformas estructurales encaradas, en relación a las privatizaciones, a la relación financiera con las provincias y la celebración del acuerdo Brady implicaron un mejor ordenamiento de las cuentas públicas y una mayor certeza en la programación presupuestaria.

Los impactos que dichas reformas tuvieron sobre el crecimiento, la eficiencia económica y la equidad no son precisos.

Si bien el sector privado realizó importantes inversiones al adquirir empresas de servicios públicos; este esquema de crecimiento económico no es sostenible en el tiempo. Por otra parte, la estructura de los precios relativos existente —en particular, en lo que respecta al tipo de cambio— dificulta la expansión de empresas que producen bienes comercializables.

Si bien el impacto global de las privatizaciones sobre la eficiencia económica, es presumiblemente positivo; todavía sus consecuencias constituyen materia de debate.

No hubo políticas demasiado significativas dirigidas a los grupos perjudicados por el proceso de desregulación implementado; como por ejemplo los ligados a las economías regionales. Además el crecimiento de los gastos sociales —restringido casi con exclusividad a la seguridad social— no alcanzaría a compensar el crecimiento de la pobreza verificado en los últimos años en Argentina. A ello se suman: el deterioro de la infraestructura pública y la ausencia políticas de educación y salud, que adquieran características de progresividad.

A las consideraciones sobre el costo social del modelo de desarrollo que se está estructurando, se añaden dudas acerca de la viabilidad —en el mediano plazo— de la política de anclaje cambiario. Las mismas están motivadas por la creciente apreciación cambiaria, que se tradujo en una reversión significativa de la balanza comercial.

II. LA POLITICA TRIBUTARIA

A lo largo del período bajo estudio la política de ingresos ganó en eficiencia y mayor transparencia. De un sistema tributario de bases reducidas, plagado de exenciones y tratamientos preferenciales y de múltiples impuestos menores, se llegó en 1992 a uno basado en impuestos permanentes y con tratamientos preferenciales limitados. La presión tributaria explícita se elevó sustituyendo al impuesto inflacionario. Como contrapartida, el sesgo hacia los tributos indirectos más regresivos creció. El énfasis pasó de la equidad vertical a la horizontal, de la legislación a la administración tributaria. Se renunció al sistema tributario como mecanismo de distribución del ingreso relegando, en teoría, esta función al gasto.

1. Los recursos totales

Los ingresos totales del Sector Público Nacional para el período 1985-1992 se situaron, en promedio, cerca del 15.7% del PBI. Dicho valor es prácticamente similar al verificado para el bienio 1985-1986, años en que el Plan Austral obtuvo sus máximos logros en materia de estabilización económica.

Las caídas posteriores, observadas entre 1987 y 1990, respondieron fundamentalmente al deterioro de la recaudación tributaria. El resto de los ingresos corrientes —recursos no tributarios y superávit de empresas públicas en conjunto— no registraron cambios de envergadura en estos años.

Cuadro 4
LOS INGRESOS DEL PERIODO
(En % del PBI)

	1985-1986	1987-1988	1989-1990	1991-1992
<u>INGRESOS TOT. NACIONALES</u>	15.8	14.6	14.9	17.3
. Ingresos Corrientes	15.6	14.5	14.6	16.4
. Ingresos de Capital	0.2	0.1	0.3	0.9
<u>TRIBUTOS PROVINCIALES</u>	2.7	2.3	2.1	2.9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (1988-1992) y FMI.

Para el período 1991-1992 se observa una recuperación importante de los ingresos totales (9% respecto 1985-1986), debido no sólo al incremento de los ingresos corrientes, sino también al crecimiento de los ingresos de capital. Estos últimos representan en 1992 el 5% de los ingresos totales; mientras que no alcanzaban al 1% en 1986 (Cuadro 2).

La política de privatizaciones, encarada por las nuevas autoridades desde 1990, explicaría el comportamiento de este rubro. Los aspectos más sobresalientes de las medidas implementadas al respecto se analizan con mayor detalle en el capítulo de gasto público.

La insuficiencia de los recursos corrientes, es casi una constante en todos los años analizados. Así con excepción de 1986 y 1992, el ahorro corriente siempre es negativo. Ello responde a la imposibilidad de sostener la presión tributaria nacional en un nivel compatible con los gastos corrientes.

Una situación similar se repite en el orden provincial. Recién en 1992 se logra financiar plenamente los gastos corrientes con recursos de libre disponibilidad —Recursos Provinciales más Recursos de Origen Nacional, RG del Cuadro 29—.

2. El nivel y composición de la presión tributaria nacional

a) Nivel

La recaudación tributaria total neta, excluyendo los impuestos provinciales, ha alcanzado en promedio para el período 1985-1992 la cifra de 13.7% del PBI.⁵

Cuadro 5
LA RECAUDACION TRIBUTARIA DEL PERIODO 1985-1992
(En % del PBI)

AÑOS/PERIODOS	Recaudación Tribut. Neta	Otros Recursos Tributarios	Impuestos Provinc.	Recaudac. Trib. Neta Total
1980	14.2	---	3.2	17.4
1980-1984	11.3	---	2.4	13.7
1985	14.3	0.5	2.5	17.3
1986	14.4	0.4	2.8	17.6
1987	13.6	---	2.5	16.1
1988	11.8	0.5	2.2	14.5
1989	13.1	0.1	1.9	15.1
1990	12.2	0.1	2.3	14.6
1991	13.9	0.3	2.6	16.8
1992	16.3	0.1	3.2	19.6
1985-1992	13.7	0.3	2.2	16.2

FUENTE: Secretaría de Ingresos Públicos. Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal.

La serie de presión tributaria presenta fuertes oscilaciones debido, fundamentalmente, a las diversas modificaciones introducidas en el sistema tributario —como respuestas a las sucesivas crisis de recursos—, a los fuertes cambios en el nivel de los precios y en el de las principales variables macroeconómicas.

Cuadro 6
ARGENTINA- PRESION TRIBUTARIA DEL PERIODO 1980-1992
(En % del PBI)

CONCEPTOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
INGRESOS	1.2	1.2	0.9	0.8	0.5	0.9	1.0	1.3	1.3	1.6	0.6	0.6	1.2
Ganancias	1.1	1.2	0.9	0.6	0.3	0.7	0.9	1.1	0.9	0.8	0.5	0.6	1.1
Benef. Eventuales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Benef. Invers. de K extranjero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Premios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Intereses	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0
PATRIMONIOS	0.6	0.6	0.8	0.6	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.7	0.7	0.6	0.4
Capitales	0.6	0.6	0.7	0.6	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.3	0.0	0.0
Patrimonio Neto	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Activos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	0.3
Otros	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.1
INTERNOS	6.6	7.4	6.5	5.4	5.6	6.7	7.1	6.2	5.9	5.2	5.7	7.2	8.7
Iva Bruto	3.2	3.8	3.0	2.3	1.9	2.4	2.5	2.4	1.8	1.6	2.3	3.4	5.9
Internos	1.2	1.2	1.1	0.8	0.7	1.0	1.1	1.2	0.9	0.8	0.8	1.0	1.0
Comb. Líquido Bruto	0.9	1.5	1.5	1.5	2.1	2.1	2.1	1.3	1.4	1.0	1.4	1.3	1.1
Consumo Energía Eléctrica	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Consumo Gas Natural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Producción Petróleo Crudo	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Débitos Bancarios	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.7	0.7	0.3	0.9	0.3
Sellos	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Otros	0.7	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.5	0.8	0.5	0.3	0.1
COMERC.Y TRANSAC.INTERNAC.	1.6	1.4	1.2	1.6	1.4	2.5	2.0	1.6	1.2	2.8	1.5	0.9	1.0
Derechos de Import.	1.0	1.0	0.7	0.5	0.4	0.6	0.8	1.0	0.7	0.4	0.2	0.3	0.6
Estadística de Import.	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Derechos de Export.	0.0	0.1	0.4	0.9	0.8	1.5	0.8	0.2	0.2	1.7	0.8	0.1	0.0
Estadística de Export.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0
Sobre Divisas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0
Otros	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
REGULARIZACIONES TRIBUT.	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.5	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4
Regularizaciones Tributarias	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4
Pagos Extraord. e imp. menores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
SALARIOS Y CONTRIB.SEG.SOC.	4.5	2.0	1.5	1.5	2.2	3.8	3.9	3.8	3.2	2.7	3.6	4.3	4.8
Aport. y Contrib. Seg.Soc. y PAMI	3.7	1.8	1.4	1.4	1.8	3.0	3.1	3.0	2.5	2.1	2.9	3.6	4.1
Aport. y Contrib. FONAVI	0.5	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.5	0.0
Aport. al INOS/ANSSAL	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Otros	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
TOTAL PRESION TRIBUT.BRUTA	14.4	12.5	10.9	10.0	10.2	14.5	14.6	14.0	12.2	13.1	12.3	14.0	16.4
DEDUCCIONES	0.2	0.3	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5	0.1	0.0	0.1	0.1
Reintegros a las Exportaciones	0.2	0.3	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5	0.1	0.0	0.1	0.1
TOTAL PRESION TRIBUT.NETA	14.2	12.2	10.4	9.8	10.0	14.3	14.4	13.6	11.8	13.1	12.3	13.9	16.3
OTROS RECURSOS TRIBUTARIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.4	0.0	0.5	0.1	0.1	0.3	0.1
Ahorro Obligatorio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.4	0.0	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0
Contribución Solidaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Aporte Especial Empresas Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0
IMPUESTOS PROVINCIALES	3.2	2.7	2.2	1.7	2.1	2.5	2.9	2.5	2.2	1.9	2.3	2.6	3.2
TOTAL PRESION TRIBUT. NETA	17.4	14.9	12.7	11.5	12.2	16.8	17.3	16.1	13.9	15.0	14.6	16.5	19.5

FUENTE: Secretaría de Ingresos Públicos. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Los otros recursos tributarios (Ahorro Obligatorio, Contribución Solidaria, etc.) tuvieron, en general, una escasa relevancia; se destaca el Ahorro Obligatorio que en 1985 y 1988 produjo una recaudación de 0.5% del PBI (Cuadro 6).

En el año 1992 se registra el máximo guarismo de presión tributaria nacional, ubicándose ésta en 16.3% del PBI. A nivel de impuesto se observan máximos recaudatorios para el Impuesto al Valor Agregado y para los impuestos sobre los salarios.

Los impuestos directos —sobre los ingresos y los patrimonios considerados en forma conjunta— nunca superaron el valor de 2% del PBI, con excepción del año 1989 durante el cual estuvieron vigentes ciertos impuestos de emergencia —sobre las utilidades de entidades financieras, sobre algunos bienes como automotores, yates, etc.—.

Los ingresos por impuestos internos han oscilado entre un mínimo de 5.2% del PBI (1989) y un máximo de 8.7% del PBI en el año 1992.

En cuanto a los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales, se registró un pico recaudatorio en 1989 con 2.8% del PBI, como respuesta a las medidas implementadas frente a la crisis fiscal. La recaudación de estos impuestos, para 1992, no alcanzó la cifra del 1% del PBI.

b) *La composición de la presión tributaria por tipo de impuesto*

Los cambios en los niveles de la presión tributaria fueron acompañados también por variaciones en la composición de los recursos totales. Sin embargo puede señalarse que, a lo largo del período, se ha mantenido una importante participación de los impuestos internos (Ver Cuadro 7).

Los impuestos sobre los salarios constituyen el segundo componente de emvergadura en la estructura tributaria argentina, aportando en promedio para el bienio 1991-1992 el 30% del total de recursos tributarios.

Muy distinto ha sido el comportamiento de los impuestos a los ingresos y sobre los patrimonios, cuya participación se ha ido deteriorando en forma casi continua.

Si se compara la composición de los recursos totales para dos subperíodos claves como el 1985-1986 y el 1991-1992 se observa: i) una caída de gran magnitud en la participación de los ingresos originados en el comercio internacional del 15.1% al 6.2%; ii) una recuperación de la participación de los impuestos internos para el 1991-1992, fundamentalmente explicada por el fuerte crecimiento del impuesto al valor agregado —ya que la recaudación del impuesto a los combustibles cae en un 50% respecto a 1985-1986—; iii) se observa también un aumento del peso relativo de los impuestos a la mano de obra que en los últimos años contribuyeron con un 30% a la recaudación total.⁶

En síntesis los impuestos internos, al comercio internacional y sobre los salarios explican el 87% de la recaudación, tanto para el período 1985-1986 como para el del

1991-1992. Obviamente con un mayor énfasis, en el primer caso, en los ingresos provenientes del comercio exterior, y con un peso relativo mayor de los impuestos al consumo y al trabajo en el segundo.

Cuadro 7
LA COMPOSICION DE LOS RECURSOS TOTALES
(En porcentajes del total)

Conceptos	1980-1984	1985-1986	1991-1992
1. Ingresos	8.0	6.3	5.8
2. Patrimonios	5.0	3.7	3.2
3. Internos	54.2	46.1	51.6
4. Comercio Internac.	12.1	15.1	6.2
5. Regularizaciones	0.5	—	2.3
6. Sobre salarios	20.2	25.8	29.6
7. Otros Recursos	—	3.0	1.3
8. Total	100.0	100.0	100.0
3 + 6	74.4	71.9	81.2
3 + 4 + 6	86.5	87.0	87.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos, Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal.

c) *Los impuestos tradicionales y los de emergencia*

Al analizar la evolución de la presión tributaria en Argentina se hace evidente que, si bien se han verificado altos registros para algunos años aislados (1985, 1986 y 1992), la imposibilidad de sostener dichos niveles en el tiempo ha sido una característica recurrente.

La erraticidad —a la que no es ajena como se verá al resto de la política macroeconómica— se intensifica si se analizan las series por impuestos; aún de aquellos considerados tradicionales en cualquier sistema tributario. Este último aspecto ha intentado ser corregido por las autoridades económicas —en forma más o menos efectiva— con la creación de impuestos de emergencia.⁷

El debilitamiento de los impuestos tradicionales (incluyendo en esta definición a los impuestos al comercio exterior), la multiplicación de exenciones y tratamientos preferenciales y los procesos inflacionarios con la consecuente erosión de ingresos, desencadenaron decisiones orientadas a lograr —incluso en forma temporaria— mayores ingresos fiscales.

De esta forma, de una estructura tributaria que en 1986 se nutría en un 11% de los impuestos de emergencia; se llegó en 1989 a otra en la que dichos gravámenes significaban casi el 29% del total (Cuadro 8).

Cuadro 8
LOS IMPUESTOS DE EMERGENCIA - SU PARTICIPACION EN EL
TOTAL DE RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES
(En porcentajes del Total de Recursos)

	Operaciones con Divisas	Ahorro Obligatorio	Débitos Bancarios	Regularizac. Tributarias	Otros Impuestos de Emergencia	Total de Imp. de Emergencia
1985	0.7	3.5	2.1	0.2	4.6	11.0
1986	0.6	2.7	2.8	0.0	4.3	10.5
1987	0.6	0.1	2.2	2.2	4.7	9.8
1988	0.9	4.2	5.4	0.4	12.4	23.2
1989	1.4	0.4	5.1	0.5	21.1	28.5
1990	0.1	0.0	2.4	1.6	19.1	23.2
1991	0.4	0.0	6.3	2.3	12.1	21.1
1992	0.0	0.0	1.8	2.4	6.7	10.9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos.

En 1992 y luego de las reformas encaradas a partir de 1990, muchas de ellas de envergadura, nuevamente se verifica una disminución de la participación de los impuestos de emergencia o no tradicionales (11%). Estas características se acentúan si consideramos la imposición sobre el comercio internacional como no tradicional o no permanente. De hecho la política arancelaria en Argentina ha sufrido profundas variaciones estructurales a lo largo del tiempo.

Los vaivenes de la política arancelaria —y cambiaria— determinaron un comportamiento errático de los impuestos al comercio exterior. Así hubo períodos donde el criterio imperante fue exclusivamente fiscalista, otros en los que se hicieron esfuerzos para promover exportaciones y mantener una elevada protección arancelaria y por último, y más recientemente, se implementaron medidas tendientes a lograr la apertura de la economía.

La composición de los recursos totales, considerada con este nuevo enfoque —que incluye como impuestos no tradicionales a los de emergencia y comercio exterior—, nos estaría mostrando la importancia relativa que han tenido en la Argentina los impuestos al comercio exterior (Cuadro 9).

Los impuestos sobre el comercio exterior, que en 1986 constituyen el 13% del total de recursos, llegaron casi al 20% en 1989 (año en que la crisis política-económica alcanzó su punto extremo). Para el año 1992, y como resultado del proceso de apertura económica, sólo el 6% de los ingresos fue aportado por estos gravámenes.

Asimismo corresponde destacar que, a consecuencia del proceso de desregulación de la actividad económica interna, se procedió a eliminar múltiples impuestos menores ligados con las actividades reguladas, y disminuyéndose así el costo de administración del sistema.

Cuadro 9
LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR
COMO IMPOSICION NO TRADICIONAL
(Como % del Total de la Recaudación)

IMPOSICION	1986	1989	1992
<u>TRADICIONAL</u>	76.8	51.9	82.7
<u>NO TRADICIONAL</u>	23.2	48.1	17.3
* Comercio Exterior	12.7	19.6	6.1
* Imp. de Emergencia	10.5	28.5	11.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos. Dirección Nacional de Análisis Fiscal.

3. Determinantes de la evolución de la presión tributaria

Los cambios señalados, tanto en los niveles de los ingresos como en su composición, han sido producto de los vaivenes —que en forma más general— ha sufrido la política económica argentina. Es así como luego de un máximo recaudatorio alcanzado en el año 1980 (Cuadro 6); la presión tributaria se deteriora en forma casi continua.

Hacia 1984, ya asumido el gobierno democrático del Dr. Alfonsín, se introducen algunas reformas para responder a la crisis de los ingresos. Tal es el caso de la implantación del impuesto a los débitos, el aumento de la imposición tanto a las exportaciones como a las importaciones, la reimplantación de los impuestos sobre los salarios que habían sido eliminados en el año 1980.

A efectos de visualizar los determinantes de la evolución de la presión tributaria, se incluyeron algunos cálculos en los que se intentó desglosar algunos factores explicativos. Estos últimos se agrupan en tres categorías: a) Efecto Tanzi, b) cambios discretos de la política tributaria (bases y tasas legales de imposición) y c) resto de factores.⁸

a) *Plan Austral*

En 1985, dentro del marco del Plan Austral se instrumentaron algunas medidas de emergencia destinadas a incrementar los recursos en forma inmediata y se diseñó una reforma de envergadura referida a la imposición directa.

Las primeras estaban constituidas por el aumento de los derechos aduaneros —posibilitado por la devaluación—, las mayores tarifas públicas, una mayor contribución patronal para el pago de las jubilaciones (se disminuyó en igual proporción las asignaciones familiares) y por el ahorro obligatorio. La base de imposición de este impuesto de emergencia —el que originalmente fue presentado como un empréstito compulsivo del gobierno— tenía similar base de imposición que la declarada para los impuestos directos en los ejercicios precedentes.

Los recursos definitivos debían provenir de una mayor presión sobre los estratos superiores de ingresos, de ahí que la reforma se edificaba fundamentalmente sobre la imposición directa.

Los principales tributos sufrieron importantes modificaciones destinadas a la ampliación de su base —tal el caso de la disminución del mínimo no imponible en ganancias y de la modificación del ajuste por inflación— y al cierre de algunas vías de elusión fiscal.

En cuanto a la administración tributaria, la acción gubernamental se restringió a eliminar el secreto bancario y bursátil, a la implantación de la nominatividad de las acciones y a la modificación del tratamiento del pequeño contribuyente en el IVA.

En 1986 la presión tributaria nacional superó la máxima anterior de 1980, ubicándose en 14.6% del PBI, lo que significó un incremento de la recaudación de alrededor de 4.4% del PBI respecto a 1984.

Algo menos de un tercio de ese crecimiento vino dado por la misma desaceleración inflacionaria, obtenida con el plan de estabilización (Efecto Tanzi - Cuadro 10). Los dos tercios restantes respondieron fundamentalmente a los cambios introducidos en los tributos directos, en las contribuciones patronales, en los aranceles de importación y en la implementación del Ahorro Obligatorio y la elevación de débitos bancarios.

La reforma tributaria efectuada en la imposición directa, arrojó 0.7% del PBI, lo que implicaba un crecimiento de más del 50% respecto a los niveles precedentes. Los tributos directos, cuya recaudación era del 0.9% del PBI —en 1984—, pasaron a representar el 1.6% del PBI y el 1.9% del PBI, en 1986 y 1987 respectivamente.

Este crecimiento de la tributación directa era claramente insuficiente para compensar la eliminación de los impuestos distorsivos y de emergencia del sistema tributario, que superaban el 1.0% del PBI.

Frente a esta "performance" recaudatoria caben formularse dos preguntas. En primer lugar, si la recaudación de los impuestos directos en Argentina no alcanzaba en el quinquenio anterior los 2.0% del PBI: ¿por qué las autoridades pusieron el énfasis en ellos?. En segundo lugar, ¿era justificado esperar un crecimiento de la recaudación superior al 50%?.

En relación a la primera pregunta nuestra hipótesis es que la elección de este direccionamiento de la reforma estuvo, de alguna manera, condicionada por la intención definida de que el sistema tributario argentino no tuviera una estructura tributaria regresiva. La importancia que en tal sentido se asignaba a la tributación directa era indudable y, consiguientemente, la baja recaudación de estos impuestos era inaceptable debiéndose lograr un mejor rendimiento.

En cuanto a la magnitud del crecimiento primó, a nuestro juicio, un diagnóstico parcial acerca de las causas por las cuales en Argentina los tributos directos no alcanzaban una "preformance" recaudatoria aceptable, en relación a estándares internacionales e incluso de algunos países de la región.⁹

Cuadro 10
EL AUMENTO DE LA RECAUDACION DEL PLAN AUSTRAL
(1986 versus 1984)

	Millones de \$ 1992	Compos. Porcentual
Crecimiento de la recaudación	7.471	100.0
. Efecto Tanzi	<u>2.027</u>	<u>26.7</u>
. Cambios Discrecionales	<u>4.217</u>	<u>55.5</u>
. Tasa Seguridad Social	1.625	22.2
. Reforma Directos	1.172	15.6
. Arancel Importación	396	4.4
. Impues. de Emergencia	1.024	13.3
. Resto	<u>1.227</u>	<u>17.8</u>

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

En efecto, la pobre recaudación se adjudicaba a la presencia de imperfecciones legales que posibilitaban vías importantes de elusión fiscal. Consiguientemente se procedió a ampliar la base, perfeccionar disposiciones y eliminar exenciones.

Factores estructurales que incidieron negativamente, y lo seguirían haciendo, no fueron quizás lo suficientemente contemplados. Así las dificultades de fiscalización originadas en la terciarización de la economía y en las bruscas transferencias de ingresos y de riqueza —producto de la inflación y de modificaciones en precios relativos—, no fueron correctamente ponderadas a la hora de efectuar el pronóstico recaudatorio de la reforma. Tampoco lo fue el hecho de que la prima de riesgo argentina para los proyectos de inversión impulsaba tratamientos de privilegio, y que también lo requerían las colocaciones de títulos públicos para financiar desequilibrios.

Si a lo antedicho se sumaba una administración tributaria deficiente y una sociedad que percibía el pago de impuestos como una apropiación ilegítima del Estado sin contraprestación ninguna, el escenario para un pobre rendimiento de los impuestos directos estaba dado.

b) *Los cambios tributarios. 1986-1988*

El aumento de la presión tributaria logrado en el segundo semestre de 1985 y en 1986, no pudo ser sostenido en el tiempo. Si bien en el último semestre de 1986 —a

raíz del menor rendimiento tributario del sistema— se introdujeron reformas en la imposición indirecta, IVA e Internos, y se intentó dotar de mayor poder a la administración, los cambios no tuvieron la profundidad requerida por las circunstancias.

Incluso más importante que este leve viraje hacia la tributación indirecta, haya sido la creciente preocupación de las autoridades por los efectos negativos de la promoción industrial sobre el rendimiento del sistema tributario argentino y los sucesivos y cada vez más drásticos intentos por acotarla.¹⁰

La caída de los precios internacionales de las exportaciones, la desaparición del ahorro obligatorio y la reducción del impuesto a los combustibles no pudo ser contrarrestada por el crecimiento de la contribución patronal y la regularización impositiva dispuesta a principios de 1987.

Así la presión tributaria cayó en 1987 en alrededor de 0.6% del PBI (Cuadro 9). La crisis se agravó en 1988; al contexto macroeconómico más desfavorable se sumó la pérdida de credibilidad por la derrota electoral, la que impulsó a las autoridades a realizar concesiones impositivas para lograr un acuerdo de precios.

En primer lugar, se redujo la alícuota del IVA y se dispuso la amortización acelerada de la inversión. En segundo lugar, se disminuyeron las alícuotas de los impuestos internos. Adicionalmente, se dispuso la alineación de los precios domésticos del petróleo con los internacionales, a pesar de la pérdida de recursos que ello implicaba en una etapa inicial.

Como se desprende del Cuadro 11, durante 1987 y 1988 se introdujeron en el sistema tributario sobretasas e impuestos de emergencia, para poder paliar la fuerte retracción de los ingresos tradicionales. Se reimplantó el ahorro obligatorio, se elevaron las tasas de imposición de los derechos de importación, de débitos y de cigarrillos, y se limitó al 50% de desgravaciones por quebrantos.

¿Por qué no se procedió a una modificación más drástica de la tributación?. La respuesta no es única. En 1987, frente a la proximidad del proceso eleccionario, parecen haberse privilegiado los objetivos de estabilidad y de equidad de corto plazo.

Consiguientemente la posibilidad de virar la tributación hacia los impuestos indirectos, tras la insuficiencia recaudatoria de los directos, quedaba acotada a la elevación de impuestos menores y a la disminución de gastos tributarios y exenciones impositivas. Pero su supresión no sólo encontraba la oposición de los beneficiarios, sino que precisaba de leyes que no tenían consenso ni en la dirigencia ni en la sociedad. Luego en 1988, el espacio político necesario para la introducción de reformas era inexistente.

c) *Las hiperinflaciones*

A partir de ese momento los recursos tributarios experimentaron una baja continua y alarmante, hasta alcanzar en 1989 y 1990 —crisis hiperinflacionarias— los más bajos registros del período.

Al producirse el recambio de autoridades democráticas —Julio de 1989— los ingresos tributarios totales del primer semestre de 1989 fueron un 26% menores a los de igual período de 1986.

Cuadro 11
LA CAIDA POSTERIOR DE LA RECAUDACION
(1988 versus 1986)

	Millones \$ de 1992	Composición Porcentual
Variación de la recaudación	-4.427	100.0
. Efecto Tanzi	<u>-1.609</u>	<u>36.3</u>
. Cambios Discrecionales	<u>-1.741</u>	<u>39.4</u>
. Combustibles	-2.000	45.2
. Tasa Seguridad Social	800	-18.0
. Tasa IVA	375	8.5
. Arancel Exportaciones	-1.378	31.1
. Impues. de Emergencia	1.884	-42.6
. Otros Cambios Disc.	-672	15.2
. Resto	<u>-1.077</u>	<u>24.3</u>

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Cuadro 12
EL COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACION DURANTE
LAS CRISIS HIPERINFLACIONARIAS 1989-1988

	Millones \$ de 1992	Composición Porcentual
Variación de la recaudación	3.139	100.0
. Efecto Tanzi	<u>-3.054</u>	<u>-97.2</u>
. Cambios Discrecionales	<u>1.656</u>	<u>20.8</u>
. Combustibles	-207	-6.6
. Tasa IVA	-500	-15.9
. Arancel Importaciones	-699	-22.3
. Arancel Exportaciones	2.279	72.6
. Impues. de Emergencia	776	24.7
. Resto	<u>-740</u>	<u>-23.6</u>

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

A diferencia del período anterior, la inflación y caída del nivel de actividad —impactando sobre cada uno de los impuestos— son los factores explicativos determinan-

tes. La respuesta gubernamental fue, básicamente, el restablecimiento de los aranceles a la exportación.

d) *Reforma de 1990 y la recuperación tributaria*

A principios de 1990 se implementó una nueva reforma tributaria con el objetivo de superar la terrible crisis fiscal de 1989.

Respecto a la imposición directa se eliminaron los impuestos a los capitales, al patrimonio neto y a los beneficios eventuales; adicionalmente se introdujeron modificaciones al impuesto a las ganancias, disminuyéndose tasas de imposición y progresividad. Se creó también un nuevo impuesto transitorio sobre los activos de las empresas.

En cuanto a los impuestos indirectos se procedió con una profunda generalización del IVA y se modificó el impuesto a los combustibles.

Ya a partir del segundo semestre de 1990, se observó una recuperación del nivel total de los recursos y comenzó a verificarse una tendencia de crecimiento continuo de la recaudación; la que alcanzó en el año 1992 el 16.3% del PBI (19.5% del PBI si se consideran los impuestos provinciales), cifra máxima del período bajo análisis.

El crecimiento operado en la recaudación es notable. No sólo su magnitud supera a la de cualquier otro período, sino que además la misma proviene de los impuestos tradicionales, en particular del impuesto al valor agregado.

La recaudación de este último superó en casi cinco veces a la del año 1989. El incremento en la tasa de imposición, la amplia generalización de su base, el mayor nivel de actividad y de importaciones, explicarían a lo sumo una triplicación de su valor; respondiendo, por lo tanto, su "performance" recaudatoria a la mejora en la administración de este tributo.

También en el caso de los impuestos a la mano de obra se observaron aumentos que van más allá de los cambios discrecionales y endógenos —masa salarial— producidos.

Tanto para el IVA como para Seguridad Social, la mayor eficiencia de los organismos y el mejor cumplimiento de los contribuyentes explicarían —en un cálculo preliminar— más del 30% de la mejora de los ingresos.

La importancia del rubro "Resto" del Cuadro 13, pone de manifiesto la incidencia que ha tenido la mayor eficiencia recaudatoria. Cabe remarcar que estas mejoras posibilitaron la eliminación de impuestos menores, de emergencia y de los impuestos al comercio exterior.

Así entre 1992 y 1986 se destaca, tal como se señalara inicialmente, la mayor preponderancia de los impuestos indirectos vis a vis los directos, y dentro de ellos de impuestos más regresivos desde el punto de vista de la equidad vertical.

A pesar de este parcial retroceso en la equidad vertical, el avance en la equidad horizontal es marcado. Este último aspecto es quizás sobre el que más se ha avanzado luego de las últimas crisis fiscales que ha vivido la Argentina. Si bien con resistencias y críticas —y hasta con fallos adversos por parte de la justicia— el organismo recaudador ha encarado una tarea de ficalización y de lucha contra la evasión muy dura. El cambio del sistema de registración y facturación, junto con la intensificación del uso de mecanismos de retención habrían impactado en forma favorable en el cumplimiento tributario.

Cuadro 13
LA RECUPERACION TRIBUTARIA
(1992 versus 1989)

	Millones de \$ de 1992	Composición Porcentual
Variación de la recaudación	13.561	100.0
. Efecto Tanzi	<u>6.149</u>	<u>45.3</u>
. Cambios Discrecionales	<u>-1.942</u>	<u>-14.3</u>
. Tasa IVA	754	5.6
. Base IVA	1.509	11.1
. Otros	1.241	9.1
. Tasa Seguridad Social	500	3.7
. Arancel Exportaciones	-2.282	-16.8
. Reforma Directos	-1.000	- 7.4
. Impues. de Emergencia	-2.664	-19.6
. Resto	<u>9.354</u>	<u>69.0</u>

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Ingresos Públicos, Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Ciertamente también debe haber incidido con igual signo, la política relativa a la restructuración del rol del Estado.

4. Los impactos distributivos

La incidencia de los impuestos y sus impactos distributivos constituyen uno de los aspectos más importantes, y a la vez más conflictivos de la política fiscal.

El crecimiento operado en la presión tributaria, en los últimos años, permitió la sustitución del impuesto inflacionario. De ello no puede inferirse que el impacto distributivo final sea decididamente positivo —habida cuenta de la mayor regresividad observada en la tributación explícita—.

En el caso específico del IVA, el impuesto pasa de una estructura progresiva —en la que los estratos de mayores ingresos soportaban una tasa superior, en un 41%, a la de los ingresos más bajos— a una básicamente proporcional.

Sólo con un estudio actualizado, sobre la distribución de la carga impositiva, podría darse una respuesta más acabada sobre estas cuestiones. Sin embargo no existirían en el país investigaciones de este tipo que abarquen un período lo suficientemente extenso como el analizado en este documento; ni que se ocupen de la totalidad, o por lo menos de los impuestos más relevantes de la estructura tributaria argentina.

No obstante se cuenta con estudios particulares que, en principio, podrían acercarnos algunos elementos de análisis relacionados con los aspectos de la equidad distributiva. En este sentido ha parecido conveniente incluir en este apartado ciertos aspectos que, sin agotar el tema en cuestión, brindan un primer panorama sobre la cuestión.

a) *El impuesto inflacionario*

La magnitud del impuesto inflacionario y sus efectos distributivos son temas que, para un país como la Argentina, difícilmente puedan ser soslayados.

Las graves consecuencias que sobre la distribución del ingreso tienen los procesos de alta inflación, son reiteradamente mencionadas por los economistas; pero pocas veces cuantificadas.

Si bien existen diversos estudios que encaran la estimación del monto que el gobierno habría recaudado a través de la emisión monetaria; en un trabajo reciente de Ahumada y Canavese¹¹ se avanza, en forma adicional, sobre la cuantificación de los efectos distributivos asociados a dicho proceso. Según estos autores el máximo de recaudación del impuesto inflacionario se alcanzó en la hiperinflación del año 1989 (segundo semestre) cuando, con una tasa de inflación del 200% mensual, se obtuvo una recaudación equivalente al 4.5% del Producto.

Sin embargo el comportamiento de la tasa de inflación no sólo permitiría recaudar impuesto inflacionario sino que, a la vez, erosionaría los ingresos fiscales provenientes de los impuestos explícitos, por el efecto Olivera-Tanzi. En la crisis inflacionaria ya mencionada, esta pérdida de recursos alcanzó el orden del 1.5% del PBI; razón por la cual los ingresos por el impuesto inflacionario netos de la pérdida por el efecto Olivera-Tanzi llegó a casi 3% del PBI.

En cuanto a los efectos distributivos, las cifras volcadas en el Cuadro 14 permiten comprobar los aspectos regresivos del impuesto inflacionario.

En dicho cuadro se observa que el quintil de más bajos ingresos (primer quintil) soportó, en las crisis hiperinflacionarias, una carga tres veces superior a la verificada para el quintil de mayores ingresos (quinto quintil).

Cuadro 14
IMPUESTO INFLACIONARIO POR QUINTILES DE INGRESOS
 (En índices primer quintil = 100)

QUINTILES DE UNIDADES DE GASTO (1)	Impuesto Inflacionario de cada Quintil (2)
Primer Quintil	100.0
Segundo Quintil	75.7
Tercer Quintil	63.6
Cuarto Quintil	54.5
Quinto Quintil	33.3

(1) Ordenadas por ingreso mensual per cápita. (2) Los índices fueron elaborados a partir de una serie expresada en términos del PBI de cada quintil.

FUENTE: Elaboración propia en base a cifras de Canavese y Ahumada.

b) *Los impuestos directos*

En el capítulo referido a la evolución de los tributos en la Argentina se ha mencionado la escasa participación de la imposición directa en nuestro sistema tributario. Las cifras referidas a recaudación total por estos impuestos han estado, como ya se señalara, siempre alejadas de las verificadas no sólo en los países desarrollados, sino también en otros países latinoamericanos.

Si bien muchas reformas fiscales, en especial la encarada en el Plan Austral, intentaron reforzar este componente los resultados finales siempre fueron poco significativos.

El bajo rendimiento, en especial del impuesto a las ganancias, no sólo está unido a la serie de cambios discrecionales introducidos en su normativa, sino que es el resultado de una serie de factores desfavorables. En primer lugar, existieron sistemáticas exenciones específicas a la renta de capital y financiera. En segundo lugar, si bien la legislación previó mecanismos de ajuste por inflación éstos podrían haber sido insuficientes. Por último, la infinidad de tratamientos preferenciales contemplados en las leyes promocionales erosionaron la base imponible.

Es difícil precisar la incidencia que ha tenido cada uno de estos determinantes en la "performance" del impuesto. Sin embargo las fuertes transferencias de ingresos que tuvieron lugar en la economía argentina —como consecuencia directa de los procesos inflacionarios y de los bruscos cambios de precios relativos— son difíciles de alcanzar por la legislación y, más aún, difíciles de fiscalizar.

Debe señalarse, sin embargo, que en los últimos años se ha encarado la simplificación de la imposición directa, no sólo a través de la disminución de los tramos y tasas marginales del impuesto a las ganancias, sino también con la eliminación de

impuestos cuya recaudación era casi inexistente (a los Beneficios Eventuales, al Patrimonio Neto).

En 1989 se redujeron los tramos de imposición, de 10 a 6, para el impuesto a las ganancias de las personas físicas, estableciéndose una tasa mínima del 6% y una máxima del 36% (anteriormente las mismas eran 10% y 45).

Respecto a las deducciones del impuesto a las ganancias, pueden observarse claramente dos etapas —durante el período analizado—. Entre 1983 y 1985 se elevaron fuertemente todos los montos de los conceptos involucrados. A partir del año 1986, y como producto de la reforma introducida por el Plan Austral, el total de deducciones disminuye en más de un 50% respecto al período anterior; sin observarse cambios posteriores significativos.

Cuadro 15
LAS DEDUCCIONES EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS
(Indices promedio 1980=100)

	MINIMO NO IMPONIBLE	CONYUGE	HIJO	DEDUCCION ESPECIAL	TOTAL
1985	152.1	203.6	201.6	205.3	182.3
1986	60.0	128.6	96.4	90.0	82.0
1988	79.9	170.8	128.4	119.8	109.2
1989	56.2	120.4	90.3	84.3	76.8
1991	76.0	162.8	122.1	113.9	103.8
1992	67.7	145.1	108.8	101.6	92.5

FUENTE: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En los últimos años se observa el abandono paulatino de un criterio de mayor progresividad, verificándose un comportamiento errático de los montos a deducir.

En 1992 la ganancia mínima no imponible total —calculada para un trabajador con familia tipo— alcanzó a los US\$ 15.000; mientras que el salario medio anual (declarado a los organismos de Seguridad Social) ascendió a US\$ 8.000.

c) *El Impuesto al Valor Agregado*

Las cifras actuales de recaudación del IVA son frecuentemente mencionadas, por las actuales autoridades económicas, al momento de sintetizar los logros de la política fiscal en curso.

Con una generalización plena, mecanismos de retención eficientes y un administración tributaria fortalecida; la "performance" recaudatoria de este impuesto es, sin dudas, un componente sobresaliente de los recursos tributarios totales.

Sin embargo, en esta sección, se intenta analizar los posibles efectos distributivos que el IVA —un impuesto claro sobre el consumo— habría tenido en las distintas etapas bajo estudio. Para ello se tomó en cuenta la canasta de consumo que sirve de base a la elaboración del índice de precios al consumidor en nuestro país, comparándose las estructuras gravadas para los años 1986 y 1992. A título ilustrativo se incorporan los datos correspondientes a 1980, año en que también se encontraba vigente un IVA ampliamente generalizado.

La estructura del impuesto vigente en 1986 se correspondía con el criterio general de la política fiscal; la que, como ya se señalara, intentaba minimizar los efectos regresivos de ciertos tributos. De esta forma puede observarse como —para ese año— casi el 60% del consumo de las familias se encontraba exento (Ver Cuadro 16).

Muy distinta es la cifra estimada para el año 1992 para el que se verifica sólo un 20% de consumo exento —menor aún que la cifra de 1980—.

Cuadro 16
PORCENTAJE DE LA CANASTA DE CONSUMO BASICO
GRAVADO POR EL IVA
(En % del Consumo Total)

	1980	1986	1992
PORCENTAJE GRAVADO	76.9	41.4	79.1
Tasa General	39.4	41.4	79.1
Tasa Diferencial	37.5	0.0	0.0
PORCENTAJE EXENTO	23.1	58.6	20.9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Si se desglosa el consumo gravado por rubro de la canasta se observa que los bienes de consumo esenciales —alimentación, atención médica y otros— se encontraban exentos en 1986, a diferencia de la actualidad. La alta incidencia que dichos rubros tienen en los ingresos de los estratos más pobres de la población, permitiría concluir que la presente estructura del impuesto es más regresiva que la vigente en 1986.

La aparente regresividad del impuesto al valor agregado, resultante de su generalización, se atempera cuando se incorpora el efecto de la variación de los precios relativos, en la Argentina, entre 1988 y 1992. Los precios de ciertos bienes básicos crecieron en menor cuantía que los servicios —de mayor incidencia en la canasta de los quintiles de ingresos más elevados—.

En el Cuadro 18 puede observarse que las variaciones del rubro Alimentos y Bebidas y el de Indumentaria (que representan el 55% y el 8% del gasto de consumo

del quintil de más bajos ingresos, respectivamente) se mantuvieron siempre por debajo de los incrementos verificados para el nivel general de los precios.

Cuadro 17
TASA DE IMPOSICION EFECTIVA DEL IVA
EN INDICES - POR QUINTILES DE INGRESO
 (Tasa efectiva del primer quintil=100)

QUINTILES DE UNIDADES DE GASTO(1)	1988	1991
Primer Quintil	100.0	100.0
Segundo Quintil	110.7	100.7
Tercer Quintil	119.6	102.2
Cuarto Quintil	126.8	102.9
Quinto Quintil	141.1	106.6

(1) Ordenadas por ingreso mensual per cápita.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Inst. Nac. de Estadísticas y Censos.

Cuadro 18
LOS INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
POR RUBRO DE LA CANASTA
 (En índices año 1988=100)

Rubros de la Canasta	1989	1990	1992
Alimentos y Bebidas	3150	70218	238668
Indumentaria	3668	72645	202030
Vivienda	2797	80549	321556
Equip. del hogar	4013	98540	336330
Atención médica	2913	90753	341132
Transporte	3167	68810	181443
Esparcimiento	3393	91417	326791
Bs. y ss. varios	3120	79580	248320
Nivel General	3180	76752	260434

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Un comportamiento inverso tuvieron los rubros "Equipamiento del hogar" y "Esparcimiento" los que, obviamente, afectan en mayor medida a los estratos de ingresos más elevados. Las ponderaciones correspondientes a los distintos rubros que integran el gasto total de consumo, y la estructura según el quintil de ingreso que se considere, pueden observarse en el Cuadro 19.

Cuadro 19
COMPOSICION PORCENTUAL DEL GASTO DE CONSUMO
SEGUN QUINTILES DE INGRESOS
(en %)

Rubros de la Canasta	Quintiles de Ingresos	
	Primer Quintil (Quint.Inferior)	Quinto Quintil (Quint.Superior)
Alimentos y Bebidas	55.0	28.2
Indumentaria	7.6	10.2
Vivienda	8.4	9.7
Equip. del hogar	6.2	10.0
Atención médica	4.8	8.8
Transporte	7.2	13.5
Esparcimiento	3.0	11.0
Bs. y ss. varios	5.7	6.1
Total General	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares.

III. LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO EN ARGENTINA 1985-1992

La política de gasto en el período bajo análisis, tiene dos etapas claramente diferenciadas: la primera abarca desde 1985 a 1988 inclusive, y la segunda desde 1989 a la fecha.

Durante el desarrollo de la primera etapa, las autoridades nacionales intentaron ajustar los gastos acorde con el nivel de ingresos. En este proceso de ajuste, no se reconoce un direccionamiento claro. La política de gasto, al igual que toda la fiscal, se supedita a los objetivos de estabilización de corto plazo y al contexto macroeconómico y político general descrito en el capítulo inicial de este documento.

Así el proceso de ajuste del gasto fue desordenado. La inversión pública se mantuvo en los bajos niveles del quinquenio anterior, agravándose el deterioro de la infraestructura económica y social. Por su parte, la política salarial y de haberes respondió a las urgencias financieras del Tesoro y a las presiones de los distintos agentes involucrados.

A través de la política de empleo, en cambio, se buscó una parcial reducción del personal de la Administración Nacional. El congelamiento de vacantes y la introducción de sistemas de retiros voluntarios —por demás onerosos para el fisco— fueron los instrumentos escogidos.

No todos los gobiernos provinciales siguieron una política de austeridad en sus gastos acorde con lo que hacía la Nación. Así se observa —entre 1985 y 1986— un crecimiento de las erogaciones totales, impulsado sobre todo por las erogaciones corrientes. Cabe destacar que, entre esos años, se verifica un marcado crecimiento del empleo público provincial.

Así en el Cuadro 20 se observa que las erogaciones totales nacionales disminuyeron en alrededor de 7% del PBI entre 1992-1990 y 1980-1984 mientras que para igual período las provinciales crecieron en alrededor de 1.5%.

De alguna manera, el gobierno nacional a través de las mayores transferencias de recursos a las provincias fue convalidando lo actuado por éstas.

Si bien a partir de 1987 se observan sucesivos intentos del gobierno por introducir reformas estructurales al sector público, en el área de las empresas públicas (privatizaciones y mayor control), de la seguridad social y de la limitación de los gastos tributarios mediante una política de desregulación; los mismos no prosperan o sólo lo hacen parcialmente.

Cuadro 20
LAS EROGACIONES TOTALES
PRESUPUESTARIAS Y EXTRAPRESUPUESTARIAS

	EROGACIONES EN % DEL PBI			PARTICIPACION PROVINCIAS EN %
	TOTALES	NACION	PROVINC.	
1985	32.19	21.17	11.02	34.22
1986	31.51	19.37	12.14	38.52
1987	33.31	20.85	12.46	37.39
1988	29.85	18.70	11.15	37.35
1989	27.75	17.24	10.51	37.88
1990	25.32	14.67	10.65	42.05
1991	26.53	14.74	11.79	44.43
1992	26.69	15.19	11.50	43.08
1980\1984	31.78	22.13	9.65	30.38
1985\1989	30.92	19.47	11.45	37.04
1992\1990	26.18	14.87	11.31	43.20

FUENTE: Elaboración propia en base a "El gasto público consolidado". M. C. Vargas de Flood y M. M. Harriague.

La ausencia de una férrea decisión política al respecto, el firme rechazo de la oposición a cada uno de los cambios que se pretendía introducir, la resistencia de los grupos económicos cuyos intereses podían verse afectados y una respuesta tibia de la sociedad argentina a las propuesta de reforma, son factores que con distinta gravitación marcaron los sucesivos fracasos.

Es con el advenimiento del nuevo gobierno —en particular durante el actual Plan de Convertibilidad— que las reformas estructurales en el funcionamiento del sector público tienen cabida.

Si bien es cierto que los intentos del gobierno anterior, y las mismas experiencias inflacionarias, terminaron por erosionar la resistencia de la sociedad y de la misma dirigencia política; no es menos cierto que las actuales autoridades mostraron una determinación decisiva en la introducción de los cambios y en la celeridad que les impusieron.

La actual política nacional de gasto se estructura básicamente en el redimensionamiento de la Administración Nacional, en la transferencia de funciones del sector público al privado y a los gobiernos provinciales, y en la eliminación de gastos tributarios y subsidios.

La política salarial y de empleo, las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación económica y la redefinición de potestades entre los gobiernos provinciales y el nacional, constituyen ejes centrales de la actual política.

En este capítulo se abordan en forma sucinta algunas de estas temáticas. Así se analiza el proceso de contención del gasto a través de la caída de la inversión, la transferencia de gastos a las provincias y la relación financiera de éstas con la Nación, el impacto fiscal de la política de desregulación, la política de privatizaciones y, por último, la evolución de los gastos sociales.

La evaluación en profundidad de los costos finales —en términos de eficiencia y de equidad— de la política de gasto implementada excede el marco de este documento. Sin embargo, y cuando la disponibilidad de información lo posibilita, la descripción de las reformas introducidas se detiene en estos aspectos de relevante interés, incluyéndose un análisis del comportamiento de los gastos sociales.

1. La contención del gasto

a) *La Inversión Pública*

La política de contención del gasto en Argentina, en la década del ochenta, recurrió a los mecanismos clásicos de reducción de la inversión pública, cierta represión salarial y de haberes y postergación de pagos.

Los gastos de capital se redujeron a más de la mitad entre 1985 y 1992. Para 1993 se prevé una nueva caída que los ubicaría en menos de un 1.5% del PBI. La participación del sector público en el proceso de acumulación se reduce de más del 17% a menos del 9% entre 1985 y 1992. (Cuadro 21).

Cuadro 21
LOS GASTOS DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO

	NACIONAL		SECTOR PUBLICO		INVERSION	
	En % PBI	1985=100	En % PBI	1985=100	INTERNA TOTAL	PARTICIP. PUBLICA
1985	2.5	100.0	3.0	100.0	17.6	17.8
1986	2.4	96.7	3.2	106.6	17.5	18.2
1987	2.8	114.5	3.6	120.5	19.6	18.4
1988	2.4	97.6	3.2	106.9	18.6	17.2
1989	2.1	86.4	2.7	91.9	15.5	17.7
1990	1.4	57.7	1.9	63.3	14.0	13.5
1991	1.0	40.7	1.5	48.8	14.6	10.0
1992	1.0	40.7	1.4	48.2	16.7	8.6
1980-1984	3.4	139.3			22.1	15.5
1985-1989	2.4	99.0	3.1	105.2	17.8	17.7
1990-1992	1.1	46.4	1.6	53.3	15.1	10.7

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del B.C.R.A., Presupuestos de la Nación y M. C. Vargas de Flood, op. cit.

La contracara de este proceso es el creciente deterioro de la infraestructura económica y social. El hecho de que este deterioro tenga lugar conjuntamente con un fenómeno de caída de la inversión del sector privado, y que —a la vez— su punto de arranque sea de niveles reducidos de inversión explica el por qué la mayoría de los servicios públicos entró en faz crítica. Tal como se observa en el Cuadro 22, los gastos en infraestructura de Transporte y Comunicaciones son los que más cayeron en relación a los demás gastos en infraestructura económica.

Cuadro 22
GASTOS EN INFRAESTRUCTURA ECONOMICA
(en % PBI)

	ENERGIA	TRANSP.	COMUNIC.	OTROS	TOTAL
1985	2.82	2.28	0.29	1.86	7.25
1986	2.38	1.93	0.40	1.66	6.37
1987	2.99	2.11	0.59	1.44	7.13
1988	2.64	1.92	1.19	1.29	7.05
1989	2.69	1.44	0.50	1.35	5.97
1990	1.79	1.07	0.13	1.06	4.05
1991	1.29	0.94	0.04	1.10	3.37
1992	1.34	0.63	0.05	0.91	2.94
1980\1984	3.17	2.20	0.47	1.71	7.55
1985\1989	2.70	1.93	0.60	1.52	6.75
1990\1992	1.47	0.88	0.07	1.02	3.45

Los gastos en infraestructura incluyen gastos corrientes y de capital.
FUENTE: Idem Cuadro 20.

En cuanto a la evolución de la inversión pública nacional por destinatario (Cuadro 23), coincidentemente con el advenimiento de los gobiernos democráticos, se observa una pronunciada caída en los gastos de defensa y seguridad. Se estima que el monto de los mismos alcanzará a sólo un décimo del monto promedio del período 1971-1975. La inversión en sectores sociales, por su parte, se mantendría en los niveles reducidos de la década del ochenta.

Los costos de eficiencia económica y equidad —derivados de esta ausencia de mantenimiento adecuado de la infraestructura pública— son ciertamente elevados y plantean restricciones a la posibilidad de disminuir el nivel de gasto global, en particular en los sectores sociales y económicos no transferibles al sector privado.

En efecto, es factible pensar que los gastos corrientes disminuyan gracias a una mejora en la eficiencia pero toda ganancia debería derivarse a un crecimiento de la inversión pública.

b) *Los gastos en personal*

La evolución de los gastos en personal es muy disímil según la jurisdicción de que se trate. En efecto, mientras que las empresas y bancos muestran una clara tendencia descendente a partir de 1989, la serie presenta mayor erraticidad en la administración nacional y es creciente en el caso provincial. (Cuadro 24)

Cuadro 23
LA INVERSION PUBLICA NACIONAL POR DESTINATARIO
(Indices 1971-1975=100)

	ADMINIST. GENERAL	DEFENSA Y SEGURIDAD	SECTORES SOCIALES	SECTORES ECONOMICOS	TOTAL
1971\1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976\1980	100.0	221.6	95.0	199.1	126.1
1980	107.1	171.1	78.9	180.9	111.2
1983	107.0	114.8	48.2	156.8	91.5
1985	47.1	20.2	37.4	131.1	68.4
1993*	390.4	10.0	51.8	55.1	37.8

* Presupuesto 1993.

FUENTE: Elaboración propia en base a Carciofi "La Desarticulación de pacto fiscal" y Presupuestos Nacionales.

Cuadro 24
LOS GASTOS EN PERSONAL
(Indices 1985=100)

	ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS Y BANCOS	PROVINC. Y MUNIC.	TOTAL
1985	100.0	100.0	100.0	100.0
1986	90.9	107.0	112.6	104.0
1987	98.5	109.4	121.1	110.7
1988	94.6	94.9	110.7	101.5
1989	74.9	103.2	94.3	89.8
1990	78.7	87.1	102.4	90.8
1991	95.2	79.4	122.2	103.0
1992	87.4	60.7	134.7	101.2
1980-1984	113.0	103.8	95.4	103.3
1985-1989	91.8	102.9	107.7	101.2
1990-1992	87.1	75.7	119.8	98.3

FUENTE: Idem Cuadro 23.

Desde una perspectiva de más largo plazo, se observa una caída de los gastos en personal de la Administración Nacional. Mientras que en el segundo quinquenio del ochenta, esta caída se apoyó en la represión salarial, a partir de 1990 ella estaría inducida por una fuerte reducción del personal de más de 300.000 personas. Esta disminución del empleo obedece a una reestructuración de la Administración Nacional, a la implementación de sucesivos retiros voluntarios, a la política de desregulación que se tradujo en la supresión de varios organismos y a la transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias.

La reducción del empleo en la administración nacional —en un 50%— se vio acompañado por una menor disminución de los gastos en personal; lo que estaría indicando que en 1992-1993 las remuneraciones totales medias son más elevadas que en el quinquenio anterior. Ello responde a un proceso de rejerarquización salarial e instrumentación de la carrera administrativa, que habría reestablecido la pirámide salarial. Este proceso, sin embargo, habría sido disparejo para las distintas categorías de los trabajadores. Así la remuneración media de una jurisdicción como el Poder Judicial se ubicaría—según las cifras presupuestarias para el año 1993— en US\$ 1.290, en tanto que para los trabajadores de salud sólo alcanzaría los US\$ 634.

En el caso de las empresas públicas, la reducción en el empleo —más de un 50%, 200.000 personas— también fue superior a la de los gastos en personal. En este proceso, las privatizaciones implicaron la disminución de 120.000 personas.

La expansión del empleo entre 1993 y 1985 en total unas 500.000 personas y, a la vez, de los gastos en personal en las provincias neutralizó la tendencia inversa presentada por la Administración Nacional y empresas. Cabe destacar que la transferencia de servicios de la Nación a las provincias sólo permitiría explicar un crecimiento de la dotación de personal de alrededor de 150.000 personas (Cuadro 25).

2. Gastos provinciales, transferencias y la relación Nación-Provincias

La evolución de las cuentas públicas provinciales difieren de las de la Administración Nacional. En efecto, si bien los gastos de capital experimentaron igual contracción que la inversión pública nacional; los gastos en personal, como ya se señalara, se expandieron fuertemente, producto de un crecimiento del empleo público (Cuadro 25).

Entre 1985 y 1988 se produjo un crecimiento de las erogaciones totales, sin que el aumento de los recursos provinciales y nacionales logre cubrir esa mayor expansión; produciéndose entonces un aumento en las necesidades de financiamiento provinciales. (Cuadro 27).

Entre 1985 y 1987 la relación financiera entre las provincias y la Nación no contó con un marco legal dentro del cual circunscribirse, siendo esta carencia suplida por un acuerdo entre las provincias y la Nación. La Ley de Coparticipación Nacional (Ley 20.221) por la cual correspondía un 48.5% de los recursos coparticipados a las provincias

había caducado en 1984. Desde entonces se habían sucedido acuerdos parciales con las provincias, los que de hecho se tradujeron en la convalidación de los mayores déficit provinciales.

Cuadro 25
EL EMPLEO PUBLICO
(En miles de personas)

	ADMINIST NACIONAL	EMPRESAS Y BCOS.	PROVINC. Y MUNIC.	TOTAL
1985	638	351	838	1826
1986	650	342	896	1889
1987	662	339	926	1927
1993*	329	126	1350	1805

* Presupuesto 1993.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la ANSeS, Ministerio del Interior, Presupuestos Nacionales y Carciofi op. cit.

Cuadro 26
LA DISPERSION SALARIAL EN LA ADMINISTRACION NACIONAL
(En índices salario promedio 1993=1)

JURISDICCION	EN RELACION AL PROMEDIO
MINIST.DE EXTER.Y CULTO	4.59
PODER JUDICIAL	1.38
PRESIDENCIA	1.18
JUSTICIA	1.06
EDUCACION	0.97
PODER LEGISLATIVO	0.90
DEFENSA	0.93
MINISTERIO DEL INTERIOR	0.83
TRABAJO	0.80
OBRAS Y SVS. PUBLICOS	0.76
SALUD Y ACCION SOCIAL	0.68

FUENTE: Presupuesto año 1993.

En 1988 se sancionó la actual Ley de Coparticipación que estableció la participación de las provincias en un máximo guarismo histórico de 56.66% (Ley 23.548). Los recursos coparticipados en el período 1988-1990 disminuyeron.

A partir de 1991, los recursos provinciales retomaron su curso ascendente, tanto los de origen nacional como provinciales. Sobre los primeros cabe mencionar la fuerte disminución de los recursos con asignación específica, debido a la política de

redimensionamiento y reordenamiento de los gastos nacionales. Así la participación de la coparticipación en los recursos de origen nacional se elevó entre 1985 y 1992 en 10 puntos porcentuales (del 65% al 75%. Cuadro 27). Este movimiento contrapuesto entre los recursos nacionales de rentas generales y los de asignación específica —aunado a un aumento importante de los recursos provinciales—, determinó que la participación entre éstos y los recursos totales provinciales se mantuviera relativamente estable.

Cuadro 27
RELACIONES FINANCIERAS PROVINCIALES EN %

	REC.DISPON/ GASTOS CRTES	REC NAC/ REC.TOT.	REC. COPAR./ REC.NAC	GASTOS CRTES/ EROG TOTALES
1985	100.2	67.0	64.9	79.2
1986	102.9	66.0	60.5	76.6
1987	94.5	69.9	55.4	74.8
1988	90.9	69.3	57.6	78.9
1989	95.4	70.9	66.2	83.7
1990	90.1	65.5	68.6	83.8
1991	96.4	68.8	74.3	86.5
1992	102.2	65.0	75.7	87.0

FUENTE: Presupuesto 1993.

Cuadro 28
EVOLUCION INGRESOS Y EGRESOS PROVINCIALES
(En índices 1985=100)

	RECURSOS TOTALES	RECURSOS NACION	RECURSOS PCIAL.	RECURSOS COPARTIC
1985	100.0	100.0	100.0	100.0
1986	122.1	120.3	125.7	112.2
1987	123.0	128.3	112.4	109.5
1988	105.6	109.2	98.4	96.9
1989	90.6	95.7	80.1	97.7
1990	91.5	89.3	95.8	94.4
1991	116.1	119.2	110.0	136.5
1992	134.8	130.8	142.9	152.5

FUENTE: Presupuesto 1993.

Los mayores recursos se destinaron a financiar el crecimiento en las erogaciones de personal. Si bien en 1992 se dispuso una importante transferencia de servicios educativos y de sanidad —estimada en más de 1.200 millones de pesos y 136.000 agentes—; la misma habría sido, en principio, insuficiente para explicar el aumento de los gastos corrientes.

La aparente ausencia de una política de ajuste fiscal en las provincias, motivó al gobierno nacional a impulsar a través de un préstamo del BID-Banco Mundial programas de saneamiento de las economías provinciales con un fuerte énfasis en la administración tributaria.

La profundización de las causas determinantes de los desequilibrios fiscales en las provincias, ciertamente escapa a este documento, ya que exige el conocimiento de la realidad económica de cada provincia. Pero no caben dudas que el tema de las potestades tributarias y de gastos entre las provincias y la Nación constituirán un eje central de la política económica en curso.

3. Los gastos tributarios y la desregulación

El uso de diversos mecanismos promocionales cobró particular vigor en la Argentina al inicio de la década del ochenta. Estos regímenes especiales disponían desde subsidios explícitos a exenciones impositivas o tratamientos crediticios especiales. En algunos casos también se preveían impuestos menores con asignación específica. En general, respetaban un criterio de promoción regional o sectorial; pero la ausencia de coordinación entre los mismos generaba su superposición e incluso contradicción entre objetivos e instrumentos.

Entre los mecanismos promocionales se destacaba por su envergadura la promoción industrial, que preveía exenciones en compras y ventas del impuesto al valor agregado. A partir de 1985 y hasta 1992 se implementaron medidas cada vez más restrictivas en relación a la promoción industrial.

En 1987 el costo fiscal teórico estimado total de la promoción ascendió a más de US\$ 2.800 millones. (Alrededor de 1.5% del PBI). La incidencia que los costos de la promoción comenzó a tener en las cuentas públicas impulsó la revisión temprana desde las esferas gubernamentales de dichos sistemas.

Los esfuerzos oficiales por limitar los beneficios promocionales no fructificaron en forma inmediata, dado que tanto la dirigencia política como la sociedad argentina, vinculaba en forma directa estos regímenes con las posibilidades de crecimiento.

A pesar de las resistencias, desde 1986 a la fecha —y con mayor intensidad en 1991— se ha avanzado progresivamente en la limitación de los beneficios promocionales.

De la explicitación en el Presupuesto Nacional de los costos fiscales teóricos de la promoción industrial en 1986, se pasó a la suspensión de nuevos beneficios promocionales en 1988 y a la instrumentación —en 1992— de los ya otorgados a través de Bonos de Crédito Fiscal.

Paralelamente, la desregulación de la economía encarada por el gobierno, desde 1989, ha generado una disminución significativa de los gastos tributarios asociados a diversos regímenes promocionales y mecanismos regulatorios.

El proceso desregulatorio encarado fue amplio y comprendió un gran espectro de actividades. Se dispuso la liberación de los precios del sector privado, a la vez que comenzó un proceso de apertura externa con un reordenamiento de la estructura arancelaria y la eliminación de prohibiciones de importación y de los regímenes de consulta previa.

En 1990 se dispuso la desregulación del mercado de combustibles y la iniciación de un proceso de privatización por medio de la concesión de áreas petrolíferas.

Cuadro 29
LAS FINANZAS PROVINCIALES
(En millones de \$ de 1992)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
RECURSOS PROVINCIALES	4316	5424	4850	4245	3455	4135	4746	6167
Tributarios	3509	4257	3883	3390	2599	3192	3932	5340
Otros	807	1167	967	855	856	943	814	827
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL RG	6848	8163	8220	7683	7375	6470	9096	10089
Coparticipación Federal	5693	6386	6232	5516	5560	5372	7769	8682
Fondo ATN	154	493	656	92	157	78	130	118
Regalías	967	1236	996	1153	716	675	527	464
Otros	34	48	336	922	942	345	670	825
RECURSOS ORIGEN NACIONAL RA	1924	2388	3033	1896	1024	1365	1356	1387
FONAVI	853	1118	1709	1071	703	925	893	829
Copart. Vial	566	599	521	564	197	142	95	235
Otros	505	671	803	261	124	298	368	323
RECURSOS TOTALES	13088	15975	16103	13824	11854	11970	15198	17643
EROGACIONES CORRIENTES	11137	13198	13832	13122	11352	11773	14361	15911
Personal y Transf p/salarios	9000	10169	10899	10480	9011	9773	11805	13311
Otros	2137	3029	2933	2642	2341	2000	2556	2600
EROGACIONES DE CAPITAL	996	1633	1631	1617	1185	904	956	997
Trabajos Públicos	652	1066	1205	1300	940	651	719	671
Otros	344	567	426	317	245	253	237	326
TRABAJOS PUBLICOS	1924	2388	3033	1896	1024	1365	1356	1387
EROGACIONES TOTALES	14057	17220	18496	16634	13562	14041	16596	18295
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	969	1245	2393	2810	1708	2071	1398	652
Anticipos Impositivos	0	0	0	0	875	322	180	73
Aportes Especiales	0	0	0	0	0	0	0	14

FUENTE: Presupuesto 1993.

A fines de 1991 se adoptaron medidas en el relación al mercado interno de bienes y servicios, comercio exterior, al mercado de capitales y en lo que respecta al mercado de productos regionales y de industrias de capital intensivo.

Se liberó el funcionamiento de los mercados mayoristas de productos frescos y en cuanto al comercio minorista se suprimieron restricciones a su desarrollo (vinculadas

a limitaciones en los horarios de atención). Se introdujo la competencia en los mercados de servicios profesionales que estaban sujetos a complejas regulaciones.

Cuadro 30
LOS COSTOS FISCALES DE LA PROMOCION - AÑO 1987

CONCEPTO	MILLONES DE US\$
INDUSTRIAL Y REGIONAL	1345
PROMOCION EXPORTACIONES	431
TIERRA DEL FUEGO	345
AZUCAR	259
COMBUSTIBLES	119
TABACO	102
ALCONAFTA	80
AVALES EMPRESAS PRIVADAS	63
PROVEEDORES DEL ESTADO	37
INDUSTRIA NAVAL	19
MINERIA	18
FORESTACION	14
YERBA MATE	1
TOTAL	2833

FUENTE: "Regulación de actividades económicas y financieras". Instituto Di Tella.

En cuanto al comercio exterior se derogaron todas las restricciones cuantitativas, permisos, autorizaciones y trámites previos para la exportación de bienes y servicios. Se suprimieron también las restricciones cuantitativas a las importaciones, con excepción del régimen automotriz. Sólo la importación de medicamentos y alimentos quedó sujeta a un control previo exclusivamente sanitario.

La flexibilización del mercado de capitales también fue encarada con diversas medidas tales como la eliminación de los márgenes de intermediación de los agentes bursátiles y con la simplificación de requisitos para la emisión de nuevos activos financieros.

Se disolvieron diez organismos regulatorios, facilitando la reconversión de sectores tradicionalmente protegidos y regulados (cultivos regionales, industrias de capital intensivo). Al mismo tiempo se dejaron sin efecto impuestos y contribuciones obligatorias que gravaban las actividades reguladas.

En forma posterior esta política fue profundizada con medidas desregulatorias del mercado del seguro, de las inversiones extranjeras, del transporte de pasajeros y del mercado de productos farmacéuticos.

Esta amplia desregulación de la actividad económica interna, que acabó con la mayoría de los regímenes promocionales, implicó —como ya se señalara— una significativa disminución de los gastos tributarios asociados.

En efecto de los regímenes citados en el Cuadro 30, sólo está vigente el de Tierra del Fuego.

Cabe señalar que no se previeron mecanismos presupuestarios explícitos de recomposición gradual de los sectores afectados. Así como la eliminación de regímenes de fomento se tradujo ciertamente en mayores niveles de eficiencia económica; en términos de equidad los resultados serían inversos.

Cuadro 31
LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIONES ANUAL
(En millones de US\$)

	EFECTIV NOMINAL	TITULOS EQUIV EFECT	TITULOS
1990	890.5	6741.1	0.0
1991	1832.2	12.0	0.0
1992	2653.0	42.5	2690.1

FUENTE: Ministerio de Economía.

4. Las privatizaciones y la venta de activos

La política de contención del gasto desarrollada por la Administración Central no tuvo idéntico correlato en las empresas públicas. Su comportamiento, alejado de criterios estrictos de racionalidad económica, escapaba de la égida de control del poder central. Éste a su vez utilizaba las tarifas públicas como instrumento privilegiado de la política de estabilización, sin considerar las distorsiones que ello podía generar en la asignación de recursos y en el comportamiento de los consumidores.

Por otro lado, la ineficiencia manifiesta en la prestación de los servicios de muchas de ellas —producto también de la ausencia de inversión— acarreaba sobrecostos a las empresas privadas productivas. Por esta razón comenzó a visualizarse la transferencia de las empresas públicas como un mecanismo para dotar de mayor competitividad a la industria.

A partir de 1988 tuvieron lugar sucesivos intentos por disminuir las transferencias del Tesoro a las empresas públicas y por crear las condiciones para su traspaso al sector privado.

Luego de las experiencias hiperinflacionarias, las privatizaciones de empresas públicas tomó un auge inédito. Así, en menos de tres años se transfirieron al sector privado algunas de las más importantes: telecomunicaciones, aerolíneas, gas, ferrocarriles, etc. En 1993 se encara la privatización de la empresa petrolera estatal.

El diagnóstico predominante era que, a través de estas transferencias se lograría una mejora en el equilibrio fiscal —mediante la eliminación del déficit y caída de la

deuda—, una mejora de eficiencia en todo el circuito económico por la minimización de los costos y un mayor crecimiento, se reduciría el "crowding-out" y se expandiría el financiamiento para el sector privado.

Cuadro 32
LAS PRIVATIZACIONES EN ARGENTINA MILLONES DE US\$
1990-1993

CONCEPTO	TIPO DE TRANSF.	PORCENTAJE	FECHA	INGRESO EFECTIVO	TITULOS DEUDA		EMPLEO
					Nominal	Efectivo	
ENTEL	VENTA	60%	1990	214			
ENTEL		30 TELEFONICA	1991	830			
ENTEL		30% TELECOM	1992	1227			
ENTEL				2271	5000		32973
AEROLINEAS	VENTA	85% luego 57%	1990	260	1610		7334
PETROQUIMICAS	VENTA	30% de Varias	1990	46	131		2000
PETROQUIMICAS		39% Rio Tercero	1992	7			285
PETROQUIMICAS				53	131		
YPF	ASOCIACION	55% A 70%	1991	858			
YPF	VENTA	mas del 70% Emps.	1992	529			
YPF			1993	122			
YPF			1509				28000
AREAS PETROLERAS	CONCESION		1990	257			
AREAS PETROLERAS			1991	141			
AREAS PETROLERAS			1992	67			
AREAS PETROLERAS				464			
CAMINOS	CONCESION		1990	100 ANUAL			
FERROCARRILES	CONCESION	5287 KM	1991	155			
FERROCARRILES		18046 KM	1992				25100
SEGBA	VENTA	entre 51% y 90%	1992	281		1013	16624
AGUA Y ENERGIA	VENTA	entre 60% y 90%	1992	37		136	
AGUA Y ENERGIA		entre 88% a 90%	1993	12		69	
AGUA Y ENERGIA				50		205	
GAS DEL ESTADO	VENTA	entre 60% y 90%	1992	300		1541	9282
OBRAS SANITARIAS	CONCESION		1992				7700
EMPRESAS VARIAS	VENTA		1991	60			
EMPRESAS VARIAS			1992	144	42		
EMPRESAS VARIAS			1993	13		4	
EMPRESAS VARIAS				217	42	4	1020
HIPODROMO	CONCESION	30%	1992	62			
HOTEL LLAO LLAO	VENTA		1991	4	12		
CANALES DE TELEV. Y RADIO	CONCESION		1990	14			

Cuadro 33
LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIONES
(Por empresa)

	EFECTIVO	TITULOS NOMINAL	TITULOS EQ.EFECT	EMPLEO
ENTEL	2271	5000		32973
YPF	1509			28000
AREAS PETROLERAS	464			
GAS DEL ESTADO	300		1541	9282
SEGBA	281		1013	16624
AEROLINEAS	260	1610		7334
EMPRESAS VARIAS	217	42	4	1020
HIPODROMO	62			
PETROQUIMICAS	53	131		2285
AGUA Y ENERGIA	50		205	
TELEVISION Y RADIO	14			
HOTEL LLAO LLAO	4	12		
CAMINOS	100 ANUAL			
FERROCARRILES				25100
OBRAS SANITARIAS				7700

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA. INFORME ECONOMICO. SEGUNDO TRIMESTRE DE 1992.

El proceso de privatización permitió al sector público un mayor desahogo financiero. Los ingresos por privatizaciones ascendieron a casi un 1.0% del PBI anual. El empleo público se redujo en alrededor de 200.000 personas por efecto propio de las privatizaciones y 50.000 por redimensionamiento (Cuadros 32 y 33).

Las críticas que, en relación a este proceso, formulan los especialistas se refieren a que la preeminencia de objetivos de financiamiento de corto plazo determinó pérdidas en términos del valor de los activos realizados. A ello habría contribuido la ausencia de un proceso de saneamiento previo de las empresas y a desprolijidades en las licitaciones. Estas falencias fueron sustituidas por ajustes previos de precios y tarifas y por la ausencia de marcos regulatorios adecuados.

El impacto que, desde una perspectiva de mediano plazo sobre el equilibrio fiscal y el externo, las mismas habrían tenido es motivo de controversias.

El impacto sobre la distribución del ingreso habría sido desde una óptica parcial negativo.

5. Los gastos sociales

Los gastos sociales en su definición amplia¹² se habrían mantenido relativamente estables en el período 1985-1992 en 16.3% del PBI, significando ello un crecimiento respecto al quinquenio anterior de 1.5% del PBI (Cuadro 34).

Este crecimiento se registra con exclusividad a nivel provincial, ya que los gastos sociales de la Administración Nacional habrían registrado una leve caída.

Este disímil comportamiento desembocó en un aumento significativo de la participación de las provincias en dicho gasto (de 38% en 1980-1984 a 46% en 1990-1992 Cuadro 35).

Cuadro 34
LOS GASTOS POR FINALIDAD
TOTALES DEL SECTOR PUBLICO
(En % PBI)

	Funcion. Estado	Gastos Sociales	Infraestr. Econom.	Deuda	TOTAL
1985	4.63	16.20	7.25	4.10	32.19
1986	5.14	17.13	6.37	2.88	31.51
1987	5.27	18.20	7.13	2.71	33.31
1988	4.87	15.73	7.05	2.21	29.85
1989	4.71	14.11	5.97	2.96	27.75
1990	4.26	15.54	4.05	1.47	25.32
1991	4.86	16.37	3.37	1.93	26.53
1992	4.82	16.84	2.94	2.09	26.69
1980-1984	5.24	14.59	7.55	4.40	31.78
1985-1989	4.92	16.27	6.75	2.97	30.92
1990-1992	4.65	16.25	3.45	1.83	26.18

FUENTE: Idem Cuadro 20.

Cuadro 35
LA PARTICIPACION DE LAS PROVINCIAS EN LOS GASTOS
(En %)

	Funcion. Estado	Gastos Sociales	Infraestr. Econom.	Deuda	TOTAL
1985	46.86	42.38	26.26	1.82	34.00
1986	50.58	44.68	28.86	1.81	38.52
1987	47.26	44.23	26.01	2.19	37.39
1988	46.59	44.92	22.57	10.22	37.35
1989	47.24	46.42	23.78	10.67	37.88
1990	51.40	45.31	33.09	5.10	42.05
1991	52.87	46.70	43.10	6.30	44.43
1992	47.90	46.53	42.07	5.50	43.08
1980-1984	42.10	37.62	21.05	8.38	30.38
1985-1989	47.74	44.47	25.49	4.90	37.04
1990-1992	50.70	46.20	38.89	5.67	43.20

FUENTE: Idem Cuadro 20.

Estos porcentajes pasan para iguales períodos de 49% a 63% si se excluyen los gastos de seguridad social. Los gastos en educación y salud provinciales representan, luego de la transferencia, un 77% y un 53% de los gastos totales respectivamente (Cuadro 36).

Cuadro 36
LA PARTICIPACION DE LAS PCIAS EN LOS GASTOS SOCIALES
(En %)

	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA	BIENESTAR	PREVISION	TRABAJO	OTROS	GASTOS S/PREV	GASTOS TOTALES
1985	59.3	49.6	83.0	41.3	22.5	0.0	100.0	54.5	42.4
1986	63.3	50.0	86.3	59.8	23.1	0.0	100.0	56.9	44.7
1987	62.4	47.1	92.0	58.0	22.2	0.0	100.0	56.8	44.2
1988	60.7	46.0	92.1	62.9	23.6	0.0	100.0	56.9	44.9
1989	63.8	47.3	92.6	50.0	23.7	0.0	100.0	57.0	46.4
1990	62.8	46.2	93.9	79.7	24.0	0.0	100.0	59.0	45.3
1991	66.4	49.6	93.0	88.5	24.0	0.0	100.0	61.7	46.7
1992	77.1	53.2	92.3	95.8	20.7	0.0	100.0	67.7	46.5
1980-1984	54.0	40.8	84.8	46.6	18.5	0.0	100.0	48.9	37.6
1985-1989	61.9	48.0	89.2	54.4	23.0	0.0	100.0	56.4	44.5
1992-1990	68.8	49.7	93.1	88.0	22.9	0.0	100.0	62.8	46.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Vargas de Flood M. C. op. cit.

Cuadro 37
LOS GASTOS SOCIALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(En % del PBI)

	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA	BIENESTAR	PREVISION	TRABAJO	OTROS	GASTOS S/PREV	GASTOS TOTALES
1985	1.4	1.9	0.1	0.5	4.8	0.6	0.0	4.6	9.3
1986	1.4	2.0	0.1	0.3	4.8	0.9	0.0	4.7	9.5
1987	1.6	2.2	0.1	0.4	5.2	0.8	0.0	5.0	10.2
1988	1.4	2.1	0.0	0.3	4.3	0.5	0.0	4.4	8.7
1989	1.2	1.9	0.0	0.4	3.4	0.5	0.0	4.1	7.6
1990	1.2	2.0	0.0	0.1	4.6	0.5	0.0	3.9	8.5
1991	1.1	1.9	0.0	0.1	4.9	0.6	0.0	3.8	8.7
1992	0.8	1.6	0.0	0.0	6.0	0.5	0.0	3.0	9.0
1980-1984	1.4	2.1	0.1	0.3	4.4	0.8	0.0	4.7	9.1
1985-1989	1.4	2.0	0.1	0.4	4.5	0.7	0.0	4.6	9.0
1990-1992	1.0	1.8	0.0	0.1	5.2	0.5	0.0	3.5	8.7

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Vargas de Flood M. C. op. cit.

Cuadro 38
LOS GASTOS SOCIALES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES
(En % del PBI)

	EDUCACION	SALUD	VIVIENDA	BIENESTAR	PREVISION	TRABAJO	OTROS	GASTOS S/PREV	GASTOS TOTALES
1985	2.1	1.9	0.5	0.3	1.4	0.0	0.6	5.5	6.9
1986	2.4	2.0	0.7	0.5	1.4	0.0	0.7	6.2	7.7
1987	2.6	2.0	0.8	0.5	1.5	0.0	0.7	6.6	8.0
1988	2.2	1.8	0.6	0.5	1.3	0.0	0.6	5.7	7.1
1989	2.1	1.8	0.5	0.4	1.1	0.0	0.7	5.5	6.6
1990	2.1	1.7	0.6	0.4	1.5	0.0	0.7	5.6	7.0
1991	2.2	1.9	0.6	0.5	1.6	0.0	0.9	6.1	7.6
1992	2.6	1.8	0.5	0.6	1.6	0.0	0.8	6.2	7.8
1980-1984	1.7	1.5	0.6	0.2	1.0	0.0	0.5	4.5	5.5
1985-1989	2.3	1.9	0.6	0.5	1.3	0.0	0.7	5.9	7.2
1990-1992	2.3	1.8	0.6	0.5	1.5	0.0	0.8	6.0	7.5

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Vargas de Flood M. C. op. cit.

La estabilidad de los gastos sociales en la jurisdicción nacional esconde dos movimientos contrapuestos; por un lado una marcada caída —en casi un 50%— de todos los gastos sociales con exclusión de los de seguridad social, y por otro lado un significativo crecimiento de estos últimos (Cuadro 37).

A nivel provincial, la expansión de los gastos sociales se debe fundamentalmente al crecimiento de los gastos en educación, salud, programas asistenciales y en seguridad social. Merece destacarse que, a la vez, este aumento está explicado por el de los gastos corrientes, derivado del mayor nivel de empleo provincial (Cuadro 38).

En síntesis, la evolución que han tenido los gastos sociales en nuestro país permite señalar las siguientes conclusiones: i) un marcado deterioro de la infraestructura general en la prestación de los servicios educativos y de salud, ii) un deterioro en la eficiencia de su prestación, habida cuenta de que la estabilidad de alguno de ellos sólo responde a la expansión del empleo que contrarresta la caída de otros gastos y que no existe una política clara en materia de educación y salud, iii) una mayor participación de las provincias en los gastos, iv) un pronunciado crecimiento de los gastos de seguridad social.

Sobre este último aspecto, el aumento de los egresos totales de la seguridad social se manifiesta tanto en las jubilaciones y pensiones, como en los restantes egresos vinculados a la asistencia de jubilados y pensionados.

Cuadro 39
LOS EGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

	EN MILLONES DE \$ DE 1992			INDICE 1985=100		
	EGRESOS TOTALES	JUBILAC Y PENS	OTROS EGRESOS	EGRESOS TOTALES	JUBILAC Y PENS	OTROS EGRESOS
1985	8181.9	6627.6	1554.3	100	100	100
1986	9206.5	7128.9	2077.6	113	108	134
1987	8642.7	6686.9	1955.8	106	101	126
1988	8364.9	6147.2	2217.7	102	93	143
1989	6188.2	4342.8	1845.4	76	66	119
1990	8597.8	6222.2	2375.6	105	94	153
1991	10151.5	7234.4	2917.1	124	109	188
1992	12705.9	9143.0	3562.9	155	138	229

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social y del Ministerio de Economía.

Entre 1985 y 1992 podrían diferenciarse claramente dos subperíodos. El primero, entre 1985 y 1989, en el que las jubilaciones y pensiones cayeron en alrededor de un 30%, y los restantes egresos crecieron en 19%.

A partir de 1989—segundo subperíodo—se observó una permanente recuperación de los gastos en jubilaciones y pensiones, y un crecimiento de las demás erogaciones.

La recuperación señalada superaría el 100%; ubicándose los egresos por jubilaciones y pensiones por encima de los de 1985.

En todo el período 1985-1992 se observa una tendencia creciente ininterrumpida de la cantidad de beneficios pagados en alrededor del 3% anual. La población potencialmente jubilable habría crecido a razón de 1.5% anual. La diferencia en las tasas de expansión estaría indicando la presencia de filtraciones importantes en el sistema, y/o la superposición de beneficios en más de un beneficiario.

Cuadro 40
EVOLUCION BENEFICIOS Y HABERES MEDIOS

	BENEFICIOS EN MILES	HABER \$ DE 1992	INDICE 1985=100	
			BENEFIC.	HABER
1985	2728	186.9	100	100
1986	2811	195.1	103	104
1987	2859	179.9	105	96
1988	2922	161.8	107	87
1989	2984	111.9	109	60
1990	3109	154.0	114	82
1991	3174	175.3	116	94
1992	3279	214.5	120	115

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social y del Ministerio de Economía.

El haber medio resultante del cociente entre egresos por jubilaciones y cantidad de beneficios, presenta igual comportamiento que el descrito para los egresos: caída del 14% de 1989 a 1985 y marcada recuperación posterior (Cuadro 40). Este crecimiento se atemperaría si en lugar de los haberes medios de bolsillo se consideraran los devengados.

Es necesario mencionar que, a pesar del aumento del haber medio, un porcentaje relativamente alto de la población pasiva estaría percibiendo haberes por debajo de la línea de pobreza.

La recuperación de los haberes medios habría, en principio, favorecido más a aquellos beneficiarios que percibían más altos beneficios, debido a que la política de haberes implementada respondió más a la necesidad de cumplimentar las disposiciones legales referidas a la relación haber/salario que a una política distributiva selectiva.

El crecimiento de los gastos de seguridad social no fue acompañado por un aumento equivalente de los ingresos genuinos, profundizándose la crisis del sistema. Como parte de una respuesta a esta crisis, el gobierno propuso una reforma global con la intención de sustituir el régimen de reparto por uno mixto. Sin embargo este intento ha sido frustrado en reiteradas oportunidades por la oposición e incluso por algunos sectores del partido oficial.

El comportamiento descrito de los gastos y las políticas de educación y salud encaradas habrían sido claramente insuficiente para paliar el aumento de la pobreza verificado en el período en cuestión. En efecto, cualquiera sea la definición metodológica adoptada la pobreza presentaría en la década del ochenta, una tendencia creciente.

Cuadro 41
EL PORCENTAJE DE HOGARES POBRES EN EL GRAN BUENOS AIRES

AÑOS	METODOS ALTERNATIVOS DE MEDICION		
	IPA	LP FACTOR CONSTANTE	LP FACTOR AJUSTADO
1974	7.3	-	-
1980	10.6	-	-
1985	24.9	-	-
1988	32.4	33.4	32.9
1989	-	38.6	38.0
1990	-	35.7	39.3
1991	-	22.1	25.1

IPA= Investigación de la Pobreza en Argentina. (Coeficiente de Engel 2.07)

LP Factor Constante= Línea de Pobreza c/concepto de adulto equivalente y coeficiente de Engel fijo.

LP Factor Ajustado= Línea de Pobreza c/concepto de adulto equivalente y coeficiente de Engel variable.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Beccaria y Minujin e INDEC, opus cit.

Los guarismos más altos de pobreza se verificaron en pleno proceso hiperinflacionario.

Las cifras actuales marcan una mejora respecto a dichos momentos, pero son aún muy elevadas respecto a la década pasada. La relativa estabilidad y composición de los gastos sociales actuales no parece destinada a revertir tal situación.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Argentina ha encarado a partir de 1990 una profunda reforma fiscal. La misma abarca tanto la política de ingresos como la de gastos y toca cuestiones fundamentales como las privatizaciones, el rol regulador del Estado y las relaciones entre las Provincias y la Nación.

El hecho de que esta reforma recién tenga cabida luego de diversos intentos fallidos de estabilización de la economía y de dos crisis hiperinflacionarias, puede ser interpretado como una falencia —o un deber postergado— de los esquemas previos de política económica; o bien como el resultado de los cambios que en la misma sociedad argentina fueron generando los sucesivos fracasos, y en particular, la vivencia de los procesos hiperinflacionarios.

Según esta última interpretación, a la que las autoras por cierto adhieren, las prioridades sociales mutaron; la estabilidad se privilegió al crecimiento y la eficiencia económica a la de justicia social. Así la sociedad argentina pasó de un claro rechazo a la transferencias de las empresas públicas a la aceptación incondicionada de la política de privatizaciones; de una demanda de beneficios sociales de carácter universal a una menor sensibilidad social.

Esta mutación creó las condiciones para una reforma fiscal dentro de un gobierno democrático y las nuevas autoridades no sólo no desaprovecharon la oportunidad, sino que le impusieron un ritmo vertiginoso.

Quizás al instrumentarse el Plan Austral —en 1985— la existencia de un diagnóstico más ajustado de los problemas estructurales a resolver del sector público, la menor preocupación por fortalecer la imposición directa para dotar de progresividad al sistema tributario, un mayor énfasis en la administración tributaria y por último la ausencia del shock externo —dado por la caída de los precios internacionales de las exportaciones— hubiera minimizado alguno de los costos del aprendizaje realizado.

Pero ello sólo entra en el campo de lo hipotético y el valor del ejercicio contrafáctico es por demás limitado. Más valioso resulta en cambio, extraer las principales lecciones sobre política fiscal que, para el caso argentino, se derivan de las experiencias vividas:

1. En un modelo democrático es condición necesaria, para la introducción de cambios estructurales en el funcionamiento del Estado, la existencia de un alto grado de consenso social y de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas.

2. En el caso argentino, las experiencias hiperinflacionarias vividas, posibilitaron un quiebre en las demandas sociales preexistentes. Esta circunstancia otorgó suficiente margen al oficialismo para la realización de una profunda reforma fiscal.

3. Es esperable la aparición de conflictos entre los objetivos de estabilidad de corto plazo, la equidad vertical y el equilibrio fiscal. La interdependencia entre las variables macroeconómicas y las fiscales, no fue lo suficientemente ponderada al momento de diseñar los planes de estabilización que tuvieron lugar entre 1985 y 1988.

4. Cuando la política fiscal se supedita a la política de estabilización, y priman consideraciones de equidad de corto plazo, el sistema tributario se limita a ser caja de resonancia de las políticas macroeconómicas. El gasto entonces simplemente se reprime y se incurre en altos costos de eficiencia económica. La equidad también se ve afectada por la presencia del impuesto inflacionario.

Esto fue lo que sucedió en el pasado reciente en la Argentina, quedando la política tributaria y la de gasto sin grados de libertad. Los determinantes de la erraticidad de la presión tributaria están más vinculados a las fluctuaciones de las principales variables macroeconómicas, que a la propia política o administración tributaria.

5. Por el contrario cuando, en pos de una estricta disciplina fiscal de corto plazo, se dejan de lado consideraciones de orden macroeconómico y social, los costos en materia de equidad también pueden ser elevados —a pesar de la sustitución del impuesto inflacionario—. En términos de la eficiencia económica, tampoco serían nítidos los resultados.

Esta sería la situación argentina actual. Así el impacto distributivo final de la sustitución del impuesto inflacionario y de la reforma tributaria encarada, no tienen —a priori— un signo definido. Tampoco puede conocerse el resultado final que, sobre la eficiencia global y equidad del sistema, ha tenido la política de privatizaciones. Ello no sólo por la celeridad con que la misma fue desplegada sino, también, por las deficiencias de los procedimientos de transferencias condicionados por las urgencias fiscales.

Por otra parte, la política de recorte de la inversión pública —transformada en la variable de ajuste de la política de gasto— ha conducido al deterioro de la prestación de servicios esenciales como educación y salud.

6. Los conflictos entre estabilidad, equidad y equilibrio fiscal no son, por lo tanto, de fácil resolución. Los anteriores fracasos de las políticas de estabilización y las limitaciones de la actual reforma fiscal permiten, sin embargo, sugerir algunas recomendaciones básicas:

Es imprescindible que los procesos de armonización y saneamiento económico no se limiten al gobierno central. Los estados federales pueden anular, con sus propias políticas expansivas, los esfuerzos a nivel nacional.

En el caso argentino los mayores gastos corrientes provinciales, asociados al mayor empleo, neutralizaron el ahorro corriente del gobierno nacional.

A la vez, las medidas adoptadas en el orden nacional habrían impulsado las políticas expansivas de los gobiernos provinciales, a fin de compensar los efectos negativos sobre las economías regionales.

El sistema tributario debe estructurarse sobre bases amplias y mínimas exenciones o tratamientos preferenciales. Ello constituye un requisito ineludible para lograr una mejor "performance" recaudatoria. Los resultados no son tan concluyentes en lo que respecta al nivel de las tasas de imposición.

La administración tributaria está llamada a jugar un rol fundamental. Los mecanismos de retención de impuestos en la fuente, la informatización y la simplificación de los procedimientos administrativos, parecen haber sido decisivos en la mejora de la eficiencia recaudatoria. Estas medidas se vieron reforzadas por un mayor poder de penalización de la administración, que incluye la clausura de comercios.

Parece complejo alterar, sin una historia de estabilidad previa, el sesgo del sistema impositivo hacia la tributación indirecta; más aún cuando las cargas previsionales son altas. Esto eleva el grado de exposición del sistema a las fluctuaciones macroeconómicas. También exige un diseño más cuidadoso de los impuestos al consumo, a efectos de evitar regresividades en la asignación de la carga.

La renuncia a la progresividad del sistema tributario plantea una nueva exigencia a la política de gastos. Esta no sólo debe responder a las postergaciones de la inversión pública en infraestructura económica y social, sino también al fuerte crecimiento de los indicadores de desempleo y pobreza.

Las posibilidades de reducir los gastos totales parecen, en lo inmediato, escasas; ya que toda ganancia de eficiencia debería canalizarse a incrementar gastos de capital.

Pareciera indispensable encarar activas políticas en materia de educación, salud, justicia y previsión social, para dotar de una mayor eficiencia y equidad a la política fiscal.

Notas

¹ Cabe tener presente que el directorio y la presidencia del Banco Central estuvieron ocupados hasta fines de 1986 —cuando se produjo la renuncia en pleno de sus miembros— por representantes del partido gobernante pertenecientes a una corriente del pensamiento afín al Ministro saliente, el Dr Grinspun.

² La transferencia del mando se produjo en forma adelantada en relación a lo previsto por el cronograma electoral.

³ Dicha crisis fue provocada por la ausencia de inversión en el área; habiéndose hecho evidente en el verano anterior cuando se instrumentó un plan de emergencia con cortes de luz rotativos.

⁴ Esta ley impuso como elemento crucial una restricción al financiamiento de los desequilibrios fiscales; es decir que bajo este régimen no es posible el financiamiento monetario de los déficit fiscales. Asimismo exige superávit para poder pagar los servicios de la deuda externa y/o absorber la expansión monetaria generada por la entrada de capitales.

⁵ Las cifras de presión tributaria de este capítulo pueden presentar diferencias en relación a las volcadas en el Cuadro 2, a pesar de provenir de fuentes oficiales por las razones metodológicas apuntadas en la introducción.

⁶ Obsérvese la diferencias entre la estructura actual de los recursos y la vigente para el período 1980-1984. Si bien se verifica, en ambos casos, una participación importante de los impuestos internos (IVA generalizado en ambos períodos con tasas elevadas); los impuestos al trabajo que habían sido reducidos en 1980 elevan su participación del 20% al 30%.

⁷ Han sido varios los tributos de emergencia creados en los distintos períodos bajo análisis. A título de ejemplo pueden mencionarse los siguiente: el Ahorro Obligatorio, a las operaciones con divisas, a los débitos bancarios, a las utilidades de entidades financieras, a los automotores y yates, etc..

⁸ Incluye la modificación de las bases imponibles atribuible a: cambios de las variables macroeconómicas (cambios endógenos), alteración en el grado de cumplimiento tributario y otras causas.

⁹ En países como Estados Unidos, Canadá, Alemania —entre otros desarrollados— la recaudación verificada en concepto de impuestos a los ingresos, beneficios y ganancias de capital, supera largamente el 10% del PBI. En América Latina, Chile por ejemplo ha obtenido una recaudación cercana al 7% del PBI.

¹⁰ La ley de Promoción Industrial contemplaba desgravaciones y exenciones a los impuestos directos, pero también al IVA. Entre 1981 y 1984, cuatro provincias argentinas tuvieron el privilegio de transformarse en las correspondientes autoridades de aplicación del régimen. A partir de 1984 se produjo en dichas provincias un crecimiento exponencial del costo fiscal de los proyectos promovidos, sin que sus efectos sobre la estructura productiva lo justificaran.

¹¹ "Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino". H. Ahumada, A. Canavese y otros - Septiembre de 1992.

¹² Comprenden los gastos totales presupuestarios y extrapresupuestarios en: a) cultura, educación, ciencia y técnica, b) salud, c) vivienda, d) bienestar social, e) seguridad social, f) trabajo y otros. Incluyen además los gastos de obras sociales, asignaciones familiares y sistemas previsionales provinciales.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir Oscar: "Cambios en las desigualdades de Ingresos y en la pobreza en América Latina". Fifth Interamerican Seminar on Economics. Mayo de 1992.
- Beccaria L. y Minujin: "Sobre la medición de la pobreza. Enseñanzas a partir de la experiencia argentina. UNICEF. Documento de trabajo Nro. 8. Noviembre de 1991.
- Bour J. L., Sereno J. y Susmel N.: "Incidencia de los impuestos indirectos en el gasto de las familias". FIEL. Febrero de 1989.
- Canavese A., Ahumada H. y otros: "Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino". Setiembre de 1992. Mimeo.
- Canitrot A.: "Macroeconomía de la inestabilidad". Mimeo. 1992.
- Carciofi R.: "La desarticulación del pacto fiscal". CEPAL. 1989.
- Centro de Estudios para el Cambio Estructural:
- Brodershon M. y Presman J.: "Transferencias de Recursos de la Nación a las Provincias y el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos 1988-1990". Setiembre de 1990.
- Brodershon M. y Durán V.: "Crisis en la recaudación de impuestos: la cara olvidada de la reforma del estado". Diciembre 1990.
- Brodershon M. y Peluffo D.: "La crisis del sistema jubilatorio y las propuestas de reforma". Abril de 1991.
- CEPAL. Serie de política fiscal. "América Latina. La política fiscal en los años 80". Santiago de Chile - 1989.
- CEPAL. "Notas sobre la evolución de la economía argentina". (varios números).
- CEPAL. "Equidad y Transferencia Productiva. Un enfoque integrado". 1992
- CEPAL. Indicadores macroeconómicos de la Argentina. (Varios números).
- Dammil M. y Frenkel R.: "Hiperinflación y estabilización. La experiencia argentina reciente"

- Durán V.: "Aspectos cuantitativos del impuesto a las ganancias y a los capitales". Para el Programa de Estudios sobre Política Tributaria. Agosto de 1989.
- Durán V.: "El rol de los tributos en las políticas de ajuste fiscal. El caso argentino". Marzo de 1992.
- Durán V.: "El impacto de las políticas macroeconómicas sobre la recaudación tributaria. El caso argentino en la última década". Julio de 1992.
- Durán V.: "La evasión en el Sistema de Seguridad Social Argentino". Mimeo. 1992.
- Fanelli y Frenkel: "Un marco macroeconómico de consistencia para el análisis del ajuste y el cambio estructural en América Latina". CEDES-1990
- FIEL: "El sistema impositivo argentino". Ed. Manantial, 1991.
- Fondo Monetario Internacional - Cartas de Intención.
- INDEC: "Evolución reciente de la pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires. 1988-1992". Diciembre de 1992.
- INDEC: Encuesta de gastos e Ingresos de los Hogares. Serie Estudios Nro. 11.
- Instituto Di Tella: "Regulación de actividades económicas y financieras". 1991.
- Machinea, J.L.: "Stabilization Under Alfonsin's Government. A frustrated attempt". CEDES Documento 42. Buenos Aires - 1990.
- Minujin Vinocur: "Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires". Vol. 42, Nro. 4. México - Abril de 1992.
- Presupuestos años 1992 y 1993.
- Revista del Instituto Nacional de Previsión Social. (Varios números).
- Revista de Comercio Exterior México. "El conocimiento de la pobreza en América Latina". Abril de 1990.
- Secretaría de Ingresos Públicos. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Boletín sobre evolución de la recaudación. (Varios números)
- Thiery, M.: "Análisis de la composición cuantitativa del sistema tributario". Para el Programa de Estudios sobre Política Tributaria. Agosto de 1988.
- Vargas de Flood M. C. y Harriague M. M.: "El gasto público consolidado". Ministerio de Economía - Secretaría de Programación Económica.

SERIE POLITICA FISCAL*

- | Nº | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA:LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)**
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)**
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)**
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)**
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 52 "COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIMACION DE LA EVASION DE CONTRI-
BUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA" (LC/L.817)
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES
CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL" (LC/L.818)
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE
COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA" (LC/L.826)
- 55 "A EVASÃO FISCAL NA ÁREA ADUANEIRA O CASO BRASILEIRO" (LC/L.827)
- 56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL
CONTROL A LA EVASION FISCAL" (LC/L.828)
- 57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE" (LC/L.823 Y
LC/L.823/Add.1)***
- 58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE
CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE" (LC/L.824)***
- 59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL" (LC/L.825)***
- 60 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA" (LC/L.831)***
- 61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO
BRASIL" (LC/L.841 Y LC/L.841/Add.1)***
- 62 "LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA: LA EXPERIENCIA CUBANA" (LC/L.
860)***
- 63 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN NICARAGUA" (LC/L.866)***
- 64 "FEDERALISMO FISCAL: INGRESOS, GASTOS Y GESTION MACROECONOMICA"
(LC/L.888)
- 65 "LAS POLITICAS FISCALES EN ARGENTINA: 1985-1992" (LC/L.889)