

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)

Oscar Cetrángolo
Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán



CEPAL



cooperación
española

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)

Oscar Cetrángolo
Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de los proyectos AECID (SPA/14/005) y KOREA (ROK/14/003).

Además del citado Consultor, participaron de la elaboración del informe Juan Carlos Gómez Sabáini y Dalmiro Morán. Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Julián Folgar y Daniel Vega.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4042

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00567

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Crecimiento, tendencias de la formación bruta de capital y evolución de las finanzas públicas (2000-2014)	9
A. Rasgos generales.....	9
B. El resultado fiscal.....	13
II. La ampliación del espacio fiscal mediante el cobro de impuestos	17
A. El notable incremento de los ingresos tributarios	17
B. La evolución del sistema tributario y sus principales componentes.....	19
1. Imposición sobre los ingresos	20
2. Recursos tributarios para el financiamiento de la Seguridad Social	25
3. Imposición sobre el patrimonio y transacciones financieras.....	26
4. Imposición sobre los consumos (generales y específicos).....	28
5. Impuestos sobre el comercio internacional.....	30
III. Reformas de gasto público	35
A. Características generales de la evolución del gasto público y su estructura	35
B. Transferencias a sectores económicos: subsidiar el consumo versus inversión.....	37
C. Relaciones financieras entre Nación y provincias.....	41
IV. Política fiscal e inversión en Argentina	45
A. Primera aproximación al papel de la política fiscal en la promoción de la inversión e inversión pública en Argentina.....	45
B. Reforma previsional, espacio fiscal e inversión en proyectos productivos. El caso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)	48
C. Introducción a las políticas directas de promoción de la inversión privada.....	51
1. Incentivos a la innovación y el desarrollo tecnológico	52
2. Incentivos al empleo	52
3. Financiamiento a la inversión	52

D.	Política tributaria para favorecer la inversión en Argentina.....	53
E.	Entre las buenas intenciones y los efectos alcanzados: la (ausente) evaluación de los incentivos tributarios vigentes	60
V.	Reflexiones finales	67
	Bibliografía	71
	Anexo La serie de PIB utilizada en el informe	75
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	77
Cuadros		
Cuadro 1	Estructura de la recaudación tributaria del gobierno general, 1991-2013	19
Cuadro 2	Deducciones anuales en el impuesto a la renta.....	22
Cuadro 3	Alicuotas y tramos del impuesto a las ganancias de personas físicas, 2014.....	23
Cuadro 4	Estructura de recaudación de la imposición sobre los ingresos según sujeto gravado	24
Cuadro 5	Estructura de los recursos tributarios de la seguridad social según sujeto gravado.....	26
Cuadro 6	Estructura de la recaudación de los impuestos internos sobre bienes y servicios.....	29
Cuadro 7	Estructura de la recaudación de los impuestos sobre el comercio internacional	31
Cuadro 8	Evolución de los subsidios económicos al sector privado	39
Cuadro 9	Efecto conjunto de los subsidios a la energía y al transporte según quintil de ingreso.....	41
Cuadro 10	Costo fiscal de los incentivos tributarios incluidos en los regímenes de promoción económica año 2013	59
Cuadro A.1	Evolución del PIB con diferentes bases y series utilizadas para la estimación propia	76
Gráficos		
Gráfico 1	Evolución de agregados macroeconómicos, 1993-2013	10
Gráfico 2	Crecimiento del PIB por períodos	10
Gráfico 3	Evolución del resultado fiscal y la cuenta corriente, 1993-2014.....	12
Gráfico 4	Resultado del sector público consolidado (nación y provincias), 1961-2013	13
Gráfico 5	Deuda pública (incluyendo holdouts).....	14
Gráfico 6	El financiamiento monetario y el resultado fiscal	15
Gráfico 7	Evolución del resultado fiscal ajustado por el financiamiento del banco central y la cuenta corriente, 1993-2014	15
Gráfico 8	Ingresos tributarios del gobierno general, 1991-2013	18
Gráfico 9	Gasto público consolidado y principales componentes, 1961-2013.....	36
Gráfico 10	Evolución de la composición del gasto de la administración nacional.....	37
Gráfico 11	Composición de los subsidios económicos	38
Gráfico 12	Evolución de subsidios económicos en relación con la inversión real directa y los subsidios sociales.....	40
Gráfico 13	Distribución de la recaudación tributaria nacional, 1935-2013.....	43
Gráfico 14	Evolución de la inversión real directa del sector público, 1965-2013	47
Gráfico 15	Composición de la cartera del fondo de garantía de sustentabilidad	50
Gráfico 16	Estructura porcentual de proyectos productivos o de infraestructura en la cartera del FGS, 2009-2014.....	50
Gráfico 17	Gastos tributarios del gobierno central (impuestos nacionales) 2001-2013	56
Gráfico 18	Composición de gastos tributarios por tipo de impuesto año 2013	57
Recuadros		
Recuadro 1	Rasgos característicos de la recuperación macroeconómica posterior a la crisis de principio de siglo	11
Recuadro 2	Los recursos tributarios de las provincias	27
Recuadro 3	El régimen de Monotributo	28
Recuadro 4	Disparidades regionales en Argentina	42
Recuadro 5	Identificación y clasificación de los incentivos tributarios en Argentina	56
Recuadro 6	Criterios de evaluación de los incentivos y gastos tributarios	64

Resumen

El presente documento analiza lo sucedido con las políticas de gasto e ingresos fiscales desde la crisis de principios de siglo (cuando los desequilibrios fiscales y la imposibilidad para conseguir financiamiento hacían insostenible el mantenimiento del modelo económico de tipo de cambio fijo y convertible, inaugurado 10 años antes) hasta los últimos años, cuando los desequilibrios fiscales son de similar magnitud, pero bajo condiciones muy diferentes. En el entretanto, Argentina experimentó un importante proceso de crecimiento económico, al igual que otros países de la región. Además de revisar las alternativas de la política fiscal en general, el documento pone un énfasis especial en el análisis de la experiencia argentina reciente en materia de políticas públicas de fomento de la inversión.

Las instituciones fiscales en la Argentina han resultado de una sucesión de medidas de emergencia que, o bien por imperio de circunstancias económicas extremas, o bien por la adopción de soluciones con rédito político de corto plazo, no han encontrado (muchas veces ni siquiera lo han buscado) soluciones consistentes a problemas estructurales. En un contexto caracterizado por la falta de preocupación por el largo plazo, la política de inversión pública y fomento de la inversión privada tampoco fue objeto de un debate serio a la luz de las dificultades del pasado. La necesidad de redefinir estrategias de mayor alcance temporal en relación con la inversión se suma a las importantes demandas de reformas estructurales en las políticas públicas.

El documento comienza con un repaso de la evolución reciente de la situación macroeconómica, para luego concentrarse en el análisis de la política fiscal reciente; la trayectoria de la inversión pública de los diferentes niveles de gobierno y su estructura sectorial, y las iniciativas públicas tendientes a favorecer la inversión privada. El documento se completa con un capítulo de reflexiones finales.

Introducción

A lo largo del siglo XX la política fiscal en Argentina ha estado permanentemente en el centro del debate económico. Un país que ha desarrollado tempranamente un estado benefactor de amplio alcance e intervenido de manera decisiva sobre el desarrollo económico y la distribución del ingreso ha tenido en las alternativas de sus políticas públicas y su financiamiento un tema de constante debate. Ha sufrido una crisis de endeudamiento que condicionó de manera significativa las posibilidades de los gobiernos democráticos surgidos a partir de 1983 hasta que, al final de ese siglo, sufrió una de las crisis económicas (sociales y políticas) más serias de la historia del país, incluida la incapacidad de los gobiernos de atender sus obligaciones. Tal vez se trate de un caso extremo de una realidad que ha sido común en la región, donde ante cada situación crítica (la reciente no ha sido una excepción) la discusión sobre la política fiscal es dominada por el dilema entre estabilización macroeconómica y sostenibilidad de la deuda pública (Martner *et al.*, 2013).

El objeto del presente documento es analizar lo sucedido con las políticas de gasto e ingresos fiscales desde esa crisis (cuando los desequilibrios fiscales y la imposibilidad para conseguir financiamiento hacían insostenible el mantenimiento del modelo económico de tipo de cambio fijo y convertible inaugurado 10 años antes) hasta los últimos años, cuando los desequilibrios fiscales son de similar magnitud, pero bajo condiciones muy diferentes. En el entretanto, Argentina experimentó un importante proceso de crecimiento económico, al igual que otros países de la región. Además de revisar las alternativas de la política fiscal en general, el documento pone un énfasis especial en el análisis de la experiencia argentina reciente en materia de políticas públicas de fomento de la inversión.

Para cumplir con esos objetivos, el documento comienza con un repaso de la evolución reciente de la situación macroeconómica, con acento en la situación fiscal y formación bruta de capital. Luego (en los capítulos II y III) se analizará, de manera específica, la política fiscal reciente, considerando los cambios en la tributación y gasto público. El capítulo IV, por su parte, estará destinado especialmente a cuestiones relacionadas con la política fiscal y la inversión. Por un lado, se revisará la trayectoria de la inversión pública de los diferentes niveles de gobierno y su estructura sectorial, así como el alcance de los cambios inducidos por la reforma previsional; por otro lado, serán revisadas las iniciativas públicas tendientes a favorecer la inversión privada, tanto mediante programas de gasto como los incentivos tributarios. El documento se completa con un capítulo de reflexiones finales.

I. Crecimiento, tendencias de la formación bruta de capital y evolución de las finanzas públicas (2000-2014)

A. Rasgos generales

El período aquí analizado se inicia con una de las crisis económicas más profundas de la historia argentina. Luego de dos décadas caracterizadas por una gran volatilidad macroeconómica, donde los gobiernos de la nueva democracia habían tenido que lidiar con una fuerte restricción financiera (como consecuencia de la crisis de la deuda de principios de los años ochenta) y el control de la inflación, el abandono de la Convertibilidad provocó un profundo cambio en el funcionamiento de la economía.

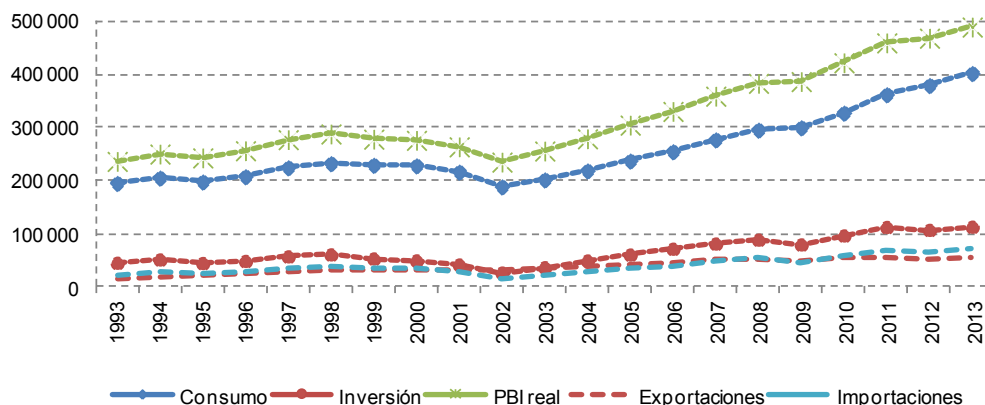
La crisis de principio de siglo estuvo dominada por la recesión, default de la deuda pública, ruptura de contratos, cambio brusco de precios relativos, elevada incertidumbre y deterioro de las condiciones de vida. De manera paulatina (pero en un plazo no muy extenso) se consolidó un nuevo esquema macroeconómico caracterizado por el establecimiento de un tipo de cambio real elevado, que permitió mejorar la competitividad de los sectores productores de bienes comerciables, favoreciendo el incremento del producto, que logró recuperarse rápidamente desde los bajos niveles experimentados durante la crisis.

Es así que desde el año 2003 la economía comenzó a registrar elevadas tasas de crecimiento que se mantuvieron hasta 2009. Ese año se produjo una fuerte desaceleración, producto, entre otros factores, de la crisis internacional y de la sequía que afectó al sector agropecuario. Asimismo, entre 2003 y 2008 se registró una fuerte creación de empleo que posibilitó revertir los elevados índices de desempleo. Luego de la recuperación de 2010/11, se registró un menor crecimiento en 2012 y 2013. La tasa de crecimiento promedio del PIB entre 2003 y 2013 se observó un crecimiento de 6,2%.

Para poner en perspectiva histórica, debe señalarse que la economía argentina de la segunda mitad del siglo pasado estuvo caracterizada por una gran volatilidad macroeconómica, con amplias variaciones en las tasas de crecimiento. Albornoz *et al.* (2012) diferencian cinco etapas a partir de la medición de los incrementos en el producto entre máximos cíclicos. Ello, además de ser un procedimiento simple para

captar variaciones entre momentos que podrían ser definidos como de máxima utilización de las capacidades instaladas, permite evitar comparaciones entre crisis y auges, lo que deforma la visión de cada régimen macroeconómico.

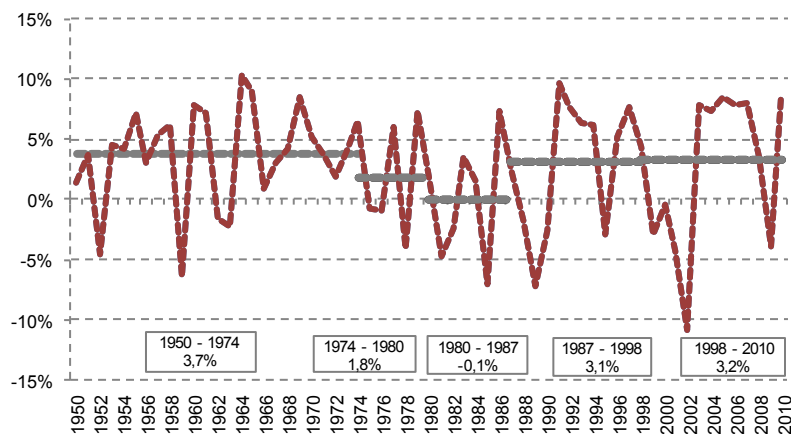
Gráfico 1
Evolución de agregados macroeconómicos, 1993-2013
 (En moneda constante, base 1993)



Fuente: Elaborado en base a datos del INDEC

Siguiendo ese procedimiento, los autores definen el período 1998-2011 como de elevada tasa de crecimiento real promedio (3,5% anual), al menos para los patrones argentinos. Esa tasa es levemente inferior al del período de auge de posguerra (1950-1974) donde la tasa era del 3,7%, asociada al incremento de la intensidad de capital, en especial maquinaria y equipo. Luego de dos etapas de relativo estancamiento (1974-1980 y 1980-1987), durante el período 1987-1998 se registró un crecimiento promedio del 3% anual y, como se señaló, 3,5% a partir de 1998. (Albornoz *et al.*, 2012).

Gráfico 2
Crecimiento del PIB por períodos
 (Tasa anual a precios constantes)



Fuente: Albornoz et al. (2012).

El último período se inicia con una caída del producto cercana a 20% entre 1998 y 2002, con un descenso aun mayor de la inversión, haciendo que la formación de capital no alcance a cubrir la depreciación de los activos existentes. Luego de la salida de la Convertibilidad y la fuerte devaluación que acompañó ese proceso se registró un importante vuelco en la balanza comercial, que pasó a mostrar importantes superávits. Como se verá, el cambio en precios relativos y la introducción de medidas excepcionales derivaron, en el plano fiscal, en el logro de resultados significativamente superavitarios.

El volumen de inversión se recuperó desde los bajos registros de los años previos hasta niveles elevados en comparación histórica. Ello fue especialmente importante en relación con equipo durable de producción. Pasados los momentos iniciales posteriores a la crisis, donde el crecimiento en el nivel de actividad se relacionó con la utilización de la capacidad instalada, la acumulación siguió creciendo, generando aumentos en el stock de capital. Este mostró un crecimiento acumulado del 19% entre 2002 y 2008 y de 8% entre 2008 y 2010.

Más allá de ese comportamiento excepcional en la historia económica Argentina, deben reconocerse una serie de rasgos de la situación macroeconómica de los años inmediatamente posteriores a la crisis que definen el tipo de recuperación experimentado y lo diferencian de otros episodios de recuperación previos. En el Recuadro 1 se enumera una serie de características que diferencian esta fase.

Recuadro 1

Rasgos característicos de la recuperación macroeconómica posterior a la crisis de principio de siglo

- Fluctuación comparativamente intensa, aún en comparación con la experiencia argentina caracterizada por una aguda volatilidad macroeconómica.
- Devaluación real y tipo de cambio comparativamente alto.
- Mayor peso del comercio exterior en la oferta y demanda agregada. De manera especial, las exportaciones alcanzaron valores que como porcentaje del producto fueron más altos que los registros históricos.
- Superávit comercial, derivado del mayor dinamismo de las exportaciones por sobre importaciones.
- Mayores términos de intercambio, lo que permitió el mantenimiento del saldo comercial, a pesar de la disminución del saldo físico positivo.
- Inflexión y superávit en la cuenta corriente del balance de pagos.
- Tasas de ahorro comparativamente altas y recuperación de la inversión.
- Cambios en la posición patrimonial externa.
- Revaluaciones de activos, bajo condiciones de liquidez fluidas.
- Superávits fiscales y reestructuración de la deuda pública.
- Mayor recaudación impositiva.
- Reacción de oferta comparativamente elástica.
- Incremento apreciable de la demanda de trabajo.
- Recuperación de indicadores sociales.

Fuente: Cetrángolo *et al.* (2007)

La rápida recuperación de la economía argentina desde mediados de 2002 resultó de una combinación de factores domésticos y externos. En el primero de los sentidos, se destaca el cambio en los precios relativos, producto de la devaluación y un incremento inicial de precios mucho menor que la devaluación. Ello fue el resultado de las condiciones en que se desarrolló la propia crisis y la aplicación de políticas que permitieron estabilizar los precios domésticos y la paridad cambiaria, así como el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos (Damill *et al.*, 2011; OIT, 2009). En el momento inicial (año 2002), pese a una devaluación superior al 200% la inflación fue menor al 40% medida por el índice de precios al consumidor (los precios al por mayor registraron un aumento superior). Entre los factores que hicieron eso posible deben contarse el congelamiento de las tarifas de servicios públicos, el exceso de oferta en el mercado de trabajo y de bienes y la imposición de derechos de exportaciones (Damill *et al.*, 2011). Luego, entre 2003 y 2006, la inflación se mantuvo entre el 2% y el 11%. Durante estos años, además, se culminó exitosamente el proceso de renegociación de la deuda y se alcanzó un importante

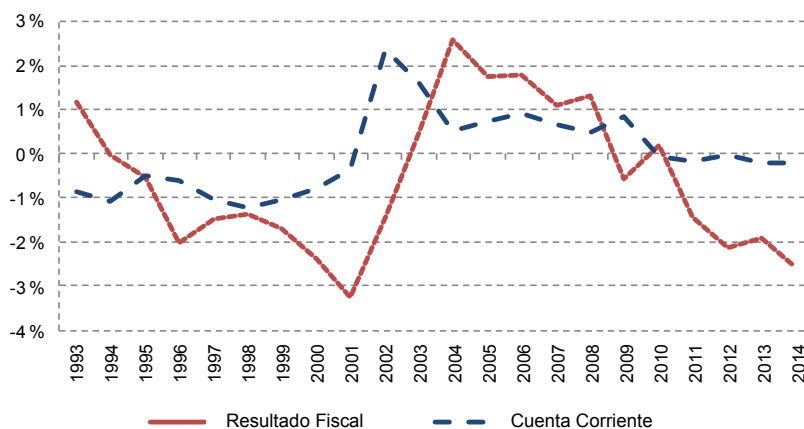
nivel de reservas (Damill *et al.*, 2014). Desde el punto de vista político, los cambios fueron posibles merced a la introducción de importantes iniciativas en materia de políticas de empleo y protección social que, adicionalmente, permitieron fomentar la deprimida demanda agregada.

Desde finales del año 2006 el aumento en la demanda agregada hasta agotar la capacidad instalada en varios sectores, junto con el alza en los precios internacionales de los principales commodities agropecuarios y energéticos, determinaron mayores presiones inflacionarias que, en ausencia de políticas macroeconómicas efectivas derivó en incrementos de precios que no siempre tuvieron su reflejo en los índices oficiales de inflación.

En el segundo de los sentidos, a poco de desencadenarse la crisis se produjo un significativo cambio en las condiciones externas que favorecieron la recuperación de la economía. La mejora en los términos de intercambio derivada del incremento de los precios de las exportaciones (asociado al espectacular crecimiento de la demanda de *commodities* de producción local por parte de China y, en menor medida, de India), así como la caída de la tasa de interés internacional contribuyeron a consolidar la expansión de la actividad económica.

El fuerte ajuste en el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos y en las cuentas fiscales derivaron en la existencia de superávits gemelos, considerados como uno de los principales pilares de la recuperación económica, luego de la crisis de la Convertibilidad (Damill *et al.*, 2011). En relación con el balance de pagos, el cambio obedeció, en gran medida, a la mejora en el intercambio comercial. Respecto al resultado fiscal, a partir del año 2002 se logró una rápida recuperación de los resultados primario y financiero. El incremento de la presión tributaria ha sido un factor clave para explicar el mejor desempeño fiscal. No obstante, desde el lado del gasto, jugaron un papel preponderante en la consolidación de las cuentas fiscales tras la crisis del año 2002 la relativa constancia del gasto nominal durante los primeros años posteriores a la crisis y la reestructuración parcial de la deuda pública.

Gráfico 3
Evolución del Resultado Fiscal y la Cuenta Corriente, 1993-2014
(En porcentajes del PIB)



Fuente: INDEC y Anexo 1.

Luego de la crisis financiera internacional, la economía volvió a desacelerarse como consecuencia de factores tanto de carácter interno como externo. Entre los primeros se encuentra la sequía que afectó al sector agropecuario en un primer momento y el efecto que algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (como las restricciones a las importaciones) tuvieron sobre la actividad económica en algunos sectores. Entre los factores externos se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados (producto del recrudescimiento de la crisis de la Eurozona) y de Brasil (uno de los principales socios comerciales). La caída en el precio de las commodities durante los últimos años es un dato importante. A diferencia de lo acontecido en el bienio 2008-2009, los grados

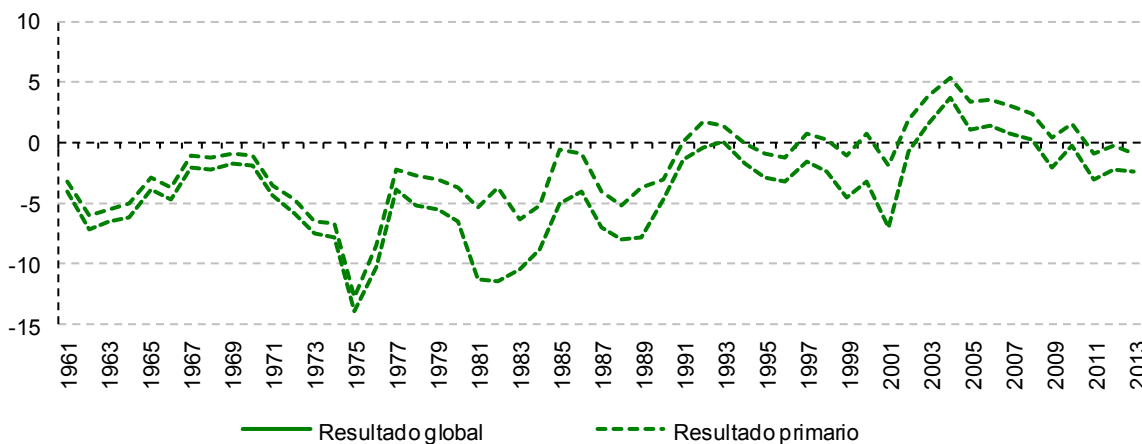
de libertad para implementar políticas fiscales y monetarias expansivas son un poco más restringidos; sin embargo, si bien la fortaleza fiscal y externa no es la misma de años atrás las condiciones sociales y laborales no se han deteriorado (OIT, 2013).

B. El resultado fiscal

Desde la recuperación de la democracia, en 1983, la definición de la política fiscal debió tener en cuenta la existencia de un contexto macroeconómico sumamente complejo, siendo la renegociación de la deuda externa y el control del proceso inflacionario las principales preocupaciones (pero no las únicas) del período. Ciertamente, a lo largo de la historia argentina se puede observar una elevada tensión entre los diversos objetivos de la política fiscal (fundamentalmente, la estabilización macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda, la distribución del ingreso y la eficiencia). La gran volatilidad macroeconómica se evidenció a través de fuertes cambios en el nivel de actividad, generalmente relacionados con la ocurrencia de shocks externos, y derivó en reducidos márgenes de maniobra para la política fiscal¹.

Teniendo en cuenta esas circunstancias, la situación de solvencia fiscal alcanzada en la salida de la crisis del 2001-2002, si bien extraordinaria, debe ser entendida como la culminación de un largo y persistente proceso de mejora en el resultado fiscal consolidado. Ese proceso, que se había iniciado en 1984, puede observarse en el gráfico 4. Allí se muestra² que las cuentas públicas siguieron las fluctuaciones del entorno macroeconómico, pero mostrando una clara tendencia positiva hasta lograr la consolidación de equilibrios primarios durante los años noventa y superávit globales luego de la crisis. Es así que una primera mirada de largo plazo de las cuentas públicas argentinas permite destacar la persistencia de resultados negativos (tanto financieros como primarios) durante un largo período de tiempo, pero con una notable tendencia a la recuperación desde los años ochenta.

Gráfico 4
Resultado del sector público consolidado (Nación y Provincias) 1961-2013
(En porcentajes del PIB)



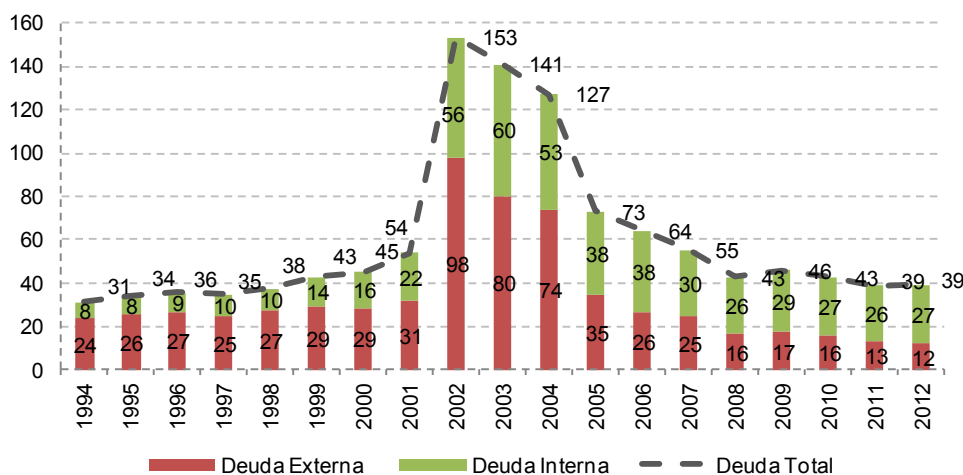
Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Anexo 1.

¹ Más allá de la conocida prociclicidad de la política fiscal, en Albrieu y Cetrángolo (2011) se presenta evidencia sobre su comportamiento desestabilizador ante eventos extremos de colapsos del nivel de actividad, haciendo que los parámetros de la política fiscal hayan sido condicionales a la magnitud y el tipo de shock enfrentado por la economía.

² En ese gráfico se presenta la evolución de largo plazo del resultado fiscal como porcentaje del PIB. Al igual que en las restantes referencias a magnitudes expresadas como porcentaje del PIB se ha utilizado la serie de PIB presentada en el Anexo 1 de este informe.

También se observa la reducción en el pago de intereses de la deuda (en el gráfico se muestra como la distancia entre las líneas punteada y continua). Como se muestra en el Gráfico 5, el stock de deuda hoy se ubica en un nivel similar al existente antes de la crisis (cerca de 40% del PIB), aunque con una participación mayor de la deuda interna. No obstante, al no estar definida la modalidad de renegociación con los “Holdouts”, resulta difícil ofrecer hoy una clara previsión sobre los compromisos futuros.

Gráfico 5
Deuda pública (incluyendo Holdouts)
(En porcentajes del PIB)



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

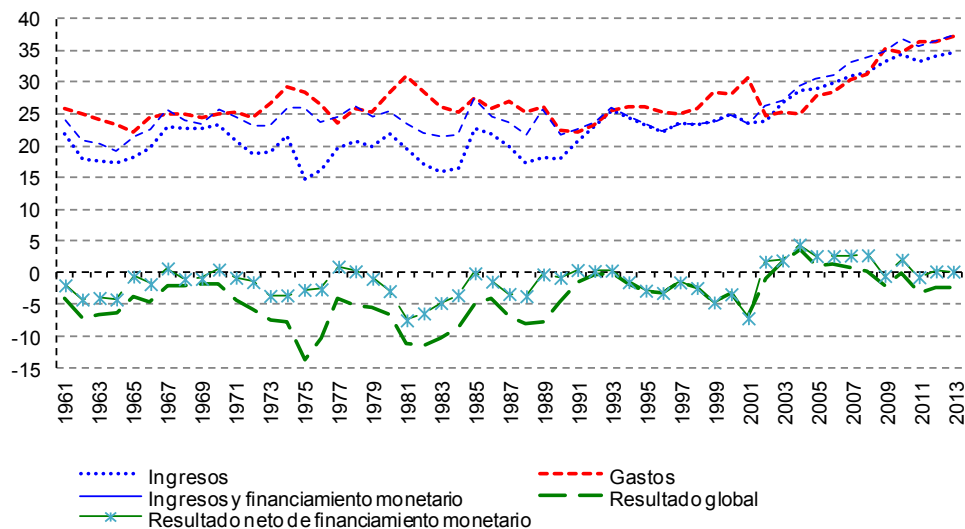
Siendo Argentina un país federal con gran autonomía de las provincias, conviene resaltar que la evolución del resultado fiscal consolidado ha estado casi exclusivamente determinada por la trayectoria de las cuentas de la Nación. La situación de las provincias, pese a lo que suele decirse, tiene poco que explicar del resultado fiscal consolidado y relativa importancia en la evaluación de los equilibrios macroeconómicos. No obstante, ha estado vinculada con importantes turbulencias políticas y complicaciones de diferente tipo en cada una de las jurisdicciones (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2012). Como se verá más adelante, durante los últimos años, luego de un período de excepcionales resultados positivos, se observa una re-emergencia de resultados negativos de niveles similares (como porcentaje del PBI) a los del período previo a la crisis del 2001, aunque bajo condiciones económicas y políticas muy diferentes.

Comprender el pasado suele ser esencial para planificar el futuro ¿Cómo es que se habían financiado desequilibrios tan importantes y persistentes durante tanto tiempo? Resulta difícil explicar estos desequilibrios sin considerar la existencia de financiamiento monetario del déficit fiscal (usualmente denominado “impuesto inflacionario”). Hasta principios de los años noventa, la emisión monetaria fue una modalidad muy importante de financiamiento del sector público. En el gráfico 6 se puede observar la evolución de largo plazo de las cuentas públicas consolidadas con la incorporación de los recursos provenientes del “impuesto inflacionario”.

En relación con el período que es tratado en este documento, debe señalarse que luego de la salida de la Convertibilidad, el Banco Central volvió a participar del financiamiento del Sector Público Nacional, papel que cobró relevancia luego de la crisis financiera internacional. Debe tenerse en cuenta que el Banco Central transfiere recursos al Tesoro en concepto de utilidades que son contabilizadas como recursos del período (por “encima de la línea”) y no como financiamiento del resultado. En consecuencia modifican el resultado primario y financiero del Sector Público Nacional no Financiero.

Estos recursos han oscilado entre 0,1% y 1,2% del PIB entre 2004 y 2013; alcanzando el valor máximo en 2010. Luego, en el año 2014 habrían escalado hasta el 1,9% del PIB.

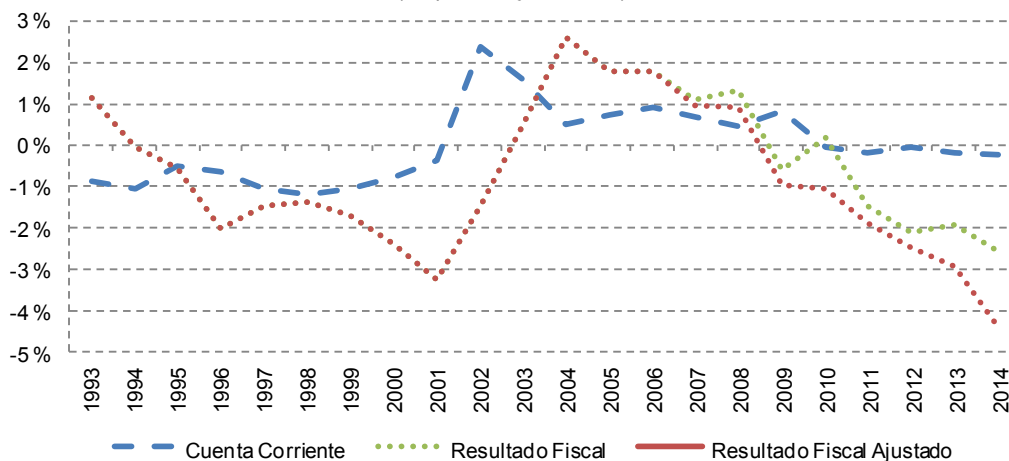
Gráfico 6
El financiamiento monetario y el resultado fiscal



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda, INDEC, BCRA, Albrieu y Cetrángolo (2011) y Anexo 1.

El gráfico 7 reproduce el gráfico 3, presentado anteriormente, pero incorporando la evolución del resultado fiscal ajustado por el financiamiento del Banco Central. Allí se comprueba que sin considerar esos recursos el resultado de los últimos años presenta una tendencia claramente decreciente, eliminándose la recuperación del año 2010, precisamente debida a la máxima utilización de esa modalidad de registro. Siguiendo esa evolución, el resultado financiero del año 2013 resulta de una magnitud similar al de 2001 (así como el resultado de la Balanza Comercial).

Gráfico 7
Evolución del Resultado Fiscal ajustado por el financiamiento del Banco Central y la Cuenta Corriente, 1993-2014
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos del INDEC y Anexo 1.

En cambio, cuando el Banco Central financia al Tesoro Nacional a través de los denominados “adelantos transitorios” o mediante el uso de las reservas internacionales para la cancelación de servicios de deuda pública, se contabilizan por “debajo de la línea” y por ello no afectan al resultado primario y financiero. En relación a los adelantos transitorios, el peso (del flujo de fondos) de los mismos ha oscilado entre 1,1% y 2,2% del PIB entre 2004 y 2013; alcanzando el valor máximo en el 2012³.

En relación con el uso de reservas internacionales para la cancelación de servicios de deuda pública se pueden mencionar el pago de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 2005 (con un monto de 4,4% del PIB) y la creación en 2009 del Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad y del Fondo de Desendeudamiento Argentino en 2010, que se volvió a constituir para los ejercicios fiscales posteriores. De esto modo, el uso de reservas para cancelar servicios de la deuda pasó de 0,7% del PIB en 2009 a 2,2% del PIB en 2014 (Cetrángolo *et al.*, 2014).

El impuesto inflacionario no ha sido la única fuente extraordinaria de financiamiento público. A lo largo de la historia argentina, el sector público también se financió con ingresos aduaneros, excedente del sistema previsional, endeudamiento y privatizaciones, además de los tradicionales recursos tributarios. La existencia de estos recursos permitió la importante expansión del estado argentino pese a no tener una elevada presión tributaria. Como se verá, en los años posteriores a la crisis, la recaudación impositiva alcanzó niveles nunca antes conocidos en la historia argentina. Coincidentemente, durante estos años también ha sido record el nivel de erogaciones públicas.

Como introducción a los temas que serán tratados en los siguientes capítulos del documento (donde se analizarán los detalles del comportamiento de ingresos y gastos del sector público) se puede establecer que en la gestación del espacio fiscal durante los primeros dos años posteriores a la crisis fue tan importante el incremento de recursos como la constancia de las erogaciones. Luego, pasado ese primer momento, los incrementos del gasto a un ritmo mayor que los recursos determinó la pérdida del superávit financiero.

En la segunda mitad de la década, el incremento de haberes previsionales y posterior reforma del sistema, el aumento en las transferencias (a provincias, hogares y empresas) y gastos de capital, así como el aumento en las remuneraciones determinaron una trayectoria ascendente de los gastos por sobre la de los recursos, erosionando el superávit previo. En el caso de las remuneraciones, debe tenerse en cuenta que su gasto afecta de manera especial a las finanzas provinciales. En este caso, la presión de la Ley de Financiamiento Educativo motivó el incremento del pago de gastos en personal por sobre la trayectoria del producto tanto en el propio sector educativo como, de manera indirecta, en el resto del empleo público de las provincias. Las reformas en los diferentes componentes del gasto público serán tratadas con mayor detalle en el capítulo III.

³ Este incremento registrado en 2012 se asociaría con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA que amplió el margen para otorgar este tipo de asistencia. El BCRA puede hacer adelantos transitorios al Gobierno nacional hasta una suma equivalente al 12% de la base monetaria. Asimismo, puede otorgar adelantos hasta una suma que no supere el 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos 12 meses. Finalmente, con carácter de excepcional, puede realizar adelantos transitorios por una suma adicional equivalente a, como máximo, el 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno nacional haya obtenido en los últimos doce (12) meses.

II. La ampliación del espacio fiscal mediante el cobro de impuestos

En el contexto altamente favorable que mostró la economía argentina desde el año 2003, se ha logrado alcanzar un nivel de carga tributaria muy superior a los niveles históricos del país, registrándose una serie de importantes cambios en la legislación tributaria que han incidido en la propia estructura de estos ingresos públicos.

A. El notable incremento de los ingresos tributarios

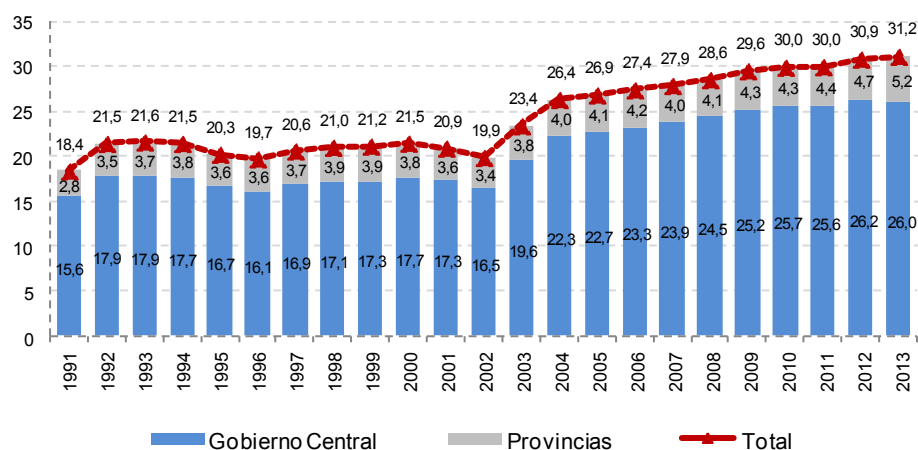
En virtud del sistema de gobierno federal que ha adoptado el país según la Constitución Nacional, una apreciación global sobre la evolución de la presión tributaria del país no puede ser efectuada sin tomar en consideración a los ingresos tributarios obtenidos por los niveles subnacionales de gobierno, especialmente a nivel provincial⁴. En este sentido, la carga tributaria total (incluyendo a los aportes y contribuciones de la seguridad social) como porcentaje del producto ha mostrado un incremento sustancial cercano al 70% a lo largo del período 1991-2013 (Gráfico 8), pasando de un 18,4% del PIB en 1991 al nivel récord de casi 31,2 puntos porcentuales logrados en el año 2013.

Vale decir que, de acuerdo a datos de la reciente publicación conjunta de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015), Argentina es hoy uno de los países con mayor presión tributaria de América Latina, sólo por debajo de Brasil (35,7% en 2013), pero superando holgadamente el promedio para 18 países de la región (20,6%)⁵, y ubicándose a un nivel cercano del promedio registrado por los países que integran la OCDE (34,1%).

⁴ No se cuenta con una serie de recursos de los gobiernos municipales. Entre 1993 y 2000 la recaudación promedio de tributos municipales fue 0,07% del PIB.

⁵ Del promedio presentado en dicho trabajo, se excluye los países del Caribe (Bahamas y Jamaica).

Gráfico 8
Ingresos tributarios del gobierno general, 1991-2013
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (datos tributarios), y Anexo 1.

En esta notable evolución pueden distinguirse dos etapas claramente diferentes. La primera de ellas abarcaría prácticamente toda la década de los años noventa hasta fines del año 2001. A lo largo de este período la presión tributaria promedió un valor de 20-21% y, si bien el nivel de recursos no varió significativamente, se produjeron importantes cambios en la estructura tributaria.

Entre las medidas aplicadas sobresalen la ampliación de la base del IVA y el aumento de la alícuota general del gravamen a inicios de dicha década; la eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; la modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector; y la eliminación de impuestos muy específicos de escaso aporte recaudatorio. Esto derivó en un proceso de concentración de la recaudación en los tres principales instrumentos del sistema tributario argentino (el IVA, el Impuesto a las Ganancias y los recursos tributarios (aportes personales y contribuciones patronales) destinados al financiamiento del sistema de seguridad social) los cuales representaban hacia 1995 más del 69% del total de los recursos tributarios, con una aporte mayoritario del IVA (33,3%).

La segunda etapa se inicia luego de la crisis de 2001-2002 con una importante expansión de la carga tributaria, sobre todo a partir del año 2003, incrementándose año tras año hasta alcanzar un valor por encima del 30% del PIB en el año 2013. En los primeros años de este sub-período, una parte sustancial de este incremento se ha debido a la re-introducción de los Derechos de Exportación. Asimismo, el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios, que había sido reinstaurado durante el año 2001 con anterioridad a la citada crisis, comenzó a brindar un monto creciente de ingresos tributarios a medida que se fue consolidando el proceso de bancarización de la mayoría de las operaciones financieras.

La destacable recuperación económica permitió también un fuerte crecimiento de la recaudación del IVA (y del Impuesto a los Ingresos Brutos a nivel provincial), que siguió siendo la principal fuente de recursos tributarios nacionales. Adicionalmente, desde mediados de la década pasada se observó un fuerte incremento recaudatorio del Impuesto a las Ganancias de personas jurídicas, en parte por la negativa del Gobierno de aplicar normas en materia de ajuste de balances por efecto de la inflación y por los mayores impuestos pagados por las empresas petroleras en razón del aumento del precio del petróleo.

Más recientemente, la carga tributaria total se sostuvo —a pesar de la crisis financiera internacional— e incluso se vio incrementada como resultado de dos factores fundamentales. Por un lado, el significativo incremento en los ingresos por aportes y contribuciones laborales desde el año 2008 en virtud de la reforma estructural del sistema previsional argentino y la recomposición de alícuotas. Por el otro lado, especialmente en los últimos tres años, la ampliación del número de contribuyentes sujetos al Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas (y, por ende, de la recaudación), como producto de la falta de actualización de los parámetros técnicos (fijos) de determinación del gravamen en un contexto de aumentos sostenidos de precios domésticos y de remuneraciones de los trabajadores formales en relación de dependencia.

En definitiva, se observa que el incremento de la presión tributaria estuvo sustentado en gran parte en impactos o efectos de una sola vez sobre impuestos tradicionales permanentes (IVA y Ganancias de sociedades), o bien en aumentos experimentados por la aplicación de gravámenes heterodoxos de carácter transitorio (Derechos de Exportación y Débitos y Créditos bancarios), e incluso —en los últimos años— como efecto colateral de una coyuntura caracterizada por las elevadas tasas de inflación e incrementos salariales, lo cual ha puesto en evidencia la alta volatilidad del sistema tributario y su mayor sensibilidad ante cambios en las circunstancias macroeconómicas.

B. La evolución del sistema tributario y sus principales componentes

Amén de las condiciones del contexto internacional altamente favorables que existieron durante gran parte de los últimos 15 años (antes y después de la crisis financiera de 2008), se ha expresado que gran parte del mencionado crecimiento de la presión tributaria se explica por el cambio en la composición del sistema tributario. En consecuencia, resulta necesario identificar con mayor grado de detalle cuáles han sido las principales tendencias en materia de estructura tributaria durante este período y cuáles son los principales cambios respecto de lo observado durante la década de los años 90. El cuadro 1 presenta la estructura porcentual de los ingresos tributarios en diferentes momentos del último cuarto de siglo, siguiendo luego con una breve descripción de la evolución de los principales impuestos vigentes. En el Recuadro 2, por su parte, se comenta la situación reciente de los tributos recaudados por los gobiernos provinciales.

Cuadro 1
Estructura de la recaudación tributaria del gobierno general, 1991-2013

A. En porcentajes del PIB							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Renta y ganancias de capital	1,3	2,5	3,6	4,3	5,2	5,2	5,5
Seguridad Social	4,7	4,7	3,5	2,8	4,3	6,5	7,1
Patrimonio	1,3	0,2	0,4	2,0	2,1	2,0	2,0
Internos sobre bienes y servicios	6,7	8,5	9,0	7,7	9,0	8,8	9,0
Comercio internacional	1,0	0,8	0,8	3,0	3,3	3,3	2,4
Otros	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Total Impuestos Nacionales	15,6	16,7	17,3	19,6	23,9	25,6	26,0
Patrimonio	1,3	1,3	1,3	1,1	0,9	0,9	1,1
Internos sobre bienes y servicios	1,5	2,0	2,2	2,4	2,8	3,3	3,9
Otros	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2
Total Impuestos Provinciales	2,8	3,6	3,9	3,8	4,0	4,4	5,2
Recaudación neta total	18,4	20,3	21,2	23,4	27,9	30,0	31,2

Cuadro 1(conclusión)

B. En porcentajes de la recaudación total neta							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Renta y ganancias de capital	6,8	12,4	16,8	18,4	18,7	17,3	17,8
Seguridad Social	25,4	23,4	16,8	12,1	15,5	21,5	22,6
Patrimonio	6,9	0,8	1,8	8,7	7,6	6,7	6,5
Internos sobre bienes y servicios	36,4	42,1	42,6	32,9	32,3	29,3	28,9
Comercio internacional	5,6	4,0	3,9	12,9	11,7	10,9	7,7
Otros	3,9	1,9	0,7	0,3	0,5	0,6	0,3
Total Impuestos Nacionales	84,7	82,5	81,6	83,7	85,5	85,5	83,3
Patrimonio	6,8	6,3	6,0	4,6	3,3	3,0	3,6
Internos sobre bienes y servicios	8,2	10,0	10,4	10,0	10,2	11,0	12,7
Otros	0,3	1,3	2,0	1,6	1,0	0,4	0,5
Total Impuestos Provinciales	15,3	17,5	18,4	16,3	14,5	14,5	16,7
Recaudación neta total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (datos tributarios) y Anexo 1.

1. Imposición sobre los ingresos

Durante gran parte del siglo pasado, Argentina se ha caracterizado como un país de clase media expandida con un alto nivel de concentración urbana, gozando de un razonable nivel de ingreso per cápita y presentando un coeficiente de Gini inferior a 0,4 (aún con una clara tendencia a su aumento desde los años ochenta hasta la crisis de finales de 2001 y un descenso sostenido en la última década). Sin embargo, los sucesivos gobiernos nacionales han mostrado, de manera recurrente, serias dificultades para desarrollar y consolidar un impuesto sobre los ingresos con una cierta significación para el erario público.

Si bien el gravamen tuvo algún peso durante la década que va de 1945 a 1955, con posterioridad a la misma y durante más de tres décadas el mismo fue perdiendo participación en la estructura tributaria argentina, volviendo a recuperar posiciones gradualmente desde los primeros años de la década del noventa hasta alcanzar, a finales de la misma, una participación relativa en torno al 18% de la carga tributaria total del país (incluyendo a las Provincias). De esta manera, a lo largo de los últimos quince años, el Impuesto a las Ganancias se ha afianzado definitivamente como uno de los pilares del sistema tributario argentino.

Tal como es una característica común en toda la región, a lo largo de los años el peso de la imposición a las ganancias ha descansado primordialmente en una fuerte participación del impuesto a la renta societaria y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal, que durante las últimas dos décadas aportó alrededor del 30% del total ingresado por impuesto a las ganancias. Esto incide negativamente en el logro de objetivos en materia de equidad distributiva a través del sistema impositivo, donde la recaudación del impuesto potencialmente más progresivo —el impuesto a las ganancias de personas físicas— es considerablemente menor a la obtenida a través de otros impuestos como aquellos que recaen sobre bienes y servicios con una incidencia claramente regresiva (Gómez Sabaini y Morán, 2014).

En lo que se refiere a la imposición societaria debe decirse que, luego de que la tasa general fuera reducida del 33% al 20% en 1990 para las sociedades de capital nacional⁶, desde el año 1992 se avanzó fuertemente en fortalecer el impuesto a través de mejoras en su diseño y funcionamiento. La alícuota aplicable se unificó para todas las sociedades en un valor de 30%, luego aumentada al 33% en 1996. En 1998 se introdujo el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, el cual reemplazó al anterior Impuesto a los Activos aunque con la misma particularidad de funcionar como pago a cuenta del gravamen sobre los ingresos societarios con la finalidad de asegurar un piso mínimo de recaudación de los contribuyentes inscriptos.

⁶ En ese entonces, la tasa aplicable a sociedades extranjeras pasó del 45% al 36%.

Adicionalmente, en años previos a la crisis de finales de 2001, las principales modificaciones en la imposición sobre estos sujetos estuvieron centradas en darle precisión al tratamiento de las operaciones internacionales en cuanto a:

- la definición de ganancia de fuente argentina;
- la aplicación de las disposiciones previstas para los precios de transferencia y su regulación para las transacciones internacionales;
- los criterios para limitar la deducción de intereses o criterios de capitalización débil;
- la gravabilidad de los dividendos provenientes de sociedades constituidas en el exterior;
- la retención del 35% sobre la distribución de dividendos que excedan las ganancias determinadas para el pago del impuesto;
- el aumento de la alícuota del 33% al 35% de la retención a beneficiarios del exterior;
- la regulación en materia de renta mundial, para posibilitar la aplicación del criterio adoptado en 1992;
- la incorporación de tratamientos diferenciados a la renta proveniente de paraísos fiscales sobre la base de la utilidad devengada.

A la vez, se realizaron otras modificaciones atinentes a la reducción de la deducibilidad de quebrantos provenientes de contratos derivados, relacionándolas a ganancias emanadas del mismo origen en el mismo año o en los 5 años siguientes, a la vez que se limitó el monto deducible de intereses. Asimismo, se aumentó la tasa aplicable sobre las salidas no documentadas, del 33% al 35%, al igual que la tasa general sobre las personas jurídicas.

El conjunto de medidas indicadas constituyeron una forma de blindaje de la base imponible del gravamen societario, hecho que no ocurrió simultáneamente para el caso de la renta de las personas físicas, sumándose a ello dos elementos adicionales que contribuyeron a incrementar su recaudación. Por un lado, el proceso de privatización de empresas públicas en los años noventa llevó a que se pasara muy rápidamente de la generación de grandes quebrantos contables a la obtención de sustanciales beneficios que quedaron sujetos al pago del gravamen, en particular en el sector petrolero.

El segundo aspecto, muy relevante en la actualidad, lo constituye la falta de puesta en vigencia de las normas de ajuste de los balances por inflación, normas que si bien están contenidas en las disposiciones de la propia ley, han quedado congeladas desde la aplicación del régimen de Convertibilidad en el año 1992. Siendo así, el impacto del aumento de precios ocurrido con posterioridad a la crisis y devaluación del año 2002 no encontró posibilidades de ser considerado para la determinación de las rentas en los balances societarios. En los últimos años, en un contexto con tasas de inflación elevadas, este problema se ha visto agravado debido a la gran brecha que surge al calcular el resultado económico y la renta neta sujeta a imposición.

En claro contraste, cabría entonces preguntarse cuáles son los principales determinantes de la baja participación de la imposición a la renta personal en la estructura tributaria a lo largo de las últimas décadas. Al respecto son tres los elementos que sobresalen por sobre la gran cantidad de factores que afectan su comportamiento.

En primer lugar se destaca el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) y los del capital (rentas no ganadas). En ese sentido, la estrechez de la base imponible potencial limita la aplicación del gravamen de manera mayoritaria a las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia e ingresadas a través de mecanismos de retención en la fuente de manera directa.

La razón de estas circunstancias puede encontrarse en la gran amplitud de las exenciones que beneficia a las rentas de capital provenientes de colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, tratamiento independiente de los dividendos, y numerosas exenciones entre las que se cuenta la exoneración de todas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas por cualquier concepto que sea.

Esto tiene implicancias distributivas muy negativas ya que la proporción del ingreso constituida por rentas del capital exentas suele ser considerablemente mayor en los deciles de población más ricos. Sólo muy recientemente (desde octubre de 2013) se ha avanzado parcialmente en este sentido a partir de la decisión de imponer una alícuota diferencial del 15% sobre la compra-venta de acciones y títulos públicos que no cotizan en la bolsa de valores y del 10% sobre los dividendos distribuidos por las empresas.

En segundo lugar, un fenómeno que atenta aún más contra el impacto redistributivo del impuesto a la renta personal, en Argentina y en toda América Latina, es el bajo nivel de cumplimiento tributario. Ya sea por la amplia evasión existente, por las posibilidades de eludir el gravamen debido a la amplitud de los ingresos no gravados o por la mora existente, se reduce aún más la recaudación efectiva del tributo.

Respecto a lo anterior, sorprende la virtual inexistencia de estimaciones, ya sean oficiales o privadas, acerca de la magnitud y la gravedad de este problema. Puede citarse el trabajo de Cetrángolo y Gómez Sabaíni (2009), en el cual se calculó una tasa de evasión del impuesto a las ganancias del 49,7% para el año 2005 (la información utilizada en ese momento no permitió distinguir entre personas físicas y sociedades, aunque es factible suponer que, de ser distintas, sería mayor en el primer caso).

En tercer lugar deben mencionarse las principales cuestiones que hacen al diseño y al funcionamiento específico de la imposición sobre los ingresos de las personas físicas en el país y las principales modificaciones en la propia legislación del tributo durante las últimas dos décadas. Al respecto, durante mucho tiempo se ha destacado el alto nivel de los mínimos no imposables (en relación al PIB per cápita) y, especialmente, de las deducciones especiales otorgadas según el sujeto sea un trabajador autónomo o se encuentre en relación de dependencia o jubilado, y que encuentran su razón de ser en la búsqueda de un tratamiento más equilibrado con las rentas no ganadas. Precisamente estos elementos han limitado durante las décadas pasadas aún más la aplicación del gravamen potencial a los ingresos ubicados prácticamente en el decil más alto de la distribución del ingreso personal (Cetrángolo y Gómez Sabaíni, 2009).

Desde su sanción inicial, en el año 1932, la ley del impuesto a la renta ha contemplado la posibilidad de deducir de la renta neta un determinado monto fijo en función de las características personales del sujeto en concepto de cónyuge y de hijos y demás dependientes, así como también un monto determinado para preservar un mínimo de renta que no se encontrase alcanzado por el gravamen denominado mínimo no imponible. Posteriormente se agregaron otros conceptos que pueden ser deducidos en razón del carácter de la renta obtenida según fuese ésta percibida por un trabajador en relación de dependencia, jubilado de cargos públicos, o un trabajador autónomo. Asimismo, una de las más importantes deducciones tiene como propósito aliviar la carga impositiva para el trabajo en relación de dependencia con limitadas posibilidades de deducir gastos para la determinación de su renta imponible, sobre los cuales recaen, además, elevadas cargas para la seguridad social.

Cuadro 2
Deducciones anuales en el impuesto a la renta
(En pesos corrientes)

Concepto	Montos anuales
Ganancia no imponible	15 552
Cónyuge	17 280
Hijo	8 640
Otras cargas	6 480
Deducción especial autónomos	15 552
Deducción especial relación de dependencia, cargos públicos, jubilaciones	74 650
Deducción servicio doméstico	15 552

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación del impuesto.

Nota: Al momento de la última modificación de estos valores (marzo de 2013), el valor del dólar era de \$ 5,05.

Con motivo de la reforma llevada a cabo para el ejercicio fiscal 2000 se introdujo en el esquema de deducciones una innovadora medida destinada a potenciar el impacto redistributivo del gravamen personal a la renta sin incrementar las tasas marginales máximas del impuesto que eran del 35%⁷. A esos efectos, la norma (Ley 25.063) aplicaba una limitación progresiva al cómputo de las deducciones personales, estableciendo que el monto de las mismas se reduciría aplicando sobre dicho importe un porcentaje de disminución creciente en función de la ganancia neta. Estos porcentajes iban desde el 0% al 100% por lo que, a partir de cierto monto de ganancia neta (221.000 pesos), las deducciones permitidas quedaban sin efecto y se aplicaba directamente la alícuota correspondiente (35%, la máxima) sobre el total de los ingresos netos⁸. Este mecanismo, luego de sufrir algunas modificaciones tanto en sus parámetros como en su estructura a lo largo de una década, fue eliminado a fines del año 2008.

En relación con la escala de alícuotas para el caso de las personas físicas, hace ya más de una década —desde el año 2000— que se mantiene constante una escala progresiva compuesta por una tasa mínima del 9% sobre cualquier nivel de renta positivo y una tasa marginal máxima del 35% (la cual también se había reducido a inicios de los años noventa y recuperado en los años posteriores) para las rentas netas que superen los 120.000 pesos, distribuidas en una estructura de siete tramos, la cual se presenta a continuación.

Cuadro 3
Alícuotas y tramos del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, 2014

Ganancia Neta Imponible Acumulada		Impuesto a pagar		
Más de (pesos)	Hasta (pesos)	Monto fijo (pesos)	Más tasa de (%)	Sobre excedente de (pesos)
0	10 000	0	9	0
10 000	20 000	900	14	10 000
20 000	30 000	2 300	19	20 000
30 000	60 000	4 200	23	30 000
60 000	90 000	11 100	27	60 000
90 000	120 000	19 200	31	90 000
120 000	En adelante	28 500	35	120 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación del impuesto.

Vale señalar que el hecho de no haber actualizado los valores establecidos para la aplicación de las correspondientes alícuotas marginales ha provocado una reducción parcial aunque importante del histórico sesgo recaudatorio del gravamen a favor del aporte de las sociedades desde 2011 al presente: en 2013, ingresos tributarios por un 2,4% del PIB fueron aportado por las personas físicas, lo que equivale a casi el 43% de la recaudación del gravamen; esto contrasta fuertemente con lo observado hace dos décadas atrás ya que en 1992 el impuesto que recae sobre los individuos sólo generaba 0,3% del PIB y alrededor del 20% de los recursos atribuibles al mismo (Cuadro 4). Este resultado, no obstante, no responde a una merma en los recursos aportados por las personas jurídicas sino más bien a un aumento relativamente mayor de aquellos aportados por las primeras. La explicación principal de este cambio en la estructura interna del tributo, más que a alguna medida de política tributaria, corresponde, por el contrario, a una consecuencia lógica del propio diseño del impuesto (con alícuotas progresivas y tramos de ingresos fijos) en el marco de un contexto de elevada inflación de precios y salarios, comprobándose un mayor número de contribuyentes sujetos al impuesto y una transición más acelerada a las categorías de alícuotas más altas.

⁷ En realidad, y con el mismo afán de aumentar el impacto redistributivo del gravamen, se amplió la base del impuesto a través de la reducción del mínimo no imponible, las deducciones por cargas de familias, y la deducción especial. También se autorizó la deducción de un porcentaje de los gastos que tuviera el contribuyente en concepto de asistencia sanitaria.

⁸ Al ingreso imponible se llega tras restar del sueldo bruto los aportes a la seguridad social y los montos que por Ley están libres de impuesto (las llamadas ganancia no imponible y deducción especial). Se restan, además, las deducciones eventualmente declaradas por el empleado, por familiares o gastos de salud o seguros, entre otros.

Cuadro 4
Estructura de recaudación de la imposición sobre los ingresos según sujeto gravado

A. En porcentajes del PIB							
Concepto / Año	1992 ^a	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Personas Físicas	0,3	0,8	1,1	1,3	1,5	1,7	2,4
Sociedades	1,2	1,6	2,2	2,6	3,4	3,2	3,0
Beneficios del Exterior	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Impuesto a las Ganancias	1,6	2,5	3,6	4,3	5,2	5,2	5,5

B. En porcentajes de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias							
Concepto / Año	1992 ^a	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Personas Físicas	20,3	31,4	30,3	30,9	28,9	33,5	42,9
Sociedades	75,3	63,0	61,3	61,4	65,9	61,9	53,6
Beneficios del Exterior	4,4	5,6	8,4	7,7	5,2	4,7	3,6
Impuesto a las Ganancias	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. En "Personas Físicas" se incluye, además del Impuesto a las Ganancias, el Gravamen de Emergencia sobre Premios de juegos de azar y concursos deportivos. El concepto "Sociedades", por su parte, comprende al Impuesto a las Ganancias de las personas jurídicas y al Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (impuesto mínimo cuya carga puede ser tomada a cuenta para el pago del gravamen societario).

^a Se toma 1992 como primer año dado que el dato para personas físicas no se halla disponible para 1991.

Más recientemente, en agosto de 2013, y con el objetivo de frenar el masivo ingreso de contribuyentes (principalmente asalariados en relación de dependencia) al ámbito del tributo sobre los ingresos personales, el Gobierno dispuso que, para los sujetos con ingresos brutos mensuales (previo a los aportes a la seguridad social) inferiores o iguales a \$ 15.000⁹, la deducción especial debería ser incrementada en una cuantía tal que determine que la ganancia neta sujeta a impuesto sea igual a cero.

De este modo, se redujo el número de contribuyentes en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, afectando levemente los ingresos tributarios, pero deteriorando mucho más la progresividad del impuesto. De hecho, para morigerar este efecto no deseado se decidió aumentar en un 20% las deducciones personales para los sujetos con ingresos brutos comprendidos entre \$15.001 y \$25.000, y en un 30% para los radicados en zonas desfavorables (provincias patagónicas). Adicionalmente, a finales del año 2014, se permitió incrementar —por única vez— la deducción especial hasta un monto equivalente al importe neto de la segunda cuota del aguinaldo para los sujetos cuya remuneración bruta mensual devengada entre los meses de julio a diciembre de 2014 no superara los 35.000 pesos.

Debido a la falta de actualización de los tramos de ingreso para la determinación del impuesto¹⁰ y con los últimos cambios introducidos, las alícuotas más bajas del sistema quedaron anuladas de facto, y al pasar los \$ 15.000 es muy probable quedar alcanzado por tasas de las más elevadas. Según cálculos propios, a un individuo con un ingreso mensual bruto de 15.001 pesos le correspondería aplicar una alícuota del 27% en el caso de los solteros y del 23% si es casado con dos hijos. Además, la tasa máxima de 35% alcanza a los solteros con un sueldo bruto mensual promedio, con el aguinaldo proporcional incluido, de \$ 19.806 y a los casados con dos hijos con un bruto de \$ 23.134, siempre que no se declaren otras deducciones (en tal caso las cifras suben). Las distorsiones existentes alteran, en definitiva, el criterio de progresividad que la ley consideró adecuado para definir la existencia del gravamen sobre la renta personal, donde la carga tributaria varíe en función de la capacidad contributiva de cada contribuyente.

⁹ El decreto 1242/13 se estableció en base a los salarios recibidos entre enero y agosto de ese año.

¹⁰ Si bien la Ley del Impuesto a las Ganancias contempla una adecuación periódica de estos parámetros a través del índice de precios mayoristas, la normativa vinculada a la Convertibilidad -como ya se señaló- prohíbe desde 1992 aplicar dicho mecanismo.

Mediante el conjunto de circunstancias antes señaladas de la imposición a la renta, tanto personal como societaria, el país se ha ido inclinando hacia un universo de contribuyentes muy heterogéneo con la mayor parte del tributo determinado en la fuente de generación de la renta, hecho que pone de relieve la baja efectividad del gravamen para poder llevar a cabo políticas instrumentales destinadas a mejorar el ingreso o, en su caso, actuar como mecanismo compensador de las variaciones cíclicas de la economía.

2. Recursos tributarios para el financiamiento de la Seguridad Social

Como se verá en el capítulo IV, a mediados de 1993 se aprobó una reforma estructural del sistema previsional argentino que fue puesta en vigencia a partir de julio de 1994, y dio origen a un nuevo régimen denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Esta reforma tuvo un significativo costo fiscal, además de tener un impacto negativo sobre la cobertura contributiva. En el período posterior a la crisis de 2001, ocurrieron importantes cambios políticos, así como en el funcionamiento de la economía, que generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones. Por ejemplo, a partir del año 2003 comenzaron a restablecerse las alícuotas de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia (elevándolas al 7%), ya que éstas habían sido reducidas del 11% al 5% en 2001, y, a partir de 2003, al 11% para los trabajadores que habían elegido permanecer en el régimen público de reparto. Recién a partir de 2008 retornaron a los niveles originalmente previstos por la Ley N° 24.241 para todos los trabajadores. Algo similar, aunque con mayor retraso y de manera parcial, ocurrió con las alícuotas de las contribuciones patronales, las cuales continúan siendo diferentes de acuerdo a la actividad principal de los trabajadores. Por ejemplo, son más elevados cuando la actividad es la locación y prestación de servicios (con excepción de las Asociaciones Sindicales, los Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud, y las Pequeñas y Medianas Empresas), mientras que tienen un menor nivel de contribuciones patronales las restantes actividades. Actualmente, el nivel promedio de aportes y contribuciones efectivo se estima en alrededor del 23% del salario. Para el caso de los trabajadores autónomos, los aportes y contribuciones representan el 27% de rentas presuntas, según las distintas categorías establecidas.

La recaudación tributaria por aportes y contribuciones comenzó a recuperarse en esos años posteriores a la crisis mencionada, sobre todo a partir de 2005 cuando el Gobierno tomó algunas medidas sobre el sistema previsional que permitieron una reformulación del mismo y una ampliación de su cobertura (Bertranou *et al.*, 2011). En particular, se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales y, por medio del establecimiento de una moratoria previsional, se permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplían con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales. Sin embargo, y más allá de un importante y sostenido incremento del empleo formal, el cambio trascendental en el sistema previsional ocurre en diciembre de 2008 cuando se elimina el régimen de capitalización individual, y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Como resultado de estos cambios, los recursos tributarios de la seguridad social han pasado a ser el componente más dinámico de los últimos años y el segundo en importancia dentro de la estructura tributaria con el 22,6% de los ingresos tributarios totales del año 2013. De esta masa de recursos, unos 7,1 puntos porcentuales del PIB, más de la mitad (56,5%) corresponde a las contribuciones de los empleadores (aunque en el período 2003-2006 representaban el 70%), alrededor del 39% está constituido por los aportes personales de los trabajadores (participación que, habiendo caído como consecuencia de la reforma estructural que introdujo el sistema de capitalización, se ha incrementado fuertemente a partir del año 2008) y el resto, inferior al 5% del total, corresponde a trabajadores autónomos y monotributistas (cuadro 5), cuyo aporte relativo a los recursos tributarios de la seguridad social muestra un franco retroceso desde 2007 hasta la actualidad.

Cuadro 5
Estructura de los recursos tributarios de la Seguridad Social según sujeto gravado

A. En porcentajes							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Aportes empleados	n.d.	1,2	0,8	0,6	0,8	2,4	2,7
Contribuciones patronales	n.d.	2,9	2,4	2,0	2,8	3,5	4,0
Autónomos ^a	n.d.	0,6	0,4	0,2	0,7	0,5	0,3
Recursos Tribut. Seg. Social	4,7	4,7	3,5	2,8	4,3	6,5	7,1

B. En porcentajes del total de Rec. Tribut. Seg. Social							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Aportes empleados	n.d.	26,2	22,4	22,3	19,3	37,7	38,9
Contribuciones patronales	n.d.	61,5	66,5	70,9	65,4	55,0	56,5
Autónomos ^a	n.d.	12,3	11,1	6,7	15,3	7,3	4,7
Recursos Tribut. Seg. Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

^a Incluye Monotributo (sólo la parte previsional).

3. Imposición sobre el patrimonio y transacciones financieras

Al igual que en la mayoría de los países de la región, los impuestos patrimoniales en Argentina no han tenido una importancia sustancial a nivel nacional —aunque no podría decirse lo mismo en el ámbito provincial (ver Recuadro 2)— y se han mantenido a lo largo de un largo período en niveles inferiores al 1% del PIB.

En esta categoría de tributos sobresale el Impuesto a los Bienes Personales, que recae sobre el valor de los bienes poseídos al final del año calendario cuando en conjunto estos superen un monto fijo (\$ 305 000). Este tributo se rige por un principio jurisdiccional amplio que implica gravar, a las personas físicas y las sucesiones indivisas domiciliadas en el país por los bienes situados en el país y en el exterior, y a las personas físicas y sucesiones indivisas radicadas en el exterior sólo por sus bienes situados dentro del territorio. Vale remarcar que, al momento de determinar el patrimonio bruto sujeto al gravamen, no se admite la deducción de pasivos y se aplica una escala progresiva de alícuotas que van del 0,50% al 1,25% para los residentes, del 1,25% al 2,50% para los no residentes (por sus bienes situados en el país) y del 0,50% para la figura de “responsable sustituto” (sólo acciones y participaciones de capital liquidadas e ingresadas directamente por la misma sociedad emisora).

Al igual que lo comentado respecto al Impuesto a las Ganancias, el monto no imponible contemplado para el Impuesto a los Bienes Personales (\$ 305.000) se ha venido depreciando y quedando desactualizado de manera acelerada en los últimos años como consecuencia de los elevados niveles inflacionarios. No obstante, la recaudación generada por este instrumento se ha mantenido en torno a un magro 0,3% del PIB desde 2007 a la fecha, lo que no alcanza a representar el 1% de los recursos tributarios totales.

Sólo a partir de la implementación del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, la recaudación total de los impuestos patrimoniales del gobierno central aumentó hasta llegar a un 2,0% del PIB en 2003 y ha logrado mantener dicho rendimiento hasta la actualidad (aún cuando su participación haya caído gradualmente ante el aumento de la carga tributaria total). Este resultado se explica casi enteramente por la notable estabilidad del impuesto mencionado anteriormente cuya recaudación se ha mantenido en torno a 1,7% del producto desde 2004 al presente.

Vale recordar que un tributo sobre las transacciones financieras fue aplicado en Argentina por primera vez en el año 1983, una segunda vez en 1988 y reintroducido una vez más en la estructura tributaria en abril del año 2001 para hacer frente a la crisis fiscal que enfrentaba el país. Inicialmente se aplicó una tasa del 0,25% sobre el valor bruto de los débitos y créditos, pero rápidamente dicha alícuota fue incrementada al 0,4% y al vigente 0,6%.

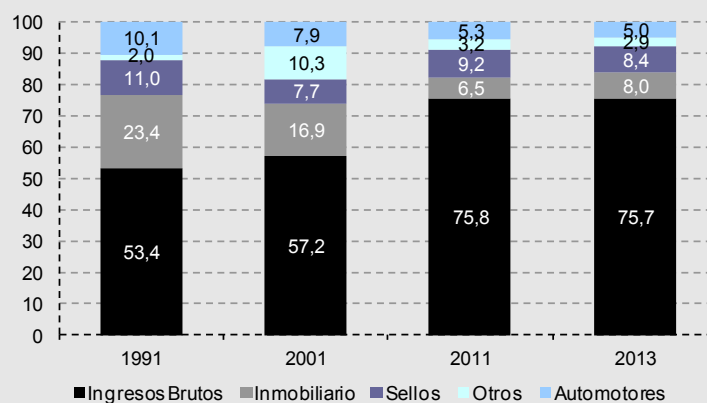
Respecto de este instrumento de política tributaria se han destacado ciertas ventajas como las facilidades administrativas y sus bajos costos de recolección, no obstante suele recomendarse su utilización de forma exclusivamente temporal ya que son varias las objeciones en torno a su uso, especialmente en relación a los efectos negativos que el mismo tiene sobre la asignación de recursos, el grado de bancarización y modernización de la economía, y los incentivos a la evasión que genera. Además, se cree que este tributo impacta regresivamente en la distribución del ingreso ya que las empresas lo suelen internalizar como un costo más y, en consecuencia, es trasladado en su totalidad a los precios.

Recuadro 2 Los recursos tributarios de las provincias

En el último decenio, la recaudación tributaria a nivel provincial también aumentó en términos del PIB pero lo hizo en menor proporción que la recaudación nacional, por lo que su participación en el total disminuyó paulatinamente desde un máximo de 18,4% en 1998 a un nivel menor al 14,5% en 2011 y recuperándose sensiblemente en los años recientes hasta un 16,7% en 2013.

Cuando se analiza la composición de dichos recursos se observa que el incremento recaudatorio, sobre todo a partir de 2003, está explicado principalmente por el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que ascendieron a casi 4 puntos porcentuales del PIB en 2013 (en 1991 eran de 1,5%; en 2003, 2,4% del producto), mientras que el resto de los tributos no muestra variaciones significativas y el impuesto sobre la propiedad inmueble disminuyó sustancialmente su recaudación desde un 0,66% del PIB en 1991 a un mínimo de 0,29% en 2011, con una importante recuperación de estos recursos en los años recientes hasta llegar a 0,42% del PIB 2013. Sin embargo, y a pesar de dicho resurgimiento, la tendencia declinante de las dos últimas décadas en la imposición inmobiliaria le ha costado resignar el histórico segundo escalafón entre los impuestos provinciales, siendo superado en relevancia por el Impuesto de Sellos a partir del año 2010 a la fecha (0,44% del PIB en 2013).

Estructura de los impuestos provinciales (En porcentajes del total recaudado a nivel provincial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DNIAF.

Como se desprende del gráfico anterior, las tendencias contrapuestas de los principales tributos provinciales han conducido a la configuración de una estructura tributaria (para el acumulado de las provincias argentinas) ampliamente concentrada en impuestos indirectos —particularmente el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (75,7% del total en 2013)—, en detrimento de los impuestos directos que recaen sobre los patrimonios, los que representaron el 13,0% del total recaudado sumando el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Automotores. Adicionalmente, se destaca que la recaudación tributaria a nivel provincial se encuentra muy concentrada en unas pocas provincias: según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2013, más del 75% del total de impuestos provinciales se recauda en cuatro jurisdicciones, correspondiendo el 38,5% a Buenos Aires, el 23,1% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y alrededor del 7% cada una a Córdoba y Santa Fe.

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2012).

4. Imposición sobre los consumos (generales y específicos)

Para comprender mejor las causas de la estructura tributaria actual, al menos en lo que respecta a los impuestos que gravan el consumo y producción de bienes y servicios, es necesario retrotraerse hasta los años en donde el Impuesto al Valor Agregado comenzó a ocupar un espacio importante dentro del esquema recaudador de la región. En particular, desde que surgió la necesidad de fortalecerlo como el principal instrumento generador de recursos tributarios. Establecido en el año 1975, las reformas más importantes en el gravamen se remontan a finales de 1989 cuando se procedió a ampliar la base gravable del mismo a través de la reducción de una larga lista de bienes y servicios que se hallaban exentos del IVA hasta ese momento. En 1990 continuó reduciéndose dicha lista y los servicios públicos (luego privatizados) pasaron a ser alcanzados por el tributo. En los años siguientes la base continuó siendo ampliada aunque con mucho menor impacto, concentrándose los esfuerzos en mejorar la administración tributaria del mismo y asegurar un adecuado nivel de cumplimiento.

Paralelamente, la alícuota general que inicialmente era de 15% fue incrementada al 16% en 1991, después de un período poco extenso en que la tasa se redujo al 13%. En 1992, la alícuota general fue elevada al 18% y una sobretasa del 3% fue introducida en 1995 como respuesta a las restricciones fiscales que surgieron durante la Crisis del Tequila (México). Dicha tasa se volvió permanente en 1996 arribando a la tasa del 21% que perdura hasta la actualidad, la cual es una de las más elevadas de América Latina, sólo superada por Uruguay (22%) y muy por encima del promedio regional (15,1%). Adicionalmente, como es práctica habitual, se estableció una alícuota reducida del 10,5% para un conjunto de bienes de primera necesidad, material gráfico, servicios de transporte de pasajeros —entre otros—, y una alícuota diferencial superior del 27% para ventas de gas y energía eléctrica y prestación de algunos servicios. Para favorecer la adecuada administración del gravamen y concentrar los esfuerzos de fiscalización en los contribuyentes de mayor capacidad contributiva, en 1998 se implementó un régimen simplificado —que además incluye al resto de impuestos nacionales y a las contribuciones de la seguridad social— denominado “Monotributo”, el cual se analiza brevemente en el Recuadro 3.

Recuadro 3 El régimen de Monotributo

El Monotributo argentino fue concebido como un instrumento de política tributaria tendiente a incluir en el sector formal a aquellos pequeños contribuyentes (principalmente trabajadores independientes y pequeñas empresas) que no estaban ingresando sus impuestos, ya sea porque nunca se habían registrado en el sistema o porque se habían auto-marginado del mismo.

Desde sus orígenes (1998), la estructura básica de este régimen contempló la posibilidad para los pequeños contribuyentes de cumplir con sus principales obligaciones tributarias (IVA y el Impuesto a las Ganancias) y de protección social (aporte previsional y seguro de salud) a través del pago de una determinada suma fija de dinero. Sin embargo, a lo largo de más de quince años de vigencia de este régimen, tanto el concepto de monotributista como los parámetros del mismo han venido cambiando.

En la actualidad, el régimen de Monotributo consta de 11 categorías comprendidas entre los \$48.000 y \$600.000 de ingresos brutos anuales, aunque en el caso de locaciones y/o prestaciones de servicios el límite máximo es de \$ 400.000 (y sólo 8 tramos de ingresos). Para la determinación del componente impositivo, existe una escala progresiva de montos fijos de acuerdo al nivel de ingresos brutos anuales de cada contribuyente. En cambio, el componente contributivo de protección social es un monto fijo uniforme para todas las categorías, comprendiendo los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino —SIPA— y al Sistema Nacional de Seguro de Salud a través de las Obras Sociales.

Además, el régimen de Monotributo es complementado en Argentina por una serie de regímenes especiales que tienen que ver, en algunos casos, con sectores económicos (agropecuario), en otros, con el carácter de los trabajadores (servicio doméstico), o bien con la situación del mismo frente a los programas de ayuda estatal (“Monotributo Social”).

En cuanto al desempeño del Monotributo debe señalarse una serie de resultados relevantes:

- El número de contribuyentes inscriptos ha mostrado un sostenido crecimiento desde su introducción en 1998, especialmente a partir de 2004 en virtud de una importante re-categorización y moratoria implementada ese año. Actualmente, este régimen incluiría cerca de 3 millones de contribuyentes (incluyendo todos los sub-regímenes).

Recuadro 3 (conclusión)

- Más de la mitad de los monotributistas se ubican en la categoría más baja de ingresos, con cierta preponderancia de las locaciones y/o prestaciones de servicios por sobre las demás actividades. A lo largo del tiempo se observa una muy lenta transición de los contribuyentes hacia categorías superiores, lo cual permite presumir una elevada barrera de salida hacia el régimen general.
- Los ingresos tributarios generados por la aplicación del Monotributo son muy reducidos en términos relativos, ya sea como porcentaje del PIB (0,29% en 2013) o como proporción de la recaudación total neta (0,92% en el mismo año).

Los costos que implica la existencia del Monotributo son difíciles de cuantificar. Por un lado, los costos operativos (gestión, control y fiscalización) para la agencia de recaudación —AFIP— son sensiblemente menores a los que debería incurrir si dichos contribuyentes se encuadraran en el régimen general. De hecho, dados los elevados niveles de informalidad que se observan en América Latina, ésta es una de las principales razones por las cuales la adopción de regímenes simplificados se ha convertido en una práctica ampliamente difundida en los países de la región. También habría que considerar el costo generado por actitudes de “enanismo fiscal”, elusión y evasión impositiva que el Monotributo podría propiciar a través de la existencia de ciertos incentivos perversos que actúan como barreras de salida del mismo hacia el régimen general, situación en la que el régimen simplificado deja de ser un “puente transitorio” entre ambos regímenes y se convierte en un “refugio” de contribuyentes, afectando la recaudación y la equidad del sistema tributario.

Fuente: Cetrángolo *et al.* (2013).

Estos cambios permitieron un salto estructural en la importancia recaudatoria del IVA a partir de 1992, año en el que alcanzó a representar un 6,4% del PIB (3,8% en el año anterior), menguando durante los años de crisis (2001-2002) y recuperándose al ritmo del crecimiento sostenido de la economía hasta alcanzar un máximo de 7,4% del PIB en el año 2013, lo cual equivale a más del 57,4% de la tributación total sobre los consumos (cuadro 6). Este valor se ubica por encima del promedio calculado para América Latina (6,2% del PIB en 2013 para 18 países) y del correspondiente a los países de la OCDE (6,6% del PIB en 2012)¹¹. Paradójicamente, y aunque sigue siendo uno de los pilares fundamentales del sistema tributario, en la última década se observó una pérdida de importancia relativa del IVA, lo cual simplemente responde al avance sostenido —especialmente en los últimos años— del Impuesto a las Ganancias y los recursos tributarios de la seguridad social.

Cuadro 6
Estructura de la recaudación de los impuestos internos sobre bienes y servicios

A. En porcentajes del PIB							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Impuesto al Valor Agregado	3,8	6,8	6,6	5,6	7,4	7,3	7,4
Ingresos Brutos (Provincias)	1,5	2,0	2,2	2,4	2,8	3,3	3,9
Selectivos (bienes y servicios)	2,9	1,8	2,4	2,1	1,6	1,5	1,6
Total Impuestos Internos	8,2	10,6	11,2	10,1	11,9	12,1	13,0

B. En porcentajes de lo recaudado por impuestos internos							
Concepto / Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Impuesto al Valor Agregado	45,8	64,0	59,0	55,4	62,3	59,9	57,4
Ingresos Brutos (Provincias)	18,4	19,2	19,6	23,4	24,0	27,4	30,5
Selectivos (bienes y servicios)	35,8	16,9	21,4	21,2	13,8	12,7	12,1
Total Impuestos Internos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

¹¹ Calculado a partir de datos presentados en OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015).

En el análisis de la imposición general sobre los consumos no puede dejar de mencionarse el peso que también tiene el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que aplican los gobiernos provinciales. Más allá de poseer desventajas técnicas al ser un impuesto acumulativo a la venta (“en cascada”) y luego de infructuosos intentos por sustituirlo por alguna variante más eficiente a mediados de los años noventa, este instrumento tributario se fue consolidando como el principal recurso propio de la mayoría de las provincias desde 2003 en adelante, favorecido por el incremento general del nivel de actividad, la ampliación de su base y el aumento de alícuotas a distintos sectores productivos. En suma, la tributación de alcance general sobre bienes y servicios en Argentina alcanzó en 2013 un 11,4% del PIB (sumando IVA e Ingresos Brutos) representando el 36,5% de la carga tributaria total y casi el 88,0% de la recaudación por impuestos internos sobre bienes y servicios.

En contraposición, y con el claro objetivo de simplificar el sistema tributario, al mismo tiempo que se fue ampliando la base del IVA también se fueron eliminando un gran número de impuestos selectivos de escaso aporte recaudatorio y se ajustaron los que se mantuvieron en vigencia. Estos últimos se limitaron a gravar el consumo de ciertos bienes y servicios relativamente caros (automotores y autopartes), con demandas inelásticas (combustibles fósiles, energía eléctrica) y/o que producen externalidades como los productos del tabaco y las bebidas alcohólicas y gaseosas. En consecuencia, la recaudación de estos tributos cayó fuertemente tanto en términos del PIB (desde 2,9% en 1991 a 2,1% en 2003, y a 1,6% en 2013) así como en relación a la recaudación total, al pasar de un 15,9% al 9,1% y luego al 5,0% en los mismos años considerados. También perdieron gran parte de su participación en el conjunto de impuestos internos, pasando de un 35,8% en 1991, a 21,2% en 2003 y a 12,1% en 2013 (cuadro 6).

5. Impuestos sobre el comercio internacional

Como parte del proceso de liberalización comercial y financiera a nivel mundial, durante las últimas décadas los ingresos tributarios provenientes de impuestos sobre el comercio internacional fueron perdiendo peso relativo en la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos. En Argentina, los impuestos a las exportaciones fueron eliminados en 1991, al tiempo que se suprimieron las restricciones cuantitativas y administrativas sobre las importaciones que habían sido establecidas en el pasado y fueron reemplazadas por mecanismos automáticos de precios. Asimismo, se redujo el nivel y la dispersión de alícuotas de los tributos a las importaciones.

Sin embargo, en una estrategia que se apartó de la tendencia regional, a partir del año 2002 se reestablecieron las restricciones cambiarias, las restricciones cuantitativas a la importación y los Derechos de Exportación, los cuales gravaron inicialmente los productos primarios con una alícuota del 10% y los productos industriales al 5%.

Vale señalar que, a lo largo de la historia argentina, los recursos provenientes de la exportación de bienes agropecuarios han contribuido de manera esporádica, aunque sustantiva, al financiamiento del Estado. En la coyuntura posterior a la profunda crisis económica del 2001 dicho financiamiento cobra la forma de derechos sobre la exportación cobrados en la aduana, de manera similar a otros períodos de la historia (como en 1967-1977 y 1982-1991), en especial cuando el tipo de cambio fue extraordinariamente devaluado ante las crisis del sector externo¹². La situación de los derechos de exportación durante la última década, no obstante, se diferencia de etapas anteriores tanto por su elevado nivel de recaudación sobre el PIB —el más elevado de la historia argentina— como por su estabilidad en un rango acotado entre el 2,3% y el 2,8% del PIB entre 2004 y 2012, con un máximo en 2008 (3,2% del producto). Esto se contrapone a lo observado con los Derechos de Importación, cuya recaudación ha oscilado entre los 0,7 y 0,8 puntos porcentuales del PIB a lo largo de la última década y perdiendo, por ende, participación en la ascendente carga tributaria total del país (cuadro 7).

No obstante, debe señalarse que en el último año con datos disponibles (2013) se ha registrado una sensible merma de los derechos de exportación ante las nuevas y no tan favorables condiciones en

¹² En otros períodos de la historia, la generación de recursos para el Estado fue realizada a través del Banco Central, mediante la introducción de tipos de cambio múltiples.

los mercados internacionales de materias primas, retrocediendo hasta un valor de 1,7% del PIB. Esto significa además una reducción de su supremacía relativa respecto de los derechos de importación como fuente de recursos tributarios por transacciones con el sector externo (cuadro 7) así como en relación al resto de los ingresos tributarios (5,3% en 2013, cuando había sido de 11,4% en 2008 y se había mantenido por encima del 8% a lo largo del período 2002-2011).

Cuadro 7
Estructura de la recaudación de los impuestos sobre el comercio internacional

A. En porcentajes del PIB							
Concepto/Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Derechos de importación	0,5	0,8	0,8	0,6	0,8	0,7	0,7
Derechos de exportación	0,3	0,0	0,0	2,5	2,4	2,5	1,7
Operaciones cambiarias	0,2	0,0	0,0	n.d.	0,0	0,0	0,0
Total Imp. Com. Internacional	1,0	0,8	0,8	3,0	3,3	3,3	2,4

B. En porcentajes de lo recaudado por Imp. Com. Internacional							
Concepto/Año	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2013
Derechos de importación	49,1	94,2	96,3	19,9	25,3	21,2	29,5
Derechos de exportación	30,6	2,4	1,1	80,1	73,9	78,1	69,4
Operaciones cambiarias	20,3	3,4	2,6	n.d.	0,8	0,7	1,2
Total Imp. Com. Internacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

Si bien es cierto que, desde los años iniciales de la pasada década, el aumento de la recaudación tributaria en concepto de estos instrumentos fue producto directo de la devaluación monetaria, no puede soslayarse que este resultado fue reforzado por sendos aumentos en las alícuotas aplicadas (primeramente sobre los principales cortes de carne exportados en el año 2005) que surgieron como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas.

En realidad, los incrementos más significativos se dieron entre fines de 2007 y principios de 2008 sobre los principales cereales y semillas, desembocando en la finalmente malograda introducción de la resolución 125/08 que proponía un sistema de alícuotas móviles y progresivas (en función del precio internacional de referencia) para los derechos de exportación de los cereales y oleaginosas. Luego del conflicto político y social derivado del intento del Gobierno por imponer esa medida sobrevino un período en el cual estos instrumentos permanecieron invariantes en su diseño y su recaudación, aunque aún significativa, comenzó a declinar en términos relativos ante la reversión del contexto internacional que se ha acentuado en los años más recientes.

En la actualidad, los derechos de exportación se aplican sobre una amplia gama de materias primas, tomándose como base imponible el valor FOB descontado el valor CIF de las mercaderías importadas temporariamente contenidas en el producto exportado y los propios derechos y demás tributos que gravan la exportación¹³. Entre los productos agrícolas, las alícuotas vigentes son del 35% para la soja y 32% para sus derivados; 32% para el girasol y 30% para sus derivados; 23% para el trigo y 13% para su harina; 20% para el maíz y 5% para mezclas y pastas para panadería. Por su parte, las carnes y cueros de ganado bovino y ovino están gravadas a una tasa del 15%, la cual es del 10% en el caso de algunos productos regionales como la miel y el arroz, del 5% para frutas y hortalizas y del 0% para los lácteos.

¹³ A excepción de una serie de productos agrícolas contemplados en la Ley 21.453 (para los que se considera el Precio Oficial) y el gas natural, para el cual se toma el precio más alto establecido en los contratos de importación de dicha mercadería al territorio nacional.

Un caso particular corresponde a los hidrocarburos, cuya exportación comenzó siendo gravada en el año 2002 a una tasa fija del 20%. En 2004 se incrementó dicha alícuota al 25% y se agregó una tasa adicional progresiva en función de un precio internacional de referencia, tanto para el petróleo crudo como para sus derivados. A partir de noviembre de 2007 se modificó la metodología de cálculo de este instrumento contemplándose alícuotas variables y progresivas con relación a un precio de referencia y una tasa nominal mínima del 45%; cuando el precio internacional del petróleo resultara superior o igual al valor de referencia (US\$ 60,9 por barril), la alícuota sería móvil, de manera que cualquiera fuera la cotización internacional del petróleo, el productor recibiría un determinado monto o “valor de corte” (US\$ 42) por cada barril exportado. En enero de 2013, con el objetivo de mejorar el precio final del crudo exportable y garantizar la obtención de similares niveles de rentabilidad por parte de los productores en el mercado doméstico e internacional, el gobierno modificó tanto el precio de referencia (US\$ 80) como el valor de corte (US\$ 70) por cada barril exportado (de acuerdo a la forma de cálculo¹⁴, a dicho precio la tasa efectiva resultaría aproximadamente del 14,3%)¹⁵.

Un aspecto relevante vinculado a los derechos de exportación aplicados en Argentina desde 2002 al presente tiene que ver con el destino de la recaudación obtenida en concepto de estos gravámenes. A diferencia de la mayor parte de componentes de la estructura tributaria vigente, los derechos no son coparticipables, es decir que lo recaudado a través de ellos ingresa en un 100% al Tesoro Nacional y, al provocar una disminución en la rentabilidad que obtienen los productores tras la aplicación de los mismos, disminuye el monto alcanzado por el impuesto a las ganancias que sí es coparticipable, por lo que aumenta aún más la desigualdad regional al incrementarse la concentración de la recaudación a nivel nacional. En marzo de 2009, en medio del conflicto ya señalado entre el Gobierno y el sector agropecuario, se diseñó una solución parcial a este problema a partir de la creación de un “Fondo Federal Solidario”, el cual se nutre del 30% de los ingresos por retenciones al complejo sojero para ser repartido entre las provincias y municipios, con los mismos coeficientes técnicos del sistema de Coparticipación Federal y con asignación específica a obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales (Decreto 243/2009).

Tanto a nivel regional como internacional, los impuestos sobre las exportaciones no constituyen un instrumento de aplicación generalizada¹⁶. Sin embargo, su re-introducción constituye una de las principales innovaciones de los últimos quince años en el sistema tributario argentino.

Estos instrumentos han sido objeto de debate durante mucho tiempo entre los expertos y esto se debe a la multiplicidad de efectos económicos derivados de su aplicación. Mientras que sus detractores remarcan las pérdidas de eficiencia económica que los derechos de exportación pueden generar, sus defensores tienden a destacar una serie de argumentos que pueden esgrimirse a favor de la aplicación de estos instrumentos y que, al menos en Argentina, parecieron prevalecer dentro del contexto socioeconómico posterior a la crisis de finales de 2001. Entre ellos sobresale la cualidad de los derechos de exportación para actuar como un mecanismo que “aisla” al mercado doméstico respecto de las presiones inflacionarias que podrían derivarse de un aumento en los precios internacionales, haciendo relativamente más baratos a las *commodities* como a aquellos bienes que los utilizan como insumos (por ejemplo, los alimentos) en el país exportador. Además, como instrumento de política tributaria, la aplicación de derechos de exportación cumple un rol redistributivo importante al defender el bienestar de los sectores más pobres de la sociedad, recayendo generalmente en los sectores de la sociedad de mayores recursos económicos.

¹⁴ Si el precio internacional iguala o supera al valor de referencia, la alícuota del derecho de exportación se calcula de la siguiente manera: $D = (PI - VC) / VC \times 100$; donde D es el derecho de exportación, PI es el precio internacional, y VC es el valor de corte.

¹⁵ En octubre del corriente año -mediante la Resolución 803/2014- y en respuesta a la tendencia descendente del precio internacional del petróleo crudo, se eliminó la alícuota mínima del 45% y se complementó este mecanismo con una escala de alícuotas decrecientes para cuando el precio internacional se ubicara por debajo del precio de referencia. Así, cuando el primero sea menor a 80 dólares por barril, la alícuota aplicable será del 13%; cuando fuera menor a US\$ 75, el derecho de exportación será del 11,5%; y cuando esté por debajo de US\$ 70, la retención se fija en un 10%.

¹⁶ Otra de estas excepciones está dada por el caso de la Federación Rusa, donde se aplican tasas crecientes del 35% al 65% en función del precio de referencia (se aplica sobre el exceso o diferencia respecto del precio vigente).

Vale decir, por último, que a pesar de constituir un instrumento heterodoxo y haber encontrado una alta resistencia de los sectores gravados (especialmente, el agropecuario), la recurrente propuesta de reducción o eliminación de los derechos de exportación se ha visto desafiada por una serie de impactos fiscales potencialmente importantes. En particular, deben considerarse tanto el efecto directo de la pérdida de recaudación del gobierno así como los efectos indirectos (aumentos potenciales de recaudación) dados por el aumento de los ingresos del sector privado producido tanto por el mayor ingreso neto en concepto de exportaciones así como por la desaparición (o reducción) del subsidio al consumo final interno de los bienes gravados con los derechos.

En definitiva, los derechos de exportación constituyen actualmente un elemento importante del sistema tributario argentino si bien su relevancia económica se haya visto reducida por el cambio experimentado en las condiciones macroeconómicas internacionales. El efecto redistributivo de estos tributos resulta innegable y ha quedado plasmado especialmente en los años posteriores a la crisis de 2001. No obstante, aún contienen ciertas debilidades, como la no consideración de la rentabilidad del productor o la inexistencia de un mecanismo de ajuste ante cambios drásticos en las condiciones contextuales, que debieran ser revisadas.

III. Reformas de gasto público

Como se presentó en el Capítulo I, el proceso de crecimiento económico que se desarrolló desde 2003, así como el deterioro posterior a 2009 surgieron de la combinación de diversos factores, tanto domésticos como externos. La política fiscal estuvo condicionada por esas circunstancias y también fue un factor importante en la definición de ese contexto. En el presente capítulo serán revisadas las áreas de reforma más importantes en la política de gasto público de este período. En especial, a lo largo de las siguientes secciones se presentarán las características generales de la evolución del gasto público (su nivel y estructura); las transferencias a sectores económicos, y algunos rasgos de las relaciones financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que resultan de interés para los argumentos de este documento. Los cambios en la inversión pública y diversos programas de incentivo a la inversión privada se dejan para el capítulo IV, destinado de manera especial a esa temática. Allí también, atendiendo a su impacto sobre la inversión, se incorporará una sección referida a la reforma previsional.

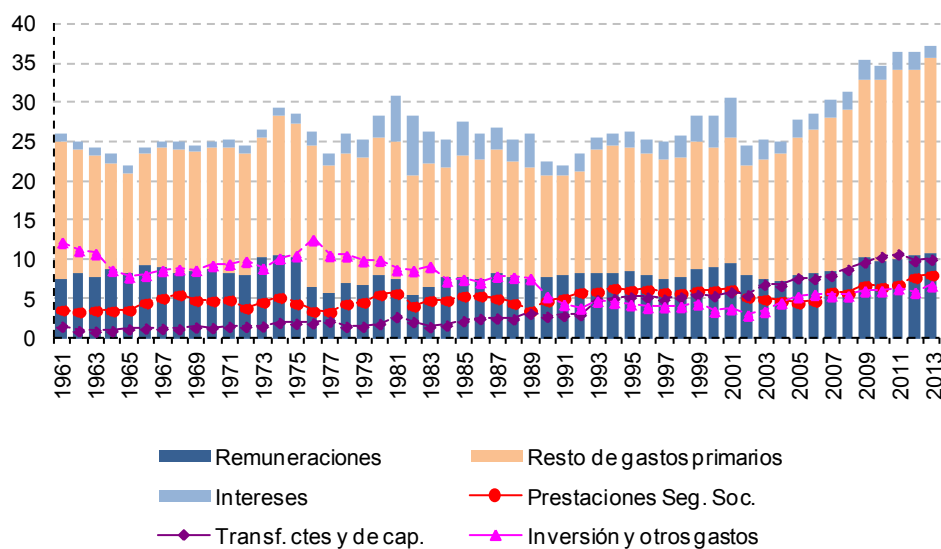
A. Características generales de la evolución del gasto público y su estructura

Con el objeto de apreciar la importancia de los diferentes tipos de erogaciones en la evolución del total de gasto público consolidado Nación y provincias¹⁷, el gráfico 9 permite observar el comportamiento de cada uno de sus componentes, de acuerdo con la clasificación económica. Se pueden identificar varios aspectos salientes.

En primer lugar, como consecuencia del default de la deuda, se comprueba la reducción de los intereses de la deuda entre los años previos y posteriores a la crisis de principio de siglo. Se trata de un importante factor en la explicación del mayor espacio fiscal de que ha dispuesto el sector público nacional en los primeros años posteriores a la crisis, pasando de 5% del PIB a menos de la mitad de esa magnitud.

¹⁷ El gasto del Sector Público Argentino total, incluyendo municipios, se estima levemente superior a 38% del PIB para el año 2013 y alcanzaría 41.8% del PIB en el año 2015, considerando la información del Presupuesto de ese año (Cetrángolo et al, 2015).

Gráfico 9
Gasto público consolidado y principales componentes, 1961-2013
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Anexo 1.

En segundo lugar, el pago de remuneraciones tiene una importancia significativa en las cuentas provinciales pero de menor importancia para la Nación ya que, a partir de la descentralización de servicios sociales (educación, salud, agua, vivienda) a lo largo de los últimos treinta años, el pago de salarios se ha concentrado crecientemente en las cuentas de los gobiernos subnacionales. Para éstos, la política de empleo y salarial define su propio espacio fiscal. El comportamiento de este componente, como es de esperar, resulta altamente procíclico y cobra especial importancia la modalidad adoptada por cada gobierno y sector en materia de ajuste por inflación de los salarios. La pérdida de valor real de las remuneraciones a la salida de la crisis y la recuperación posterior han confirmado ese patrón.

En tercer término, las transferencias a familias han tenido una evolución signada por la acción de varias iniciativas para paliar los efectos de la crisis, como se verá más adelante. Sin duda, la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha sido un elemento saliente de estas políticas.

En cuarto lugar, también han tenido un importante protagonismo las transferencias al sector privado a partir de la política de subsidios a las empresas con el objeto de atenuar el ajuste de precios y tarifas de servicios públicos privatizados. De manera conjunta, el total de transferencias corrientes y de capital a las familias y empresas se constituye hoy en el segundo componente en importancia del gasto público nacional, registrando un valor equivalente a 3,7% del PIB en el año 2012. Los sectores de “Energía, Combustibles y Minería” (2,2% del PIB) y “Transporte” (1,1% del PIB) se benefician con más del 90% del total.

En quinto lugar, las erogaciones de capital, que habían caído de manera significativa desde mediados de los años setenta, como resultado de los procesos de privatizaciones y restricciones financieras, se ha recuperado parcialmente durante los últimos años.

Finalmente, uno de los factores que más ha condicionado el resultado primario durante las últimas décadas y de especial importancia en este documento es el gasto previsional. Se trata de una finalidad que resulta de suma importancia en la definición del espacio fiscal pasado, presente y futuro. En una visión de largo plazo, el sistema previsional ha pasado de ser una de las explicaciones más importantes del espacio fiscal con que contó el estado argentino hasta mediados de los años sesenta a ser una de las principales causas de la pérdida del mismo. Por último, el traslado al sector público de los excedentes acumulados en las cuentas individuales de capitalización explica una parte importante del incremento en

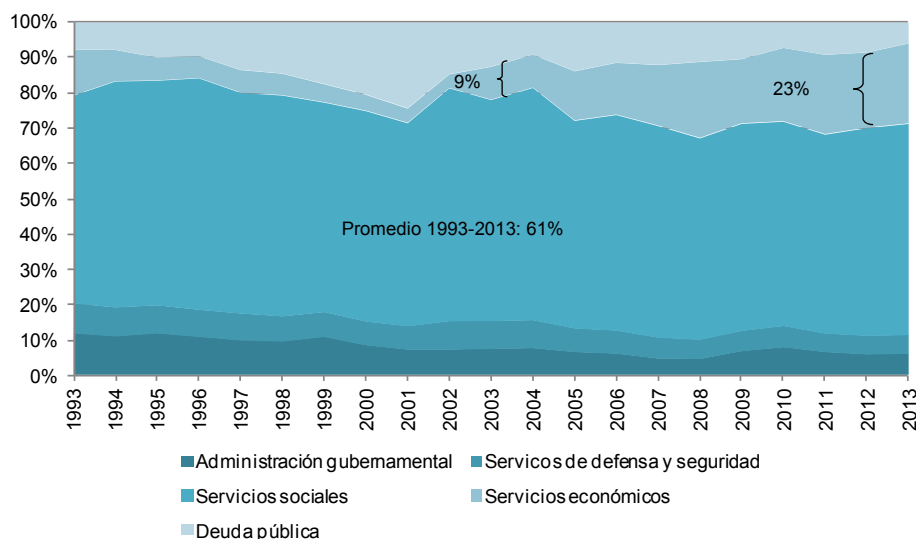
el espacio fiscal. Este factor, al ser parte central del esquema de protección social, es objeto de análisis específico en el siguiente capítulo del documento.

B. Transferencias a sectores económicos: subsidiar el consumo versus inversión

La naturaleza del gasto público nacional, fuertemente concentrado en jubilaciones, pensiones y salarios públicos, reviste de un carácter considerablemente “rígido”. No obstante, durante la última década se han registrado ciertas modificaciones que valen la pena ser estudiadas.

Al interior de los principales componentes que ganaron participación en la estructura del gasto se encuentran los denominados “subsidios económicos”, los cuales se pueden detectar mirando la composición del gasto ya sea por su naturaleza económica como por su finalidad-función. Estas partidas no son otra cosa que las transferencias monetarias destinadas a subsidiar, principalmente, el precio de la energía y el transporte. En efecto, mirando la evolución en la composición del gasto, en esta oportunidad según su finalidad-función, es posible advertir lo anterior. Es decir, por un lado el decidido protagonismo de las partidas destinadas a Servicios Sociales¹⁸ (en los últimos veinte años representaron en promedio el 61% del gasto), y por otro, el mayor peso que fueron adquiriendo los Servicios Económicos (dentro de los cuales se encuentran los mencionados “subsidios económicos”) en la última década, que pasaron de representar el 9% en 2003 a casi el 23% en 2013 (gráfico 10)¹⁹.

Gráfico 10
Evolución de la composición del Gasto de la Administración Nacional
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia en base a ASAP y Secretaría de Hacienda.

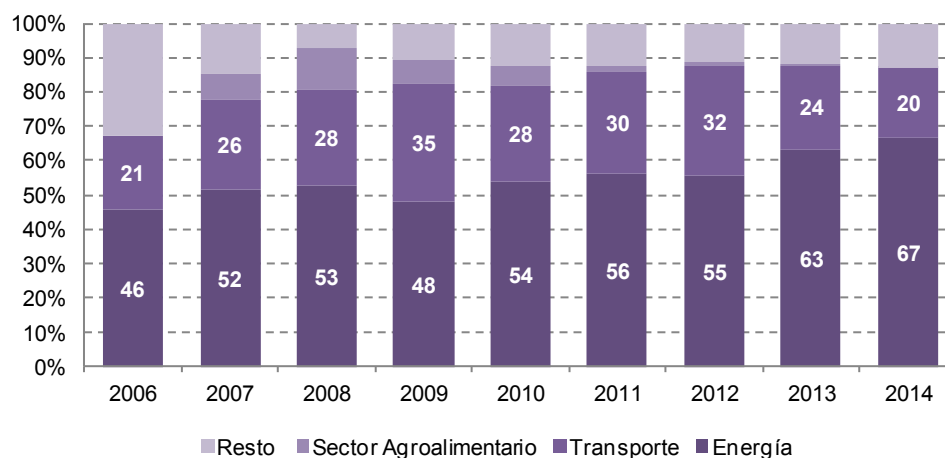
El origen del grueso de los denominados “subsidios económicos”, se encuentra en el virtual congelamiento de precios y tarifas de los combustibles y servicios públicos luego de la crisis de convertibilidad en 2001/2002. En efecto, inmediatamente después de la devaluación del peso, a principios

¹⁸ Los cuales incluyen: Salud, Promoción y asistencia social, Seguridad Social, Educación y cultura, Ciencia y técnica, Trabajo, Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y Otros servicios urbanos.

¹⁹ Al interior del rubro Servicios Económicos, se incluye: Energía, Combustible y Minería, Comunicaciones, Transporte, Ecología y Medio Ambiente, Agricultura, Industria, Comercio, Turismo y Otros Servicios, y Seguros y Finanzas.

de 2002, y la abrupta modificación en la estructura de precios relativos de la economía argentina, se decidió, en el marco de la Ley de Emergencia Económica, fijar las tarifas de los servicios públicos con el fin de amortiguar la caída en los salarios reales al tiempo que el precio de los combustibles líquidos sufrieron un primer aumento y luego también permanecieron prácticamente invariantes.

Gráfico 11
Composición de los Subsidios Económicos
(En porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia en base a ASAP.

Luego de la crisis y habiendo recuperado el crecimiento económico, en el marco de una política de tipo de cambio alto y sostenido, las autoridades decidieron continuar con un esquema de precios del transporte, del combustibles y de tarifas de servicios públicos, baratos, tanto para el uso residencial como también para la industria. Así, se dio forma incipiente a un esquema de transferencias por parte del Estado Nacional a distintas empresas públicas (también concesiones) para subsidiar el costo de generación de la energía (gas y energía eléctrica) y el funcionamiento del transporte (aéreo y terrestre) de pasajeros, que también abarcó, en menor medida, la prestación de agua corriente en el área metropolitana. Con el pasar de los años este esquema de subsidios comenzó a ser una pieza crucial en la política económica local, cumpliendo la función de contener el aumento de precios internos de productos y servicios básicos, a costa de un creciente y notable deterioro fiscal junto con la consecuente distorsión de precios relativos de la economía.

En la actualidad (aunque la composición se mantuvo relativamente estable desde sus comienzos) los subsidios económicos se concentran en más de un 92% sobre las transferencias destinadas a energía y transporte, mientras que los subsidios agropecuarios, y a “otras” empresas públicas (ARSAT, AySA, TELAM, etc.), representaron en 2014 menos del 8% del total (gráfico 11).

El principal destino de los subsidios a la energía, se concentra en el rol que cumplen dos empresas públicas, ENARSA y CAMMESA. En el primer caso, ENARSA, es responsable de la importación de gas natural licuado (GNL) en barcos, que junto con el gas natural por gasoducto de Bolivia, cubren la brecha entre el consumo y la producción de dicho combustible en Argentina. La diferencia entre el precio de importación del GNL y el que paga el consumo residencial e industrial (qué es sensiblemente menor en ambos casos) es cubierto por el presupuesto de ENARSA, siendo este, el destinado del grueso de los fondos transferidos por el Gobierno Nacional a dicha empresa. Algo similar ocurre con CAMMESA, que siendo la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico, es la encargada de realizar la importación de los combustibles líquidos necesarios (gas oil y fuel oil principalmente), para la generación de energía eléctrica, cuyo precio de importación tampoco se traslada al pagado por los

consumidores. Para dimensionar lo anterior, en 2013 el total de dinero destinado a ambas empresas sumó \$65.085 mill., es decir, 2,2% del PBI, y el 48% del total de los subsidios económicos.

La evolución de estas partidas, responde principalmente a dos factores, uno de carácter estructural (aunque relativamente coyuntural), como es la sostenida caída en la producción de combustibles líquidos en Argentina, y otro, fruto de la creciente importación de los mismos, a la política cambiaria local, toda vez que la cotización del dólar encarece el precio en moneda local. En efecto, el primer factor explica el sendero de crecimiento de los subsidios desde 2006 hasta la actualidad, mientras que el segundo se refleja en la importante variación experimentada en 2014 luego de la devaluación “discreta” del tipo de cambio en enero del mismo año, prendiendo luces de alerta frente a la continuidad de este esquema de subsidios y eventuales correcciones cambiarias.

Cuadro 8
Evolución de los subsidios económicos al sector privado
(En millones de pesos)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energía	2 020	4 032	8 331	16 486	15 944	26 920	43 118	55 052	90 717	149 455
CAMMESA	871	1 453	4 428	8 472	8 538	13 492	23 698	24 555	36 229	71 333
ENARSA	-	307	680	2 939	2 740	5 490	10 507	19 209	31 188	53 450
Transporte	889	1 876	4 219	8 747	11 584	13 750	22 180	25 822	34 852	46 014
Agro	0	0	1 181	3 779	2 315	2 903	1 322	1 007	791	3
Resto	908	2 891	2 393	2 303	3 491	6 209	7 877	17 565	16 688	29 151
Total	4 688	8 799	16 123	31 313	33 333	49 781	74 497	99 447	143 047	224 624
Variación inter anual	-	87,7%	83,2%	94,2%	6,5%	49,3%	49,6%	33,5%	43,8%	104,1%
Porcentaje del PBI	0,9%	1,3%	2,0%	2,9%	2,8%	3,3%	3,9%	4,2%	4,5%	5,1%
Porcentaje del Gasto	6,3%	9,2%	11,7%	16,8%	13,7%	15,3%	17,3%	17,9%	19,3%	21,2%

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP y otros.

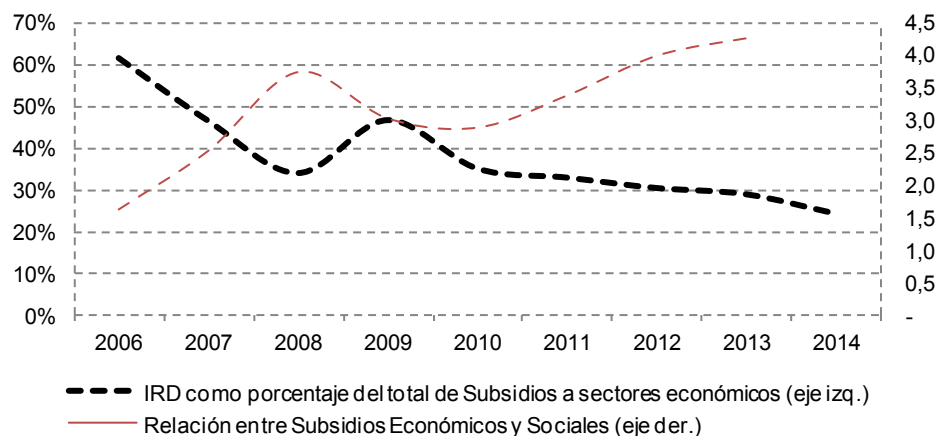
Así, como muestra el cuadro 8, mientras en 2005 el total de subsidios económicos representaban solo 0,9% del PBI, en 2014 posiblemente supere cómodamente el 5% del producto. Lógicamente, semejante incremento real en estas transferencias derivaron en una mayor participación de estas erogaciones en el total del gasto público nacional, así como también en relación a otras partidas relevantes. En efecto, en la actualidad, los subsidios económicos representan aproximadamente un quinto del total del gasto primario nacional, cuando en 2005 eran solo el 6,3%. Más aún, si se lo compara con la evolución de la Inversión Real Directa, la relación entre lo que se invirtió en obra pública y las transferencias corrientes a empresas públicas, ha ido cayendo desde 2006 a la actualidad, siendo en 2014 aproximadamente un 24%, el mínimo en la década (gráfico 12).

Asimismo, este conjunto de transferencias también han ido ganando terreno en comparación con otros gastos corrientes, en este caso ligados a las áreas de protección social, el mercado laboral y la asistencia social. En el año 2013, el total de subsidios económicos fueron más de 4 veces lo destinado al sistema de asignaciones familiares (trabajadores activos, pasivos y Asignación Universal por Hijo) y Seguro de Desempleo.

El sostenido aumento del gasto en subsidios, por fuera de su significativo impacto fiscal, no está exento de dudas respecto a su equidad distributiva. En efecto, utilizando la información de ASAP para 2013 y la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004-2005, publicada por el INDEC, la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, estimó la incidencia distributiva de los subsidios a la energía residencial

(electricidad, gas de red y gas envasado), al agua y saneamiento, y al transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión) (Lombardi *et al.*, 2014).

Gráfico 12
Evolución de Subsidios Económicos en relación con la Inversión Real Directa y los Subsidios Sociales^a



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda y ASAP.

^a Incluye: El sistema completo de Asignaciones Familiares (AUH, activos y pasivos), el Seguro de Desempleo, el Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados (PJyJHD) y el Programa Familias para la Inclusión Social (PFIS).

Como se puede observar en el cuadro 9, si bien la mayoría de los subsidios son de naturaleza progresiva —toda vez que representan una proporción mayor sobre los ingresos de los hogares pertenecientes a los deciles más bajos en comparación con su participación en los ingresos de hogares más pudientes—, salvo el caso del gas envasado, todos ellos son “pro-ricos” en el sentido que los montos absolutos transferidos terminan mayoritariamente en los hogares de mayores ingresos. En efecto, entre las principales conclusiones que arroja el estudio se encuentra que, mientras el 20% más rico de la población recibe aproximadamente el 30% del total de subsidios, el 20% más pobre recibe poco más del 12% de los mismos. Esta configuración se repite en la mayoría de los servicios subsidiados, destacándose el caso del transporte aéreo, en que no solo es pro-rico sino que también de carácter regresivo. En el otro extremo, el caso del subsidio al gas envasado (que representa una porción muy menor del total) se comporta de manera progresiva y también pro-pobre, dada la baja necesidad de los hogares más pudientes de consumir gas en esta modalidad. En los casos de transporte en colectivo y en tren, la participación del subsidio aumenta gradualmente hasta el cuarto quintil, reduciéndose levemente en el quintil más alto. A su vez, el caso de la electricidad presenta una distribución relativamente uniforme a lo largo de los distintos quintiles de ingreso, si bien el grupo de hogares con mayores ingresos recibe la mayor cantidad de dichas transferencias.

En conclusión, los subsidios económicos surgieron en un contexto de marcada “emergencia económica”, siendo una herramienta relativamente útil para aliviar los muy deteriorados salarios reales luego del quiebre en la paridad cambiaria de principios de 2002 y otorgando cierto incentivo en términos de competitividad a la industria. Pero lo cierto es que pasados los primeros años de recuperación en el nivel de actividad, se decidió continuar con este esquema, con la ventaja de ofrecer servicios públicos a las empresas y familias a muy bajo precio, a costa de acumular un desfase cada vez mayor en la estructura de precios relativos de la economía, desincentivando la inversión en el sector, por parte del sector privado (que es en su gran mayoría quienes administraron la producción), deteriorando la provisión de dichos bienes y servicios, y conduciendo al Estado a un deterioro fiscal de magnitudes relevantes en la actualidad. En suma, la preocupación por parte de las autoridades en resolver estos desequilibrios debiera ser significativa, no solo por el impacto fiscal y macroeconómico, sino también por su inmediato efecto sobre la equidad distributiva.

Cuadro 9
Efecto conjunto de los subsidios a la energía y al transporte según quintil de ingreso

Concepto	Quintiles de ingreso por hogar				
	1	2	3	4	5
Ingreso (IPCF)	3,8%	8,2%	13,2%	20,9%	53,8%
Gas de red	7,4%	13,7%	20,9%	23,9%	34,1%
Gas envasado	28,6%	25,5%	19,7%	15,7%	10,5%
Electricidad	17,4%	19,0%	20,0%	20,7%	22,9%
Agua	5,7%	10,2%	16,3%	25,2%	42,5%
Colectivo	12,3%	19,5%	23,2%	24,3%	20,7%
Tren	10,4%	16,5%	22,6%	26,2%	24,3%
Avión	0,0%	0,0%	1,5%	12,6%	86,0%
Total	12,1%	16,2%	19,9%	22,4%	29,5%

Fuente: Lombardi *et al.* (2014).

C. Relaciones financieras entre Nación y provincias

En el capítulo II se ha visto que la Nación es la encargada de recaudar la mayor proporción de recursos tributarios. Simultáneamente, durante el último medio siglo, Argentina ha encarado un profundo proceso de descentralización que ha delegado una parte sustantiva de las políticas públicas en manos de los gobiernos provinciales y municipales, precisamente, aquellas con un mayor componente de gasto salarial. Al tratarse de un país con una gran disparidad regional de capacidades tanto económicas como de gestión de políticas, la descentralización motivada por urgencias fiscales sin la previa introducción de necesarios mecanismos de compensación y coordinación, muy posiblemente haya agravado los problemas de equidad preexistentes. Es así que resulta imposible la vigencia del principio de correspondencia fiscal (donde los ciudadanos de cada territorio financian los servicios que allí se brindan) bajo las condiciones de disparidad que se mencionan en el Recuadro 4.

Entonces, como consecuencia de una fuerte concentración de la recaudación tributaria en manos del gobierno nacional y los procesos de descentralización del gasto hacia los gobiernos provinciales y municipales, el gobierno nacional administra casi el 80% de los recursos totales y gasta solo el 50% del gasto público consolidado. El financiamiento de los gobiernos subnacionales se completa con un complejo y no siempre claro esquema de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias y de éstas a los municipios. En el caso de las provincias, la recaudación provincial, representa el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Ese promedio esconde grandes diferencias entre algunas provincias que se financian casi exclusivamente con recursos propios (CABA) y otras en donde los recursos transferidos por la Nación representan más del 90% de sus ingresos (Santiago del Estero, La Rioja y Formosa, por ejemplo). Este desbalance financiero interjurisdiccional es un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias.

Como resultado de los aspectos antes señalados el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación. A partir de la sanción de la ley 23.548, el régimen fue haciéndose crecientemente complejo debido a la presión que han ejercido las demandas de financiamiento de la Nación —en especial motivadas por el sistema previsional—, derivando en numerosas modificaciones de los mecanismos de distribución y multiplicándose así los canales por los cuales los recursos son derivados a sus destinos finales en las provincias.

Recuadro 4 Disparidades regionales en Argentina

Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales que se han mantenido relativamente estables durante décadas, mostrando una elevada concentración geográfica de las principales actividades productivas. No obstante, la dinámica productiva y la política y gestión pública provinciales han introducido nuevos elementos de diferenciación a nivel intra-jurisdicción, que refuerzan las desigualdades entre provincias y amplían las brechas al interior de cada una de ellas. Este fenómeno ha ido sucediendo en el marco de un cambiante contexto político, institucional, normativo y macroeconómico, donde sobresalen algunos elementos que califican una situación territorial que no ha alcanzado una conformación estable y de relativamente joven organización institucional. Más del 35% de su población se concentra en dos ámbitos físicos de muy reducidas dimensiones (CABA y Gran Buenos Aires) y dos jurisdicciones (CABA y Prov. de Buenos Aires) aportan más del 55% del PIB, absorben gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros, del manejo del comercio exterior, de las actividades de servicios técnicos y profesionales complejos.

Las disparidades se repiten en el interior de cada provincia argentina. Casi en la mayoría de ellas conviven “lugares” desarrollados y prósperos, receptores de inversiones sustantivas y sofisticadas, con “lugares” (o espacios geográficos) marginales, con inserción productiva débil, de baja productividad, nula innovación y altos niveles de pobreza. Esta situación de diferenciación tiene expresiones territoriales concretas y formas de retroalimentación. La actual desigualdad territorial, no sólo se manifiesta en términos de ingreso per cápita y nivel medio de vida, sino, principalmente, en materia de servicios y activos públicos y privados territoriales per cápita, oportunidades de empleos formales y de productividad, capacidad de innovación, alternativas de progreso.

Diversos motivos hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales hasta un nivel que sea suficiente para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica son pocos los impuestos que pueden ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad. Para ilustrar este punto, que cobra especial vigencia en casi todos los países de la región, se debe considerar que se trata de economías caracterizadas por fuertes disparidades productivas regionales. La relación entre el producto por habitante de la Provincia de Santa Cruz (la más rica en cuanto a ese indicador) y el de Formosa (la más pobre) en Argentina es de 8,6 veces. Esta fuerte disparidad en términos regionales no sólo impacta en el diseño de los esquemas de igualación, sino que le pone un límite a ciertos ejercicios descentralizadores. Es así que estas disparidades entre regiones se traducen en diferentes bases imponibles para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales y diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno. Todo ello contribuye a marcar la importancia que revisten los mecanismos de transferencias hacia los gobiernos subnacionales.

Sumado a ello, el proceso de descentralización del gasto y la concentración de recursos en el gobierno central determinan una fuerte presión sobre los sistemas de transferencia para atender la provisión homogénea de bienes públicos al tiempo de cuidar la equidad. Estos datos hacen desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias).

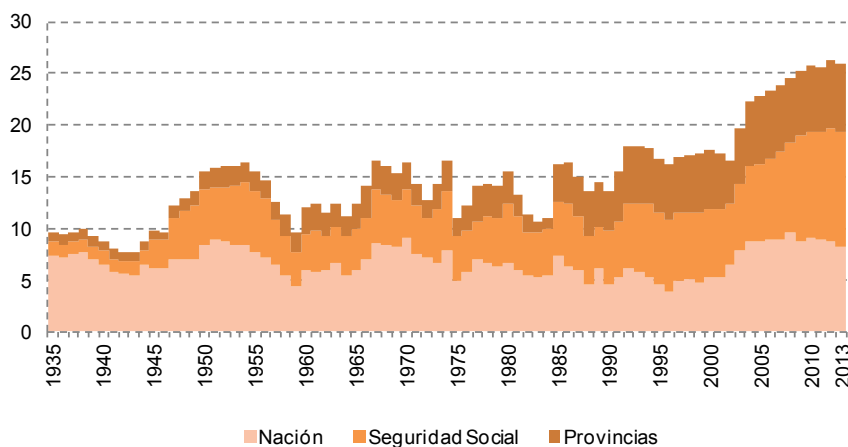
En consecuencia, resulta imprescindible que cualquier alternativa de política que intente mejorar la equidad en Argentina deba incorporar mecanismos que ayuden a compensar diferencias regionales, en particular, relacionadas con el gasto social descentralizado. Un efectivo diseño del sistema de transferencias, con objetivos explícitos y que genere los incentivos adecuados, puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se le han asignado. En principio, sólo el gobierno nacional puede ser el responsable de acortar la distancia que hoy separa a las provincias “ricas” de las “pobres” respecto de la disponibilidad de recursos y capacitación para atender a las necesidades en materia de sectores sociales (salud, educación, vivienda, agua, etc.) de su población. Por otra parte, como condición necesaria para aprovechar los beneficios potenciales de la descentralización, se debería asistir a las provincias en la capacitación de recursos humanos orientados a las actividades de planificación y gestión de esos servicios.

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2012).

En algunos períodos, el mayor poder de negociación del gobierno nacional frente a las provincias o la gravedad de la situación macroeconómica le permitió a aquel negociar reducciones en las transferencias automáticas de los recursos establecidos por leyes de coparticipación, mediante la pre-asignación de fondos a destinos a cargo de la Nación (en especial sistema previsional). Para ilustrar la puja alrededor de los recursos tributarios recaudados por la Nación a lo largo del tiempo, el gráfico 13 reproduce la evolución de los recursos discriminando su destino hacia la Nación, provincias o sistema de seguridad social. Se comprueba el crecimiento de largo plazo en el financiamiento de gobiernos provinciales y seguridad social. Más allá de estas experiencias, parece importante señalar la necesidad de redefinición de estos esquemas a la luz de las nuevas funciones a cargo de cada nivel de gobierno.

El sistema vigente resulta transitorio y desprolijo, y con incentivos difusos. Alcanza a mejorar la distribución regional de recursos sin llegar a niveles aceptables, lo que obedece, ciertamente, a problemas de desarrollo productivo de las regiones que son difícilmente abordables por sistemas de transferencias financieras y dejan un amplio margen tanto para las políticas de desarrollo productivo (Gatto, 2007) como para programas asistenciales financiados desde el gobierno central.

Gráfico 13
Distribución de la recaudación tributaria nacional, 1935-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Anexo 1.

La persistencia de la problemática social y situaciones que no podían ser resueltas exclusivamente con políticas de empleo mostró a los gobiernos provinciales reasumiendo responsabilidades de políticas distributivas ante la ausencia de programas nacionales (o las limitaciones en la cobertura de programas existentes). Si bien no es posible contar con una estimación de la cobertura de estos programas es posible afirmar que la misma es sumamente dispar entre provincias y que el alcance de los programas es diverso. En algunas localidades la relevancia de las intervenciones locales es significativa, a pesar de los escasos recursos presupuestarios que movilizan (Cetrángolo y Goldschmit, 2013). En parte, el desarrollo de programas provinciales se relaciona con la relativa demora (al menos en relación con otros países de la región) en el desarrollo de programas de transferencia condicionada a hogares más pobres (AUH en Argentina).

A partir de 2009, producto de la absorción de beneficiarios de otros programas por parte de la AUH, la presencia provincial volvió a ser algo más reducida y diferenciada en materia de políticas de mercado de trabajo. Los programas destinados a la atención de modo estrictamente asistencial tomó mayor relevancia en algunas jurisdicciones, relegando aquellas acciones de política apuntadas exclusivamente al empleo. La redefinición en el gasto social de las provincias siguió patrones muy diferentes (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

Los esquemas provinciales tienen un importante peso en la arquitectura nacional de la protección de ingresos en la vejez. El gasto consolidado de las cajas provinciales no transferidas a la órbita de la Nación representa, aproximadamente, casi un tercio del gasto en prestaciones previsionales que realiza la Administración Nacional de la Seguridad Social —ANSES— (Apella, 2014).

El debate sobre la asignación de recursos provenientes de la masa de ingresos tributarios coparticipables al sistema previsional no es reciente sino que tiene que origen en los Pactos Fiscales de principios de la década de 1990 que no solo asignaron estos recursos al sistema previsional nacional sino que además implicaron la descentralización de servicios de educación y salud a las provincias sin la transferencia de fuentes de financiamiento. No obstante, como consecuencia de la eliminación del componente de capitalización del SIPA, en un contexto donde los gobiernos provinciales enfrentan algunos problemas fiscales, los escasos avances en materia de armonización y financiamiento de déficits previsionales provinciales han generado reclamos por parte de algunos gobiernos provinciales que solicitan el reintegro del 15% de la coparticipación de impuestos que fue asignado al sistema nacional para financiar los costos de transición de la reforma de 1994. La profundización de estos conflictos en el federalismo fiscal puede poner en riesgo la sostenibilidad de una fuente importante de financiamiento del SIPA (Bertranou *et al.*, 2012; Apella, 2014).

Finalmente, los gobiernos provinciales también tienen responsabilidades en el diseño, gestión y financiamiento de políticas de salud. Durante la década pasada se avanzó con algunos intentos de coordinación en el ámbito del subsector público. Se comenzó a discutir en el Consejo Federal de Salud (COFESA) una estrategia sectorial de mediano y largo plazo, la que debía surgir del consenso entre los distintos niveles de gobierno. Se propuso que esta estrategia debía tomar en cuenta las posibilidades de cada una de las jurisdicciones y además se propuso que la misma debía plantearse como una secuencia de reformas y no como una modificación estructural drástica y que a la vez debía ser flexible para adecuarse a las circunstancias y adaptarse a lo largo del tiempo. Por otra parte, también vinculado con la cuestión federal, con la implementación del Plan Nacer (ahora SUMAR) se expandió la cobertura de los seguros públicos a partir de una política que incluye elementos de política compensatoria (PNUD, 2011).

IV. Política fiscal e inversión en Argentina

En el presente capítulo se revisarán diferentes iniciativas destinadas a favorecer la inversión y vinculadas tanto con políticas de gasto público e incentivos tributarios, habiendo sido éstas últimas mucho más relevantes en la historia argentina. Antes que eso, el capítulo introduce algunas precisiones conceptuales y la evolución de mediano plazo del nivel y estructura de la inversión pública y, en la segunda sección, se revisará el impacto de la reforma previsional. Como se anticipó, el capítulo se completa con el análisis de los incentivos a la inversión privada.

A. Primera aproximación al papel de la política fiscal en la promoción de la inversión e inversión pública en Argentina

Mucho se ha escrito y debatido acerca de las posibilidades de impulsar la inversión y el crecimiento de la economía a través de políticas públicas. En América Latina el tema comenzó a ocupar un lugar central en el debate económico durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones, siendo el caso argentino uno de los más referenciados al respecto. No obstante, la relación entre política fiscal, inversión y crecimiento reconoce, en Argentina, antecedentes de larga data. El control territorial, la expansión de la infraestructura y la formación de recursos humanos se cuentan entre los aspectos salientes de la política fiscal que explican el temprano desarrollo de inversión tanto pública como privada. Luego, las limitaciones provenientes de la falta de financiamiento de la inversión son parte importante en la explicación de su desaceleración (Díaz Alejandro, 1970; Mallon y Sourrouille, 1973).

La experiencia internacional acumulada y las enseñanzas del camino recorrido por el país definen un nuevo tipo de debate sobre temas que vuelven a ser objeto de debate. Sin duda, un aspecto que suele considerarse en la relación entre política fiscal e inversión se refiere a la complementariedad o competencia entre la inversión pública y la privada. En el primer caso, la inversión pública en servicios públicos e infraestructura afecta positivamente la rentabilidad de la inversión privada dado que reduce los costos privados de producción y puede aumentar la demanda y el uso de la capacidad instalada. La relación de complementariedad entre inversión pública e inversión privada se da principalmente en la inversión en infraestructura y en educación.

Por otro lado, la inversión pública puede competir con la privada en la obtención de financiamiento y de insumos productivos. En los países en vías de desarrollo la competencia en el mercado financiero puede ser más importante debido a que la oferta de créditos es más restringida, desplazando en cierta forma a la inversión privada a través de lo que se conoce como el efecto “*crowding out*”. Sin embargo, la evidencia disponible ha mostrado una correlación positiva entre las tasas de crecimiento promedio de la inversión privada y pública de América Latina y el Caribe, sugiriendo que esta última genera externalidades positivas que incrementan la productividad global de las empresas²⁰.

Ante los numerosos obstáculos que ha encontrado la inversión pública, no sólo en Argentina sino en todos los países de América Latina en largos períodos de la historia, los distintos gobiernos han recurrido a varias herramientas de política con el fin de incentivar la inversión privada de manera tal de suplementar a la primera, ya sea de manera directa desde el lado del gasto público como de manera indirecta a través del sistema impositivo.

Ciertamente, hoy el debate es más rico y complejo. No se trata de sólo de evaluar el impacto de la inversión pública sobre el crecimiento de la economía sino de considerar también el impacto de la política fiscal sobre el clima de negocios, la posibilidad de eliminar restricciones institucionales y organizacionales para la acumulación de capital (Fanelli, 2013), la complementariedad entre inversión pública y privada, entre otros aspectos sustantivos. La mirada no debe estar puesta solamente sobre aspectos cuantitativos. Además del monto de inversión pública importa analizar la calidad y productividad de la misma (Arslanalp *et al.*, 2011).

El gráfico 14 es por demás elocuente en mostrar la importancia que ha tenido en Argentina la inversión pública hasta principios de los años ochenta, con un pico durante los años del último gobierno militar (1976-1983). Pasado ese período donde el Estado ocupaba una posición dominante en materia de formación de capital, la necesidad de ajustar las cuentas públicas a la salida de la crisis de la deuda obligó a reducir el gasto en capital durante los años ochenta. Posteriormente, a las restricciones fiscales se sumó el apogeo de una visión donde el Estado debía retirarse de muchos sectores de la economía. Durante esos años se privatizó una parte sustancial de las empresas que estaban en manos del Estado. En el gráfico se puede observar la casi total desaparición de la inversión a cargo de las empresas públicas, incorporada dentro del rubro “Resto del Sector Público”.

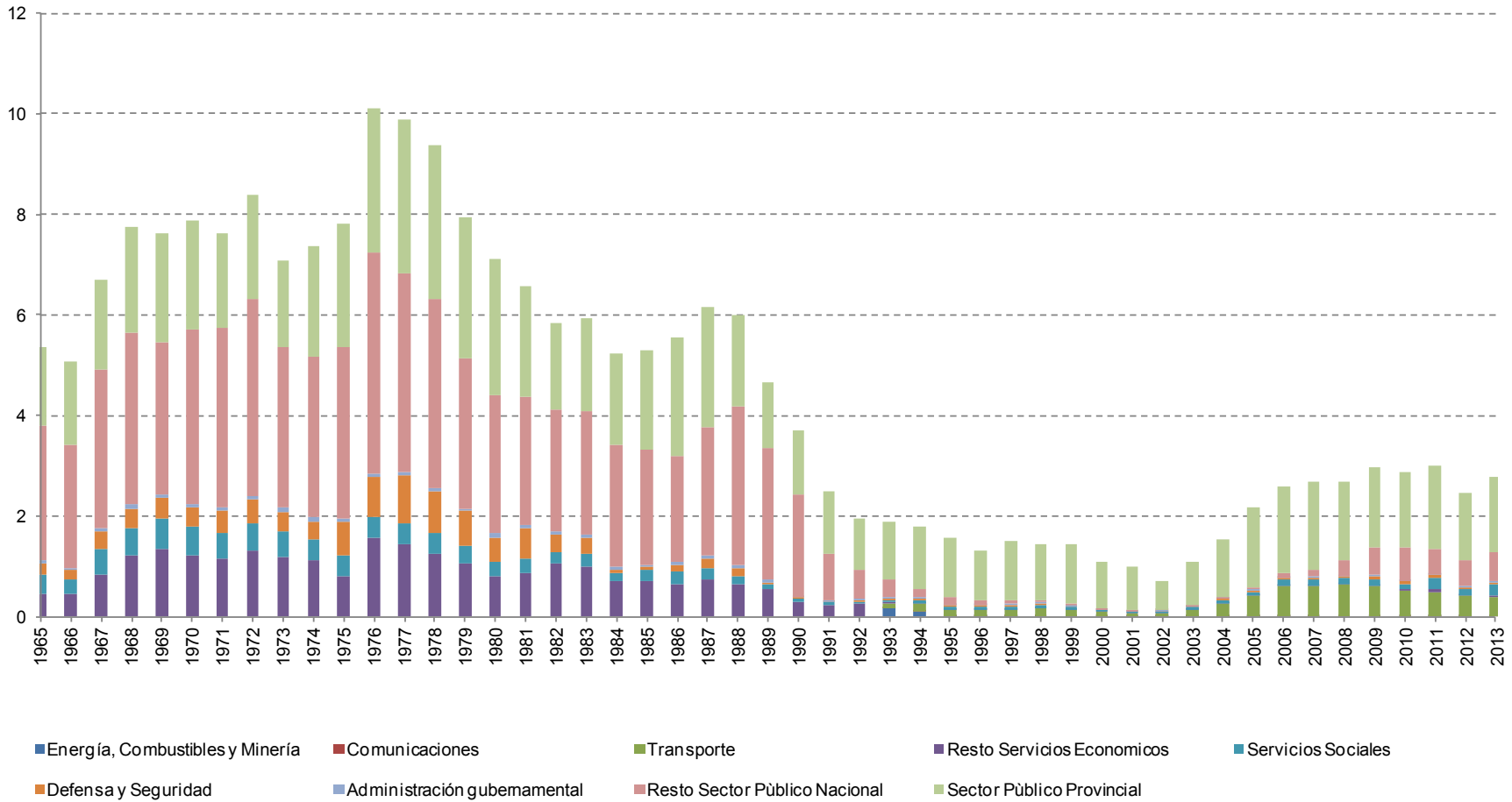
Luego de alcanzados los mínimos de inversión pública durante la crisis, se observa una paulatina recuperación que, en el caso del sector público nacional, apenas recupera los niveles de principios de los noventa. Es así que no se puede hablar de una fuerte recuperación de la inversión pública.

Sin duda, el aspecto que más llama la atención de la estructura de la inversión pública, es la relativa constancia de la correspondiente a los gobiernos provinciales. Ello se debe, en parte, a que existe una porción de impuestos recaudados por la Nación (fundamentalmente el impuesto sobre los combustibles) que, desde hace décadas tiene asignación específica a los gobiernos provinciales, pero condicionado su uso en ciertas obras de infraestructura vinculadas, de manera especial, con la energía, vialidad y vivienda. Precisamente, la caída de fines de los años noventa y principios del siglo se debe a que los gobiernos nacional y provinciales habían acordado reducir las asignaciones específicas para hacer frente a la crisis.

²⁰ Martner y Tromben (2005) han comprobado, para una muestra de diez países de la región en el período 1980-2003, la existencia de una relación causal positiva entre inversión pública e inversión privada (“*crowding in*”), coincidiendo con las conclusiones de estudios realizados para la Unión Europea reseñados por estos autores.

Gráfico 14
Evolución de la Inversión Real Directa del Sector Público, 1965-2013
En porcentaje del PIB

47



Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Anexo 1.

B. Reforma previsional, espacio fiscal e inversión en proyectos productivos. El caso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

La evolución del sistema previsional debe ser especialmente considerada para comprender los alcances de la crisis fiscal argentina, pero también debe ser indagada toda vez que se quiera comprender el financiamiento de la inversión pública hasta los años sesenta. Durante las primeras décadas de su establecimiento, el sistema de pensiones aportó sus excedentes al financiamiento de acciones públicas (Bertranou *et al.*, 2011). Si bien sus desequilibrios se acentuaron durante los años ochenta y noventa, eran importantes desde mediados de los años setenta. El agotamiento del excedente inicial propio de todo sistema que madura y utiliza sus fondos acumulados para financiar otras finalidades del gasto público, derivaron en un temprano desequilibrio al que contribuyeron de manera sustantiva los factores demográficos y macroeconómicos pero, también las propias respuestas dadas por la política sectorial. En consecuencia, a lo largo de las últimas tres décadas debió recurrirse a diversos mecanismos de emergencia: incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios; financiamiento de otras fuentes; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o, en última instancia, no cumplimiento de la legislación.

Luego de una profunda crisis, el sistema previsional argentino fue reformado tardíamente e inconvenientemente en 1994. Aún cuando no se reconoció originalmente, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo se comprometió seriamente la de corto. De esta manera, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que ya tenía serios problemas de solvencia. Como resultado de ello, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PIB en el año 2000²¹. Para cubrir ese desequilibrio el gobierno nacional logró apropiarse de una porción importante (15%) de la recaudación tributaria que era coparticipada con las provincias, afectando la relación entre niveles de gobierno.

Luego de varias reformas parciales al sistema, a partir de 2004 se decidió incrementar la cobertura mediante una medida excepcional de permitir el ingreso al sistema a personas que no cumplían los requisitos establecidos por la legislación y, posteriormente en 2008 —como ya fuera comentado— se eliminó el esquema de capitalización para volver al sistema previo de reparto. De esta manera el sistema ha logrado un importante crecimiento de la cobertura en el corto plazo, siendo el sistema con mayor cobertura de la región. No obstante, quedan aún por determinarse aspectos esenciales del sistema en el largo plazo, haciendo difícil una adecuada proyección acerca de la trayectoria de mediano plazo. Más allá de esa dificultad, de no mediar reformas estructurales o nuevas medidas de emergencia, la cobertura actual se verá erosionada a lo largo de los próximos años. Los aspectos más importantes por ser definidos se relacionan con la efectiva tasa de reemplazo que se promete y la cobertura que tendrán aquellos trabajadores que no alcancen a cumplir con los requisitos exigidos para acceder a los beneficios, de acuerdo con la legislación vigente²².

A lo largo de la historia, el sistema previsional ha pasado de ser una de las explicaciones más importantes del espacio fiscal con que contó el Estado argentino —hasta mediados de los años sesenta— a ser una de las principales causas de la pérdida del mismo, y, a partir de su re-estatización, nuevamente se convirtió en fuente de financiamiento. En este sentido, ha jugado un papel importante en las relaciones entre el Estado y el sector privado de la economía, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

El FGS, fue creado en julio del 2007, mediante el Decreto N° 897/07. Al momento de su creación, el FGS se integraba de: i) los recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que, al final de cada ejercicio anual, resultaran de libre disponibilidad; ii) los bienes recibidos por el

²¹ De ese total, la pérdida correspondiente a los aportes transferidos al sistema de capitalización suman 1,5% del PIB; la reducción de contribuciones patronales 1,3% del PIB y el déficit de las cajas previsionales explican el restante 0,5% del PIB. Véase Cetrángolo y Grushka (2004).

²² Este tema es discutido de manera exhaustiva en Bertranou *et al.* (2011).

Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización correspondiente a los afiliados que optaron por abandonar el régimen de capitalización antes de su eliminación (Decreto N°313/07); iii) las rentas provenientes de las inversiones que realice; y iv) cualquier otro aporte que establezca el Estado Nacional mediante la Ley de Presupuesto. Asimismo, luego de la creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), en diciembre de 2008 (Ley N° 26.425) y la consecuente eliminación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs), el FGS se nutrió también de los bienes que recibió el SIPA como consecuencia del traspaso de los saldos de las cuentas de capitalización a manos de las AFJPs, tomando así, una relevancia notoriamente mayor, ya que pasó a manejar una cartera, que valuada a fines de 2008, equivalía a poco menos del 8% del PIB.

En un principio y con una cartera considerablemente menor, el FGS tuvo como finalidad la preservación de los fondos que administraba con el fin de atender eventualidades del correcto devenir del sistema previsional. Luego de la creación del SIPA y el traspaso de los fondos administrados por las AFJPs (diciembre 2008), se instrumentó mediante el Decreto N° 2103/08, un mayor rango de objetivos a perseguir en el manejo de dichos fondos. En particular, dicha norma indica que el FGS debiera tener entre sus finalidades la de *“Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible (...)”*.

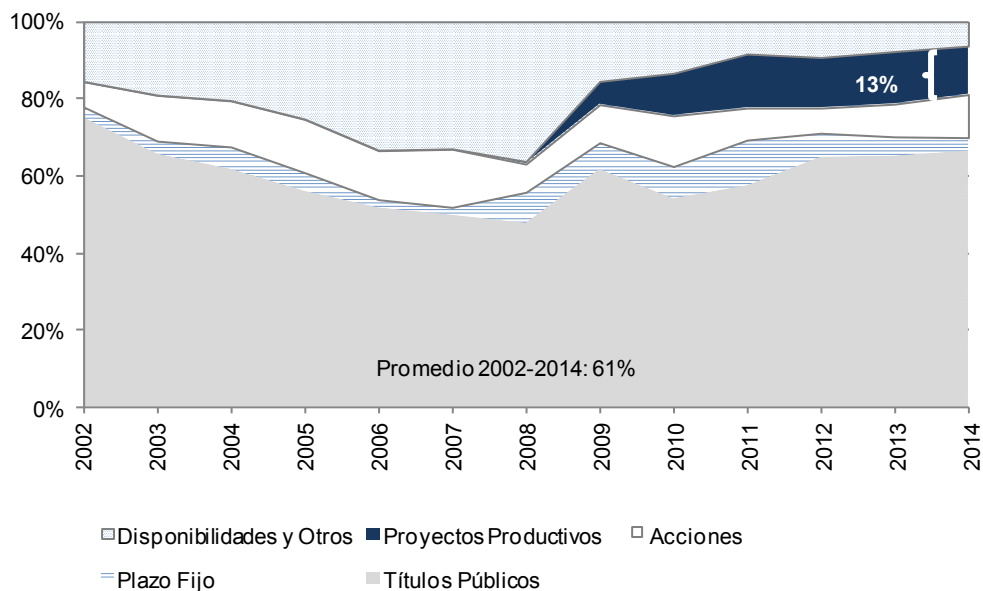
Como resultado de estas modificaciones la composición de la cartera de fondos, antes atomizada en manos privadas, pasó a estar unificada bajo la estructura pública del FGS donde, si bien no se registraron grandes modificaciones en líneas generales, se evidenciaron cambios relativos de cierta relevancia en las inversiones de menor tamaño derivados, en parte, de la nueva normativa.

Al momento de la creación del SIPA, el total de fondos sumaba poco menos que el 8% del PIB, de los cuales más del 60% consistía en Títulos Públicos, 10% en depósitos a plazo fijo, 9% en acciones de sociedades anónimas, y tan solo un 2% a proyectos productivos, mientras que el restante 19% se componía de reservas disponibles y de otras inversiones menores. Casi seis años después, de acuerdo a la última información disponible referida a agosto de 2014, el fondo suma \$443.410 millones, es decir, aproximadamente algo más que 10% del PIB, con algunos cambios al interior de dicha cartera. En efecto, si bien el principal activo siguen siendo los Títulos Públicos, con más del 67% del total, en la actualidad el segundo lugar lo ocupan los Proyectos Productivos o de Infraestructura con el 13% del total de la cartera (gráfico 15). Vale recordar que, previo a la reforma del sistema de 2008, esta categoría no formaba parte de los activos financieros administrados por las distintas AFJPs.

En 2014, el total de inversiones en Proyectos Productivos o de Infraestructura sumó \$55.455 millones (1,3% del PIB), consolidándose en una nueva fuente de recursos para direccionar hacia proyectos de inversión productiva o de infraestructura. Entre las “nuevas” inversiones del FGS, se destacan por su participación mayoritaria, aquellas destinadas a la fabricación de centrales atómicas y de generación eléctrica, obras públicas de vialidad y, desde 2013, el programa de crédito para la vivienda PROCREAR (gráfico 16).

Según la última información disponible la principal inversión, cercana a \$14.600 millones (26% del total de inversiones productivas), es ATUCHA II NASA, la cual tiene como objetivo la finalización de la central atómica Atucha II. En segundo lugar se encuentra —desde 2013— el plan de crédito para la construcción y compra de viviendas PROCREAR, representando más del 24% de estos fondos (gráfico 16). Asimismo, las inversiones destinadas a ENARSA para el suministro, construcción, montaje, puesta en marcha y mantenimiento de dos centrales de generación eléctrica (Brigadier López y Barragán), representaron en 2014 el 15% del total de inversiones en infraestructura del FGS. Por su parte, luego de la puesta en marcha del PROCREAR, han perdido participación relativa los Fideicomisos Financieros para Obras Públicas, que en la actualidad representan solo el 11%, mientras que el resto de las inversiones ocupan el restante 24%, destacándose principalmente los préstamos a EPEC (Empresa Provincial de Energía de Córdoba).

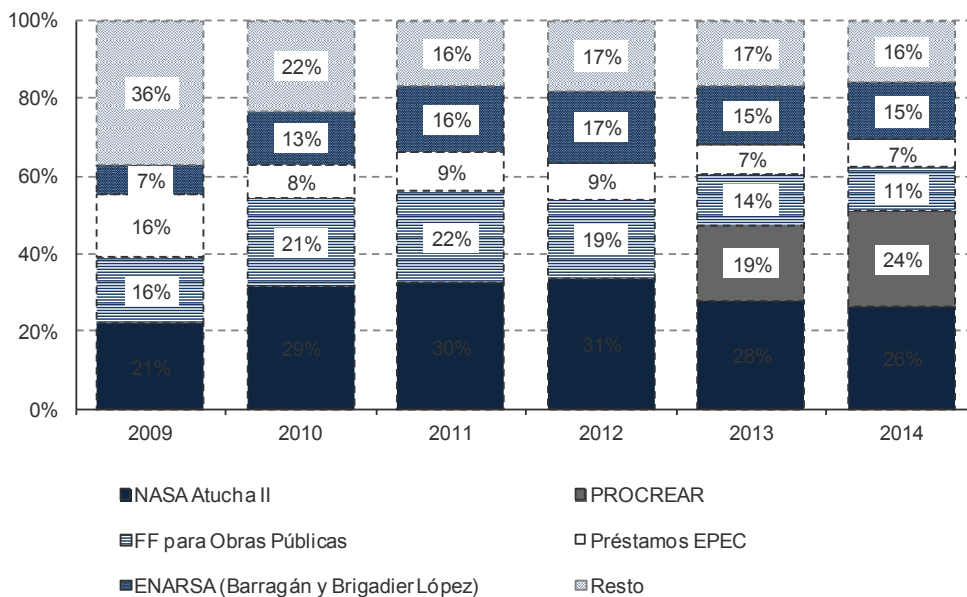
Gráfico 15
Composición de la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad^a
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

^a Previo a Diciembre 2008 es la suma de las carteras de cada una de las AFJPs.

Gráfico 16
Estructura porcentual de proyectos productivos o de infraestructura en la cartera del FGS, 2009-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

En línea con la mayor cuantía de recursos administrados por la ANSES, que incrementaron lógicamente los fondos del FGS, también se crearon mayores instancias de control. Si bien la administración del FGS está a cargo de la ANSES, funciona con la asistencia de un Comité Ejecutivo de Administración de las Inversiones, integrado por el Director Ejecutivo de la propia ANSES y por los secretarios de Finanzas, Hacienda y Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Asimismo, con la creación del SIPA también se creó el Consejo del FGS del SIPA con el objetivo de realizar un monitoreo de sus recursos²³. Sumado a lo anterior, mediante la Ley N° 26.425, se estableció una Comisión Bicameral, en el ámbito del Congreso de la Nación, destinado a ejercer el control de los fondos de la seguridad social. Por último, dentro de la Unidad de Auditoría Interna de la ANSES, se creó una Gerencia de Auditoría con el mismo fin.

En suma, la reforma del sistema previsional de fines de 2008, si bien tuvo su principal impacto sobre el sistema de seguridad social, su financiamiento y su impacto sobre las finanzas públicas de la Nación, también generó una serie de “externalidades” de relativa magnitud. Entre ellas, se destaca la modificación en el destino de los stocks derivados del ahorro del sistema previsional. En efecto, si bien el cambio de manos en la administración de dichos fondos continuó teniendo a la deuda pública como principal activo financiero (superando el 60% de la cartera), al interior del resto de las inversiones los Proyectos Productivos o de Infraestructura pasaron a tener un rol protagonista. Así, el Estado Nacional pasó a gozar de un stock cercano al 1,3% del PIB (en 2014) para destinar a dichos fines, con el que anteriormente no contaba. El Gobierno Nacional decidió focalizar los mismos, al menos en los últimos años, sobre proyectos relacionados con la generación de energía (atómica y eléctrica), la creación y financiamiento de viviendas y, en menor medida, a obras públicas de infraestructura vial.

C. Introducción a las políticas directas de promoción de la inversión privada

Ante las insuficiencias observadas en materia de inversión pública durante largos períodos de la historia, los sucesivos gobiernos de Argentina han apelado recurrentemente —y con especial énfasis durante la última década— a la implementación de distintas políticas públicas para alentar mayores niveles de inversión privada, aprovechando las sinergias señaladas más arriba.

En particular, existen dos caminos distintos pero complementarios en este sentido. Por un lado, pueden diseñarse programas de financiamiento para los inversores privados tendientes a facilitar el acceso de los mismos a líneas de préstamos y créditos, bajo condiciones financieras favorables y limitados a determinados sectores o agentes económicos, que propicien de manera directa un aumento en los niveles de inversión (“lado del gasto público”). Por otro lado, podrían introducirse tratamientos tributarios diferenciales que apunten a beneficiar a ciertos contribuyentes o sectores productivos —con alguna condicionalidad en su otorgamiento— y que, de manera indirecta a partir de la reducción implícita de los costos privados, favorezcan un incremento inducido de la inversión privada y de la formación bruta de capital del total de un país (“lado de los impuestos”).

En base a información pública oficial, y haciendo un repaso de las distintas líneas de incentivos vigentes, es posible listar programas o incentivos a la inversión de bienes de capital, a actividades sectoriales puntuales, al empleo, a la localización, a la innovación y desarrollo tecnológico, y al financiamiento de la inversión. Aquellos que involucran incentivos o gastos tributarios serán objeto de análisis en las siguientes secciones del presente capítulo. En coincidencia con ese objetivo, a continuación se resumen los principales programas de gasto público para la promoción de inversiones privadas presentes en la “Guía del Inversor” elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del gobierno argentino²⁴.

²³ Integrado por un representante del ANSES, uno de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dos del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, tres de los principales sindicatos, dos de las organizaciones empresariales más representativas, dos de las entidades bancarias más representativas y dos del Congreso de la Nación, uno por cada Cámara.

²⁴ <http://www.inversiones.gov.ar/es/incentivos-la-inversion>

1. Incentivos a la innovación y el desarrollo tecnológico

Como parte de las acciones que en el Presupuesto de la Administración Nacional son clasificadas como Promoción y Financiamiento de la Ciencia y la Técnica, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica promueve actividades relacionadas a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva a través del cuatro fondos:

- Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)
- Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)
- Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT)
- Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC)

Asimismo promueve el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en la Argentina. Para estos fines la Agencia dispone de fondos del Tesoro Nacional, de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del recupero del financiamiento reembolsable y otros fondos provenientes de convenios de cooperación con organismos o instituciones nacionales e internacionales. Asimismo, en años recientes se dio origen al Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) y al programa de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica bajo el arco del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

El total de esas instituciones ejecutaron, en el año 2013, algo menos del 10% del total de gasto público nacional en Ciencia y Técnica, que a su vez representaba alrededor de 0.35% del PIB, de acuerdo con información de la Oficina Nacional de Presupuesto. Por su parte, el gasto público provincial en esa función reviste poca significación (0.01% del PIB, de acuerdo con la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

2. Incentivos al empleo

Los incentivos a la inversión productiva también abordan aspectos estrictamente vinculados al mercado laboral en forma de abaratamiento del costo laboral para las nuevas contrataciones. En particular se encuentra el Programa de Regulación Impositiva y Promoción y Protección del Empleo Registrado (Ley N°26.576), que reduce en un 50% las contribuciones patronales el primer año de trabajo de una nueva contratación y 25% el segundo año. Asimismo, dentro del Programa de Inserción Laboral, aquel empleador que contrate a un beneficiario del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), podrá deducir del salario neto los beneficios que este recibía por los Programas de Empleo.

Por su parte, en el marco del Programa de Jóvenes con “Más y Mejor Trabajo”, al igual que lo anterior, aquel empleador que contrate un joven beneficiario de dicho programa, podrá descontar del salario neto, una suma mensual no remunerativa, abaratando así los costos laborales.

3. Financiamiento a la inversión

Desde el punto de vista financiero, el Estado ha llevado adelante una serie de programas enfocados en el otorgamiento de líneas de crédito blanda, desde distintas entidades financieras públicas y privadas.

Entre las más difundidas se encuentran las Líneas de crédito del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario. El primero de ellos consiste en el otorgamiento de líneas de crédito a empresas para la adquisición de capital de trabajo e inversiones y también para el financiamiento a las importaciones y al sector turístico. Por su parte el segundo programa, radica en un esquema de crédito por hasta \$16.000 millones, con una tasa de interés fuertemente subsidiada (9,9% anual por 5 años), que se destinan a todos los sectores y tipo de empresas, con el objetivo de financiar inversiones productivas.

También se han desarrollado programas de menor magnitud, como las líneas de crédito del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Aquí, a diferencia de los anteriores, el destino del crédito abarca un espectro más amplio. En efecto, involucra el financiamiento para la compra de bienes de

capital y proyectos de inversión en Bienes y Servicios, financiación a empresas pequeñas y medianas (PyMEs) y cooperativas, energía renovable, línea de turismo, innovación tecnológica, infraestructura regional y la pre y post financiación de exportaciones.

Por último se encuentran también una serie de programas destinados casi exclusivamente a financiar el desarrollo productivo y las inversiones de micro, pequeñas y medianas empresas. El primero de ellos son las líneas de crédito del Consejo Federal de Inversiones (CFI), abocado a la reactivación productiva y a la producción regional exportable. Asimismo, se encuentran también los créditos a tasa subsidiada para micro, pequeña y mediana empresa (MiPyMEs), y el Fondo Nacional de Desarrollo para la MiPyME (FONAPyME), siendo ambos aportes del Estado Nacional para facilitar el acceso de las PyMEs al crédito para la adquisición de capital de trabajo, bienes de capital, inversiones en activo fijo, etc. Por último, el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario, está destinado a brindar financiamiento a toda aquella PyME que quiera instalarse o ya lo esté en un parque industrial público.

D. Política tributaria para favorecer la inversión en Argentina

Suele aceptarse que el objetivo principal del sistema tributario de un país consiste en recaudar los recursos necesarios para financiar la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Así, si una determinada reforma tributaria lograra generar mayores ingresos, una alternativa posible sería la de utilizar los mismos para incentivar las inversiones y estimular el crecimiento, en la medida que permitiesen financiar no sólo nueva inversión pública sino algunos mecanismos de promoción de la inversión privada. Sin embargo, los instrumentos tributarios también pueden ser y son utilizados para los mismos fines pero de una manera alternativa, esto es a través de la reducción de la carga impositiva efectiva y la consecuente renuncia del Estado a una parte de la recaudación que correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. A esta resignación de recursos se la conoce como gasto tributario, concepto que ha cobrado relevancia en los últimos años ante la necesidad de cuantificar y transparentar este tipo de intervención estatal.

En realidad, los gastos tributarios suelen responder a una amplia serie de objetivos de política como, por ejemplo, el estímulo del empleo formal, la protección de la industria nacional, o incluso la morigeración del efecto regresivo de algunos tributos sobre sectores vulnerables de la población. No obstante, un caso particular —y ampliamente difundido— de gasto tributario son los denominados “incentivos tributarios a la inversión”, los cuales constituyen beneficios y concesiones en el régimen general de tributación que buscan impulsar —de manera indirecta, al reducir los costos implícitos de las empresas— determinados comportamientos en los agentes económicos conducentes a lograr un aumento de los niveles de inversión doméstica y/o atraer inversión extranjera, aprovechando sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, el empleo y la adopción de nuevas tecnologías.

Estas prácticas de tratamiento diferenciado de los contribuyentes, tan difundidas y utilizadas en décadas pasadas, plantean el constante interrogante acerca de su justificación económica, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad que debieran prevalecer en todo sistema tributario.

En ese sentido, se advierte la necesidad de considerar si la generación de espacios fiscales (entendidos como fuente de financiamiento de gasto público) podría llevarse a cabo a través de la ampliación de la base imponible y la reducción de gastos tributarios redundantes (especialmente los de índole económica). Esto permitiría, además, fortalecer la inversión pública sin afectar negativamente —al menos de manera significativa— el nivel de inversión privada en tanto los beneficios tributarios no constituyan determinantes principales de la misma.

En una descripción global del sistema tributario argentino no pueden dejar de mencionarse algunas características específicas que hacen al mismo y que, en algunos casos lo distinguen (y en otros lo asemejan) respecto de la situación observada en otros países de similar grado de desarrollo o, de manera más acotada, en los países de América Latina. Al respecto, más allá de los elevados niveles de informalidad y los bajos

niveles de cumplimiento tributario²⁵ que inciden sobre el funcionamiento de los impuestos vigentes, un aspecto de especial relevancia para este trabajo se relaciona con el uso de la política tributaria, a través de tratamientos especiales que se apartan del régimen general de imposición (gastos tributarios), con el principal objetivo de favorecer y alentar mayores niveles de inversión y un mayor crecimiento económico (incentivos tributarios a la inversión)²⁶.

Los esquemas de beneficios tributarios incluidos en la legislación promocional que se afianzó en los años setenta generaron una importante reestructuración del aparato industrial local, en especial con la expansión de la producción local de commodities industriales de uso difundido (siderurgia, celulosa y papel, aluminio, productos petroquímicos), en plantas de alta intensidad de capital con bajo contenido de ingeniería y valor agregado local. Los diferimientos impositivos habrían financiado una alta proporción de la inversión física en los nuevos establecimientos de esos sectores de actividad (Katz, 1993)²⁷.

De manera simultánea, se incorporaron esquemas de desarrollo territorial destinados a compensar diferencias productivas regionales, siguiendo los objetivos compartidos por la introducción del Fondo de Desarrollo Regional en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos del año 1972 (Ley 20.221). Ese mismo año se creó el régimen especial para Tierra del Fuego (Ley 19.640); entre 1979 y 1983, el de promoción de las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan; y en 1983, el de estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos, régimen que fue prorrogado en 1996.

Los principales beneficios instaurados por el régimen de Tierra del Fuego y el de promoción a las “cuatro provincias” fueron la doble liberación del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) —compras y ventas—, la exención del pago del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, entre otros. El régimen de promoción de las exportaciones por puertos patagónicos fijaba reembolsos adicionales para las ventas externas realizadas a través de los mismos.

Paralelamente, en 1977 el gobierno militar dispuso un Régimen de Promoción Industrial (Ley 21.608) por el cual se otorgaron subsidios y protecciones que contribuyeron a la instalación o crecimiento de grandes plantas productoras de insumos industriales como cemento, pasta celulósica, química y petroquímica, acero, aluminio y textiles. De carácter general, lejos de apuntar a consolidar una política industrial nacional, benefició sólo a un número reducido de proyectos y de empresas.

Por otro lado se fueron introduciendo distintos regímenes sectoriales los cuales se orientaron a estimular determinadas actividades y sectores. Tal ha sido el caso de los regímenes de promoción a la minería, instituido en 1979 y continuado en 1993; a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional, instaurado en el año 2001; a la industria del software, en 2004; y el de renovación del parque automotor “Plan Canje”, del año 1999. Los principales beneficios instituidos por tales regímenes han sido la estabilidad fiscal, que deja a las actividades favorecidas fuera del alcance de cualquier reforma tributaria posterior a la sanción de la Ley por un período de entre 10 y 30 años, deducciones especiales en el pago del Impuesto a las Ganancias, tratamientos preferenciales para la amortización de capital, el permiso de pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal y la exención del pago de derechos a la importación de bienes de capital.

Finalmente, otros regímenes han sido el de promoción de las pequeñas y medianas empresas, sancionado en 1995, el programa nacional de apoyo al empresariado joven, del año 2004, y el plan de competitividad, del 2001. Los beneficios tributarios establecidos por éstos fueron, básicamente, la concesión

²⁵ Si bien la tasa de evasión en el IVA se redujo desde un valor de 34,8% en 2002 hasta un 19,8% en 2007 (según fuentes oficiales), existen evidencias para suponer que el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias en el país es considerablemente mayor, sobre todo en cuanto a la imposición directa. Como ya fuera señalado, Cetrángolo y Gómez Sabaíni (2009) estimaron que la tasa de evasión en el Impuesto a las Ganancias alcanzaba el 49,7% de la recaudación potencial o teórica en el año 2005.

²⁶ Aunque en este trabajo se pondrá especial énfasis en los incentivos tributarios a la inversión privada, debe considerarse la existencia adicional de otros gastos tributarios dirigidos a favorecer a distintos sectores sociales y que persiguen otros objetivos como es la de asegurar la provisión de determinados bienes y servicios considerados de carácter “meritorio” (alimentos básicos, medicinas, educación, prestaciones sanitarias, etc.) o la de reducir el impacto regresivo de algunos tributos sobre la distribución del ingreso.

²⁷ Antes de esa legislación, el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones desde los años treinta había estado basada en instrumentos de protección arancelaria, tipos de cambio diferencial, financiamiento subsidiado y otros subsidios explícitos (Díaz Alejandro, 1970; Mallon y Sourrouille, 1973).

de exenciones y/o deducciones en el pago del Impuesto a las Ganancias, el permiso de pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal, la exención en el pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, entre otros.

Más recientemente, entre las principales medidas orientadas a incentivar y promover la inversión productiva a través de la compra de bienes de capital e infraestructura, se destaca la reducción de arancel de importación de bienes de capital que, mediante el Decreto N°1026/2012, reduce el pago de dicho arancel a importadores de bienes de capital nuevos, gestionado por la Dirección General de Aduanas. Asimismo, mediante los Decretos 917/2010 y 362/2011, se estableció un esquema de incentivos a la producción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola, fijando un reintegro del 14% a los productores locales, aplicables al pago de IVA, Impuesto a las Ganancias, Impuestos Internos, y Ganancia Mínima Presunta.

En lo que respecta a la promoción económica de determinados sectores económicos, en la última década se han creado y consolidado algunos regímenes especiales que incluyen a la producción automotriz y autopartista (Ley N° 26.393 de 2008), desarrollo y producción de la biotecnología moderna (Ley N°26.270), producción y uso de biocombustibles (Ley N°26.093 y Decreto N°109/2007), producción de motocicletas y motopartes (Ley N°26.457), inversión para explotación de hidrocarburos (Decreto N°929/2013 y Decreto N°927/2013), uso de fuentes renovables de energía (Ley N°26.190 y Decreto 562/2009) y el régimen de la industria audiovisual (Decreto 1527/2012, Resoluciones N°2202/2011 y 2203/2011).

Vale señalar que la mayoría de los esquemas promocionales vigentes (ver Recuadro 5) ha mostrado una gran inercia y resistencia a modificaciones en su estructura, dando lugar a la consolidación de los “derechos adquiridos” a lo largo de los últimos cuarenta años y que, gracias a la fuerte coalición de intereses provinciales a su favor, garantizaron una larga supervivencia de los beneficios originales. De hecho, estos últimos lograron sortear, largamente, los límites que debieron plantear las graves crisis económicas y fiscales sufridas por el país y la creciente y generalizada convicción acerca de las severas limitaciones, irregularidades y distorsiones asociadas a los mismos.

Uno de los principales aspectos a la hora de analizar la relevancia de los gastos tributarios como herramienta de política radica en la cuantificación del costo fiscal incurrido, es decir en el monto de recaudación que se resigna al introducir este tipo de excepciones al régimen general de tributación. En Argentina, esta tarea es responsabilidad de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), donde se recopila la información legislativa y se realizan las estimaciones correspondientes a este tipo de beneficios tributarios, presentando periódicamente la información sistematizada en sendos presupuestos trienales de gastos tributarios.

De acuerdo a dichas estimaciones oficiales, se ha podido comprobar que el nivel de gastos tributarios en términos absolutos (millones de pesos corrientes) se ha incrementado fuertemente desde 2001 a 2013, acompañando el crecimiento de los recursos tributarios (gráfico 17). En términos relativos, no obstante, los valores se han mantenido en torno a un valor de 2,4% del PIB en el período analizado²⁸.

Respecto del nivel de recaudación total del gobierno central (sin incluir a las provincias), el peso relativo de estos beneficios tributarios ha descendido fuertemente en los primeros años de la década pasada, pasando de 17,3% a 9,6%, para estabilizarse a lo largo de los últimos años en un rango de participación relativa entre el 9% y el 10% del total ingresado a nivel nacional (9,4% en 2013). Aún con la dificultad que implica la comparación entre países debido a la falta de consenso metodológico, el nivel actual de gastos tributarios en Argentina es uno de los más bajos de América Latina, tanto en porcentajes del PIB como del monto total de ingresos tributarios (Gómez Sabaini y Morán, 2014).

²⁸ En realidad, el presupuesto de gastos tributarios en Argentina adopta una metodología “*ex ante*” a partir de la cual es posible proyectar las cifras para los 3 años siguientes al momento de estimación. En virtud de ello, los cálculos oficiales sugieren que el nivel de franquicias tributarias ascendería a 2,70% del PIB en 2014 y a 2,86% en 2015 (siempre considerando las excepciones de carácter permanente y no transitorias, como podría ser el diferimiento de determinados tributos). Aquí se presentan los datos sólo hasta 2013, que es el último año disponible en materia de carga tributaria a nivel nacional y de Producto Interno Bruto.

Recuadro 5 Identificación y clasificación de los incentivos tributarios en Argentina

En un trabajo reciente, Agostini y Jorrat (2013) lograron identificar un conjunto de 39 incentivos tributarios a la inversión para el caso argentino, los cuales pueden clasificarse en tres categorías de acuerdo al objetivo primario que persiguen y al alcance específico que poseen:

- **Incentivos generales**, que benefician a las empresas sin distinción del sector económico al que pertenecen o de la zona geográfica en la que operan. En este rubro, por ejemplo, se destaca la reducción de la tasa de IVA (10,5%) para ventas e importación de bienes de capital.

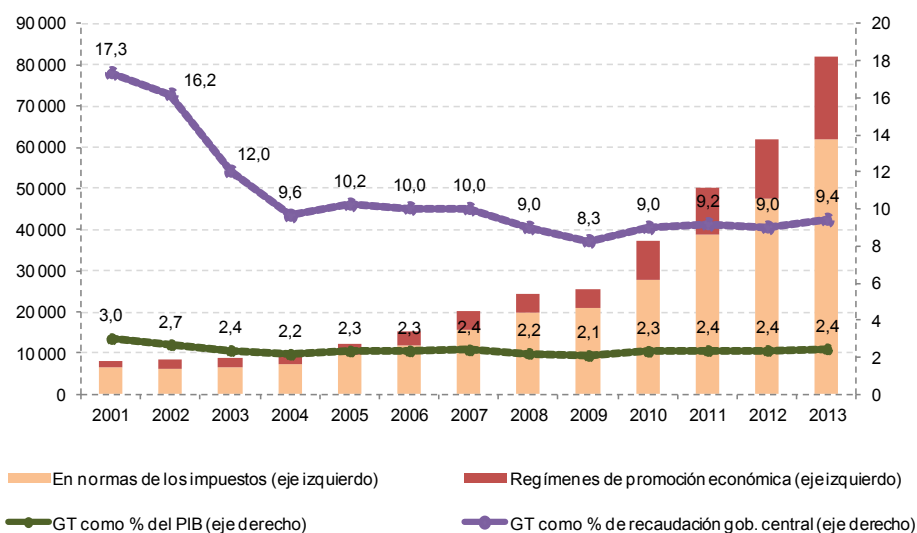
- **Incentivos sectoriales**, dirigidos a las empresas pertenecientes a determinados sectores o que desarrollan actividades específicas. Aquí sobresalen, entre otros, los regímenes de promoción de producción y uso sustentable de los biocombustibles (2006), de la industria del software (2004), de las pequeñas y medianas empresas (1995) y de la actividad minera (1993).

- **Incentivos de localización**, que apuntan a favorecer el desarrollo económico en determinadas áreas geográficas. Dentro de esta categoría el caso más representativo es el de promoción económica de Tierra del Fuego que incluye la doble liberación del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) —compras y ventas—, la exención del pago del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, entre otros beneficios. También existen actualmente once zonas francas operativas, ubicadas en distintas provincias, donde las mercaderías, productos e insumos se benefician de la exención de derechos, tasas e impuestos de importación y exportación, y se liberan del control habitual del servicio aduanero.

A esto habría que sumar la muy heterogénea gama de instrumentos de promoción provinciales, que suelen incluir la exoneración temporal de los impuestos provinciales (ingresos brutos, propiedad inmueble, automotores y sellos, entre otros), sellados y propiedad inmobiliaria, entre otros) así como la reducción de las tarifas de servicios públicos. En este sentido, han adquirido una importancia creciente los denominados “parques industriales” de jurisdicción provincial/municipal con coordinación en la órbita nacional, dentro de cuyos límites se contemplan este tipo de incentivos tributarios provinciales y líneas de crédito a tasas subsidiadas, además de asegurar la provisión de infraestructura básica para el desarrollo de las actividades productivas.

Fuente: Agostini y Jorrat (2013).

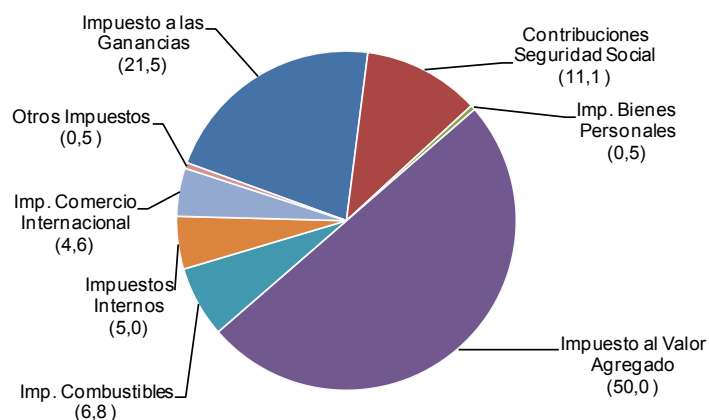
Gráfico 17
Gastos tributarios del gobierno central (impuestos nacionales), 2001-2013
(En millones de pesos, en porcentajes del PIB y de la recaudación total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la DNIAF, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuanto a la estructura de composición de los gastos tributarios puede afirmarse que Argentina se halla en línea con la tendencia regional, donde estos tratamientos especiales se encuentran concentrados en el IVA (50% del total) y en el Impuesto a las Ganancias (21,5% del total). El menú de franquicias tributarias vigentes se completa con una serie de exenciones y reducciones de alícuotas en las contribuciones a la seguridad social (11,1%), el Impuesto a los Combustibles (6,8%), los tributos sobre el comercio internacional (4,6%) y otros impuestos internos (5,0%) —como el que grava los productos electrónicos—, siendo marginal la participación del resto de los tributos (gráfico 18).

Gráfico 18
Composición de gastos tributarios por tipo de impuesto, 2013
(En porcentajes de la recaudación total del gobierno central)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la DNIAF, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Debe destacarse que en los presupuestos de gastos tributarios disponibles es posible distinguir los tratamientos diferenciales contenidos en la propia legislación tributaria (que responde a múltiples objetivos de política económica) de aquellos incluidos en regímenes de promoción económica, los cuales guardan una relación más directa con el propósito de favorecer las inversiones privadas. Un hecho a destacar es que, a lo largo del período analizado, la cuantía de los primeros siempre ha superado con creces a la correspondiente a regímenes especiales, cuya representatividad en el monto total otorgado por el gobierno central se ha mantenido en un rango de entre el 15% y el 25%.

A modo ilustrativo, en el caso de franquicias contenidas en la legislación se destacan las referidas al IVA, ya sea a través de exenciones (servicios educativos y prestaciones médicas a obras sociales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJYP), ventas e importaciones de medicamentos, intereses por préstamos de bancos a todos los niveles de gobierno, asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs y la venta de libros, folletos e impresos) o de la aplicación de alícuotas reducidas para determinados servicios (construcción de viviendas, transporte de pasajeros, medicina prepaga y sus prestadores) y bienes (carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas frescas, productos de panadería)²⁹.

En lo que respecta al Impuesto a las Ganancias, existen dos conceptos que han mostrado un notable crecimiento en los últimos cinco años —tanto en términos absolutos como relativos— y que actualmente representan alrededor del 60% del gasto tributario en este gravamen: i) la exención del

²⁹ Un elemento adicional, originalmente transitorio pero prorrogado, ininterrumpidamente, desde el año 2001 hasta la actualidad, está constituido por la devolución parcial del IVA incluido (un 5% nominal, 4,13% efectivo sobre el precio final) en las compras con tarjetas de débito/crédito (desde el año 2008 sólo sigue en vigencia para tarjetas de débito).

gravamen a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, y ii) la eximición del pago del mismo por los intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables. A ellos habría que agregar, en un segundo escalón, la exención de los intereses provenientes de títulos públicos y de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provincial.

Otros gastos tributarios importantes incluidos en la legislación tributaria argentina son: i) la reducción de aportes patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) la cual en 2013 representó, individualmente, la mayor franquicia en términos absolutos (más de 8.500 millones de pesos y alrededor de 0,25% del PIB), y las diferencias entre las alícuotas aplicadas (del Impuesto a los Combustibles) al gasoil y al GNC respecto de las naftas y la exención del gravamen a los combustibles líquidos utilizados en la zona sur del país.

Por su parte, en lo que respecta específicamente a los regímenes de promoción económica, es posible identificar varios beneficios tributarios referidos al IVA, siendo el más destacado —por su magnitud económica— el contemplado para la provincia de Tierra del Fuego (Ley 19.640) que representa el 17,3% del gasto tributario total en este gravamen y un 8,6% del gasto tributario total a nivel nacional. En realidad, este paradigmático régimen de promoción económico-geográfica exime del pago de los impuestos nacionales³⁰ por hechos, actividades u operaciones que se realicen en dicho territorio, a personas naturales, personas jurídicas y sucesiones indivisas, en tanto que las importaciones así como las exportaciones están exentas de impuestos aduaneros.

En suma, el régimen de Tierra del Fuego representó en 2013 un costo fiscal de 15.383,6 millones de pesos o el equivalente a 0,46% del PIB. Resulta notable que este monto represente casi el 78% del gasto tributario nacional en regímenes de promoción, seguido muy de lejos por el régimen para la producción y uso sustentable de biocombustibles (bioetanol) a través del cual se establece la no gravabilidad del Impuesto sobre los Combustibles (Ley 23.966) y del Impuesto sobre las Naftas y el GNC (Ley 26.181), alcanzando los 1.925,8 millones de pesos en 2013.

Al igual que en el caso del IVA, la mayoría de los regímenes de promoción también incluyen tratamientos particulares en el Impuesto a las Ganancias —quizás en mayor número pero no magnitud— entre los beneficios ofrecidos. Vale señalar que los gastos tributarios registrados en este tributo suelen ser los que más perjudican la equidad del sistema tributario ya que generalmente favorecen a sectores de la sociedad que se ubican en los deciles superiores de ingreso. En el cuadro 10 se presenta un detalle de la estimación oficial sobre el costo fiscal de los beneficios tributarios incluidos en los regímenes de promoción económica en vigencia.

En general, el tratamiento de los incentivos y gastos tributarios en Argentina suele presentar similares obstáculos y debilidades a los encontrados en otros países latinoamericanos. En particular, varias veces se ha observado la falta de transparencia en el otorgamiento de las medidas promocionales en materia tributaria. No sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados en la aprobación de proyectos particulares y el sistema de diferimientos impositivos permitidos han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción.

En ese sentido, la masiva inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias para incentivar las inversiones es la que introduce mayores distorsiones y da lugar a maniobras claramente ilegales generándose además serios problemas de administración del régimen.

³⁰ Para los impuestos internos, se aplican alícuotas reducidas sobre productos electrónicos.

Cuadro 10
Costo fiscal de los incentivos tributarios incluidos en los regímenes
de promoción económica Año 2013

Régimen de promoción	Millones de pesos	En porcentaje del PIB	En porcentaje de la recaudación total gobierno central
Promoción industrial			
Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 2009/04.	302,8	0,01	0,03
Exención IVA compras y saldo	293,8	0,01	0,03
Exención Impuesto a las Ganancias	9,0	0,00	0,00
Promoción no industrial. Ley 22.021 y modif..	5,2	0,00	0,00
Exención Impuesto a las Ganancias	5,2	0,00	0,00
Promoción de la actividad minera. Ley 24.196	908,1	0,03	0,10
Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	241,8	0,01	0,03
Doble deducción de gastos e inversiones	79,3	0,00	0,01
Previsión conservación del medio ambiente	162,5	0,00	0,02
Estabilidad fiscal: impuestos diversos	285,7	0,01	0,03
Exención Derechos de Importación	380,6	0,01	0,04
Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación	0,0	0,00	0,00
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley 19.640.	15 383,6	0,46	1,77
Liberación IVA compras y ventas	7 070,5	0,21	0,81
Exención Impuesto a las Ganancias	1 328,9	0,04	0,15
Exención Derechos de Importación sobre insumos	3 076,5	0,09	0,35
Alicuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	3 907,7	0,12	0,45
Promoción de las pequeñas y medianas empresas. Ley 24.467.	464,6	0,01	0,05
Deducción Imp. Ganancias de aportes de capital y al fondo de riesgo	430,2	0,01	0,05
Exención Imp. Ganancias a las sociedades de garantía recíproca	9,6	0,00	0,00
Exención del IVA para los ingresos de las soc. de garantía recíproca	24,8	0,00	0,00
Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	80,0	0,00	0,01
Pago del Imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	80,0	0,00	0,01
Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	198,0	0,01	0,02
Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	198,0	0,01	0,02
Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley 25.080.	22,0	0,00	0,00
Exclusión en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	2,2	0,00	0,00
Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación	7,9	0,00	0,00
Estabilidad fiscal. Exención Imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corriente	11,9	0,00	0,00
Régimen de promoción de la industria del software. Ley 25.922.	455,7	0,01	0,05
Estabilidad fiscal.	0,0	0,00	0,00
Bono de crédito fiscal 70% de Contrib. Patronales Seg. Social para pago de impuestos nacionales	222,2	0,01	0,03
Reducción del 60% del Impuesto a las Ganancias	233,5	0,01	0,03
Régimen de importación de insumos, partes y piezas para la construcción y/o reparación de buques y artefactos navales. Decreto 1010/2004.	0,5	0,00	0,00
Exención de Derechos de Importación.	0,5	0,00	0,00
Programa nacional de apoyo al empresario joven. Ley 25.872.	12,0	0,00	0,00
Exención de tributos nacionales	12,0	0,00	0,00
Rég. para Producción y uso sustentable de los biocombustibles (Bioetanol).	1 925,8	0,06	0,22
No gravabilidad Impuesto sobre los Combustibles. Ley 23.966.	1 779,4	0,05	0,20
No gravabilidad Impuesto sobre las Naftas y el GNC. Ley 26.181	146,4	0,00	0,02
Obras de Infraestructura Crítica. Ley 26.422, art. 34.	9,3	0,00	0,00
Exención de Derechos de Importación.	9,3	0,00	0,00
Total regímenes de promoción	19 767,6	0,59	2,28

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la DNIAF, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el caso argentino, una de las más frecuentes formas de fraude fiscal ha sido la de considerar a las ventas hacia Tierra del Fuego como exportaciones al resto del mundo quedando, por lo tanto, sujetas al tratamiento tributario correspondiente (IVA exento). Esto ocasionó reiteradas operaciones de venta de un mismo bien generándose una cadena de operaciones ilícitas. Por otra parte, en las ventas de Tierra del Fuego al resto del país las empresas no manufacturaban en el lugar de la promoción, sino que “importaban” los productos desde sus plantas originales y los registraban en el lugar promocionado para obtener beneficios impositivos, como la exención del IVA.

Por otra parte, la merma recaudatoria que han causado fue compensada, en muchos casos, a través de la introducción o el aumento de impuestos regresivos que afectaron a los sectores de menores ingresos. Si bien no puede sostenerse que todos los gastos tributarios adolezcan de las mismas objeciones, la inexistencia de evaluaciones sistemáticas de los resultados alcanzados y de los costos económicos de los mismos (más allá de los exclusivamente fiscales) ha impedido juzgar acerca de su conveniencia, su efectividad y su eficiencia relativa como instrumentos de política fiscal.

E. Entre las buenas intenciones y los efectos alcanzados: la (ausente) evaluación de los incentivos tributarios vigentes

Cuando se intenta determinar qué tan conveniente puede ser la introducción o mantenimiento de un incentivo tributario en un determinado contexto, se hace necesario retrotraerse a las causas originales que han llevado a distintos expertos y hacedores de política a favorecer y alentar este tipo de medidas como instrumento de promoción de las inversiones del sector privado, ya sea de empresas domésticas como extranjeras.

Esto conduce, casi inevitablemente, a la discusión sobre la largamente analizada relación entre la tributación y la inversión, a través de la cual se trata de establecer cómo y en qué medida el nivel de los impuestos aplicados en un país o jurisdicción subnacional influye sobre las decisiones de inversión y producción de los agentes privados.

Desde el punto de vista teórico, una empresa va a invertir en la medida en que el rendimiento logrado por ese incremento en el capital sea superior a su costo (directo o de oportunidad) (Hall y Jorgenson, 1967). Bajo esa mirada, una mayor tasa del impuesto a la renta corporativa provoca un aumento del costo de uso del capital y, en consecuencia, desincentiva la inversión³¹. Análogamente, la reducción de dicho costo a través del otorgamiento de beneficios tributarios llevaría a un incremento de la inversión dada la elasticidad de la misma respecto al costo del capital. No obstante, los efectos distan de ser tan automáticos y la influencia de la tributación sobre las decisiones de inversión vía el costo de capital debe ser relativizada (Roca, 2010). De hecho, existe bastante consenso en la literatura sobre incentivos fiscales e inversión acerca de la relativamente mayor importancia de los factores no tributarios como determinantes del monto y la calidad de la inversión, particularmente en el caso de los países en desarrollo (James, 2009).

El conjunto de estos factores no tributarios, que suelen incluir —entre otros— la estabilidad política, la seguridad jurídica, la coherencia y previsibilidad de las políticas macroeconómicas, la calidad de la fuerza de trabajo y la condición de la infraestructura, tiende a representar un costo extra al costo de uso de capital. Es por ello que uno de los principales argumentos esgrimidos por los defensores de los incentivos tributarios se basa en la necesidad de compensar a los inversores por las carencias relativas de cada país en dichos aspectos.

³¹ Son dos los efectos de los impuestos sobre el costo de uso del capital. Como señalan Agostini y Jorrat (2013), por un lado, un aumento en la tasa aumenta el costo de uso ya que se requiere un aumento en el producto marginal del capital -antes de impuestos- necesario para que un inversionista obtenga la mínima tasa de retorno necesaria para invertir. Por otro lado, una tasa de impuesto corporativo más alta aumenta el valor de la deducción tributaria de la depreciación, lo cual reduce el costo de uso del capital. Dado que en la práctica no se permite la depreciación instantánea del capital, el primer efecto domina al segundo por lo que un aumento de la tasa impositiva aumenta el costo de uso del capital y desincentiva la inversión.

Sin embargo, el diseño y control de estos instrumentos deben procurar, a su vez, no introducir distorsiones en lo que se considera “el clima de negocios”. Por ejemplo, el otorgamiento de incentivos tributarios no debería afectar la estabilidad y simplicidad del sistema tributario si es que éstas son características apreciadas por los inversores. De igual modo, los incentivos podrían ser perjudiciales en la medida que la renuncia a los recursos fiscales demore o postergue el financiamiento de políticas u obras de infraestructura valoradas por los inversores.

En muchas oportunidades la introducción de incentivos a la inversión está vinculada a la necesidad de responder a rebajas impositivas u otros tratamientos especiales ofrecidos por otros países que compiten por las mismas inversiones en un mundo de alta movilidad de capitales. Esto es perfectamente asimilable a la disputa por el capital doméstico entre las distintas jurisdicciones políticas hacia el interior de un determinado país. En este sentido, los países o gobiernos locales pueden verse llevados a una “carrera hacia abajo” (*race-to-the-bottom*) donde las reducciones impositivas y la generosidad de los beneficios ofrecidos varíen no en función de las características y necesidades propias sino de acuerdo a las estrategias adoptadas por los competidores.

Estas premisas han dado lugar a una amplia literatura empírica, la cual ha explorado los distintos caminos a través de los cuales ciertas medidas de política tributaria pueden incidir sobre las decisiones de inversión, de producción y de localización industrial de los agentes privados. En este sentido, la pregunta relevante es si modificaciones en la base o la tasa de los impuestos corporativos pueden o no tener un efecto relevante sobre las decisiones de inversión.

Vale señalar que la mayoría de los estudios se han concentrado en analizar los efectos de los tributos sobre los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), y no tanto sobre la inversión doméstica, dado que muchos gobiernos concentran sus esfuerzos en atraer dichos capitales. Aunque en décadas pasadas esto puede haber sido un objetivo importante para el caso argentino (por ejemplo, durante la década de los noventa con el régimen de Convertibilidad), la mayoría de los incentivos tributarios vigentes en el país se originaron con un marcado afán por fortalecer la industria nacional, razón por la cual los beneficios de dichos instrumentos fueron captados casi completamente por capitales domésticos.

Por un lado, algunos autores han intentado calcular la tasa impositiva marginal efectiva (De Mooij y Ederveen, 2003; Devereaux y Griffith, 1999) y han estimado que reducciones en su nivel resultarían en un aumento del stock de Inversión Extranjera Directa (IED), al menos en el caso de los países desarrollados. En este enfoque desarrollado King y Fullerton (1984), los incentivos tributarios disminuyen la tasa marginal efectiva de imposición (TMEI) sobre la inversión privada y, por lo tanto, alientan su expansión hasta el punto en que las tasas de retorno después de impuestos se igualan.

Con relación al caso argentino, Cetrángolo y Gómez Sabaíni (1995) calcularon las TMEI para diferentes sectores de la economía en los años 1987 y 1994. Entre los resultados alcanzados se destacó el enorme peso que tuvo el régimen de promoción industrial vigente en 1987 en las tasas efectivas sobre la inversión, las cuales muestran una fuerte caída que va de un promedio del 55% al 65% para proyectos sin promoción al nivel del 10% al 15% cuando estos están amparados bajo un régimen promocional. Además, dado que los beneficios promocionales han consistido básicamente en la reinversión de utilidades o, alternativamente, en el diferimiento del pago del impuesto a la renta, las tasas efectivas resultaron más reducidas para proyectos con financiamiento de capital propio que aquellos financiados en el mercado financiero (deuda).

Como señala Roca (2010), el principal problema de este indicador es que no permite inferir el impacto final del beneficio tributario en la variable objetivo —por ejemplo, la inversión—, que es la razón por la que fue otorgado. Si los factores no tributarios predominan como determinantes de la inversión, es probable que aún una rebaja significativa de la tasa efectiva no sea suficiente estímulo para invertir. Además, el cálculo de las tasas efectivas de tributación depende, entre otros factores, de la estructura de financiamiento y de la composición de activos de la inversión y de los parámetros del sistema tributario, lo que dificulta su interpretación.

En cambio, otra parte importante de los trabajos empíricos han estudiado si cambios en los impuestos a las utilidades de las empresas afectan las decisiones de inversión de los inversores

extranjeros. Una referencia recurrente está dada por el trabajo de Klemm y Van Parys (2009), quienes exploraron el efecto de los incentivos tributarios no sólo sobre la inversión extranjera directa sino también sobre la inversión privada doméstica. Para ello utilizaron un panel de 40 países en desarrollo (de América Latina, el Caribe y África) en el período 1985-2004, confirmando el efecto positivo de los incentivos sobre la inversión extranjera directa, sólo para reducciones en la tasa del impuesto o para las vacaciones tributarias (*tax holidays*), si bien el impacto desaparece cuando se analiza el efecto sobre la inversión privada o sobre el crecimiento económico.

Los autores argumentan que esto podría deberse a que los incentivos alienten adquisiciones de empresas ya existentes sin agregados netos importantes al stock de capital de la economía o a que desplazan inversión de empresas locales (*crowding out*).

No obstante, algunos trabajos que analizan los efectos de los tributos corporativos en la inversión doméstica y encuentran una relación negativa (elasticidad) entre ambas variables. Van Parys y James (2010) lo confirman para una muestra de 12 países en la zona de habla francesa, mientras que Djankov *et al.* (2008) estiman una elasticidad de -0,22 para la inversión doméstica respecto a la tasa de impuestos corporativos sobre una muestra de 85 países en el año 2004.

En lo que respecta al impacto concreto de los incentivos tributarios para la promoción de inversiones en los países de América Latina, las evidencias son escasas aunque sugieren algunos resultados particulares.

Jorrat (2010) analizó una muestra de empresas con incentivos en Ecuador usando como grupo de control a las empresas con pérdidas fiscales que no han podido utilizar el incentivo. Sobre la base de las declaraciones juradas del impuesto a la renta de las sociedades y para tres de los principales incentivos tributarios vigentes sobre la inversión y el empleo (deducción por incremento neto de empleos, tasa reducida por reinversión de utilidades y el diferimiento por depreciación acelerada) se encontró que el impacto diferencial resulta bajo comparando empresas en cada grupo de tamaño similar, que la gran mayoría de las nuevas contrataciones se habrían igualmente producido en ausencia del incentivo, y que estos instrumentos, aunque pudieran ser efectivos en su objetivo primario, suelen implicar costos económicos que superan a los beneficios estimados.

Artana y Templado (2012) utilizaron un clásico análisis de “diferencias en diferencias” (*Diff-in-diff*) para comparar la situación antes y después de la aplicación de determinados incentivos tributarios en Perú y Uruguay. En el primer caso, se evalúan los beneficios fiscales otorgados a las empresas de la Amazonía y se comprobó que el efecto de los primeros sobre el desempeño de las segundas varía según el sector económico beneficiado, particularmente favorece a los sectores de turismo y agrícola pero perjudica al sector manufacturero, aunque en general el impacto en el crecimiento es bajo o directamente nulo. En el caso uruguayo, los beneficios introducidos en 2007 (Decreto 455) habrían aumentado la tasa de aumento de la inversión neta, lo cual para los autores no es sorprendente en vista de la elevada generosidad fiscal.

Para el caso argentino no se tiene conocimiento de estudios técnicos que intenten evaluar la efectividad y la eficiencia de los incentivos tributarios vigentes en términos de lograr mayores niveles de inversión respecto de la situación sin tratamientos diferenciales por parte del Estado³². No obstante, Levy Yeyati y Castro (2012) aportan algunas consideraciones ilustrativas del principal régimen de promoción económica en Argentina como es el instaurado en Tierra del Fuego. Vale señalar que la creación de este régimen en 1972 respondió a una motivación geopolítica que era la de fomentar la radicación de personas y empresas en el casi despoblado —para ese entonces— territorio austral a

³² Byrne (2002) estudió la efectividad de algunos incentivos argentinos, basándose en la opinión de expertos locales. Entre ellos, estudió los regímenes de promoción minera y forestal. En cuanto al primero, los expertos creían que había ayudado a promover la exploración y había hecho factibles varios proyectos. Sin embargo, el consenso era que la mayoría de las inversiones no estaban ocurriendo a causa de los beneficios. En cuanto al régimen forestal, si bien el sector no había tenido el mismo desempeño que la minería, los especialistas en el área creían que los incentivos habían hecho la diferencia para ciertos proyectos significativos. El estudio también analiza algunos incentivos a la localización, reconociendo que han jugado un rol en la creación de empleo pero con un costo fiscal desproporcionado para la cantidad de puestos de trabajo creados, sin contar una serie de abusos y fraudes que suelen ocurrir en estas zonas.

través del incentivo fiscal al desarrollo industrial manufacturero, en el marco del diferendo territorial sostenido con Chile.

Como ya se mencionó, la Ley 19.640 incluye una serie de exenciones y beneficios fiscales³³ para determinados sectores (plásticos, metalurgia, textiles y electrónica), donde no resulta fácil medir el costo total para el erario público debido a la presencia de subsidios cruzados y a que el Ministerio de Economía de la Nación solo reporta estimaciones del costo fiscal directo en términos de impuestos no percibidos. Sin embargo, puede afirmarse que este último se ha venido incrementando en forma progresiva (tanto en términos nominales como en porcentajes del gasto tributario en regímenes de promoción industrial) de la mano de la profundización del modelo fueguino y de la extensión de la lista de productos que, al no poder ser importados al mercado doméstico, deben ser ensamblados en esa región. Mientras en 2003 este régimen representaba un costo fiscal directo de 752,8 millones de pesos ó 0,17% del PIB ó 7,8% del gasto tributario nacional, una década después (2013) ese monto superaba los 15.380 millones de pesos ó 0,46 del PIB ó casi el 19% de las renuncias tributarias del gobierno central.

En cuanto a los efectos más evidentes, Levy Yeyati y Castro (2012) muestran que el costo fiscal por cada trabajador se ha incrementado progresivamente y que el salario relativo del trabajador fueguino se ha ido distanciando del promedio nacional (pasando de ser un 70 % más alto que la media argentina en 2008 a un 85 % más alto en 2011). De acuerdo con los datos provinciales oficiales, la cantidad de trabajadores industriales registrados en Tierra del Fuego aumentó de 2.476 en 2003 a 9.669 en 2011: hoy representa casi tres veces más que en 2003 y es 60 % más alto que en 2009, cuando comenzó la nueva etapa del modelo fueguino. Sin embargo, Tierra del Fuego solo explica en la actualidad un poco más de 1 % del empleo registrado total y menos del 0,6% del trabajo industrial formal de la Argentina, por lo que su incidencia en la creación de empleo a nivel nacional sigue siendo de carácter marginal.

La producción de Tierra del Fuego requiere muy bajo contenido nacional y está destinada casi en su totalidad al mercado doméstico. Se ha registrado un importante aumento de las importaciones y del déficit comercial de la isla en los últimos años: en este último caso, pasó de poco más de US\$2.000 millones en 2010 a alrededor de US\$4.500 millones estimados para 2012. Además, durante la última década, la producción fueguina se caracterizó por concentrarse en sectores cambiantes: hasta 2009 se especializó en línea blanca y productos electrónicos de consumo masivo (televisores, radios, videograbadoras) y, más recientemente, en teléfonos celulares y aparatos portables, cuyo ensamblado posee bajos requerimientos de agregación de valor y un reducido potencial de generar derrames productivos locales.

Desafortunadamente, en el país no existe un mecanismo oficial de evaluación y seguimiento de los distintos regímenes de promoción de las inversiones y esto constituye un obstáculo al momento de determinar su efectividad como instrumento de política (ver Recuadro 6). Adicionalmente, en la mayoría de los casos la información necesaria no se halla disponible y ello atenta contra la transparencia del sistema tributario en su conjunto.

En definitiva, suele argumentarse que gran parte de los incentivos tributarios tiene por objeto primordial favorecer el desarrollo de sectores productivos o regiones consideradas estratégicas, en la medida que alienten un aumento en los niveles de inversión y crecimiento económico. Sin embargo, los escasos resultados obtenidos muestran que, en muchos casos, estos instrumentos no sólo no lograron traducirse en un aumento de la formación bruta de capital y en un mayor nivel de actividad económica sino que, en algunos casos, han estado asociados con episodios de corrupción. En gran parte fueron aprovechados de manera oportunista por empresas que los usufructuaron para aumentar su tasa de rentabilidad mediante la reducción del costo que implica el pago de determinados impuestos. Como resultado global, la utilización de estos incentivos ha logrado modificar la distribución regional o sectorial de la inversión dentro del propio país, pero sin aumentar sustancialmente la tasa de inversión

³³ En 2009, los beneficios de esta ley fueron potenciados por la Ley 26.539, que incrementó el IVA e impuso aranceles a los productos electrónicos y celulares importados y, al mismo tiempo, redujo el IVA a los bienes electrónicos producidos en Tierra del Fuego para su venta en el territorio nacional.

nacional. El caso paradigmático en el caso argentino ha sido, y sigue siendo, el régimen de promoción económica instrumentado en el territorio de Tierra del Fuego.

Recuadro 6 **Criterios de evaluación de los incentivos y gastos tributarios**

Tanto al momento de creación de un incentivo tributario como luego de cierto período de evolución, es fundamental instrumentar un sistema que permita obtener una aproximación a los resultados obtenidos en relación a los objetivos planteados por las normas que le dieron origen. Los lineamientos de la OCDE sobre mejores prácticas en la materia sugieren que los incentivos y otros gastos tributarios deberían ser revisados en la misma forma que los gastos directos en el proceso presupuestario anual, y deberían ser sometidos a procedimientos especiales de evaluación, incluyendo la revisión de los programas.

Siguiendo el razonamiento de Tokman *et al.* (2006), la evaluación de un beneficio tributario particular requeriría estudiar cuatro dimensiones específicas:

a) Justificación de intervención estatal, ya sea por cuestiones de eficiencia económica, justicia distributiva u otra de interés público, verificándose además su vigencia legal.

b) Efectividad del instrumento, verificando empíricamente que el incentivo tributario genere los comportamientos y efectos deseados en los agentes económicos en función del objetivo que justifica la intervención estatal.

c) Eficiencia absoluta, donde los beneficios atribuibles al incentivo tributario deberán ser mayores que sus costos.

d) Eficiencia relativa, considerando si existen instrumentos alternativos más costo-eficientes que los incentivos tributarios aplicados.

Este tipo de análisis de los incentivos tributarios se debe hacer caso por caso y de manera periódica, puesto que las condiciones del entorno van cambiando, por lo que una intervención justificable en cierto momento puede dejar de serlo en un instante posterior, o pueden cambiar las condiciones de efectividad y eficiencia. La racionalidad de estas excepciones en el régimen general de tributación debiera descansar en fundamentos sólidos, identificando tanto los beneficiarios potenciales como los resultados esperados de estos instrumentos. En cuanto al cumplimiento de los objetivos que le dan origen, es necesario indagar si las inversiones se realizarían o no en el caso de que no existiera el incentivo tributario y en qué medida este instrumento determina las inversiones de las empresas privadas. Esto cobra importancia dada la sensación recurrente de que los incentivos tienden a ser redundantes cuando las inversiones se habrían realizado de cualquier manera.

Además, la evaluación de la eficiencia absoluta y relativa de los gastos tributarios debe idealmente considerar todos los costos asociados al otorgamiento de la concesión, lo que incluye por cierto el ingreso renunciado, pero también los costos de administración, los costos de cumplimiento y los costos asociados a los riesgos de evasión y elusión. De manera análoga, los beneficios estimados debieran comprender aquellas externalidades positivas que trascienden al aumento deseado de las inversiones así como el potencial aumento de recursos tributarios resultante de dichos efectos positivos. En términos de eficiencia relativa, se deben estudiar los beneficios y costos de las herramientas alternativas de política pública y compararlos con los del gasto tributario.

Adicionalmente, un análisis de evaluación que procure la posibilidad de reformas futuras tendrá que considerar cuáles son los efectos relativos que los incentivos tributarios suelen introducir respecto de los sectores no beneficiados y, aún más importante, si estos instrumentos no deterioran el “clima de negocios” al alentar a las empresas a invertir en los sectores beneficiados, sustituyéndose así las decisiones privadas de inversión por decisiones públicas que orientan el destino de las mismas.

Fuente: Tokman *et al.* (2006).

En cuanto a la generación de empleos, algo similar pudo comprobarse en décadas pasadas sobre el régimen de las “cuatro provincias de la reparación histórica” (San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca), en las cuales los puestos de trabajo que aparecían en una localidad se perdían en otra, con lo cual el costo fiscal de los empleos creados era demasiado elevado, e incluso se generaba un valor agregado negativo al superar el sacrificio fiscal a los salarios pagados.

Por lo tanto, aún cuando puedan encontrar justificación en algunos casos puntuales, los incentivos tributarios tienen un impacto negativo tanto sobre la equidad como sobre la eficiencia. La renuncia de un monto de ingresos tributarios limita el espacio fiscal y, consecuentemente, la inversión social. Por otra parte, al conceder beneficios a un grupo determinado de contribuyentes o actividades, generan una

pérdida de equidad horizontal. En términos de eficiencia, estos instrumentos crean, como ya se señaló, problemas de competencia tributaria interjurisdiccional y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial, especialmente cuando introducen inequidades respecto de otras actividades o regiones que tributan normalmente. En todo caso, la escasez de estudios y estimaciones precisas sobre los efectos reales de los gastos tributarios sobre la inversión y la actividad económica no hacen más que poner en duda la necesidad y efectividad de los mismos para cumplir con esos objetivos y refuerzan los inconvenientes mencionados.

V. Reflexiones finales

En una mirada de mediano plazo puede decirse que desde la recuperación de la democracia, en 1983, la definición de la política fiscal debió tener en cuenta la existencia de un contexto macroeconómico sumamente complejo, con la renegociación de la deuda externa y el control del proceso inflacionario como las principales preocupaciones (aunque no las únicas) del período. Ciertamente, a lo largo de la historia argentina se puede observar una elevada tensión entre los diversos objetivos de la política fiscal (fundamentalmente, la estabilización macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda, la distribución del ingreso y la eficiencia). La gran volatilidad macroeconómica se evidenció a través de fuertes cambios en el nivel de actividad, generalmente relacionados con la ocurrencia de shocks externos, y derivó en reducidos márgenes de maniobra para la política fiscal.

Bajo esas condiciones, las instituciones fiscales en la Argentina han resultado de una sucesión de medidas de emergencia que, o bien por imperio de circunstancias económicas extremas, o bien por la adopción de soluciones con rédito político de corto plazo, no han encontrado (muchas veces ni siquiera buscado) soluciones consistentes a problemas estructurales (Cetrángolo, 2014). A pesar del quiebre que significó el mayor espacio fiscal para reformas, de la mano de modificaciones sustantivas en el nivel y la estructura impositiva, no se vio afectada la continuidad que, a lo largo de décadas, se ha mostrado como una ausencia de visión de largo plazo. Ello ha podido observarse, por ejemplo, en las modificaciones en el sistema de protección a la población adulta mayor, el mantenimiento de una elevada conflictividad y precariedad en las relaciones entre la Nación y las provincias y, sin duda, en la ausencia de revisión de medidas tributarias de emergencia. Es imprescindible tener en cuenta estos rasgos característicos de Argentina al momento de evaluar la sostenibilidad de la política fiscal y los impactos sobre la inversión y crecimiento de mediano plazo. Los desafíos que involucran los problemas estructurales del país demandan reglas que sean explícitas, consistentes (tanto internamente como en relación con otras reglas), flexibles y sostenibles en el tiempo (Acuña y Chudnovsky, 2014). La dificultad para acordar reglas de funcionamiento estables, que se anticipen a las emergencias y no sean el resultado de necesidades de corto plazo, define la precariedad institucional del Estado argentino. El “buen Estado” no es el que encuentra soluciones de emergencia una vez que los problemas son inevitables, sino el que se anticipa a ellos.

Hay dos tendencias actuales en el área de la inversión pública que, al menos en América Latina y otros países en desarrollo, gozan de un creciente apoyo y difusión. Por un lado se apunta a fortalecer la

interacción entre el sector público y el sector privado para obtener mayores niveles de inversión global. Las Asociaciones Público-Privadas (APP), como iniciativas de colaboración voluntaria entre ambos actores para lograr un propósito común o emprender tareas específicas, son un ejemplo moderno de ello y en Argentina existen hoy algunos ejemplos incipientes (ENARSA, ARSAT, YPF), especialmente en aquellos sectores económicos donde el Estado muestra interés por intervenir pero carece de capacidades que pueden brindarle las empresas. Por el otro lado existe consenso acerca de la importancia de consolidar los sistemas nacionales de inversión pública (Perroti y Rueda, 2015) a través de los cuales puedan encausarse distintos proyectos y puedan ser evaluados objetivamente tanto desde la óptica privada como social. La creciente injerencia de la ANSES como promotora de la inversión pública —más allá de contar con mecanismos institucionales de control y gestión— no parece coincidir con este objetivo y plantea ciertos riesgos al momento de establecer necesidades y prioridades en esa materia.

En un contexto caracterizado por la falta de preocupación por el largo plazo, la política de inversión pública y fomento de la inversión privada tampoco fue objeto de un debate serio a la luz de las dificultades del pasado. La necesidad de redefinir estrategias de mayor alcance temporal en relación con la inversión se suma a las importantes demandas de reformas estructurales en las políticas públicas. Por citar solo tres, puede decirse que, en primer lugar, parece hoy claro que la persistencia de cierto nivel de desempleo y la elevada informalidad laboral determinan la insuficiencia de las políticas sociales de base contributiva y, más que nunca, el cierre de las brechas sociales y el aseguramiento de igualdad de derechos demandan una reformulación de las políticas de protección social para que puedan ser consistentes con un enfoque de derechos ciudadanos. Sin duda, la introducción del programa de AUH es un cambio significativo en esa dirección.

En segundo lugar, luego de reformas en la política y la administración tributarias que se sucedieron durante las últimas décadas, Argentina logró finalmente una carga tributaria que superó la barrera de los 30 puntos porcentuales del PIB, ubicándose actualmente en el segundo lugar de la región, detrás de Brasil. Sin embargo, las reformas tributarias introducidas hasta el momento no han logrado configurar una estructura tributaria balanceada, manteniéndose el histórico sesgo a favor de la imposición indirecta y la presencia de instrumentos tributarios de emergencia. Sabido es que los mejores sistemas fiscales son aquellos que obtienen consistentemente un nivel de carga suficiente para solventar los gastos y no aquellos que requieren de incrementos anuales por su mayor volatilidad ya que introducen un factor de incertidumbre que afecta las decisiones privadas. El fortalecimiento de la administración tributaria y el combate de la evasión resultan caminos ineludibles para alcanzar dicho objetivo.

También queda aún un margen importante para mejorar la equidad y eficiencia de la tributación, en especial con la eliminación de tratamientos diferenciales sin mucha justificación. En ese sentido, la virtual inexistencia de mecanismos de evaluación periódica de los incentivos tributarios y de los programas de financiamiento público destinados a favorecer las inversiones privadas impide solucionar una serie de problemas comúnmente derivados de su aplicación, los cuales incluyen no sólo la resignación de recursos públicos sino además los costos excesivos, las rigideces en la innovación y la falta de transparencia que habilita maniobras de corrupción.

Por último, la casi totalidad de los recursos fiscales y el grueso de los ingresos tributarios son recaudados por el gobierno nacional. Ello llama la atención sobre la importancia de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno, como se señaló anteriormente. Bajo una organización federal sumamente peculiar, las relaciones financieras entre la Nación y las provincias han sufrido por la presión del sistema previsional, las alternativas del nivel y estructura de la presión tributaria y las debilidades en la organización de los servicios sociales descentralizados. Esto se sumó a una dificultad que persiste desde el origen del Estado argentino: la extrema disparidad en desarrollo y capacidades entre las diferentes jurisdicciones del país. Estos problemas requerirán de esfuerzos persistentes para mejorar la calidad de vida de la población con una administración eficiente y solvente de los recursos disponibles.

Adicionalmente, la necesidad de fortalecer la visión de largo plazo también se debe relacionar con el proceso de envejecimiento poblacional que ocurrirá en las próximas décadas y demandará modificaciones en el alcance y diseño de las políticas públicas. Más allá de que muchas demandas de

reforma han sido objeto durante los últimos años de importantes estudios y debates sin incorporar el impacto del cambio demográfico, esta nueva mirada de largo plazo, resulta de una ayuda inestimable para acentuar la necesidad de reformas y alertar sobre la dirección de muchas de ellas. Por ejemplo, se espera que en el futuro haya una presión importante sobre el Fisco a partir de la necesidad de financiar el crecimiento de los programas de protección social para la atender una mayor proporción de población adulta mayor una vez superado el período del denominado “bono demográfico”³⁴. Precisamente, hasta tanto eso ocurra resulta impostergable redefinir y fortalecer las prioridades de inversión y crecimiento de la economía.

³⁴ El tema es analizado en Gragnolati et al, 2014.

Bibliografía

- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Fundación OSDE - Siglo XXI.
- Agostini, C. y M. Jorrat (2013), “Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 130, CEPAL, Santiago de Chile.
- Albornoz, F., P. Calvo, A. Coremberg, D. Heymann y A. Vicondoa (2012) “Patrones de acumulación, comercio exterior y evolución industrial en la Argentina”, *Boletín Informativo Techint* 339, Buenos Aires.
- Albrieu, R. y O. Cetrángolo (2011), “Volatilidad macroeconómica y política fiscal en Argentina”, en Fanelli, Jiménez y Kacef (comp.) *Volatilidad macroeconómica y respuestas de política*, CEPAL–AECID–Unión Europea, Santiago de Chile.
- Apella, I. (2014), “La relación Nación-Provincias en el financiamiento del sistema previsional argentino”, en R. Rofman (ed.), *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Arslanalp, S., F. Bornhorst y S. Gupta (2011), “Inversión y crecimiento”, *Finanzas y Desarrollo* marzo, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Artana, D. e I. Templado (2012), “Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?”, Informe de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *mimeo*.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2012), “Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, *Desarrollo económico*, Vol. 52, N° 205, págs. 3-30.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011), *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, CEPAL-OIT, Buenos Aires.
- Byrne, P. (2002), “Tax incentives for FDI in seven Latin American countries”, Banco Interamericano de Desarrollo, *mimeo*.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015), “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013”, *OECD Publishing*, París.
- Cetrángolo, O., J. Curcio y J. Folgar (2015), “Si se trata del Estado, el tamaño no es lo único que importa” Blog Alquimias Económicas, Buenos Aires. <http://alquimiaseconomicas.com/2015/04/21/423/>

- Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J.C. Gómez Sabaíni y D. Morán (2014), *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, Lima, diciembre.
- Cetrángolo, O., (2014), “Política y Economía de la Política Fiscal” en C. Acuña (comp.) *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Fundación OSDE Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2014.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit, (2013), “La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 144*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaíni (1995), “Efectos del sistema tributario argentino sobre las alternativas de inversión (cómputo de la tasa marginal efectiva de imposición)”, *Doc. N° T-28*, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CITAF/OEA), Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaíni (2009), “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 84*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaíni (2012), “Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas”, *Boletín Informativo Techint 338*, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., D. Heymann y A. Ramos (2007), “Macroeconomía en recuperación: la Argentina post- crisis”, en B. Kosacoff (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Documentos de proyectos 20, Oficina de CEPAL en Buenos Aires.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2011), *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Damill, M., R. Frenkel y M. Rapetti (2014), “The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to Success and from Success to Failures”, (*mimeo*), CEDES, Buenos Aires.
- De Mooij, R. & S. Ederveen (2003), “Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of Empirical Research”, *International Tax and Public Finance* 10: 673-693.
- Deveraux, M. & R. Griffith (1999), “The Taxation of Discrete Investment Choices”, *The Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, N° W98/16.
- Díaz Alejandro, C. (1970), *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho & A. Shleifer (2008), “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship”, *NBER Working Papers 13756*, National Bureau of Economic Research.
- Fanelli, J.M. (2013), “Política fiscal e inversión: un enfoque sistémico y de crecimiento inclusivo”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 127*, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.
- Gatto, F. (2007), “Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina” en Kosacoff (ed) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Gómez Sabaíni, J.C. & D. Morán (2014), “Tax Policy in Latin America: Diagnosis and guidelines for a second generation of reforms”, *Macroeconomics of Development Series No. 133*, Santiago de Chile: ECLAC United Nations.
- Gragnotati, M., R. Rofman, I. Apella y S. Troiano -eds.- (2014), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial, Buenos Aires, 2014.
- Hall, R. & D. Jorgenson (1967), “Tax Policy and Investment Behavior”, *American Economic Review* 57.
- James, S. (2009), “Tax and Non-Tax Incentives and Investments: evidence and Policy Implications”, IFC-FIAS, The World Bank Group.
- Jorrat, M. (2010), “Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador”, en *Fiscalidad. Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*, Quito: SRI, N° 04, enero a junio, pp. 9-127.
- Katz, J. (1993), “Organización industrial, competitividad internacional y política pública” en Kosacoff, B (comp.) *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, CEPAL – Alianza Editorial, Buenos Aires.
- King M. & D. Fullerton (ed.) (1984), “The taxation of Income from Capital: A comparative study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany”, The National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago.
- Klemm, A. & S. Van Parys (2009), “Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives”, *IMF Working Paper (WP/09/136)*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Levy Yeyati, E. y L. Castro (2012), “Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad”, *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°112*, Buenos Aires: CIPPEC.

- Lombardi, M., J.C. Mongan, J. Puig y L. Salim (2014), “Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina”, *Documento de Trabajo DPEPE N° 09/2014*, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Martner, R. y V. Tromben (2005), “Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública”, *Serie Gestión Pública N° 50*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2013), “Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo 138*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OIT (2009), “Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina, Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- OIT (2013), “Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina”, *OIT Notas*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Perroti, D y M. Rueda (2015), “Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina”, *Serie Gestión Pública 83*, CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD (2011), “El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Roca, J. (2010), “Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios”, Banco Interamericano de Desarrollo, *IDB Documento de Debate 0210*, Washington D.C.
- Tokman, M., J. Rodríguez y C. Marshall (2006), “Las excepciones tributarias como herramienta de política pública”, CEP-Chile, *Estudios Públicos, Nro. 102*.
- Van Parys, S. & S. James (2010), “The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone”, *International Tax and Public Finance 17(4)*.

Anexo

La serie de PIB utilizada en el informe

La nueva medición de cuentas nacionales (base 2004) no presenta una metodología de empalme con la anterior base (1993). Ello es un obstáculo para presentar series fiscales de largo plazo, imprescindibles en este informe. Con el objeto de resolver ese inconveniente, aquí se decidió seguir el procedimiento ya presentado en Cetrángolo (2015). El mismo consiste en utilizar la base 1993 hasta el año 2006. A partir de ese año, la evolución del volumen físico puede seguirse de acuerdo con el cálculo de producto en moneda constante realizado por Arklems³⁵. En cuanto a la variación en los precios desde el año 2007 se utilizaron dos índices. Para el consumo privado se tomó el promedio de los índices de precios al consumidor elaborados por 9 provincias y recopilados por CIFRA (CTA)³⁶. Para el resto se utilizaron los índices de precios implícitos del propio INDEC, base 2004. Una presentación más exhaustiva de los cálculos se puede encontrar en el blog Alquimias Económicas (<http://alquimiaseconomicas.com/2015/02/24/en-busca-del-denominador-perdido/#more-369>).

Cuadro A.1
Evolución del PIB con diferentes bases y series utilizadas para la estimación propia

Año	PIB en moneda constante (2004=100)			Variación porcentaje índices de precios		PIB en millones de pesos corrientes		
	Base 1993	Base 2004	ARKLEMS	IPC 9 pcias.	IPI s/cons.priv.	Base 1993	Base 2004	ALQUIMIAS
1993	84,7		84,7			236 505		236 505
1994	89,7		89,7			257 440		257 440
1995	87,1		87,1			258 032		258 032
1996	91,9		91,9			272 150		272 150
1997	99,4		99,4			292 859		292 859
1998	103,2		103,2			298 948		298 948
1999	99,7		99,7			283 523		283 523
2000	98,9		98,9			284 204		284 204
2001	94,6		94,6			268 697		268 697
2002	84,3		84,3			312 580		312 580
2003	91,7		91,7			375 909		375 909
2004	100,0	100,0	100,0			447 643	535 828	447 643
2005	109,2	109,2	109,2			531 939	647 257	531 939
2006	118,4	118,4	118,4			654 439	808 593	654 439
2007	128,7	127,8	128,2	18,3%	22,1%	812 456	1 027 339	847 316
2008	137,4	131,7	133,8	27,1%	23,1%	1 032 758	1 283 906	1 111 662
2009	138,5	131,8	129,2	14,6%	12,2%	1 145 458	1 411 526	1 221 200
2010	151,2	144,3	141,1	23,1%	16,7%	1 442 655	1 810 830	1 612 525
2011	164,6	156,4	150,4	23,4%	24,6%	1 842 022	2 312 009	2 126 916
2012	167,8	157,6	149,6	23,7%	24,4%	2 164 246	2 765 575	2 621 266
2013		162,2	152,2	25,5%	25,4%		3 406 265	3 346 203

Fuente: INDEC, Arklems y CIFRA-CTA.

³⁵ <http://arklems.org/pbi/>

³⁶ http://www.buenosaires.cta.org.ar/IMG/pdf/ic_nro_16_.pdf



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

165. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaini Dalmiro Moran (LC/L.4042), 2015
164. Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013, Claudio Aravena, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (LC/L.4024), 2015.
163. Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Julio Gamero Requena (LC/L.3982), 2015.
162. Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina, Ernesto Abdala (LC/L.3943), 2014.
161. Economic growth and real volatility. The case of Latin America and the Caribbean, Rodrigo Cárcamo-Díaz, Ramón Pineda-Salazar (LC/L.3933), 2014.
160. Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012, Maynor Cabrera (LC/L.3929), 2014.
159. A periodization of Latin American development in the Robinsonian tradition, Matías Vernengo (LC/L.3926), 2014.
158. Gasto público ambiental: los casos del Perú y El Salvador, Nelson Shack (LC/L.3913), 2014.
157. Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable: La problemática en torno a los pasivos ambientales mineros en Australia, el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos, México y el Perú, Miryam Saade (LC/L.3885), 2014.
156. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, Marianela Armijo (LC/L.3881), 2014.
155. Servicio civil en América Latina y el Caribe, Isabel Siklodi (LC/L.3880), 2014.
154. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina, Mario Daniel Velásquez Pinto (LC/L.3877), 2014.
153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L.3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industria según la base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L.3857), 2014.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org