

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Serie Reformas de Política Pública**

**7**

## **REFORMAS TRIBUTARIAS EN ARGENTINA**

**Ricardo Carciofi  
Oscar Centrángolo  
Guillermo Barris**

**Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos**



**NACIONES UNIDAS**

**REFORMAS TRIBUTARIAS EN ARGENTINA**

**Ricardo Carciofi  
Oscar Centrángolo  
Guillermo Barris**

**Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.763  
Junio de 1993

Este trabajo fue preparado por el señores Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, Consultores del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

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

# INDICE

	Pág.
PREFACIO . . . . .	5
I. I. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA ARGENTINA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA . . . . .	7
1. Introducción. De la crisis del modelo sustitutivo a la gestación del problema de la deuda . . . . .	7
2. Del fracaso de la apertura a la estabilización de shock (1981-1987) . . . . .	9
3. Deterioro de la situación económica. Hiperinfla- ción. El programa del nuevo gobierno . . . . .	15
II. EL SECTOR PUBLICO EN LOS OCHENTA . . . . .	19
1. Evolución de las cuentas públicas . . . . .	20
2. Política de estabilización (1984-1987) . . . . .	21
3. Deterioro de la situación económica. Hiperinfla- ción. El programa del nuevo gobierno (1988-1989) . . . . .	21
III. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS . . . . .	23
1. El punto de partida: la reforma de 1980 . . . . .	23
2. Los recursos durante el estallido de la crisis fiscal: 1981-1983 . . . . .	25
3. Las reformas durante el gobierno radical. El plan Austral . . . . .	26
4. Los recursos tributarios durante la hiperinflación y las últimas reformas . . . . .	30
IV. REFORMAS A LOS PRINCIPALES IMPUESTOS . . . . .	33
1. El impuesto al valor agregado . . . . .	33
2. Los impuestos directos. El impuesto a las ganancias . . . . .	36
3. Impuestos al comercio exterior . . . . .	41
4. Coparticipación y recaudación de las provincias . . . . .	43
5. El impuesto a los combustibles y los fondos de asignación específica . . . . .	46
Notas . . . . .	47
BIBLIOGRAFIA . . . . .	51
CUADROS ESTADISTICOS . . . . .	53

## **PREFACIO**

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

## **I. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA ARGENTINA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA**

La evolución de la economía argentina durante la década del ochenta estuvo signada por persistentes desequilibrios macroeconómicos. La causa más inmediata de los mismos se ubica en el proceso de endeudamiento externo gestado hacia fines de los años setenta, y las consecuencias que éste descargó sobre el plano real y financiero de la economía y, de modo particular, sobre las finanzas del sector público.<sup>1</sup> Sin embargo, sería equivocado sostener que el fenómeno del endeudamiento se yuxtapuso sobre una situación económica exenta de problemas. El examen de la dinámica y efectos del ajuste que disparó la deuda requiere hacer referencia a las condiciones iniciales. Este es el contenido del punto siguiente.

### **1. Introducción. De la crisis del modelo sustitutivo a la gestación del problema de la deuda**

Las políticas económicas aplicadas en la Argentina desde la pos-guerra procuraron consolidar, no sin dificultades y tensiones internas, un modelo típico de sustitución de importaciones, similar a los que fueron ensayados en otros países de la región. Hasta mediados de los sesenta el talón de Aquiles del esquema se manifestó a través de crisis periódicas de balance de pagos: la expansión de la absorción doméstica mediante instrumentos fiscales y monetarios tropezó en repetidas oportunidades con la restricción de divisas. Para su solución se apeló a programas, varios de ellos con apoyo del FMI, que limitaban gasto interno restableciendo su equilibrio con el ingreso y las cuentas externas. Estos ciclos (de "stop-go") se aminoraron apreciablemente hacia mitad de la década del sesenta. En esos años la administración fue compartida por gobiernos civiles y militares. Un manejo más prudente de la demanda agregada, cambios tecnológicos en la agricultura de exportación y un aliento sostenido a las exportaciones industriales que adquirieron una participación creciente, crearon las condiciones para aliviar el balance de pagos. Entre 1964 y 1974 la economía argentina se expandió a una tasa sostenida de 4.5%; un ritmo modesto en relación al resto de la región, pero que permitió un crecimiento per cápita aceptable.

El período expansivo concluye en 1975. En 1973, de manos de un programa que estimuló el aumento del gasto y orientado hacia la redistribución del ingreso, el gobierno civil instaurado en ese año

se hacía cargo de demandas sociales contenidas durante el período previo. A las políticas domésticas se sumaron caídas en los términos del intercambio, y ambas gestaron al cabo de un año y medio una crisis de balance de pagos. Desgastado y debilitado por las alianzas que lo sostenían, en medio de un clima de violencia política creciente, el gobierno intentó un reajuste nominal de tarifas públicas y tipo de cambio. La inflación se aceleró a niveles desconocidos hasta entonces (los precios crecieron 335% en 1975) en medio de una caída del salario real. Las finanzas públicas se desequilibraron de manera abrupta: el déficit alcanzó 15.1% del PBI. Ambos, la situación económica y los reclamos sociales, donde los sindicatos lideraron la partida, escaparon de control. Sumergido en el deterioro, golpeado por un clima de violencia política, carente de credibilidad, y enfrentado a una ola de huelgas, en marzo de 1976 el gobierno es desalojado por un golpe de estado y la instauración de un régimen militar que retendría el poder en los próximos siete años.

El enunciado del programa económico de las nuevas autoridades señalaba un rumbo de profundo cambio. Es más, en su diagnóstico se fundían los aspectos políticos y económicos de manera clara: la agitación política y social obedecía, en su esencia, a un modelo económico —el del crecimiento orientado al mercado interno— que estaba agotado. Se trataba así de sentar bases alternativas del esquema de crecimiento. Más allá de los objetivos indicados, lo cierto es que en una primera fase, hasta fines de 1978, el programa no aplicó elementos mayormente novedosos. El control ejercido sobre los sindicatos favoreció la aplicación de una política salarial, cambiaria y fiscal que contribuyó a restaurar el equilibrio interno (el déficit fiscal de 1977 era próximo a 5% del PBI) y externo. En 1977 la economía superaba la recesión de los dos años previos. Aprovechando parte de este espacio, el gobierno aplicó una medida que sería trascendente para el curso posterior de los hechos: la desregulación del sistema financiero, con un régimen de garantía de depósitos. Sin embargo, los flujos de capital externo y, en general, el régimen cambiario estaban regulados.

El mayor obstáculo fue la persistencia de conductas inflacionarias que fueron gestando un régimen propio, denominado de alta inflación (Frenkel, 1989): un sistema de indexación generalizada de contratos que, bajo ciertas condiciones, tiende a mayor volatilidad de precios, y cuyo efecto global es la propagación de la inestabilidad e incertidumbre del funcionamiento económico. El gobierno, con la intención de dominar la inflación, cuya continuidad mes tras mes conspiraba contra la consolidación del programa, decide hacia fines de 1978 un cambio drástico de política. En esta ocasión la estrategia consistió en utilizar el tipo de cambio como variable de anclaje: el anuncio de un ritmo decreciente de devaluación induciría la convergencia entre precios internos y externos. Para facilitar este proceso, se adoptaron dos mecanismos adicionales: la apertura comercial y financiera. Se pronosticaba que la primera favorecería la competitiv-

dad en el sector de bienes transables, y la segunda proveería el financiamiento de la cuenta corriente durante el lapso de tiempo que insumiera el ajuste.

Durante 1979, las tasas de interés domésticas resultaron elevadas en relación con la evolución del tipo de cambio favoreciendo así el endeudamiento en moneda extranjera. En 1980, después de un año y medio de lanzada la política, los resultados en términos de convergencia se hacían esperar: aunque la inflación del año había descendido por primera vez (en los últimos cinco) por debajo del 100%, el tipo de cambio real equivalía a 45% del correspondiente a 1977. Se generalizó el clima de desconfianza respecto de la continuidad del esquema. Las tasas de interés locales subieron abruptamente haciéndose positivas en términos reales. El público comenzó un cambio de portafolio tomando posiciones en divisas. Las empresas, en cambio, que habían sido las principales demandantes de crédito, quedaban en situación comprometida y, a través de ellas, los bancos comenzaban a experimentar dificultades de solvencia por el deterioro de su cartera activa.

El gobierno respondió profundizando la política: el sector público no financiero, y en particular sus empresas, fue limitado en su financiamiento interno y obligado a la captación de fondos externos. El sector privado también recibió estímulos (incluidos avales del Tesoro) para la contratación de créditos externos. Hacia fines de 1980 las dificultades que atravesaba la política del enfoque monetario del balance de pagos eran más que evidentes. La cuenta comercial arrojaba un saldo negativo de casi 3.5% del PBI. Se acrecentaba la salida de capitales en un proceso que, de manera no deseada, era estimulado por el Banco Central: éste inyectaba base para sostener el tambaleante sistema financiero y para monetizar parte del déficit fiscal.

En síntesis, Argentina cruzaba el umbral de la década no sólo con una situación económica fuertemente desequilibrada como resultado de la política de estabilización. El episodio acontecía después de un intento de cambiar diametralmente las bases del crecimiento económico que habían predominado desde la pos-guerra. En este intento el régimen militar había comprometido gran parte de su capital político; es más, en nombre de esta tarea, se había requerido la legitimidad necesaria para una decisión tan trascendente como la quiebra del orden constitucional.

## **2. Del fracaso de la apertura a la estabilización de shock (1981-1987)**

### **a) *El ajuste caótico (1981-1983) y las restricciones hacia el futuro***

Frente al cuadro anterior, caracterizado por una deuda externa que se había triplicado entre 1977 y 1980 -rozaba casi 40% del PBI a



fines del año—, con un déficit comercial en ascenso, con el sector privado imposibilitado de sostener su situación patrimonial, y con el sector público en desequilibrio, era obvia la necesidad de un ajuste que debía comenzar con el abandono de la pieza central del esquema: la fijación del tipo de cambio. Pero los tiempos políticos del gobierno, que habían sido pactados de antemano, poseían otro cronograma. Se había comprometido una rotación tanto de autoridades políticas como de los responsables de la política económica. Esta asincronía de tiempos estrechó los márgenes de maniobra. El proceso de ajuste no siguió una secuencia ordenada.

Durante 1981 se hicieron intentos por dominar el frente externo a través de reiteradas devaluaciones nominales; el aumento del tipo de cambio real aceleró la inflación. El sector público agregó su cuota: la caída de la recaudación real debió compensarse con tarifas que también empujaban los costos empresarios. Las correcciones de los precios relativos resultaban insuficientes y perpetuaban expectativas de mayor inflación. Las devaluaciones continuarían los dos años subsiguientes. Pero se agregaron dos dificultades. En el plano externo, había dado inicio la tendencia alcista de las tasas de interés con su impacto en la cuenta corriente: los servicios financieros de la deuda se aproximaba a los 4 puntos del PBI. En el plano interno, era necesario dar una solución al endeudamiento (interno y externo) del sector privado. En 1982, bajo delicadas condiciones, se hace una reforma financiera de signo contrario a la aplicada en 1977, y que llevaría a fijar la tasa de interés real en niveles negativos. Esta transferencia de ingresos desde los depositantes hacia los tomadores de crédito redujo los pasivos empresarios, pero con esta medida se consagró la fragilidad del sistema financiero: el escaso ahorro local huyó de la fracción regulada y se generalizó la quiebra de bancos. El Banco Central debió intervenir masivamente a través de redescuentos para atender la garantía de los depositantes, con la consecuentes pérdidas cuasifiscales. Complementariamente, diversos mecanismos perfeccionaron la absorción en las cuentas públicas de la deuda externa privada.

Algunos datos de la situación económica resultan elocuentes de la gravedad de la situación. (Ver Cuadro 1) Entre 1981 y 1982 el PBI había acumulado una caída de 13.2%, aunque con la recesión la economía comenzaba a generar superávit de su cuenta comercial. La tasa de inflación recorría una trayectoria ascendente a lo largo de esos años, y que sólo descendería hacia 1985: 131.3% (1981), 209.7% (1982), 433.7% (1983). La deuda superaba el 60% del PBI, con un coeficiente deuda/exportaciones próximo a 4. El sector público, sin acceso al crédito externo, registraba un déficit (no financiero) que alcanzaba a 15% del PBI en 1983. La monetización de la economía descendía vertiginosamente: en 1980 M2/PBI había sido de 28.4%; en el cuarto trimestre de 1983 llegaba a 11.5%.

Con una crisis económica cuyas proporciones escapaban con éxito de cualquier intento de control, y al que se sumó un fracaso sin atenuantes en la Guerra de las Malvinas, la administración militar se retiró en diciembre de 1983. En el camino que lo alejaba del poder, el régimen militar había agotado los recursos que le habrían permitido negociar mejores condiciones para el período de transición. Más allá de las consecuencias emergentes de esta situación hacia el plano de los hechos políticos, la economía había gestado nuevas y más exigentes restricciones. A su surgimiento habían contribuido primero el fracasado intento de apertura, posteriormente agravado por la administración que se hizo del ajuste. Estas restricciones macroeconómicas alcanzaban la dimensión real y financiera del sistema económico.

Si bien de manera esquemática, conviene detenerse sobre las mismas porque ellas habrían de dominar la escena hasta finales de la década. Primero, en el frente externo, como resultado del pronunciado y rápido endeudamiento, se habían desequilibrado las relaciones "stock/flujo": las reducciones del gasto doméstico que se podían inducir a través del manejo de los instrumentos de política resultaban insuficientes para igualar la oferta y demanda de divisas. El funcionamiento del mercado cambiario y el balance de pagos quedaban así estructuralmente desequilibrados. Segundo, el servicio de la deuda externa quedaba a cargo del sector público. A las dificultades coyunturales e históricas que acumulaban las finanzas públicas se sumaba esta nueva tarea: la generación de superávit primario para la compra del excedente privado de divisas necesarios para el servicio de la deuda. Como la brecha fiscal no habría de resultar, a partir de entonces, enteramente consistente con el cierre externo, la diferencia se habría de financiar en el mercado doméstico. El mecanismo operó de manera velada a través de incrementos del encaje bancario. El tercer aspecto es el referido a las relaciones financieras. Como se dijo anteriormente, los activos externos aumentaron en monto y proporción dentro de la cartera de particulares. Esta fue una dificultad seria para la intermediación del ahorro, limitado a su vez por la debilidad del sistema financiero. La fragilidad e inestabilidad de los contratos financieros se incrementaron. La masa de fondos en divisas quedó como recurso para el rápido arbitraje de tasas. La tasa de interés doméstica quedó atada a la variación del tipo de cambio más un componente aleatorio: el riesgo país. Con un mercado cambiario desequilibrado este riesgo internalizaba, de modo más cierto, las condiciones de acceso al crédito internacional atadas al proceso de negociación de la deuda. De manera menos predecible, cualquier "noticia" que pudiera afectar el componente más volátil, la demanda de activos financieros domésticos, tendría sus repercusiones sobre el mercado paralelo de cambios, donde la capacidad del gobierno para influir a través de la política monetaria resultaba mínima. Todas estas condiciones interactuaban entre sí alimentando el régimen de alta inflación. Por último, cabe hacer notar la mecánica del ajuste entre el ahorro y la inversión global. Como hemos dicho, las tasas de inversión se habían mantenido elevadas durante la segunda mitad de los setenta (alrededor del 22%

del PBI, con un máximo de 23.7% en 1980). A partir de 1981, cuando comienza a cerrarse la brecha comercial en un contexto de aceleración de la inflación y estancamiento, la inversión inicia un camino descendente (16.8% en 1981/1983 y 11.9% en 1984/1986) cuyo mínimo se alcanzaría a fines de la década. No obstante esta caída de la tasa de inversión, la participación del ahorro externo resultaba mayor que en el pasado (alrededor de 5.1% en 1981/1983) como resultado de la obtención de financiamiento no voluntario del balance de pagos. (Ver Cuadro 2) Naturalmente, desde el ángulo de los acreedores, el proceso de negociación de la deuda empujaba las variables en distinto sentido: aumento del superávit comercial para minimizar la masa de préstamos nuevos. Luego, la preservación o eventuales aumentos de la tasa de inversión requerían incrementos del ahorro nacional o, lo que es lo mismo en la situación referida, un descenso de la participación del consumo en el PBI.

b) *Transición democrática y la política de estabilización (1983-1987)*

El nuevo gobierno radical, que inauguraba su administración y la instauración de instituciones democráticas después de una interrupción de casi siete años, se enfrentaba a las restricciones comentadas más arriba. La conciliación y manejo de las mismas constituía el problema central que debía afrontar su política económica. Además de ellas, la situación social y política que acompañaban al comienzo de la gestión gubernamental le agregaban un dato no menos preocupante: atender la distribución del ingreso y el crecimiento económico, y que distintos actores —sindicatos, grupos empresarios y líderes políticos del oficialismo y la oposición—, expresaban a través del reclamo salarial y recuperación de la inversión. Estas se veían como una reparación histórica después de un período donde las transferencias de ingreso y la fuga de capitales habían depositado los beneficios en manos de muy pocos agentes económicos. Por cierto, la asimilación de estas demandas y su consistencia macroeconómica con el resto de las restricciones quedaba fuera del planteo. Tampoco era computado el dato que, con el costo de una inflación creciente, en el último semestre del gobierno militar la economía asistía a un débil recuperación asentada en el crecimiento del salario real. Conjuguar datos y restricciones era tarea del gobierno.

Inicialmente la política económica no acertó su diagnóstico con claridad, confiando en la capacidad de administrar la situación de corto plazo y, en parte, adjudicando menor magnitud que la real a los hechos que caracterizaban el desequilibrio interno y externo. En particular, la deuda, juzgada como el problema central, podría ser sobrellevada a partir de una estrategia que pasaba por una posición negociadora menos concesiva pero que, a la vez, reclamaba un encuadre político del que se derivarían mejores condiciones financieras: menores tasas, mayores plazos y más dinero fresco. El ataque inicial del gobierno, carente de un esquema global de estabilización, fue

desarticulado por la realidad. La reactivación no pudo sostenerse y la inflación se aceleró en 1984 (687%). La negociación de la deuda, tanto con los bancos como con el FMI, entró en una etapa de dificultades crecientes.

En junio de 1985 el gobierno ensayó un cambio drástico respecto de la orientación previa. El intento gradualista es reemplazado por una política de estabilización de shock: el Plan Austral. Esta tuvo carácter integral en la que se conjugaron todos los instrumentos disponibles. De una parte propuso un fuerte ajuste fiscal, cuyo objetivo apuntaba a un déficit consolidado (Banco Central y Sector Público No Financiero) de 2.5% del PBI —lo cual suponía una reducción de más 10% del desequilibrio financiero respecto del nivel previo—. La meta resultaba consistente con el ahorro externo y, por tanto, no requería de expansión monetaria interna para cubrir las necesidades del sector público. El margen de monetización que sostendría la recuperación de la demanda de dinero estaría disponible para atender el crédito al sector privado. Luego, el programa apuntaba a inflación cero. Para facilitar la coordinación de expectativas y el proceso de ajuste —atendiendo precisamente a la dificultad del régimen de alta inflación— el programa aplicó una política de ingresos: fijación de tipo de cambio, tarifas y salarios públicos, y congeló transitoriamente la negociación privada de salarios. Para evitar las transferencias de ingresos que surgirían del repentino descenso de la inflación, habida cuenta de la indización generalizada de contratos, se aplicó una escala de conversión y el cambio de moneda. Finalmente, la política se complementaba, en el frente externo, con una activa negociación con los organismos de crédito para asegurar la disponibilidad del dinero fresco que necesitaba el esquema.

El lanzamiento y desarrollo del programa en sus tres trimestres iniciales fue exitoso. La tasa de inflación mensual descendió abruptamente (menos del 2%) y la economía se reactivó rápidamente, respondiendo al aumento inicial del salario real. Las cuentas fiscales se acercaron, sin alcanzarla, a la meta prevista. Los ingresos tributarios reaccionaron positivamente, y se obtuvo un financiamiento transitorio a través de un ahorro obligatorio (cuyos fondos serían devueltos a largo plazo). Entre tanto, se esperaba que la aprobación del paquete impositivo habría de equilibrar las finanzas públicas en el mediano plazo. Y se obtuvieron también los desembolsos de fondos externos inicialmente comprometidos.

Sin embargo, la política de estabilización aplicada no logró convertirse en una fórmula de administración permanente. Se conjugaron problemas que emergieron en diversos frentes. La inflación residual probó ser más pertinaz que lo calculado, lo cual impidió la erradicación de expectativas inflacionarias. El gobierno tuvo dificultades, asimismo, en la regulación de su política monetaria que resultó más expansiva que la regla establecida. Finalmente, las cuentas externas recibieron un impacto exógeno: la caída de términos de intercambio,

que afectarían tanto el superávit comercial como la recaudación de los derechos de exportación, abriría también un frente conflictivo con el sector agropecuario. En marzo de 1986 se abandonaba la fijación nominal de las variables que habían sido congeladas en el mes de junio del año anterior.

Frente a la ausencia de una solidez mayor de sus cuentas fiscales, a lo largo de 1986 y 1987 el gobierno hizo diversos intentos, que se apoyaron en reglas de políticas monetarias y de ingresos, que le permitieran sujetar las expectativas inflacionarias. Ya que resultaba imposible en esas condiciones el objetivo de inflación cero, se apuntaba a bajas tasas de inflación consistentes con la expansión monetaria necesaria para financiar los desequilibrios existentes. El objetivo de política consistía en evitar, dentro de lo posible, medidas que produjeran sorpresas las que, finalmente, conducirían a mayores niveles de inflación. Parte del margen de maniobra se utilizó para promover reformas en el presupuesto público (desregulación, privatizaciones, modificaciones en el régimen de empleo público, medidas para acotar el gasto y los financiamientos en distintas áreas del sector público, reformas en el sistema financiero, etc.) y en el régimen comercial (principalmente de eliminación gradual de restricciones cuantitativas y reducción de la protección efectiva). Los anuncios superaron a las realizaciones efectivas. La dificultad de concreción devino no sólo de propósitos algo fragmentarios en la posición gubernamental, sino también en la falta de acogida de las propuestas en el trámite político. Por su parte la oposición aprovechaba las ventajas que le propiciaba haberse colocado, de partida, en franco ataque al programa Austral. Se esperaba que las reformas, cuyos efectos serían visibles en el mediano plazo, produjeran alivios en el frente fiscal y comercial disminuyendo el déficit y aumentando la competitividad de la economía. De manera indirecta e insuficiente en relación a las necesidades de la política de estabilización, estas medidas conducían, aunque con ritmos excesivamente lentos, hacia el objetivo. Hacia fines de 1987, luego de una derrota del oficialismo en las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados en setiembre de ese año, en el balance económico se destacaba, como aspecto positivo, la recuperación del nivel de actividad (5.8% en 1986 y 2.2% en 1987). Sin embargo, el frente externo se había deteriorado: el balance comercial disminuyó a casi 0.7% del PBI, el punto más bajo después que estallara la crisis de la deuda. Pero el obstáculo mayor residía en la amenaza de la tasa de inflación. La conciencia respecto de la precariedad de la situación y su potencial explosividad, si bien claramente percibida por muchos, no convocaba los mecanismos de cooperación política que permitieran ensayar un programa de estabilización. El mandato del gobierno entraba en su última etapa, se había iniciado la competencia hacia las elecciones presidenciales, y no quedaba fuera de ella la capitalización del rédito asociado a la estabilidad.

### **3. Deterioro de la situación económica. Hiperinflación.**

#### **El programa del nuevo gobierno**

Durante la primera parte de 1988 se intentó sin mayor éxito recomponer las finanzas públicas. Las medidas, principalmente aumentos de tarifas públicas (al que se sumaban reformas en diversos impuestos), aceleraron la tasa de inflación. En agosto de 1988 el gobierno aplica un nuevo programa con el propósito de desindexar la economía y, a través de él, asegurar el tramo más difícil que le quedaba por recorrer: las elecciones presidenciales y la rotación de autoridades. El plan incorporaba dos medidas no aplicadas hasta entonces. Por un lado, frente a la imposibilidad política de aplicar nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias que producirían un inmediato alivio de caja, se desdobló el mercado cambiario quedando aquéllas en el segmento regulado con un tipo de cambio menor. Por otro lado, se liberó el segundo mercado. El Banco Central apuntaba a una regulación indirecta de precios, a través de licitaciones de divisas. Contaba con cierto margen de reservas a las que se sumarían las provenientes del apoyo externo. El mercado cambiario, el flanco más delicado por su capacidad para la coordinación de expectativas, quedaba en el centro del esquema.

Durante los primeros meses el programa se ajustó a lo previsto, pero hacia fines de año las expectativas inflacionarias crecieron. De un lado, razones económicas motorizaban el cambio: la certeza que tarde o temprano deberían ajustarse los precios relativos, la necesidad de un mayor ajuste fiscal, y una nueva ronda de negociación de la deuda. De otro lado, el clima de las elecciones fue caldeando el ambiente económico. El aumento de la incertidumbre creó las condiciones para un cambio de cartera. Los tenedores de depósitos en dólares acudieron en busca de sus fondos. El Banco Mundial, que inicialmente había apoyado el programa, observó sin embargo las dificultades y decidió, por tanto, la suspensión de los desembolsos. Aunque Argentina había entrado en una silenciosa moratoria de pagos desde abril de ese año, la economía quedaba sin financiamiento externo. Las consecuencias sobre el mercado cambiario no se harían esperar. En febrero de 1989 el Banco Central debió abandonar la política de intervenciones y se vio obligado a abrir el mercado cambiario en tres segmentos, dos de ellos con precios regulados para exportaciones e importaciones respectivamente y un tercer mercado libre. El vencimiento de la deuda del Tesoro complicaba además el manejo monetario. La burbuja especulativa no pudo contenerse, creció rápidamente la cotización del dólar, y la economía ingresó en la hiperinflación durante el segundo trimestre de 1989.

Conocido el triunfo del candidato opositor y fracasadas las gestiones de un acuerdo político para la transición se decidió adelantar el cronograma para el cambio de autoridades. Las declaraciones del nuevo Presidente y la decisión de entregar el Ministerio de Economía a hombres que conducían uno de los mayores conglomerados económicos

del país aquietó las expectativas. El esquema de política de estabilización se apoyó en medidas que habían sido aplicadas en el pasado: control de cambios y ajuste de precios relativos. Un acuerdo con el sector empresario intentó actuar como instrumento de la política de precios y salarios privados. Para facilitar la labor de la política monetaria se hizo una reprogramación de la deuda interna del Tesoro. Pero el elemento más novedoso provendría del acento que se puso en la necesidad de las reformas estructurales que proponían, principalmente, una reducción del aparato estatal y un programa vasto de privatizaciones. De forma complementaria, se sancionó una ley de emergencia económica, cuya esencia era la posibilidad de adoptar medidas de excepción en el terreno de las finanzas públicas. La decisión de producir un ajuste de profundidad en las cuentas públicas disponía ahora de instrumentos legales más aptos y, de hecho, había una comprensión diferente del problema fiscal. La Tesorería pudo experimentar un respiro importante; la reimplantación de las retenciones a las exportaciones, el incremento de la recaudación por descenso de la tasa de inflación, la incorporación de recursos de tipo extraordinario y una drástica política de contención salarial y de otros tipos de gastos, permitieron la aparición de un superávit primario.

Pese al mejor signo de las cuentas fiscales y al descenso inicial de la tasa de inflación, que se ubicaba alrededor del 6% mensual en el tercer trimestre del año, el programa tropezó con inconvenientes. Nuevamente, hacia fines de 1989, la percepción que el programa requería ajustes adicionales se trasladó a presiones sobre el mercado cambiario. En esta ocasión los problemas se originaban principalmente en el mercado financiero. La recesión había permitido la aparición de un saldo comercial superior a los 5 000 millones de dólares, el más elevado de la década, pero el efecto monetario del mismo superaba la absorción que se podía lograr en el balance fiscal. De esta forma, la deuda interna, cuya magnitud no era elevada en términos absolutos (era inferior a los niveles de 1988), resultaba alta en relación a los activos monetarios privados, aumentando la inestabilidad. Frente a las presiones cambiarias, el equipo económico intentó un ajuste nominal de tarifas y tipo de cambio que no resultó efectivo: la cotización del mercado paralelo de cambios abrió con una brecha sobre el valor fijado por el Banco Central, y con ello estaban dadas las condiciones para un nuevo brote hiperinflacionario.

Sobre los últimos días de 1989 se hizo cargo una nueva conducción económica que adoptó una estrategia diferente: abandonó los controles y la fijación del tipo de cambio. La política de estabilización se apoyaría así en instrumentos fiscales y monetarios, con flotación cambiaria y sin política de ingresos. La credibilidad en las medidas fue fugaz: carente de un anclaje nominal y con dificultades para el control monetario, no había forma de sostener la demanda por activos financieros domésticos. La presión sobre los bancos se hizo insostenible. Aprovechando el feriado de fin de año el gobierno decidió una medida que permitiría superar el episodio: la conversión

de los depósitos de particulares por títulos de la deuda externa. Producida esta desmonetización abrupta, y habiendo controlado las fuentes de expansión de base, la política monetaria probó tener mayor efectividad. Hacia el mes de marzo, fortalecida la política con nuevas medidas fiscal y regulaciones más estrictas sobre los bancos (obligándolos a la cancelación de redescuentos) comenzaron de manera creciente las liquidaciones de divisas y, con ello, descensos nominales en la cotización del dólar. El aumento de la demanda por dinero le permitió al Banco Central recomponer rápidamente las reservas y, por esta vía, inyectar liquidez al mercado. La tasa de inflación descendió a una banda entre 10 y 15% mensual. De allí en más la dificultad de la política provino esencialmente del manejo monetario. En ausencia de un cierre fiscal enteramente compatible, la oferta de divisas necesaria para atender el aumento de la demanda de activos domésticos tendió a generar una apreciación del tipo de cambio real, que podía ser evitada mediante la compra de divisas a través de la inyección de base monetaria. Estos problemas se hicieron evidentes hacia fines de 1990 donde se precipitó una nueva salida de capitales. Un nuevo equipo económico abandonaría en marzo de 1991 la política de flotación. Apoyándose en la mejor posición de reservas del Banco Central y una mayor solidez de las cuentas fiscales, que sería luego reforzada con medidas adicionales, se decidió asentar la estabilización sobre un modelo sin creación de crédito interno y con tipo de cambio fijo y libre.



## II. EL SECTOR PUBLICO EN LOS OCHENTA<sup>2</sup>

La llegada de los ochenta encontró al sector público argentino en una situación estructural compleja, resultado, en parte, de las distorsiones generadas por el modelo de desarrollo predominante desde la posguerra. Por otro lado, el fracaso del programa estabilizador iniciado en la segunda mitad de los setenta había complicado adicionalmente la situación fiscal al forzar su desfinanciamiento. En los primeros años de los ochenta, adicionalmente, la modalidad del denominado "ajuste caótico" determinó la absorción de la deuda externa privada por el sector público y el auxilio de éste al sistema financiero mediante redescuentos, como ha sido explicado más arriba.

Como resultado, al asumir el gobierno del doctor Alfonsín -hacia fines de 1983-, el sector público debió enfrentar serios problemas estructurales que se pueden agrupar esquemáticamente en 5 áreas:

- a) *Recaudación tributaria:* si bien este tema será analizado en detalle en el apartado siguiente, conviene adelantar, en general, la caída de la recaudación tributaria tanto nacional como provincial y la creciente dependencia de los impuestos sobre las exportaciones. Como causas globales se deben mencionar las pérdidas por la existencia de rezagos en la recaudación, la evasión impositiva y la expansión de regímenes promocionales;
- b) *Presupuesto del Gobierno Central:* necesidad de revisión y racionalización del presupuesto en áreas sociales (salud, educación y vivienda) y el militar (incluyendo al de producción para la defensa); política de salarios y empleo públicos; financiamiento del programa nuclear, y los subsidios al sector privado (deuda avalada);
- c) *Empresas públicas:* financiamiento de la inversión; ausencia de restricciones de presupuesto (avales del Tesoro); contrataciones, y regulaciones ineficaces (explotación de servicios con exclusividad, subsidios tarifarios, régimen laboral, distribución de fondos específicos);
- d) *Previsión social:* desfinanciamiento del sistema; inadecuación entre concesión de beneficios (legales) y restricciones financieras; reclamos administrativos y judiciales contra el sistema previsional, y evasión y mora;

- e) *Relación Nación-Provincias:* vencimiento de la ley de coparticipación federal; acotamiento de recursos transferibles (aportes del Tesoro Nacional, otros recursos atados -FONAVI, coparticipación vial-, regalías de hidrocarburos); creciente importancia del impuesto a los combustibles (no coparticipado), y mayor descentralización del gasto en finalidades que así lo permiten.

El listado presentado ilustra sobre la diversidad de los problemas, su impacto sobre las necesidades de financiamiento del sector público y la complejidad política que demandaría el diseño, aprobación parlamentaria y puesta en marcha de los instrumentos de política fiscal necesarios durante la década. Si bien no es intención de esta presentación el desarrollo de los diversos problemas señalados, en lo que sigue se ofrecerá una breve reseña de la evolución de las cuentas públicas durante el período que incorporará breves referencias a la política fiscal desarrollada. Luego se analizarán en detalle los aspectos vinculados con la problemática tributaria.

### 1. Evolución de las cuentas públicas

Se presentará el análisis de las cuentas públicas en los mismos tres períodos en que se desarrolló la evolución macroeconómica. (Véanse los Cuadros 3 y 4)

#### a) *El período de ajuste caótico (1981-1983)*

En 1980 el gasto público estaba en un proceso de expansión, habiendo superado el momento de mayor dureza del ajuste fiscal de los años previos. En 1977 era 37.9 % del PBI y en 1980 alcanzó 43.9 %. El extraordinario crecimiento de los recursos impidió que el desequilibrio fuera mayor. Ellos se habían venido recuperado significativamente desde 1976, y en 1980 alcanzaron el valor más alto de la década aquí analizada: 36.4 %, como será analizado más adelante.<sup>3</sup> En consecuencia, el déficit del sector público no financiero de 1980 fue de 7.5 % del PBI.

El tipo de ajuste que siguió al colapso del plan de estabilización se centró en el sector público. Entre 1981 y 1983 el desequilibrio fiscal se ubicó en valores similares a los de 1975 (el doble que en 1980). Diversos factores operaron en la misma dirección: caída de la presión tributaria motivada por la aceleración inflacionaria y el clima de descrédito en que había ingresado la política gubernamental, el impacto creciente de los intereses de la deuda externa, los vaivenes en el salario real público y rigideces en el gasto de inversión.

En resumen, el fracaso de la política de estabilización, la irrupción del problema de la deuda, la salida de capitales y la crisis en el sector productivo privado condujeron a la utilización de instrumentos que cargaron sobre el presupuesto público. El Estado estuvo así

en el centro de un gigantesco mecanismo de transferencias patrimoniales y de flujos. Los mecanismos utilizados violaron repetidas veces criterios mínimos de transparencia y desdibujaron relaciones institucionales, tanto en el interior del mismo aparato público como las de éste con la sociedad privada. Sobre este escenario de desarticulación del pacto fiscal, y bajo la presencia de restricciones macroeconómicas no conocidas en el pasado, el país ingresó a fines de 1983 en una nueva etapa institucional al elegir democráticamente un nuevo gobierno.

## **2. Política de estabilización (1984-1987)**

Durante este período, se puede afirmar que el crecimiento del déficit no estuvo ligado a la evolución de las erogaciones sino que las mayores dificultades provinieron de la imposibilidad de afirmar el nivel de ingresos reales. Estos alcanzaron su valor máximo en 1985 y luego comenzaron a perder posiciones en forma paulatina. Por un lado, la dificultad provino por la imposibilidad de mantener el nivel de tarifas públicas reales alcanzado en 1985, por el otro, tampoco pudo mantenerse la presión tributaria lograda en el período inmediatamente posterior a la implementación del Plan Austral. Este tema será tratado en detalle más abajo.

En cuanto a las erogaciones, estas fueron reducidas en 1984 y se lograron estabilizar en los años siguientes. Su nivel promedio durante el período 1984-1987 fue 4 % del PBI inferior al del trienio 1981-1983, cuando eclosionó el problema de la deuda. El esfuerzo no fue similar en todos los subsectores. Si bien la reducción del gasto fue notoria en la administración nacional y las empresas públicas, los gobiernos provinciales incrementaron sus erogaciones. Por ejemplo, entre 1983 y 1987 el empleo público provincial creció un 23%.<sup>4</sup>

## **3. Deterioro de la situación económica. Hiperinflación. El programa del nuevo gobierno (1988-1989)**

Durante su último año y medio de gestión el gobierno radical, no obstante su menor margen de maniobra política, logró la aprobación parlamentaria de medidas que contribuían a una mejor administración de las finanzas consolidadas del sector público. Cabe destacar la sanción de una ley de coparticipación federal que -pese al carácter transitorio de la misma- ayudaría a encauzar la relación fiscal nación-provincias, y la creación de recursos específicos con destino al sistema de seguridad social -medida que apuntaba al autofinanciamiento de aquél-. Sin embargo, el gobierno fracasó en el intento de llevar adelante un programa de reformas económicas que procuraba, entre otras cosas, mejorar el funcionamiento del sector público (desregulación de servicios públicos, venta de paquetes accionarios de empresas del estado, corrección tarifaria para lograr el autofinan-

ciamiento de las mismas, etc). Pero, más allá de las dificultades en instrumentar éstas y otras reformas de largo plazo, en el corto la tasa de inflación seguía creciendo.

Como se vio en la sección anterior, el último esfuerzo por reducir la tasa de inflación antes del cambio de gobierno (el "Plan Primavera") dejaba pocos instrumentos en manos de la política fiscal. La política tarifaria, la imposibilidad de incluir retenciones a las exportaciones y la concesión de una reducción en la alícuota del impuesto al valor agregado hacían que el manejo fiscal de corto plazo debía provenir del refinanciamiento de la deuda interna, el proceso de monetización de la economía y de las rentas cambiarias que podría captar el Banco Central. Desde febrero de 1989 la aceleración inflacionaria —que derivaría en el primer proceso hiperinflacionario— determinó una crisis fiscal sin precedentes y minó las bases sobre las que se asentaba el sistema tributario argentino.

Finalmente, hacia el final del gobierno radical se diseñaron algunas medidas de emergencia destinadas a lograr ingresos extraordinarios para el sector público y a reducir en forma rápida su nivel de erogaciones. La instrumentación de estas medidas, el agregado de algunas nuevas y el restablecimiento de la confianza y la estabilidad que acompañó al nuevo gobierno del Presidente Menem determinaron una notoria y rápida mejora de las cuentas públicas durante el segundo semestre de 1989.

### III. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

En esta sección se presenta un panorama sintético de las políticas tributarias y las reformas que se llevaron a cabo en la década. Como podrá observarse a través de la exposición, los períodos identificados se corresponden estrechamente con los fuertes desequilibrios macroeconómicos que experimentara Argentina a lo largo de estos años.

#### 1. El punto de partida: la reforma de 1980

La década de los ochenta comenzó presentando uno de los valores máximos de la serie en cuanto a nivel de recursos tributarios totales. Como puede observarse en el cuadro 5, el nivel de presión tributaria total de 1980 fue de 23.57 % del PBI, logrando una importante recuperación en comparación con lo sucedido en los años previos y, en especial, respecto de los valores observados a mediados de la década anterior. Este resultado singular se consiguió mediante la combinación de medidas de administración y política tributarias, pero sin introducir cambios sustanciales en el sistema impositivo ni aplicar derechos de exportación. Esto último es destacable, por cuanto en la Argentina los impuestos ad-valorem sobre la producción agropecuaria exportable constituyeron tradicionalmente el mecanismo más expeditivo para aumentar la recaudación. Como se verá seguidamente, la única reforma estructural significativa en ese sentido fue la generalización del IVA acompañada por la eliminación de los aportes patronales previsionales y los correspondientes al Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), calculados ambos sobre la nómina salarial. No obstante, esta reforma se realizó a fines de 1980 y no incidió mayormente sobre la recaudación de ese año.<sup>5</sup>

Los cambios en la administración tributaria para luchar contra la evasión incluyeron tanto la modificación de la ley de procedimiento tributario como cambios en el funcionamiento de la Dirección General Impositiva. Por su parte, las reformas en materia de política tributaria implementadas durante el período 1976-1981 respondieron, según sostuvieron las autoridades de entonces, a la necesidad de modernizar el sistema tributario. Estas medidas incluyeron, básicamente:

- a) adecuación a un contexto inflacionario, lo que incluyó la reducción de plazos de pago (básicamente en los impuestos internos unificados, IVA y combustibles), eliminación de las tasas impositivas de suma fija, indexación de pagos

- a cuenta (impuestos a las ganancias y capitales) y cláusula de ajuste por precios para las deudas fiscales.
- b) ordenamiento y simplificación de la legislación tributaria, lo que incluyó reformas en leyes de impuestos a las ganancias, capitales, patrimonio neto, beneficios extraordinarios y la derogación del impuesto a la herencia;
  - c) aplicación de impuestos de emergencia para lograr el crecimiento inmediato de la recaudación;
  - d) aplicación de régimen de regularización de obligaciones impositivas;
  - e) reforma arancelaria, tendiente a reforzar la política de apertura comercial y financiera en vigencia;
  - f) eliminación de los derechos de exportación;
  - g) ajuste de balances por inflación;
  - h) derogación de exenciones impositivas a empresas del Estado;
  - i) generalización del IVA.

La última, seguramente, es la reforma estructural más significativa del período en materia impositiva y se relaciona con la política antiinflacionaria instrumentada en ese entonces y con los problemas que se le presentaban al gobierno para lograr la convergencia entre la evolución de los precios domésticos y la pauta establecida para el tipo de cambio nominal. Según se mencionó arriba, mediante la ley 22293 se eliminaron los aportes patronales al Sistema de Seguridad Social y al FONAVI y, simultáneamente, para compensar la pérdida de esos recursos, se generalizó el IVA. Esta medida (junto con la eliminación de derechos) tendía a mejorar los precios relativos de los sectores exportadores. Se invocaron, además, efectos asignativos por cuanto la medida disminuía las tasas impositivas sobre los salarios. En el plano fiscal, también se decidió que la Seguridad Social fuera compensada con fondos provenientes de los impuestos coparticipados. Los recursos así desviados hacia ese sistema constituían una pre-coparticipación, o sea una detracción de la masa coparticipable antes de la aplicación de la distribución primaria. En los años siguientes, la insuficiencia de los recursos generados por el IVA generalizado determinaría la incapacidad del sistema de coparticipación para abastecer de financiamiento genuino a las provincias, implicando una seria lesión en las relaciones institucionales entre la Nación y los estados provinciales.

La estructura de los recursos nacionales a principios de la década, en consecuencia, se sustentaba, básicamente, sobre impuestos indirectos y sobre los salarios. El total de recursos tributarios sobre los ingresos, beneficios, ganancias de capital y sobre los patrimonios alcanzaba a 2.39 % del PBI -12 % del total de recursos nacionales-, mientras que el resto era aportado por impuestos internos sobre bienes, servicios y transacciones, al comercio exterior y sobre los salarios (ver cuadro 6).

## **2. Los recursos durante el estallido de la crisis fiscal: 1981-1983**

En los años siguientes, acompañando el proceso de crisis económica y política, el nivel de recaudación descendió abruptamente. La presión tributaria total pasó de 23.57 % del PBI en 1980 a sólo 18.40 % en 1983 y a 18.2 % en 1984. Si bien las causas son múltiples, se pueden señalar cuatro como las más importantes para explicar la erosión de los ingresos tributarios a partir de 1981,<sup>6</sup> además de la ya señalada deficiencia de los nuevos recursos generados por el IVA para compensar los aportes patronales eliminados:

- a) la caída del nivel de actividad económica, que redujo la base imponible más que proporcionalmente;
- b) la aceleración de la inflación, que erosionó el valor real de la recaudación, ante la existencia de rezagos en la percepción de los impuestos;
- c) el incremento en la evasión, y
- d) la incidencia negativa de los diversos programas de promoción industrial y regímenes de emergencia agropecuaria que redujeron la recaudación achicando la base imponible, hicieron más difícil el control de la evasión y, por otro lado, tuvieron una dudosa eficacia asignativa.

Resulta conveniente detenernos en el último punto ya que ello ilustra sobre la naturaleza de los desequilibrios fiscales que debió enfrentar el gobierno del Presidente Alfonsín, cuando sucede a la administración militar, a fines de 1983. Esos desequilibrios no sólo eran el resultado de las restricciones macroeconómicas sino también del agotamiento de un modelo de desarrollo que había impulsado la expansión del sector público. Precisamente, la pérdida de recursos ocasionada por la existencia de regímenes promocionales son un buen ejemplo de ello. A los sistemas promocionales previamente vigentes (el más notorio era el Régimen Promocional de Tierra del Fuego, en el sur del país) se agregaron: en 1979, un sistema especial para la provincia de La Rioja, en 1982 los correspondientes a San Luis y Catamarca y por último, en 1983, el correspondiente a San Juan. Estos sistemas contemplaban una generosa concesión de beneficios impositivos de carácter regional, utilizando impuestos nacionales, y que afectó de manera particular la recaudación del IVA, por cuanto se liberó de su pago no sólo los proyectos promovidos sino también las compras efectuadas por aquéllos.<sup>7</sup>

De la comparación de los recursos de 1984 con los de 1980 se pueden inferir algunos aspectos salientes para explicar lo sucedido en ese período:

- a) importante pérdida de la recaudación del impuesto a las ganancias que cayó de 1.5 % del PBI en 1980 a 0.5 % en 1984 (el crecimiento de este impuesto al año siguiente,

donde la recaudación se ubica en 1 % del PBI, se debió a la regularización de los pagos sobre intereses externos de empresas públicas, pero que no afecta el resultado consolidado del sector público<sup>8</sup>);

- b) cambio en la composición de los impuestos internos sobre bienes, servicios y transacciones, donde la fuerte caída del IVA e internos unificados fue compensada por un aumento significativo del impuesto sobre los combustibles líquidos, de fácil percepción, aunque de difícil administración, por cuanto parte de un complejo sistema de asignaciones específicas, como se verá más adelante;
- c) también se modificó la estructura de los recursos sobre el comercio internacional, donde los recursos que brindaban los aranceles durante el "boom" de importaciones de 1980 fueron sustituidos por retenciones sobre las exportaciones, y la fuerte devaluación real que acompañó el proceso de ajuste favoreció el aumento de la recaudación originada en esta fuente. La aplicación de los derechos a la exportación, que habrían de mantenerse en niveles elevados hasta 1986, implicó una reversión de la política seguida en los años previos y traería aparejado, de allí en más, un frente políticamente conflictivo con el sector agropecuario, pese a que una alta proporción de productores rurales había otorgado un voto favorable al gobierno elegido en 1983;
- d) fuerte caída de los recursos provinciales (donde la erosión inflacionaria se anticipó a las medidas de política), y
- e) pérdida de casi la mitad de los impuestos sobre los salarios (que se pueden atribuir casi por entero a la disminución del valor real de los mismos).

### **3. Las reformas durante el gobierno radical. El plan Austral**

Hacia 1984 y como surge de lo anterior, los principales problemas que debía enfrentar el gobierno en materia de política tributaria eran la creciente importancia de los regímenes promocionales, la dependencia de impuesto sobre las exportaciones, la exposición del sistema impositivo a rezagos en la percepción y la evasión impositiva. Esos problemas determinaban la escasez de recursos tanto nacionales como provinciales. A ese listado, poco después se sumaría el de las dificultades para acordar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos con las provincias.

En términos generales podría afirmarse que las reformas en materia tributaria se desarrollaron en cuatro etapas sucesivas. En 1984 se adoptaron medidas de orden puntual, dirigidas a la recuperación de la recaudación; en ese sentido se reimplantaron los aportes patronales y los destinados al FONAVI, revirtiéndose la política



decidida en 1980 cuando habían sido derogados. La segunda etapa tuvo lugar en 1985, mediante las modificaciones que acompañaron el lanzamiento del Plan Austral; estas modificaciones constituían una reforma integral que estaba compuesta por 14 proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso. En 1987, cuando ya se había ingresado en otra etapa de la política de estabilización pero ante la escasez de recursos fiscales, se insistió en el mismo sentido, requiriendo la aprobación parlamentaria de nuevos impuestos, incrementos de alícuotas y otras modificaciones tendientes a aumentar la efectividad del sistema tributario. Finalmente, la cuarta etapa, en 1989, y en pleno auge del episodio hiperinflacionario, el gobierno dispuso reformas de emergencia para evitar la erosión de los recursos. El impacto recaudatorio de estas medidas se hizo visible en el segundo semestre de 1989 después de instalada la nueva Administración. Comentamos a continuación las tres primeras etapas; las reformas tributarias del último período se presentan en la sección siguiente.

El eje de la estrategia impositiva del período 1984/1989 estuvo dado por la reforma de 1985, llamada a constituirse en una pieza crucial del programa de estabilización. La principal orientación de esta reforma era la sustitución del impuesto inflacionario por impuestos explícitos, con lo que se lograría mejorar la eficiencia asignativa, la distribución del ingreso y cerrar las brechas legales y operativas que favorecían la evasión tributaria y la elusión legalizada de varios impuestos.<sup>9</sup>

La escala de prioridades prevista en el paquete tributario era:

- a) aumentar la recaudación hasta alcanzar niveles similares a los de 1980;
- b) acentuar la presión sobre los impuestos a los ingresos y patrimonios;
- c) reducir impuestos sobre sectores o bienes específicos mediante la ampliación de las bases imponibles de los tributos más generales.

Las medidas dispuestas para alcanzar esas metas motivaron la sanción de 14 leyes entre julio de 1985 y octubre de 1986, entre las que se pueden señalar como más importantes desde el punto de vista recaudatorio: en el IVA, la unificación de alícuotas (lo que favorecería su control) y la creación de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes; en materia de impuesto a las ganancias, la recomposición de las deducciones por mínimos no imponibles, la imposición de los dividendos en efectivo y la inclusión de los intereses de operaciones financieras con instrumentos ajustables, y, finalmente, el Congreso aprobó la eliminación del secreto bancario y bursátil, y se instituyó la nominatividad de las acciones, medidas ambas que tendían a facilitar la labor del organismo recaudador.<sup>10</sup> Es de interés destacar que el diseño propuesto por el gobierno para el impuesto a las ganancias apuntó a incrementar la recaudación del impuesto, en un tono

general donde se favorecía la imposición directa. La medida fue criticada con los argumentos tradicionales. La respuesta oficial fue sencilla en razón de los niveles mínimos que se había llegado en la imposición a la renta y patrimonio. Se debe recordar, asimismo, la sanción —en octubre de 1985— del régimen de "Ahorro Obligatorio" que, si bien no presentó todas las características de un impuesto sino las de un préstamo compulsivo al sector público, en la práctica funcionó como tributo y le brindó un importante monto de recursos al fisco.<sup>11</sup> La contribución de este esquema fue central en la primera etapa del proceso de estabilización, y cumplía las veces de un financiamiento puente hasta tanto las reformas de impuestos solicitadas por el gobierno entrasen en efectiva vigencia.

Sin embargo, las intenciones gubernamentales tropezaron con obstáculos en la negociación parlamentaria, donde la relación de fuerzas no le resultaba favorable. En materia impositiva, ello se puso de manifiesto en la imposibilidad en lograr la aprobación del régimen penal tributario (que se habría de intentar en sucesivas oportunidades, con igual suerte) y en las dificultades en modificar el régimen de promoción industrial, que incluía una costosa fuente de subsidios e implicaba serias distorsiones en el sistema tributario. Esto último recién se logró en 1988 al aprobarse un nuevo régimen para la promoción futura y hacerse un intento por sanear el sistema de beneficios ya vigentes mediante la utilización de un bono de beneficios promocionales. Este tendería a hacer explícito el costo fiscal de los beneficios otorgados y a limitar los mismos a los previstos originalmente en el contrato promocional. No obstante, en esta oportunidad, bajo el apoyo que despertó el programa de estabilización, las principales reformas requeridas por el gobierno en materia de IVA, impuesto a la renta e impuestos específicos al consumo lograron ser sancionadas.

En la segunda etapa también se habrían de aprobar otras reformas importantes. Para lograr mayores recursos, en el primer trimestre de 1987 se aprobó una regularización de deudas impositivas, que incluía condonación de sanciones. Ese mismo año se modificó el régimen de quebrantos del impuesto a las ganancias y se limitó el número de endosos para hacer más efectivo el impuesto a los débitos bancarios. Para mejorar la situación del sistema previsional e intentar mejorar la relación existente entre haber jubilatorio y salario se buscaron recursos adicionales mediante nuevos impuestos internos sobre algunos servicios públicos (teléfonos, gas y combustibles líquidos) con destino específico al sistema de seguridad social, los que fueron sancionados por el Congreso a principios de 1988.<sup>12</sup> También se comenzó a dar solución a los conflictos entre los gobiernos nacional y provinciales al aprobarse un régimen de emergencia de coparticipación federal de recursos, que será comentado más abajo.

Finalmente, acompañando el lanzamiento del último intento estabilizador de ese gobierno antes de la hiperinflación —el Plan Primavera, en setiembre de 1988— se ensayaron nuevas medidas: el

lanzamiento del bono promocional ya comentado,<sup>13</sup> modificaciones de impuestos internos, incremento de alícuotas en el impuesto a los débitos bancarios y cambios en la ley de procedimientos fiscales, entre otras. Por su parte, también se intentó ampliar la base imponible del IVA alcanzando a algunos productos que estaban exentos, pero en esta ocasión la iniciativa fue bloqueada en el parlamento por la oposición.

Antes de comentar lo sucedido con los recursos tributarios durante la hiperinflación que acompañaría los últimos meses del gobierno, conviene hacer un rápido balance de los resultados alcanzados por esa gestión hasta fines de 1988 durante las tres etapas indicadas inicialmente. En 1986, acompañando la estabilidad lograda por el Plan Austral, se logró una elevada recaudación que -tal cual era el objetivo del gobierno- alcanzó niveles similares a los de 1980. A partir de entonces la recaudación comenzó a declinar a pesar de la incorporación de nuevos recursos -muchos de ellos de carácter extraordinario como el régimen de Ahorro Obligatorio-. Algunos de los factores que afectaron negativamente la recaudación fueron los siguientes:

- a) las pérdidas por efecto Olivera-Tanzi al acelerarse nuevamente la inflación en 1987/1988, como se puede observar en el cuadro 7;
- b) la caída en la recaudación del impuesto a los combustibles, debido al cambio en los precios relativos del sector y la proliferación de diversos subsidios aplicados contra este tributo, y que si bien corregían distorsiones en los precios relativos del sector energético erosionaron la recaudación efectiva de manera significativa;
- c) la pérdida de las retenciones a las exportaciones;
- d) la disminución de los recursos provinciales;
- e) las dificultades para recaudar las contribuciones a la seguridad social y la necesidad de adecuar el valor de las pensiones a los beneficios legalmente concedidos motivó la creación de impuestos internos sobre teléfonos, gas y combustibles con asignación específica al sistema de seguridad social. En la práctica, debido a la aceleración inflacionaria que se había despertado, fue difícil contar con recursos netos adicionales. De un lado, la empresa telefónica no pagó en término sus obligaciones, apropiándose de parte de los recursos financiando de esta manera parte de su déficit tarifario. Por otro lado, la sobretasa de combustibles llevó a disminuir la tasa normal para evitar mayores impactos sobre los índices de precios.
- f) se debe agregar, como factor más general, el deterioro sufrido por la administración tributaria.

Comparando lo sucedido con los propósitos previstos originalmente, se podría señalar ésta como una de las áreas en donde la gestión económica del gobierno no pudo lograr sus objetivos, restando un

importante instrumento al programa fiscal que se llevaba adelante. Está fuera de los límites de este trabajo una investigación exhaustiva de las razones. Es claro, sin embargo, que algunas variables fueron ajenas a la política tributaria: el impacto de los precios internacionales, y la aceleración inflacionaria alimentada por una política monetaria que inicialmente no fue enteramente compatible con el resto del programa. Pero otros factores fueron de carácter endógeno: la recaudación del IVA y del impuesto a la renta no se comportaron conforme a lo pronosticado, lo cual revela cierta ineffectividad de las normas, lo cual revelaría fallas en el diagnóstico, o bien deficiencias en la administración y aplicación de la reforma.

#### **4. Los recursos tributarios durante la hiperinflación y las últimas reformas**

Resulta imposible entender lo sucedido en materia de recaudación tributaria durante el primer semestre de 1989 sin considerar los vaivenes de la crítica situación macroeconómica del período, y que estuvo influida a su vez por el agitado escenario político de las elecciones presidenciales que se llevaban a cabo en mayo de 1989. La situación desembocó en hiperinflación: un fenómeno relativamente nuevo para un país acostumbrado a la inflación alta.

Los recursos tributarios durante el período fueron extremadamente bajos y, como resulta obvio, el efecto Olivera-Tanzi fue la causa más importante para que ello sucediera (Cuadro 7). Las pérdidas de recursos por ese efectos habrían alcanzado el 41.5 % de la recaudación devengada de la Administración Central (4.2 % del PBI) durante el segundo trimestre de 1989.<sup>14</sup> En ese contexto de alta incertidumbre, los recursos recibieron el impacto negativo del reducido nivel de actividad y, más aún, de la imposibilidad de práctica de pactar operaciones por falta de precios. Además, las altas tasas de interés reales y, en general, la desaparición del crédito al sector privado, estimularon la retención de impuestos como medio de financiamiento con recursos fiscales.

Esos efectos impactaron mayormente a los impuestos de tipo tradicional sobre la actividad interna: en el segundo trimestre de 1989 los recursos provenientes del IVA, Internos Unificados y Ganancias cayeron 56.6, 55.5 y 43.5 por ciento respectivamente, comparados con el mismo período del año anterior. Por su parte, los relacionados con el comercio exterior presentaron una evolución sumamente errática debido a la inestabilidad del sistema cambiario.<sup>15</sup> En resumen, el valor real de los recursos totales resultó un 22% inferior en relación del primer semestre de 1988 y 19% respecto del segundo semestre de ese año, cuando la caída en el nivel de actividad ya había comenzado a erosionarlo.

Para hacer frente a esta crítica situación, hacia el final del período de gobierno, el equipo económico dispuso algunas medidas de emergencia que lograrían recursos extraordinarios. La abrupta desaceleración de la inflación que se produce una vez resuelta la incógnita de las elecciones y junto a los primeros anuncios de política económica de parte del presidente electo, determinaron el logro de un rápido crecimiento de la recaudación a partir de julio de 1989, que alcanza una importante recuperación en noviembre, un mes antes del segundo estallido hiperinflacionario.

En general, las causas más importantes del incremento en la recaudación fueron:

- a) efecto Olivera-Tanzi: se ha estimado que el 40 por ciento del incremento en la recaudación real durante el segundo semestre de 1989 se debió a este efecto, a partir de la drástica caída de los incrementos de precios ocurrida en agosto de ese año;
- b) suspensión del pago de reintegros, reembolsos o devolución de tributos dispuesta por la ley 23668 de junio de 1989;
- c) nuevo impuesto sobre ventas de productos agropecuarios (ley 23667 de junio de 1989);
- d) impuesto extraordinario sobre los activos financieros (Decreto 560 del 22-8-89);
- e) suspensión parcial de los beneficios promocionales, lo que debería haber afectado positivamente la recaudación del IVA,<sup>16</sup> y, finalmente,
- f) se registró una importante contribución de los derechos sobre la exportación a partir de los adicionales dispuestos por los Decretos 553/89 y 713/89, lo que sumado a la fuerte devaluación dispuesta a partir del 10 de julio y del incremento del volumen de exportaciones determinaron que en el tercer trimestre de 1989 casi la cuarta parte de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central correspondieran a esos tributos.<sup>17</sup> A ello habría que adicionarle los nuevos derechos de estadística sobre exportaciones.

Hacia fines de 1989 y principios de 1990 se produjo un nuevo estallido hiperinflacionario que volvió a impactar seriamente sobre la recaudación. Desde antes de ello se había comenzado a trabajar en una nueva reforma tributaria global que se implementaría entre 1990 y 1992 y cuyo aspecto más saliente sería el de centrar la recaudación sobre muy pocos impuestos, en especial el IVA. En ese sentido las medidas más importantes serían: ampliación de la base del IVA, disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980; baja de alícuotas de ganancias; eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector, lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica, y eliminación de

impuestos menores; todo ello acompañado por el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva.<sup>18</sup>

Aunque parte de las medidas que componen la reforma reseñada se encuentran actualmente (marzo 1992) en activo proceso de elaboración es interesante destacar una de sus aspectos más saliente. Este consiste en la eliminación de los aportes patronales a la seguridad social, que resulta sustituido por un impuesto sobre el excedente productivo de las empresas. Fundamentalmente, su base se calcularía a partir de la correspondiente al IVA, a la cual se le sumarían las exportaciones y el valor agregado de los sectores exentos de ese impuesto, y se le restaría el gasto en mano de obra.

Para completar la presentación de las reformas tributarias en la Argentina, este capítulo se completa con una reseña de las reformas que afectaron al Impuesto al Valor Agregado, los impuestos directos, la coparticipación federal y los fondos energéticos.

#### **IV. REFORMAS A LOS PRINCIPALES IMPUESTOS**

##### **1. El impuesto al valor agregado**

En la Argentina se implantó el impuesto al valor agregado a partir del 1 de enero de 1975 por la ley 20631 en sustitución del impuesto a las ventas. Desde la sanción de la ley (27-12-73) hasta la efectiva entrada en vigencia se contó con un período suficientemente largo como para divulgar las características del nuevo tributo y facilitar el cambio de régimen de imposición, aún cuando el impuesto derogado constituía un buen antecedente para la transición ya que permitía la deducción de los insumos gravados de su base de cálculo. La alícuota general del impuesto fue en un principio del 13%, excepto para determinados bienes para los que regía una tasa del 21%.

El IVA en la Argentina fue instrumentado como un impuesto al consumo; se permitió la deducción total de las inversiones y se aplicó tasa cero para las exportaciones. El método de cálculo del impuesto fue por sustracción indirecta y sobre base financiera. Desde que fue implantado el IVA sufrió diversas modificaciones en cuanto a las exenciones, tasas, cómputo del crédito fiscal por bienes de uso, tratamiento del pequeño contribuyente, etc., a continuación se hará principalmente referencia aquellas que por ser globales afectaron significativamente el alcance del gravamen.

##### **a) *Reforma de 1980***

Esta reforma, que rigió desde octubre de 1980, tuvo como principal objetivo el ampliar la base de imposición del impuesto mediante la incorporación de nuevos servicios gravados y la eliminación de gran parte de los bienes antes exentos. Por otra parte, se estableció una alícuota general del 25% y se facultó al Poder Ejecutivo para establecer tasas diferenciales para determinados bienes y para modificar la fijada con carácter general.

Los principales servicios que se incorporaron por la Ley 22294 fueron los siguientes: prestación de servicios cloacales, de desagües y telecomunicaciones; prestación de servicios de agua corriente, gas y electricidad; conservación y almacenaje en cámaras refrigeradoras; matanza y faenamiento de animales; prestaciones involucradas en el precio de acceso a lugares de entretenimiento, casinos, hipódromos, etc. Asimismo, se introdujo como hecho imponible la obtención de bienes de la naturaleza y para las obras sobre inmueble propio se

eliminó el plazo de 2 años, quedando alcanzadas por el impuesto cualquiera fuere el momento en que se realizara la transferencia del inmueble. En lo que se refiere al tratamiento de los bienes muebles se eliminaron las exenciones que recaían sobre alimentos naturales, alimentos elaborados de consumo masivo, medicamentos y sus insumos, y materiales para la construcción, entre otras. Para los productos primarios se mantuvo la exención de los animales vivos, cereales y oleaginosas en todas las etapas y se estableció un régimen especial para los demás que consistió en considerarlos exentos sólo cuando las operaciones se realizaban entre el productor de los bienes y un responsable inscrito que los hubiese adquirido para destinarlos a la exportación o a nuevas operaciones alcanzadas por el impuesto.

El Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades otorgadas por la ley, redujo al 20% la tasa general y estableció una alícuota diferencial del 10% para los trabajos sobre inmueble ajeno destinados a vivienda económica y para algunos bienes que se eliminaron de la exención (alimentos naturales o elaborados, medicamentos, gafas y aparatos ortopédicos).

En los años siguientes se fue cambiando el tratamiento de diversos bienes y se modificaron las alícuotas, hasta llegar al año 1984 en el que se encontraban exentos los alimentos naturales, mientras que estaban gravados con una tasa diferencial del 5% los alimentos elaborados de consumo masivo y con una de 25% determinados bienes de consumo selectivo. La tasa general era del 18%.

En cuanto a los aspectos relacionados con los efectos de la reforma sobre la recaudación del IVA, puede decirse que los mismos fueron positivos. Lo recaudado por el IVA se incrementó de 3.58 % del PBI en 1979, a 4.32% en 1980 y 5.14% en 1981, primer año de aplicación completa de la reforma. Luego la recaudación del IVA comenzó a descender debido a diversas modificaciones introducidas en el impuesto, la reducción de la base tanto por la ya comentada incidencia de los regímenes de promoción industrial como por los cambios en el comercio exterior (aumento de exportaciones y caída de importaciones), las pérdidas por rezagos y, también, a la inestabilidad política y económica.

#### b) *Reforma de 1986*

En 1986 se sustituyó totalmente el texto de la ley del gravamen. El nuevo texto entró en vigencia en el mes de noviembre de aquel año y sus principales modificaciones fueron las siguientes. Primero, se unificó la tasa general en el 18% y en el 9% para obras y trabajos sobre inmuebles. Los bienes anteriormente gravados al 5% pasaron parte a exentos y parte a la tasa general. Los alcanzados con el 25% pasaron a la tasa general y por la diferencia, para mantener el nivel de presión tributaria, se incorporaron al régimen de impuestos internos (selectivo a los consumos). Con la unificación de la tasa se buscó que



el IVA ganara en simplicidad y neutralidad. Segundo, se estableció un nuevo sistema de liquidación para el pequeño responsable denominado "régimen simplificado". Esta medida tendía a permitir un mayor control de esas unidades de comercialización y producción, a la vez que buscaba evitarles tener que montar sistemas de información no siempre acordes con sus organizaciones administrativas. En este régimen el impuesto se liquidaba como diferencia entre el débito fiscal presunto (que contemplaba básicamente la situación del contribuyente el año anterior) y el crédito fiscal real computable hasta un determinado tope, por año calendario.

Otras modificaciones menores consistieron en lo siguiente: se perfeccionó el tratamiento de las exportaciones con el objetivo de facilitar el reembolso de los créditos fiscales; las obras sobre inmuebles propios sólo quedaron gravadas cuando las efectuara una empresa constructora; se eliminaron del ámbito de aplicación las prestaciones de servicios de desagüe, cloacales y de agua corriente; el período fiscal para los responsables del régimen general de liquidación se transformó en mensual y para los del régimen simplificado en anual, coincidiendo con el año calendario; se dio mayor precisión a las definiciones con el propósito de evitar los criterios dispares ya que se consideraba que "entorpecen la fiscalización y alientan las prácticas elusivas".<sup>19</sup>

En agosto de 1988 la alícuota del IVA se redujo al 15%. Esta medida formó parte de una negociación entre el gobierno y los sectores industriales. Las autoridades económicas buscaban el apoyo de aquéllos frente al lanzamiento de una nueva política de estabilización (Plan Primavera) que contemplaba, entre otras medidas, la aplicación de un sistema cambiario múltiple que perjudicaba al sector agropecuario exportador. De esta manera, en un contexto donde se debilitaba la sustentación política del gobierno éste intentaba negociar el conflicto.

Desde el punto de vista de su efecto sobre la recaudación, esta reforma no logró incrementarla, manteniéndose lo recaudado por el impuesto al valor agregado prácticamente en el mismo nivel que en 1985. Así, mientras en 1985 la recaudación del IVA fue de 3.21% del PBI, en 1986 fue de 3.31% y en 1987 de 3.26%, para descender en 1988 a 2.07%.

#### c) *Reforma de 1989-1990*

A fines de 1989 se realizó una reforma que, fundamentalmente, consistió en la generalización del impuesto y en la reimplantación del sistema de responsable no inscrito para los pequeños contribuyentes. Esta reforma fue planeada para ser llevada a cabo en dos etapas. En la primera etapa (febrero de 1990) se debían eliminar casi todas las exenciones de bienes (unos pocos rubros quedaron fuera: libros, revistas y diarios; pan común, leche, medicinas para uso humano, en

estos últimos casos cuando se trate de operaciones con consumidores finales, es decir que se exime el valor agregado de la etapas minorista). En una segunda etapa se debería ampliar la generalización a todo tipo de prestaciones de servicios, excepto que se trate de las efectuadas por la Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educacionales, obras sociales y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras;<sup>20</sup> operaciones de seguro; asistencia médica a través de obras sociales; espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos y las prestaciones personales en los mismos; y transporte de personas y carga, entre las más importantes.

La tasa general fue fijada en 13% (en febrero de 1991 sería incrementada al 16%), con una sobretasa para las ventas a los responsables no inscritos. Al momento de realizarse la reforma de 1989 se pretendía que la recaudación del IVA se convirtiera en el pilar del sistema tributario, esperándose, una vez cumplidas las dos etapas de implementación de las modificaciones, una recaudación cercana a los 6 puntos del producto por año.

## **2. Los impuestos directos. El impuesto a las ganancias**

En la Argentina, en la década de los ochenta, los impuestos directos nacionales<sup>21</sup> abarcaban el impuesto sobre las ganancias (ya sea de las personas, las empresas y de las entidades extranjeras), el impuesto sobre el patrimonio neto de las sociedades (llamado impuesto a los capitales), el impuesto al patrimonio neto de las personas, el impuesto a los beneficios eventuales y otros impuestos de menor importancia. Una característica de los impuestos directos en la Argentina, ha sido su baja recaudación. La misma se mantuvo a lo largo de los ochenta por debajo de los 2.5 puntos del producto. A continuación se dará una reseña de los principales impuestos directos, sus características y las reformas que sufrieron durante los años bajo análisis.

El impuesto a las ganancias grava en general las ganancias derivadas de fuente argentina que obtengan personas de existencia visible o ideal, sin tener en cuenta domicilio, residencia o nacionalidad. Las ganancias tienen que cumplir los siguientes requisitos: periodicidad y permanencia en la fuente que los produce, o sea, tiene que existir habitualidad y constancia en su consecución. Las ganancias se encuentran gravadas a través de cuatro categorías, tres para personas físicas (1ra., 2da., y 4ta.) y una para personas físicas y jurídicas (3ra.).

Primera categoría: se denomina Renta del Suelo, es decir, que grava "en cabeza" de las personas físicas las locaciones de inmuebles urbanos y rurales.

Segunda categoría: grava las rentas de capitales. Las rentas que obtengan las personas físicas provenientes de inversiones en valores mobiliarios (títulos, cédulas, bonos, letras, dividendos de acciones, etc.) constituyen ganancias de esta categoría.

Tercera categoría: grava los beneficios de las empresas. Distin- gue entre a las sociedades de capital constituidas en el país y en el extranjero determinando diferentes tasas.

Cuarta categoría: afecta a la Renta del Trabajo Personal ya sea en relación de dependencia o en forma independiente.

La recaudación de este impuesto ha permanecido durante los años ochenta en niveles bajos. Así, sólo en 1981 y 1987 lo recaudo en concepto de impuesto a las ganancias superó el 1.5% del PBI. El punto mínimo fue en 1984 con una recaudación de 0.51% del PBI.

Es de destacar que la recaudación de este impuesto, por el sistema de liquidación y pagos, ha estado muy expuesta a la inflación. Las personas físicas, las sociedades de capital y las demás entidades consideradas contribuyentes debían presentar declaraciones juradas anuales y pagar los saldos que surgían de las mismas. En todos los casos existía un período de cinco meses entre la determinación del saldo (el que se originaba en la diferencia entre la obligación impositiva del ejercicio y los anticipos pagados durante el año) y su efectivo ingreso en las cuentas del ente recaudador (si el saldo era positivo). Durante este período el mencionado saldo no se actualizaba, sufriendo como consecuencia una pérdida de valor real por efecto de la inflación. Respecto a los anticipos del impuesto, estos eran tres distribuidos a lo largo del año y equivalentes en total al 90% del impuesto determinado del período inmediato anterior. Por el método de calculo tenían un rezago superior a un mes, lo que derivaba en una subestimación de su valor real. Otro hecho que reducía la recaudación del impuesto a las ganancias era que la ley admitía la deducción de quebrantos de años anteriores de la ganancia gravable del período. Se presume que ciertos defectos técnicos del ajuste impositivo por inflación habían conducido a una acumulación exagerada de quebrantos impositivos, viéndose, por lo tanto, significativamente disminuida la recaudación. Cabe destacar también el bajo nivel de presentaciones que se registraban en el impuesto a las ganancias. En 1985, había algo más de un millón y medio de personas inscritas, de las cuales sólo el 45% presentó declaración jurada. En cuanto a las empresas, de las 220 000 registradas como contribuyentes del impuesto en 1986, menos del 22% presentó su correspondiente declaración jurada.<sup>22</sup>

En la reforma de 1976-1977 se dispuso eximir a los dividendos del impuesto a las ganancias y se declaró exentas a las utilidades distribuidas por distintas formas societarias (sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, en comandita por acciones, etc). Esta reforma determinó que la imposición progresiva sobre los ingresos

rigiera sólo para las rentas originadas en el trabajo personal. Simultáneamente se instrumentaron una serie de medidas tendientes a completar la cobertura del impuesto contra la inflación. Por la ley 21481 del año 1976 se introdujo un mecanismo automático de actualización de las escala aplicables a las personas físicas y sucesiones indivisas. En 1977, por ley 21897, se implementó un ajuste impositivo por inflación.

Con respecto a su efecto sobre la recaudación, esta reforma produjo una mejora en la misma. La recaudación creció de 1.14% del PBI en 1976 a 1.69 y 1.64 % del PBI en 1977 y 1978 respectivamente, para luego caer en 1979 a 1.11%.

En la reforma de 1985 se cambiaron los criterios que habían prevalecido respecto de la imposición sobre las empresas: se gravaron los dividendos en efectivo otorgando un crédito parcial (hasta el 27,5%) por el impuesto pagado por las sociedades. Asimismo, se volvió al concepto vigente hasta 1976 para las sociedades de personas (responsabilidad limitada), considerando las rentas como ingreso de las personas físicas que la componen. Por su parte, las sociedades anónimas continuaron tributando el 33%. Se modificó el régimen de ajuste por inflación considerándose las variaciones patrimoniales ocurridas a lo largo del ejercicio, como así también los criterios de valuación a fin de expresar todos los rubros a moneda de cierre. Una modificación importante fue dispuesta en relación a los quebrantos impositivos: se redujo la deducción futura de las pérdidas acumuladas por las empresas de 10 a 5 años. Posteriormente, en 1988, en un intento por ampliar la base del impuesto, se introdujo una limitación a la deducción de los quebrantos, limitándolos al 50% de la ganancia gravada del ejercicio, al tiempo que se suspendieron durante dos ejercicios las compensaciones a que daba lugar este impuesto. Finalmente, se modificó el concepto de ganancia en las sociedades, incluyendo dentro del mismo a todas las obtenidas bajo el concepto de empresa fuente. Por ello, los beneficios derivados de inmuebles no utilizados o afectados a la explotación, pasaron a estar gravados por este impuesto en lugar de tributar en el impuesto a los beneficios eventuales, como lo venían haciendo.

Otras modificaciones alcanzaron a las rentas de cuarta categoría y el tratamiento de los intereses. En cuanto a las primeras, se efectuó una recomposición de las deducciones por mínimos no imponibles, cargas de familias y adicionales, como así también se modificó el sistema de cálculo de deducción anual. En materia de intereses, se pasaron a gravar aquéllas rentas provenientes de operaciones con capital ajustable, mientras que se limitaron las deducciones de los intereses pagados al caso en que los capitales hubieran sido aplicados a la obtención de rentas gravadas.

Si bien la reforma logró incrementar la recaudación en casi un 60% entre 1985 y 1987 (la misma pasó de 0.96 a 1.51% del PBI), como

valor absoluto se mantenía lejos de lo que podía considerarse aceptable y no parece guardar proporción con el tipo de modificaciones dispuestas a través de la legislación.

En 1989-1990 se produce otra reforma de importancia. En esta ocasión los cambios se orientaron en dirección opuesta a la operada en 1985. Se redujeron las tasas nominales del impuesto. Para las sociedades de capital nacional de 33 a 20% y para las de capital extranjero de 45 a 36%. Las tasas que correspondían a las personas físicas habían sido reducidas por la ley 23658 a principios de 1989. Estas fueron ubicadas en una escala progresiva de seis tramos (hasta esa reforma eran 10), la tasa máxima había bajado de 45 a 36% y la mínima de 10 a 6%. Se restituyó al 100% la deducción de quebrantos. La disminución de tasas, aplicación de menores tramos y el régimen de quebrantos, debe ser observada en conjunción con los cambios introducidos en el IVA. Si bien el diseño de las modificaciones apuntan a disminuir la recaudación, un análisis de las mismas no puede perder de vista la pobre trayectoria del impuesto a las ganancias. Desde otro ángulo podría sostenerse que la reforma constituyó una adecuación normativa frente al escaso rendimiento fiscal del impuesto a la renta.

a) *Impuestos a los capitales*

El impuesto a los capitales fue implementado en 1976. El principio jurisdiccional adoptado fue el de la territorialidad y la base imponible surgía de la diferencia entre el activo y pasivo valuados según lo dispuesto en la ley y decreto reglamentario. La alícuota era del 1.5%, existiendo un capital mínimo no imponible y actualizable por el índice de precios mayoristas. El impuesto tenía como principal exención la dirigida a los inmuebles afectados a explotaciones agropecuarias con una rebaja del 50% de su valor para su incorporación al cálculo del activo. Las cooperativas y las empresas del estado fueron incorporadas explícitamente al impuesto en 1981. Pero, poco tiempo después, las empresas del estado fueron declaradas exentas.<sup>23</sup>

En la reforma de 1985 se introdujeron las siguientes modificaciones:

- Se establecieron una serie de criterios tendientes a homogeneizar y dar mayor precisión a las reglas de valuación de diferentes tipos de activos: bienes muebles, inmuebles, depósitos y créditos en moneda argentina y extranjera, títulos públicos y privados, etc;
- Se eliminó del ámbito de imposición a las sociedades cooperativas. Las mismas fueron gravadas con un Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, que tenía una finalidad específica;
- Se eliminaron, entre otras, exenciones referidas a títulos públicos, bonos, depósitos en caja de ahorro, etc. El objetivo era, por un lado, adecuar las normas pues la mayoría de las exenciones no tenía aplicación práctica. Por otro, en el caso de las que se encontraban en vigencia, ampliar la base imponible.

- Fue eliminada la exención que favorecía a los inmuebles rurales.

La recaudación del impuesto a los capitales fue incrementándose en los primeros años de la década, siendo 1982 con 1.03% del PBI el año de mayor recaudación. Cabe destacar que en este año no regía la exención para las empresas de estado. Luego, la recaudación disminuye y se mantiene en alrededor de 0.60% del PBI —salvo el año 1989 en el que la hiperinflación erosionó su base y su recaudación cayó a 0.41% del PBI—. El sistema de pagos de este impuesto era semejante al de ganancias, en cuanto a que se pagaba dividido en tres anticipos y un saldo, y por lo tanto, adolecía de los mismos problemas de rezagos que afectaban el valor real de lo recaudado.

En el año 1988 se redujo su tasa al 1.25% y, finalmente, con la reforma de 1989-1990 el impuesto a los capitales fue derogado. En su reemplazo fue creado el impuesto a los activos. La principal diferencia de este nuevo impuesto con el anterior era que no se deducían los pasivos de su base imponible. La alícuota del impuesto a los activos fue fijada en el 1%, siendo necesario destacar que la reforma estableció que el pago de este impuesto era considerado a cuenta del pago del impuestos a las ganancias. En el caso que lo pagado por el impuesto a los activos fuera superior a lo que se debía pagar por el impuesto a las ganancias, no se generaba saldo a favor del contribuyente. Por lo tanto, lo que se pretendía era que el pago del impuesto a los activos actuara como un piso del pago en concepto de impuesto a las ganancias.

b) *Impuesto al Patrimonio Neto y Beneficios Eventuales*

Este gravamen recaía sobre el patrimonio neto existente al 31 de diciembre de cada año e integrado por los bienes situados en el país (menos los explícitamente exentos). Eran sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas y sucesiones indivisas, cualquiera fuere el lugar del domicilio o radicación en el país o en el extranjero. En la liquidación del impuesto, para los contribuyentes domiciliados en el país, se consideraba un mínimo exento. A su vez, sobre el excedente se aplicaba una escala progresiva de cinco tramos con una tasa máxima de 1.5%. Los contribuyentes no domiciliados en el país tributaban la tasa máxima del 1.5%.

Este impuesto fue creado en 1976. Su nivel de recaudación fue muy bajo (entre 0.01 y 0.02% del PBI) hasta 1985. En este año se realizaron una serie de modificaciones en el impuesto al patrimonio neto que impactaron favorablemente desde el punto de vista de la recaudación, elevándose la misma a 0.15% del PBI. En la reforma de 1985 se homogeneizaron criterios de valuación de diferentes tipos de activos; se incorporó al concepto de activos gravados la tenencia accionaria, otorgando un crédito por el impuesto a los capitales pagado por las sociedades; también, se redujo el mínimo no imponible

a fin de ampliar el universo de contribuyentes alcanzados por este tributo y se estructuraron tasas progresivas. La reforma de 1989-1990 derogó este impuesto a partir de 1990, sin reemplazarlo por otro alternativa.

El impuesto a los beneficios eventuales era considerado un impuesto complementario del de ganancias, ya que gravaba (a una tasa uniforme del 15%) beneficios circunstanciales -obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas- que por no implicar una corriente de ingresos permanente resultarían excesivamente gravados en caso de ser afectados por las tasas progresivas del impuesto a las ganancias. En lo que respecta a su recaudación, esta era baja, fluctuando entre 0.01 y 0.03% del PBI. La reforma de 1989-1990 derogó el impuesto a los beneficios eventuales.

### 3. Impuestos al comercio exterior

La recaudación tributaria sobre el comercio y las transacciones internacionales ha oscilado a lo largo de la década del ochenta. Estas oscilaciones han estado determinadas por el comportamiento de diversas variables -grado de apertura de la economía, valor real del tipo de cambio, nivel de actividad, estructura de derechos, etc- que influyeron sobre el volumen de comercio exterior y sobre el total de impuestos recaudados por este concepto. A su vez, el comportamiento de estas variables, en muchos casos, eran el producto de decisiones políticas que respondían a problemas coyunturales, sin estar insertas en un programa que tuviera en cuenta el largo plazo. Por lo tanto, puede decirse que esta política errática más las violentas fluctuaciones macroeconómicas fueron las causantes, en gran medida, de las oscilaciones en la recaudación tributaria sobre comercio exterior.

El total recaudado sobre comercio exterior dependió principalmente de los derechos de exportación y de los derechos de importación. En un segundo orden se encontraron la tasa de estadísticas y el impuesto a las transferencias de divisas.<sup>24</sup> Por último, hubo algunos impuestos con asignación específica, cuya recaudación fue relativamente baja. El total recaudado sobre el comercio y las transacciones internacionales tuvo un mínimo en 1982 con 1.69% del PBI y un máximo en 1989 con 3.57%.

Para observar cómo influyeron las distintas variables sobre lo recaudado es necesario hacer un análisis desagregado por impuesto. La recaudación de derechos de exportación fue muy baja al principio de la década (0.04 y 0.16% del PBI en 1980 y 1981 respectivamente) cuando regía una estructura con derechos cercanos a cero y, a su vez, el tipo de cambio real estaba en su nivel más bajo. La recaudación de derechos de importación, por su parte, llegó, en estos años, a sus niveles más altos (1.31 y 1.42% del PBI) como consecuencia del aumento de las importaciones (10 539 y 9 430 millones de dólares en

1980 y 1981 respectivamente), alentadas por el bajo tipo de cambio, la reducción de los aranceles de importación y la eliminación de muchas restricciones cuantitativas.

En 1982, con la crisis de la deuda externa y la guerra de las Malvinas, la economía argentina vuelve a cerrarse. El tipo de cambio fue fuertemente devaluado, los aranceles a la importación se incrementaron, reaparecieron las restricciones cuantitativas a las importaciones y, por otro lado, los derechos de exportación<sup>25</sup> se fueron convirtiendo nuevamente en un recurso significativo. A partir de 1982 la recaudación de derechos de exportación tendió a mantenerse: hasta 1987/1988 constituyó un recurso importante para el Tesoro, experimentó luego un descenso y se recuperó con el proceso hiperinflacionario. La recaudación estuvo signada por el nivel de los derechos que, por otra parte, no fue independiente ni del valor real del tipo de cambio ni de los precios internacionales de los productos exportados por la Argentina. De esta forma, en 1985 el tipo de cambio alto que acompañó al lanzamiento del Plan Austral, posibilitó en promedio una estructura de derechos de exportación alta, que dio como resultado una recaudación para ese año de 2.00% del PBI. Durante 1987 y 1988 la apreciación del austral y la baja de los precios internacionales de los cereales, obligaron a la continua disminución de los derechos de exportación lo que produjo una fuerte caída en su recaudación (0.29 y 0.22% del PBI respectivamente). Finalmente, en 1989 como consecuencia de la hiperinflación y de la huida de la moneda local, el austral se devaluó significativamente. Estos hechos más la crisis financiera por la que atravesaba el estado, derivada en una parte por la licuación de sus recursos, determinó la necesidad de incrementar fuertemente los derechos a la exportación.<sup>26</sup> La recaudación de los mismos experimentó un considerable salto, terminando 1989 en 2.21% del PBI.

En lo que respecta a los derechos de importación, la recaudación por este concepto disminuyó en los años posteriores a la crisis de 1982 acompañando la baja en el total de importaciones,<sup>27</sup> y en 1984 su recaudación había disminuido a 0.63% del PBI. La estabilidad lograda a partir de mediados de 1985 con el Plan Austral tuvo efectos positivos sobre el nivel de actividad, lo que llevó a un aumento en las importaciones durante 1986 y 1987<sup>28</sup> y al consecuente incremento en la recaudación de derechos de importación (1.12 y 1.35 % del PBI respectivamente).<sup>29</sup> En 1988 se produce una reestructuración arancelaria, con una baja en promedio de los aranceles y una menor dispersión. Esta reestructuración inició una tendencia que se fue profundizando en la misma línea en los años siguientes. La disminución de los aranceles junto con la disminución de las importaciones,<sup>30</sup> producto de la crisis económica derivada en gran medida de la incertidumbre política, determinaron una marcada baja en la recaudación de los derechos a la importación (En 1989 la misma fue de 0.50% Del PBI). Distintos estudios<sup>31</sup> han resaltado la marcada diferencia que ha existido entre el arancel teórico promedio y el arancel efectivo promedio. El segundo ha sido significativamente más bajo debido a los diversos regímenes



y convenios que permiten la entrada de importaciones a un arancel muy inferior al teórico.<sup>32</sup> En el cuadro 8 se puede observar como evolucionó el arancel efectivo promedio a lo largo de la década.

Finalmente, una breve referencia a la recaudación de los otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales. La tasa de estadísticas fue reimplantada para las importaciones en 1984 (con una alícuota del 3%), fluctuando su recaudación entre 0.15 y 0.20% del PBI. En 1989, antes del cambio de autoridades y bajo la imperiosa necesidad de recursos fiscales, la tasa se extendió a las exportaciones, elevándose la recaudación por ambos conceptos a 0.38% del PBI (la de importaciones había descendido a 0.13%). A su vez la recaudación del impuesto a la transferencia de divisas tuvo hasta 1988 una recaudación que giró en alrededor del 0.15 % del PBI (con un mínimo de 0.10 en 1984). Durante estos años la alícuota del impuesto era del 6 por mil. En 1989 la tasa fue elevada al 12 por mil, incrementándose la recaudación al 0.27% del PBI. (El resto de los gravámenes sobre el comercio exterior tuvieron en conjunto una recaudación poco significativa (alrededor de 0.10 % del PBI) y eran de asignación específica. Entre ellos figuraban el Fondo Nacional de la Marina Mercante y el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones.)

#### **4. Coparticipación y recaudación de las provincias**

##### **a) Relación Nación-Provincias**

Al iniciarse los ochenta el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente era el que determinaba la ley 20221 de 1973. Como se mencionó al comienzo de esta sección, hacia fines de 1980 el gobierno nacional realizó una reforma tributaria que incluyó la modificación de este régimen de coparticipación.

La reforma consistió esencialmente en la eliminación de los aportes patronales al sistema jubilatorio y al Fondo Nacional de la Vivienda. La comentada reducción impositiva fue reemplazada por un aumento de las alícuotas y la ampliación de la base del impuesto al valor agregado. El supuesto con que trabajaba el gobierno nacional era que la mayor recaudación del IVA sustituiría las pérdidas de recaudación por la eliminación de los otros tributos. El régimen de coparticipación fue modificado ya que se fijó que de la recaudación total de impuestos coparticipados se deducirían fondos para atender las erogaciones de previsión social y el fondo de viviendas, en un monto que resultaba de aplicar ciertos coeficientes a la recaudación efectiva de aportes personales jubilatorios. Una vez efectuada esa deducción, que constituía una "pre-coparticipación", el saldo se asignaba según los porcentajes de distribución primaria de la ley 20221.

La reforma provocó que el coeficiente de distribución primaria efectiva, calculados sobre los impuestos coparticipables, disminuyera

del 50,5% al 26.9% en 1981-1982, al 21.5% en 1983 y se ubicara en el 24.4% en 1984, año en que caducó el régimen. Si se agrega la participación de las remesas para pagos de jubilaciones y pensiones (la "pre-coparticipación" destinada a la seguridad social de provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego), los porcentajes correspondientes a las 24 jurisdicciones fueron: 32.3% en 1981, 33,3% en 1982, 30.1% en 1983 y 33.5% en 1984. En síntesis, las reformas introducidas al sistema tributario a finales de 1980 desarticularon el régimen de coparticipación federal y produjeron un grave perjuicio financiero a los gobiernos provinciales, alterándose el equilibrio de la relación entre los dos niveles de gobierno.<sup>33</sup>

Las provincias además debieron enfrentar un aumento en los gastos como consecuencia de la importante transferencia de servicios realizada por el gobierno nacional entre 1977 y 1980 (sin la correlativa transferencia de fondos para financiarlos), y la caída de los recursos propios a partir de 1982 por el estallido de la crisis económica. Este agravamiento en la situación financiera de las provincias determinó que en los hechos existieran dos mecanismos principales de ajuste, que operaban en forma diferente a través del tiempo y entre las distintas jurisdicciones. Así, por un lado, se dio la sustitución de aportes nacionales automáticos y legalmente establecidas (coparticipación federal) por aportes nacionales que estaban expuestos a la discrecionalidad (aportes del Tesoro nacional). Esta sustitución resultó, como era de esperar, altamente perjudicial, provocando una serie de conflictos entre las partes intervinientes. Por otro lado, el ajuste se realizó disminuyendo las erogaciones provinciales pero no a través de procesos de racionalización, sino, básicamente, a través de la disminución del salario real de los empleados provinciales y la postergación o prolongación de las inversiones. Este proceso no era muy diferente de lo que experimentaba el sector público nacional.

A fines de 1984 caducó la ley de Coparticipación Federal de Impuestos, quedando la relación nación-provincias afirmada sobre bases endebles, sin un régimen orgánico de distribución de recursos, lo que trajo aparejado constantes reuniones y discusiones entre representantes de las partes interesadas, que habrían de sucederse a lo largo de tres años, período durante el cual las autoridades aspiraban a lograr la estabilización macroeconómica. Esta negociación ubicaba en un plano de negociación precaria alrededor de 4 puntos porcentuales del PBI. Esta situación sólo fue superada a principios de 1988 cuando fue sancionada la ley 23548 de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias.

La nueva ley de coparticipación establecía que las provincias recibirían el 56.66% de los ingresos impositivos nacionales sujetos a coparticipación. Asimismo, fijaba que el 1% del total recaudado por aquel concepto debía destinarse a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Además,

determinaba que el monto resultante por esta última mecánica era el máximo que el Poder Ejecutivo nacional podía girar a las provincias. La mencionada limitación era la primera vez que se incorporaba en un régimen de coparticipación federal. De esta forma, se eliminaba la posibilidad de que el gobierno nacional a través de una política discrecional alterara la distribución secundaria entre provincias a través del uso de anticipos del Tesoro Nacional, como había sido la experiencia anterior.

Durante toda la década del ochenta las provincias recibieron recursos no sólo a través de la coparticipación impositiva sino también a través de impuestos específicos y regalías sobre los recursos no renovables. Así, se destacan los siguientes: Fondos de Coparticipación Viales y Energéticos, Fondo Nacional del Tabaco, regalías petroleras, Ley de Inundaciones y Sismo, participación del 10% en los gravámenes con destino al sistema previsional, Fondo de Desequilibrios Fiscales Provinciales, Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo de Desarrollo Nacional.

b) *Recursos directos de las provincias*

Los recursos directos de las provincias están constituidos por:

- Impuesto a los ingresos brutos: es un impuesto a las ventas en todas las etapas y su tasa varía (en un rango de 1 al 2.5%) según la provincia y la actividad que grava. La recaudación de este impuesto, que es el más importante cuantitativamente de los recaudados en forma directa por las provincias, ha superado los 2 puntos del PBI en 1980 (2.10%) y en 1986 (2.08%). La menor recaudación se produjo en 1983 y 1989 (1.47 y 1.32% del PBI).

- Impuesto a los automotores: se aplica sobre los vehículos radicados en cada jurisdicción en base a una alícuota que oscila en el 1% del valor de las distintas categorías de vehículos. Su recaudación se situó en alrededor de 0.30 puntos porcentuales de PBI, con un mínimo en 1983 de 0.25% y un máximo en 1985 con 0.41% del PBI.

- Impuesto inmobiliario: En teoría la alícuota de este impuesto ha oscilado en el 4 por mil de la valuación fiscal para los inmuebles urbanos y en el 15 por mil de esta valuación en el caso de los inmuebles rurales. La alta inflación y la falta de actualización de las valuaciones fiscales ha llevado a que lo pagado en función de este impuesto estuviera muy de lo que indicaría la realidad. La recaudación de este impuesto se ha mantenido -salvo en 1983- por arriba de los 0.75 puntos porcentuales del PBI hasta el año 1986. En los tres últimos años de la década del ochenta su recaudación cae por debajo de aquella cifra, ubicándose en 1989 en 0.61% del PBI.

- Impuesto a los sellos: Este tributo grava, con una alícuota del 0.5%, los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que

se instrumenten en una determinada jurisdicción y aquellos que, instrumentados fuera de ella, se negocien, ejecuten o cumplan en la misma. Su recaudación, exceptuada la de la capital federal por pertenecer a la nación, ha presentado fuertes oscilaciones a lo largo de la década de los ochenta, con un máximo de 0.70% del PBI en 1980 y un mínimo de 0.21% en 1989.

- Otros impuestos provinciales: están formados , en general por impuestos al consumo de energía eléctrica, gas y combustible. Su recaudación no ha sido importante y salvo los primeros años de la década, no ha superado los 0.10 puntos porcentuales del PBI.

En resumen, si se analiza el total de lo recaudado por las provincias en forma directa, se puede observar que éste se ha ubicado alrededor de los 3 % del PBI, con un máximo de recaudación en 1980 con 4.36% y con mínimos en 1983 y 1989. (2.68 y 2.43 % del PBI respectivamente).

#### **5. El impuesto a los combustibles y los fondos de asignación específica**

En el sistema tributario argentino han proliferado, desde principios de la década de los sesenta, recursos con asignación específica. El conjunto de fondos energéticos y viales -alimentados, básicamente, por el impuesto a los combustibles- fue el ejemplo más importante. Ello se debió tanto al volumen de los recursos involucrados, como a la relevancia que llegaron a tener en el financiamiento de la inversión pública. Como es habitual, estos esquemas de financiamiento atado introdujeron distorsiones en el sistema tributario. La complejidad del funcionamiento fue creciente desde 1964, oportunidad en la que se crea (ley 16697) el Fondo Nacional de la Energía con recursos provistos por el impuesto a los combustibles. A partir de entonces el sistema sufrió varias modificaciones hasta que derivó, a principios de los ochenta, en una intrincada red de distribución de recursos donde se beneficiaron las obras de infraestructura eléctrica, vialidad y transporte terrestre (fundamentalmente la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos). Por su parte, el financiamiento provino, básicamente, del impuesto a los combustibles líquidos pero, también, de dos impuestos al petróleo crudo, tres recargos al precio de la electricidad y el impuesto al gas. Esencialmente, desde el punto de vista económico, el sistema implicaba derivar parte de la renta del recurso petrolero hacia los otros sectores de infraestructura. Habida cuenta de la complejidad del mecanismo, éste propició coincidencias de intereses entre el sector privado contratista, las áreas de gestión pública con responsabilidad primaria sobre las obras financiadas de esta forma y las propias empresas públicas. Posteriormente, cuando la situación de las finanzas públicas se tornó crítica, y las condiciones económicas distaban de las que habían predominado en tiempos de la aprobación de los fondos de infraestructura, este sistema y los intereses creados

a su alrededor del generaron rigideces presupuestarias que entorpecieron la reasignación de recursos.<sup>34</sup>

Una serie de modificaciones en el diseño que se operaron en la década del ochenta, que no estuvieron exentas de desprolijidades normativas propias de la necesidad de satisfacer a los distintos sectores afectados, complicaría aún más el mecanismo de asignaciones. Por un lado, la legislación contempló un excedente entre el impuesto y los fondos que de ser positivo le brindaría recursos al Tesoro, pero, si los fondos superaban al impuesto, se generaba un faltante en el sistema que debía ser cubierto por el propio Tesoro. Ello era posible en la legislación (y en la realidad ocurrió efectivamente) dado que los fondos no se constituían como porcentaje del impuesto sino que evolucionaban con los precios de los derivados, lo que había sido establecido con la intención de darle estabilidad al valor real del financiamiento de la inversión pública. Como puede observarse en el cuadro 9 el excedente fue positivo hasta 1986, pero a partir de 1987 se transformó en una carga para el Tesoro.

Desde enero de 1988 la nueva ley de coparticipación hizo coparticipable el eventual excedente positivo. Esta cláusula, introducida durante la negociación parlamentaria de la distribución federal de recursos, traería continuos problemas administrativos y legales con las provincias. Además, la solicitud provincial llegaba a destiempo: para el Tesoro el impuesto a los combustibles arrojaba una recaudación negativa. A su vez, a partir de marzo de 1988 se estableció un recargo al precio de las naftas para financiar al deficitario sistema previsional que, aunque en principio no afectaría al sistema preexistente, la imposibilidad de mantener elevados los precios al consumidor de los derivados presionó sobre el excedente del Tesoro. Posteriormente, como parte de las medidas de emergencia que se tomaron durante la hiperinflación, a partir de setiembre de 1989 se desafectó transitoriamente el cincuenta por ciento de los fondos y se desviaron esos recursos al Tesoro, con lo que éste vio saldadas sus cuentas (con recursos tomados de las obras en infraestructura). Luego de otras modificaciones menores, a partir de enero de 1991, acompañando la desregulación del mercado petrolero, los fondos de asignación específica se formarían como porcentaje del impuesto total. Finalmente, en agosto de 1991, con la sanción de un nuevo marco legal (ley 23966) se puso punto final al sistema de fondos de asignación específica.

#### Notas

<sup>1</sup> La evolución de la economía argentina durante este período ha sido analizada a través de numerosos trabajos que han desarrollado diversos temas del funcionamiento macroeconómico. En esta sección intentamos una presentación esquemática de esos resultados que pres-

cinde de elementos importantes sobre los que se asientan aquéllos análisis. El lector interesado en estos aspectos puede consultar los trabajos de Damill y Frenkel (1992), Gerchunoff y Cetrángolo (1990), Machinea (1990) y las referencias bibliográficas citadas por ellos.

<sup>2</sup> Lo que sigue es una apretada síntesis de la evolución del sector público durante la década. Una parte del tema fue presentada en la sección anterior y, a su vez, la sección tres subsiguiente discute en profundidad los aspectos tributarios. El desarrollo de este apartado sigue los argumentos desarrollados en Carciofi (1990).

<sup>3</sup> En 1975 los recursos del sector público habían alcanzado 24.4% del PBI.

<sup>4</sup> Ver Carciofi (1990), p. 58.

<sup>5</sup> Ver Carciofi (1990), p. 22.

<sup>6</sup> Ver Secretaría de Hacienda (1989), p. 27.

<sup>7</sup> Ver Carciofi (1990), p. 38.

<sup>8</sup> Ver Secretaría de Hacienda (1989), p. 28.

<sup>9</sup> Ver Secretaría de Hacienda (1989), p. 87.

<sup>10</sup> Un comentario detallado de las medidas tributarias que acompañaron el Plan Austral —acompañado por un listado completo de las reformas— puede consultarse en Secretaría de Hacienda (1989), p. 91.

<sup>11</sup> Por ese motivo se ha decidido incorporarlo en el cuadro 5 dentro de los recursos "cuasi tributarios".

<sup>12</sup> Los resultados de esta medida fueron menores a los esperados debido a la erosión del valor real de los nuevos recursos provocada por la aceleración inflacionaria.

<sup>13</sup> Después de cuatro años de su creación, este bono promocional aún no ha sido instrumentado.

<sup>14</sup> Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (1989).

<sup>15</sup> Durante los primeros seis meses de 1989 se sucedieron siete regímenes cambiarios diferentes. Ver Gerchunoff y Cetrángolo (1990).

<sup>16</sup> Sin embargo, la escasa información disponible no brinda ninguna evidencia al respecto. De todos modos se habría evitado el mayor deterioro de la recaudación del impuesto y habría de facilitar la tarea de control de la evasión en períodos futuros.

<sup>17</sup> Ver DNIAF (1989) tercer trimestre.

<sup>18</sup> El detalle de las reformas instrumentadas puede consultarse en los informes trimestrales de la DNIAF.

<sup>19</sup> Ver Mensaje de Presupuesto 1987, en Secretaría de Hacienda (1989).

<sup>20</sup> Para esta entidades en la reforma de 1989 se creo un impuesto denominado "Gravamen sobre Servicios Financieros", cuya base imponible la constituye la suma del resultado del balance comercial y de los costos en que se incurra por el personal en relación de dependencia, con una tasa del 6%.

<sup>21</sup> En este análisis no se consideran los impuestos que caen directamente sobre el salario, como ser los destinados al financiamiento de las cajas de jubilaciones o de otros gastos de naturaleza social.

<sup>22</sup> Ver Durán, V. (1989b).

<sup>23</sup> Si bien la exención era por un tiempo limitado, se fue renovando y permaneció hasta la derogación del impuesto en 1989.

<sup>24</sup> La primera es una tasa que originalmente estaba destinada a financiar la confección de la estadística aduanera pero, en la práctica, se ha convertido en un adicional sobre los derechos y aranceles al comercio exterior. El segundo es un impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas que desde su creación —en 1970— ha sufrido múltiples modificaciones.

<sup>25</sup> El aumento de los derecho de exportación no sólo tenía fines recaudatorios, sino que también tendía a evitar que la devaluación se trasladara plenamente a los precios internos.

<sup>26</sup> Sobre la estructura vigente, se pusieron derechos adicionales del 30% para las exportaciones tradicionales y del 20% para el resto.

<sup>27</sup> Las importaciones descendieron bruscamente a 5 337 millones de dólares en 1982 y a 4 504 millones en 1983.

<sup>28</sup> En 1985 las importaciones habían descendido a su punto más bajo, 3 814 millones de dólares. En 1986 y 1987 tuvieron cierta recuperación, habiendo sido de 4 724 y 5 819 millones de dólares.

<sup>29</sup> Además, al lanzamiento del Plan Austral se había fijado un arancel adicional del 15%.

<sup>30</sup> 5 322 millones de dólares en 1988 y 4 204 en millones en 1989.

<sup>31</sup> Entre otros, FIEL (1991) y DNIAF (Informes Internos).

<sup>32</sup> Area aduanera especial, ALADI, Reg. siderúrgico, Reg. bienes de capital, etc.

<sup>33</sup> Ver Secretaría de Hacienda (1989), p. 102.

<sup>34</sup> Ver Carciofi (1990), p. 14.

## BIBLIOGRAFIA

- Buceta, M., 1991, "El impuesto al valor agregado en la Argentina", mimeo, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1992). "Restauración Democrática y Política Económica: Argentina, 1984-1991". Cedes, mimeo. Buenos Aires.
- Carciofi, R., 1990. "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de Trabajo No. 36, CEPAL, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF). "Evolución trimestral de la recaudación" (varios ejemplares) y otros informes internos, Secretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Durán, V., 1989a. "Las estadísticas tributarias y los rezagos fiscales", Documento de investigación, Programa de estudios sobre política tributaria. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.
- Durán, V., 1989b. "Aspectos cuantitativos de los impuestos a las ganancias y a los capitales", Documento de investigación, Programa de estudios sobre política tributaria. Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (1989). "El Régimen de Alta Inflación y el Nivel de Actividad". Documento CEDES No. 26
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), 1991. "El sistema impositivo argentino", Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Cetrángolo, O., 1990. "Reforma económica y estabilización en democracia política (Examen de una experiencia frustrada)", mimeo.
- Machinea, J.L. (1990). "Stabilization Under The Alfonsín's Government: A Frustrated Attempt". Documento CEDES No. 42. Buenos Aires.



Programa de estudios sobre política tributaria, 1989. "*Estudio sobre el sistema tributario argentino*", Documento de investigación, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo Banco Mundial 2712-AR, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, 1989. "*Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989*", Buenos Aires.

CUADROS ESTADÍSTICOS

ARGENTINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

Cuadro 1

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Índice, base 1980=100											
Tipo de cambio real	100.0	136.1	165.8	155.3	148.4	167.6	186.0	213.0	192.4	212.6	154.3	116.3
Salario real (ind. manuf.)	100.0	90.8	80.8	106.5	129.5	104.1	106.3	99.9	95.0	86.2	86.2	85.6
	Porcentajes											
Deuda Ext. Pública/D. Ext. Total	53.2	56.1	65.5	70.4	77.1	80.8	85.6	88.9	91.5	92.3	s.i.	s.i.
M2/PBI	28.4	28.0	19.6	11.2	10.3	10.9	17.1	18.5	15.4	13.2	s.i.	9.0
	Tasas de Crecimiento											
Producto Interno Bruto	1.0	-7.0	-5.8	2.6	2.2	-4.6	5.8	1.8	-3.0	-4.4	0.4	s.i.
Precios al consumidor												
diciembre-diciembre	87.5	131.2	209.7	433.6	686.8	385.4	81.9	174.8	387.7	4 923.3	1 343.9	84.0
	Millones de dólares											
Balanza comercial	-2 519.0	-286.0	2 288.0	3 331.0	3 523.0	4 582.0	2 128.0	540.0	3 810.0	5 374.0	8 261.0	s.i.
Saldo de la cuenta corriente	-4 770.0	-4 714.0	-2 358.0	-2 461.0	-2 361.0	-953.0	-2 869.0	-4 238.0	-1 572.0	-1 292.0	1 750.0	s.i.
Deuda externa total	27 162.0	35 671.0	43 634.0	45 069.0	46 903.0	49 326.0	51 422.0	58 300.0	58 500.0	63 300.0	61 270.0	s.i.

Fuente: Damill, M. y Frenkel R. (1992). Anexo estadístico.

Notas: El saldo de cuenta corriente de 1990 y M2/PBI de 1991 son estimados.

**Cuadro 2**  
**INGRESO NACIONAL, AHORRO E INVERSION**  
(en % del PBI)

Período	PBI	Ingreso Nacional	Consumo	Ahorro Nacional	Ahorro Externo	Ahorro Total= Invers.	Export.	Import.	Inv. Públ. como % de la Total
1961-65	100	99.4	80.1	19.3	0.5	19.8	10.9	10.7	34.8
1966-70	100	98.3	78.6	19.7	-0.2	19.5	11.3	9.2	36.4
1971-75	100	100.0	79.5	20.5	0.6	21.1	8.2	8.9	40.0
1976-80	100	97.7	75.9	21.7	0.6	22.3	11.8	11.2	52.8
1981-83	100	92.6	80.9	11.7	5.1	16.8	13.9	12.8	55.5
1984-86	100	91.4	82.4	8.9	3.0	11.9	15.3	9.9	62.6
1987-88	100	90.2	81.9	8.4	4.5	12.9	15.4	10.2	n.d.
1989	100	88.7	80.2	n.d.	n.d.	8.8	19.5	8.3	n.d.
1990*	100	n.d.	77.4	n.d.	n.d.	7.3	23.3	8.2	n.d.

Fuente : Damill y Frenkel (1992), en base a datos del Banco Central y de la Secretaría de Hacienda.  
\* Datos provisionales.

**Cuadro 3**  
**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1980-1987**  
(en % del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>36.43</b>	<b>35.78</b>	<b>33.07</b>	<b>34.59</b>	<b>33.46</b>	<b>41.52</b>	<b>39.36</b>	<b>36.62</b>
Recursos corrientes	35.53	34.67	32.25	34.11	33.03	40.53	38.24	35.98
Tributarios	23.26	20.35	18.71	18.40	18.19	22.05	22.34	21.14
No Tributarios	12.27	14.32	13.54	15.71	14.84	18.48	15.90	14.84
Recursos de Capital	0.31	0.25	0.49	0.23	0.24	0.25	0.21	0.20
Otros*	0.59	0.86	0.33	0.25	0.19	0.74	0.91	0.44
<b>TOTAL DE EROGACIONES</b>	<b>43.90</b>	<b>49.04</b>	<b>48.18</b>	<b>49.74</b>	<b>45.38</b>	<b>47.53</b>	<b>44.09</b>	<b>44.51</b>
Erogac. Corrientes	34.39	39.39	39.62	40.06	37.56	40.47	36.61	36.11
Personal	13.36	12.54	9.86	12.75	13.79	12.77	12.35	13.25
Intereses	3.43	7.40	10.37	5.96	4.96	5.45	3.85	3.65
Otras	17.60	19.45	19.39	21.35	18.81	22.25	20.41	19.21
Erogac. de Capital	9.51	9.65	8.56	9.68	7.82	7.06	7.48	8.40
<b>DEFICIT PRIMARIO</b>	<b>4.04</b>	<b>5.86</b>	<b>4.74</b>	<b>9.19</b>	<b>6.96</b>	<b>0.56</b>	<b>0.88</b>	<b>4.24</b>
<b>NEC. DE FINANCIAMIENTO TOTAL</b>	<b>7.47</b>	<b>13.26</b>	<b>15.11</b>	<b>15.15</b>	<b>11.92</b>	<b>6.01</b>	<b>4.73</b>	<b>7.89</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda.

\* Incluye Remanente de Ejercicios Anteriores y Financiamiento por Emergencia Económica.

**Cuadro 4**  
**GOBIERNO NACIONAL: ESQUEMA AHORRO - INVERSIÓN - FINANCIAMIENTO BASE CAJA**  
(en porcentaje del PBI)

Período	INGRESOS			EROGACIONES					DEFICIT PRIMARIO	NECESIDAD FINANCIAM. TOTAL	
	Tributar.	Resto	Totales	Corrientes			De capital	Totales			
				Personal	Interes.	Resto					
1987	17.82	3.56	21.37	3.47	3.79	14.56	21.82	3.81	25.63	0.47	4.26
1988	16.32	3.51	19.83	3.58	3.72	13.75	21.04	3.46	24.50	0.96	4.67
1989	14.65	4.04	18.69	3.29	6.09	12.55	21.94	2.78	24.72	-0.07	6.03
1990	16.00	3.10	19.10	2.94	4.23	12.05	19.23	1.95	21.17	-2.16	2.07
1991	19.66	3.45	23.12	3.54	2.25	15.75	21.54	1.43	22.97	-2.40	-0.15
1987	17.83	3.88	21.71	3.32	3.00	14.63	20.95	2.94	23.88	-0.83	2.17
1988	17.83	4.49	22.32	3.88	4.50	15.09	23.47	3.76	27.23	0.40	4.90
1989	19.13	3.15	22.28	3.03	3.07	14.56	20.66	4.31	24.97	-0.38	2.69
1990	16.33	2.68	19.01	3.66	4.57	13.87	22.11	4.20	26.31	2.73	7.30
1988	17.06	2.17	19.22	3.11	3.76	14.12	21.00	4.12	25.12	2.13	5.90
1989	16.31	4.71	21.02	3.67	4.80	12.82	21.30	3.14	24.44	-1.39	3.42
1990	15.63	3.91	19.53	3.67	2.47	13.48	19.62	3.03	22.65	0.65	3.12
1991	15.63	3.08	18.71	3.71	3.67	14.08	21.46	3.42	24.88	2.49	6.16
1989	15.50	3.56	19.05	4.29	2.59	15.72	22.61	3.33	25.93	4.29	6.88
1990	11.06	7.87	18.93	3.47	10.18	9.79	23.43	2.65	26.09	-3.02	7.16
1991	14.31	1.54	15.85	2.68	4.72	11.32	18.71	2.07	20.78	0.21	4.93
1992	17.63	3.21	20.84	2.70	6.94	13.26	22.90	3.05	25.94	-1.84	5.10
1990	12.30	2.35	14.65	2.34	4.16	8.15	14.65	1.89	16.54	-2.27	1.89
1991	17.45	3.31	20.76	2.98	6.72	11.62	21.32	2.33	23.65	-3.82	2.89
1992	17.28	3.44	20.72	3.43	3.77	13.87	21.06	1.96	23.02	-1.47	2.29
1993	17.17	3.33	20.49	3.05	2.41	14.65	20.10	1.65	21.75	-1.15	1.26
1991	16.11	2.92	19.03	3.50	2.21	14.21	19.92	1.53	21.45	0.21	2.42
1992	18.88	2.68	21.55	3.34	2.33	15.08	20.75	1.43	22.18	-1.71	0.62
1993	21.27	3.69	24.96	3.60	2.05	16.86	22.51	1.67	24.18	-2.84	-0.78
1994	22.10	4.44	26.54	3.73	2.43	16.79	22.96	1.12	24.07	-4.89	-2.47

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Hacienda.

NOTAS: El Gobierno Nacional incluye Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Sistema de Seguridad Social.  
Las Empresas Públicas se incorporan con su resultado operativo, intereses y gastos de capital.  
La información correspondiente a 1991.

Cuadro 5

ARGENTINA: PRESION TRIBUTARIA. EN % DEL PBI.

DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>INGRESOS, BENEF. Y GANANC. DE CAPITAL</b>																					
Beneficios Eventuales	2.26	1.87	1.61	1.79	1.75	0.80	1.19	1.79	1.73	1.19	1.57	1.69	1.40	1.29	0.76	1.17	1.38	1.75	1.80	2.07	0.74
Benef. inversiones de cap. extranj.	2.12	1.77	1.50	1.48	1.46	0.75	1.14	1.69	1.64	1.11	1.47	1.58	1.34	1.01	0.51	0.96	1.20	1.51	1.28	1.04	0.66
Premios juegos azar y concur. deport.	0.14	0.10	0.11	0.09	0.04	0.00	0.02	0.05	0.03	0.04	0.05	0.03	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.03	0.02	0.01	-
Interes. dep. pzo. fijo, premios y adic.	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	-	-
Otros	-	-	-	-	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.03	0.04	0.04	0.02	0.01	0.02
<b>PATRIMONIOS</b>																					
Capitales	0.93	0.77	0.60	0.67	0.71	0.05	0.97	0.86	0.68	0.79	0.82	0.79	1.18	0.91	0.56	0.68	0.77	0.76	0.75	0.82	0.87
Patrimonio neto	-	-	-	-	0.10	0.01	0.16	0.48	0.56	0.70	0.77	0.77	1.03	0.90	0.54	0.63	0.62	0.60	0.61	0.41	0.41
Activos	-	-	-	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.15	0.15	0.13	0.07	0.01
Otros	0.93	0.77	0.60	0.67	0.57	0.04	0.81	0.37	0.11	0.08	0.03	-	0.14	-	-	0.03	-	0.01	0.01	0.34	0.14
<b>INTERNOS S\BIENES, SERV. Y TRANSACC.</b>																					
Iva bruto	5.66	5.04	4.29	4.44	6.45	4.69	5.17	7.35	8.57	8.14	8.91	10.10	9.56	8.69	8.34	9.02	9.51	8.40	8.32	6.61	7.64
Internos unificados	1.85	1.77	1.45	1.20	2.10	1.89	2.72	3.27	3.36	3.58	4.32	5.14	4.49	3.66	2.89	3.21	3.31	3.26	2.60	2.06	3.11
Combustibles líquidos	1.34	1.17	0.97	0.92	0.87	0.60	0.70	1.03	1.33	1.41	1.57	1.68	1.59	1.34	1.08	1.34	1.53	1.55	1.28	0.98	1.13
Consumo de energia electrica	1.08	1.03	0.91	1.22	2.09	1.26	0.73	1.28	1.90	1.32	1.25	1.99	2.22	2.37	3.18	2.78	2.83	1.79	2.04	1.23	1.90
Consumo de gas natural	0.12	0.09	0.07	0.07	0.11	0.04	0.05	0.16	0.24	0.22	0.23	0.23	0.18	0.17	0.08	0.19	0.24	0.24	0.18	0.08	0.14
Produccion de petroleo crudo	0.01	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.04	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.09	0.08	0.05	0.20	0.16	0.19
Debitos bancarios	0.07	0.05	0.06	0.08	0.24	0.16	0.08	0.13	0.20	0.13	0.16	0.18	0.18	0.25	0.19	0.21	0.09	0.34	0.15	0.12	0.01
Sellos	-	-	-	-	-	-	0.14	0.23	0.24	0.01	0.00	0.00	0.00	0.09	0.29	0.43	0.55	0.43	1.00	0.83	0.40
Otros	0.45	0.37	0.30	0.36	0.38	0.24	0.24	0.33	0.30	0.36	0.41	0.34	0.30	0.23	0.15	0.19	0.27	0.20	0.15	0.13	0.16
<b>COMERCIO Y TRANSACC. INTERNAC.</b>																					
Derechos de importacion	1.98	1.88	2.39	2.18	2.09	1.77	2.55	2.03	1.58	1.76	2.09	1.81	1.69	2.46	2.03	3.27	2.61	2.11	1.72	3.57	1.99
Estadistica de importacion	1.16	1.07	0.98	0.59	0.86	0.55	0.64	0.81	0.78	0.98	1.31	1.42	0.98	0.83	0.63	0.78	1.12	1.35	0.97	0.50	0.32
Derechos de exportacion	0.06	0.06	0.05	0.04	0.05	0.04	0.14	0.18	0.16	0.18	0.20	0.02	0.00	0.00	0.08	0.16	0.16	0.19	0.17	0.13	0.10
Estadistica de exportacion	0.58	0.57	1.08	1.23	0.81	0.70	1.36	0.37	0.05	0.02	0.04	0.16	0.55	1.48	1.17	2.00	1.05	0.29	0.22	2.21	1.09
Sobre divisas	-	-	0.01	0.02	0.02	0.01	0.03	0.07	0.09	0.06	0.05	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	0.25
Otros	0.08	0.09	0.08	0.10	0.12	0.12	0.10	0.12	0.13	0.11	0.13	0.17	0.15	0.14	0.10	0.14	0.12	0.12	0.16	0.27	0.01
	0.09	0.09	0.18	0.20	0.24	0.33	0.29	0.49	0.37	0.40	0.36	0.03	0.01	0.00	0.06	0.21	0.16	0.20	0.21	0.15	0.15

(Conclusión cuadro 5)

DENOMINACION DEL CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>SALARIOS Y CONTRIB.</b>																					
A SEG. SOCIAL	4.74	4.70	3.91	5.22	5.98	4.85	4.45	4.33	5.49	5.91	6.14	2.66	2.26	2.44	3.32	5.12	5.28	5.08	4.48	3.43	4.86
Ap. y contrib. a seg. social	4.53	4.53	3.73	4.61	5.08	4.21	3.90	3.61	4.29	4.77	5.04	2.51	2.02	2.21	2.75	4.04	4.12	4.03	3.54	2.65	3.89
Ap. y contrib. al FONAVI	-	-	-	0.40	0.48	0.36	0.32	0.46	0.93	0.83	0.69	-	-	-	0.40	0.89	0.98	0.93	0.82	0.61	0.78
Aportes al INOS	-	0.01	0.06	0.06	0.11	0.05	0.05	0.07	0.23	0.25	0.32	0.09	0.18	0.19	0.12	0.15	0.14	0.12	0.12	0.17	0.19
Otros	0.21	0.16	0.12	0.15	0.31	0.22	0.19	0.19	0.04	0.06	0.08	0.07	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	-	-	-	-
<b>OTROS RECURSOS</b>																					
TRIBUTARIOS NAC.	0.74	0.12	0.01	0.03	0.68	0.13	0.01	0.76	0.15	0.00	0.00	0.00	0.02	0.24	0.21	0.04	0.00	0.63	0.21	0.09	0.26
Regularizaciones tributarias	0.68	0.11	0.01	0.02	0.66	0.10	0.01	0.76	0.14	-	-	-	0.01	0.23	0.21	0.03	0.00	0.42	0.08	0.09	0.26
Pagos extraord. e imp. menores DGI	0.07	0.01	-	0.01	0.01	0.03	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.21	0.13	0.01	0.00
<b>TOTAL PRESION TRIBUTARIA BRUTA NAC.</b>	<b>16.31</b>	<b>14.38</b>	<b>12.81</b>	<b>14.33</b>	<b>17.66</b>	<b>12.29</b>	<b>14.34</b>	<b>17.12</b>	<b>18.20</b>	<b>17.79</b>	<b>19.53</b>	<b>17.05</b>	<b>16.11</b>	<b>16.03</b>	<b>15.22</b>	<b>19.30</b>	<b>19.55</b>	<b>18.73</b>	<b>17.28</b>	<b>16.59</b>	<b>16.36</b>
<b>DEDUCCIONES</b>																					
Reintegros a la exportación	-	-	-	-	0.49	0.24	0.43	0.39	0.39	0.33	0.32	0.44	0.68	0.31	0.24	0.25	0.23	0.52	0.65	0.06	0.00
Reembolsos fiscales Ley 22.371	-	-	-	-	0.49	0.24	0.43	0.39	0.39	0.33	0.32	0.44	0.68	0.31	0.24	0.25	0.22	0.51	0.65	0.06	0.00
<b>TOTAL PRESION TRIBUT. NETA NACIONAL</b>	<b>16.31</b>	<b>14.38</b>	<b>12.81</b>	<b>14.33</b>	<b>17.17</b>	<b>12.05</b>	<b>13.91</b>	<b>16.73</b>	<b>17.81</b>	<b>17.46</b>	<b>19.21</b>	<b>16.61</b>	<b>15.43</b>	<b>15.72</b>	<b>14.98</b>	<b>19.05</b>	<b>19.32</b>	<b>18.21</b>	<b>16.63</b>	<b>16.53</b>	<b>16.36</b>
<b>PRESION TRIBUTARIA PROVINCIAL</b>	<b>2.84</b>	<b>2.39</b>	<b>1.97</b>	<b>1.92</b>	<b>2.23</b>	<b>0.98</b>	<b>1.62</b>	<b>2.88</b>	<b>3.50</b>	<b>3.76</b>	<b>4.36</b>	<b>3.70</b>	<b>3.32</b>	<b>2.68</b>	<b>3.20</b>	<b>3.40</b>	<b>3.83</b>	<b>3.34</b>	<b>3.07</b>	<b>2.43</b>	<b>3.11</b>
<b>TOTAL PRESION TRIBUTARIA NETA</b>	<b>19.15</b>	<b>16.77</b>	<b>14.78</b>	<b>16.25</b>	<b>19.40</b>	<b>13.03</b>	<b>15.53</b>	<b>19.61</b>	<b>21.31</b>	<b>21.22</b>	<b>23.57</b>	<b>20.31</b>	<b>18.75</b>	<b>18.40</b>	<b>18.18</b>	<b>22.45</b>	<b>23.15</b>	<b>21.55</b>	<b>19.70</b>	<b>18.96</b>	<b>19.47</b>
<b>RECAUDACION CUASI TRIBUTARIA</b>																					
Ahorro obligatorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.70	0.56	0.01	0.76	0.18	0.12
Contribucion solidaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.70	0.56	0.01	0.76	0.07	0.01
5% Aportes Emp. Pub.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.11	0.04
<b>RECAUDACION TOTAL BRUTA</b>	<b>19.15</b>	<b>16.77</b>	<b>14.78</b>	<b>16.25</b>	<b>19.89</b>	<b>13.27</b>	<b>15.96</b>	<b>20.00</b>	<b>21.70</b>	<b>21.55</b>	<b>23.89</b>	<b>20.75</b>	<b>19.43</b>	<b>18.71</b>	<b>18.42</b>	<b>23.40</b>	<b>23.94</b>	<b>22.08</b>	<b>21.11</b>	<b>19.20</b>	<b>19.59</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

**Cuadro 6**  
**ESTRUCTURA DE LA PRESION TRIBUTARIA BRUTA NACIONAL (1970 - 1990)**  
(en %)

	DIRECTOS					INDIRECTOS		TOTAL	OTROS	INDIR. Y S/SALARIO
	INGRESOS	PATRIMON.	SUBTOTAL	SALAR. Y SEG. SOC.	TOTAL	INT.S\BS. Y SERV.	COMERCIO INTERNAC.			
1970	13.9	5.7	19.6	29.1	48.6	34.7	12.1	46.8	4.5	75.9
1971	13.0	5.4	18.4	32.7	51.0	35.0	13.1	48.1	0.8	80.8
1972	12.6	4.7	17.3	30.5	47.8	33.5	18.7	52.1	0.1	82.7
1973	12.5	4.7	17.2	36.4	53.6	31.0	15.2	46.2	0.2	82.6
1974	9.9	4.0	13.9	33.9	47.8	36.5	11.8	48.4	3.9	82.2
1975	6.5	0.4	6.9	39.5	46.4	38.2	14.4	52.6	1.1	92.0
1976	8.3	6.8	15.1	31.0	46.1	36.1	17.8	53.8	0.1	84.9
1977	10.5	5.0	15.5	25.3	40.8	42.9	11.9	54.8	4.4	80.1
1978	9.5	3.7	13.2	30.2	43.4	47.1	8.7	55.8	0.8	85.9
1979	6.7	4.4	11.1	33.2	44.4	45.8	9.9	55.6	0.0	88.9
1980	8.0	4.2	12.2	31.4	43.7	45.6	10.7	56.3	0.0	87.8
1981	9.9	4.6	14.5	15.6	30.1	59.2	10.6	69.9	0.0	85.5
1982	8.7	7.3	16.0	14.0	30.0	59.3	10.5	69.8	0.1	83.9
1983	8.0	5.7	13.7	15.2	28.9	54.2	15.3	69.6	1.5	84.8
1984	5.0	3.7	8.7	21.8	30.5	54.8	13.3	68.1	1.4	89.9
1985	6.1	3.5	9.6	26.5	36.1	46.7	16.9	63.7	0.2	90.2
1986	7.1	3.9	11.0	27.0	38.0	48.6	13.4	62.0	0.0	89.0
1987	9.3	4.1	13.4	27.1	40.5	44.8	11.3	56.1	3.4	83.2
1988	10.4	4.3	14.8	25.9	40.7	48.1	10.0	58.1	1.2	84.0
1989	12.5	4.9	17.4	20.7	38.1	39.8	21.5	61.4	0.5	82.0
1990	4.5	5.3	9.8	29.7	39.5	46.7	12.2	58.9	1.6	88.6

Fuente: En base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

**Cuadro 7**  
**ARGENTINA : INCIDENCIA DE LOS REZAGOS EN LA RECAUDACION\***

	Días de Rezago	Pérdida de Recursos	
		% del PBI	% del Total
1975	48	2.66	17.4
1976	37	2.10	14.2
1977	38	1.50	9.1
1978	36	1.55	8.9
1979	35	1.42	8.0
1980	32	0.96	4.8
1981	34	1.54	8.0
1982	33	1.94	10.7
1983	29	2.31	12.7
1984	26	2.41	13.9
1985	22	1.74	8.9
1986	22	0.63	3.2
1987	26	1.35	7.0
1988	27	1.49	12.9
1989	22	2.43	21.1
1990 <sup>b</sup>	20	1.57	14.3

Fuente: Durán (1989a) y DNIAF (1991).

\* Recursos Nacionales Totales, hasta 1987; a partir de 1988: Recursos de la Administración Central (excluye Seguridad Social).

<sup>b</sup> Durante 1990 y hasta principios de 1991 estuvo en vigencia un Régimen de Actualización de Impuestos (Decreto 435/90), que redujo el período de rezago efectivo.

**Cuadro 8**

Año	Derecho de importación medio efectivo (%) <sup>1</sup>
1980	19.2
1981	18.4
1982	13.1
1983	12.1
1984	10.6
1985	13.5
1986	18.3
1987	18.1
1988	14.5
1989	9.2

Fuente: FIEL (1991).

1. Cociente entre la recaudación aduanera y las importaciones.

**Cuadro 9**  
**IMPUESTOS A LOS COMBUSTIBLES**  
(en % del PBI)

	Fondos	Tesoro/ Copartic.	Segurid. Social	Compensa- siones	TOTAL
1986	1.46	0.79	-	0.94	3.19
1987	1.25	0.12	-	1.27	2.63
1988	1.46	-0.65	1.06	1.22	3.09
1989	0.60	-0.13	0.63	0.75	1.96
1990	0.41	0.22	0.88	0.70	2.30
1991	0.53	0.51	0.77	0.07	1.88

Fuente: En base a datos de la DNIAF.