

**SÉPTIMO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MENDOZA, 18, 19 Y 20 DE SETIEMBRE DE 2013**

**CAPACIDADES Y TRADICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL: LA EXPERIENCIA DE LA AGENCIA DE RECAUDACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Elsa Pereyra (UNGS-UNSAM)  
[epereyra@ungs.edu.ar](mailto:epereyra@ungs.edu.ar)

**PRESENTACIÓN**

Si ha habido un campo definitivamente atravesado por la innovación tecnológica entendida en sus términos más duros, ése ha sido el de la administración y gestión tributaria. Al mismo tiempo, este campo de las políticas públicas ha sido especialmente permeable a la incorporación de las premisas y orientaciones asociadas con la denominada “nueva gestión pública”. Basta recorrer la trayectoria de la Agencia Federal de Ingresos Públicos –la AFIP– para apreciar la relevancia y alcance de ambas afirmaciones.

De otra parte, la política tributaria tiende por lo general a experimentar escasas modificaciones, constituyendo un buen ejemplo de programas de intervención pública cuyo “núcleo duro” permanece invariado por largos períodos de tiempo, y sólo es conmovido en coyunturas críticas que disparan replanteos significativos. La experiencia argentina es elocuente al respecto, mostrando la correlación entre los momentos de crisis económicas y la creación y/o redefinición de impuestos. En ese contexto, la administración tributaria cobra especial relevancia, al punto que ha llevado a algunos autores a afirmar que la política tributaria se reduce, en definitiva, a ella.

En este trabajo exploro estas cuestiones –la de la modernización de la administración tributaria, y su relación con la política tributaria– en la historia reciente de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, desarrollo los siguientes argumentos: la política tributaria ha estado fuertemente condicionada por los altibajos y tensiones en la relación que la Provincia de Buenos Aires ha mantenido históricamente con la Nación; en ese escenario, y a partir de la recuperación de la democracia en 1983, es posible identificar una primera etapa de estabilidad en los objetivos y supuestos de la política comprendida entre 1987 y 2003, no obstante las dos crisis que la jalonan, seguida de otra que, en el marco de un ciclo económico expansivo y las fuertes limitaciones en la discusión en torno al reparto de los recursos entre Nación y las provincias, buscó introducir innovaciones tanto en el menú de impuestos como en la modalidad de su administración. En ambas etapas política y administración tributaria se

entrelazan de manera estrecha en la construcción de capacidades estatales y, en definitiva, la legitimación del estado provincial, en un contexto caracterizado por la doble condición de fortaleza y vulnerabilidad que la Provincia de Buenos Aires tendió a acentuar.

En la primera sección realizo una presentación general del desarrollo de la política tributaria sobre la base de los propósitos comunicados en diversos documentos oficiales y de la trayectoria de la recaudación en el período desde el año 1983. La segunda sección está destinada a discutir los principales cuellos de botella que experimentó la gestión provincial en el área de los ingresos públicos, desde la perspectiva de los actores estatales provinciales –y sobre todo los miembros de los elencos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. En la tercera sección reconstruyo el proceso que condujo a la creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta las discusiones y alternativas barajadas, y los apoyos y resistencias movilizados en el conjunto de los actores –estatales y sociales- involucrados. El trabajo cierra con unas breves conclusiones y una discusión sobre los cambios y continuidades que esta agencia de nuevo tipo supuso en la administración provincial bonaerense, y las capacidades estatales que contribuyó a desarrollar para la legitimación del accionar del estado provincial.

## **POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: UNA BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

El período analizado es quizás el más crítico de la historia contemporánea nacional: antecedido por la trágica dictadura militar de 1976-1983, que supuso un profundo quiebre en la vida del país y el inicio de la reestructuración del modo de acumulación económica, tiene en su centro las extraordinarias, vertiginosas y radicales transformaciones desarrolladas en la década de 1990, que implicaron la consumación de la reestructuración anteriormente aludida, y el consecuente cambio en los principios de la organización social. Existe abundante literatura al respecto, y no es éste el lugar para dar cuenta de ella. Baste señalar que el período contiene dos jalones o coyunturas críticas que marcaron a fuego la trayectoria del país: la crisis hiperinflacionaria de 1989 y la crisis de 2001. Vistos desde el presente, estos momentos “bisagra” pueden ser interpretados como hitos que determinaron movimientos pendulares de desregulación y regulación de la vida social que tuvieron al estado en el centro de la escena.

Como ocurre en todo proceso histórico, las transformaciones operadas alcanzaron de manera dispar a las diversas esferas de la vida social, desataron procesos no previstos, y su magnitud

y espectacularidad tendieron a opacar la persistencia de zonas e instancias organizadas en torno a reglas y prácticas diferentes a las impulsadas. Ritmos y escalas disímiles en el desarrollo y alcance de estos procesos constituyen, en fin, una nota distintiva que los estudios de carácter más global por lo general descuidan. En este sentido, los espacios provinciales condensan de manera particular la heterogeneidad temporal y espacial de las transformaciones, dando lugar a configuraciones híbridas de alta complejidad que desafían cualquier aproximación simplista a su análisis.

Hecha esta breve introducción, en este apartado realizo una presentación general de la cuestión tributaria en la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta los propósitos comunicados en diversos documentos oficiales y la trayectoria de la recaudación en el período 1983-2011.<sup>1</sup>

Desde la recuperación democrática el peronismo logró conquistar y conservar el poder en la Provincia de Buenos Aires a partir de 1987, convirtiéndola en un bastión poderoso y prácticamente inexpugnable de su fuerza política. Las gobernaciones de Antonio Cafiero (1987-1991), Eduardo Duhalde (1991-1995 y 1995-1999), Carlos Ruckauf/Felipe Solá (1999-2003), Felipe Solá (2003-2007) y Daniel Scioli (2007-2011, y 2011 a la actualidad), marcaron el pulso tanto de la política provincial como de la nacional, dado el peso socioeconómico y electoral de la Provincia de Buenos Aires y sus posicionamientos en las diversas coyunturas críticas que caracterizaron al período bajo consideración. Más allá de las luchas internas y de las proyectadas en la escena nacional de la principal fuerza política provincial, algunos de cuyos aspectos están reseñados en Ollier (2010), así como de las transformaciones experimentadas en sus formas de hacer política, fuertemente signadas por la construcción territorial del poder (Levitsky 2005; Frederic s/f; Frederic y Masson s/f), esta continuidad en la gestión supondría, en principio, un importante reaseguro para el desarrollo de las políticas provinciales, y en consecuencia, la progresiva consistencia y eventual capacidad para el logro de los objetivos perseguidos a través de las mismas.

En este marco, la política tributaria en particular se presta como ningún otro campo de la acción gubernamental para un análisis sustentado en las herramientas provistas por el institucionalismo histórico y el institucionalismo de origen sociológico. Una vez configurada la trama institucional así como cierto balance de poder entre los principales actores que

---

<sup>1</sup> Las fuentes consultadas son documentos oficiales –memorias del Ministerio de Economía (discontinuadas lamentablemente a partir de 1992), las *Noticias de Economía*, los *Cuadernos de Economía*, las leyes impositivas-, que se citan al final del trabajo.

intervienen en su definición y desarrollo, resulta difícil innovar en senderos alternativos. Sólo en situaciones coyunturales críticas –y la experiencia histórica nacional así lo ha puesto de relieve- se producen condiciones para la introducción de instrumentos de la política que suponen innovaciones institucionales y/u organizacionales.<sup>2</sup> En todo caso, y siguiendo a Majone (1999) y Sabatier (1991), la política tributaria constituye un adecuado ejemplo de aquellos programas de acción gubernamental sustentados en un conjunto de principios, supuestos y estándares que logran permanencia y estabilidad en el tiempo, y a lo sumo se registran variaciones en los márgenes sin afectar el “núcleo duro” que organiza las intervenciones.

Si a estas características se agregan las que parecen predominar en la administración pública de la Provincia de Buenos Aires –la persistencia de prácticas y modos, instituciones y organizaciones que, más allá del contexto histórico de surgimiento, modelan fuertemente la trayectoria y los márgenes de acción de las políticas provinciales en general-, se obtiene una primera aproximación del funcionamiento y evolución histórica del sistema tributario provincial: una importante estabilidad institucional y organizacional aun en condiciones de contexto críticas como las que caracterizaron al período considerado.

Desde mediados de la década de 1980 en adelante, el equipo del Ministerio de Economía de la Provincia –que se caracterizó por su permanencia al frente de dicha cartera- concentró progresivamente sus preocupaciones en torno a la cuestión fiscal en sentido amplio, y el problema particular de la capacidad extractiva provincial *vis à vis* el reparto de las potestades tributarias con el nivel central y la posición de la Provincia de Buenos Aires en el esquema general tanto antes como después de la sanción de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos en 1988; y construyó una visión sobre los problemas ligados con la cuestión fiscal y la manera de encararlos, acompañada de una perspectiva más general sobre las funciones del estado y la necesidad de racionalización de sus intervenciones.

Al calor de la crisis hiperinflacionaria de 1989 y a caballo del recambio del liderazgo político provincial como consecuencia del triunfo de Eduardo Duhalde en las elecciones de 1991, el equipo económico formuló los lineamientos programáticos que orientarían no sólo las intervenciones en materia fiscal sino la concepción más general del papel del estado provincial. Tres “cuestiones de carácter estructural” componían el escenario en el que la

---

<sup>2</sup> Como ha sido la crisis de 1930, que sentó las condiciones políticas e institucionales para la creación del impuesto a los réditos, y la organización de la Dirección General correspondiente, antecedente de la Dirección General Impositiva creada en 1947.

Provincia, desde su punto de vista, debía delinear sus estrategias: a) las restricciones en la adopción de instrumentos de política como consecuencia del condicionamiento que el rumbo fijado por la Nación imponía; b) el problema de la coparticipación, expresado en la discriminación en el reparto de que era objeto la provincia no obstante su mayor capacidad contributiva, el esfuerzo recaudatorio propio y su reducido gasto público per capita;<sup>3</sup> y c) el agotamiento de los mecanismos para afrontar la crisis en el contexto del cuadro recesivo, y la necesidad de profundizar la reforma del estado (Memoria 1990-1991, 2-4). Sobre esa base, se definían los ejes básicos para la orientación de las políticas y programas de acción en los que la cuestión tributaria ocupaba un primer plano, construyéndose una respuesta política a la misma que descansó en la decisión de mantener la presión tributaria legal, y que colocó el énfasis en el mejoramiento en la percepción de tributos así como en su distribución más equitativa.

Tanto el reconocimiento de los rasgos estructurales que condicionaban la situación provincial –particularmente el referido a la “discriminación fiscal” ligado con los arreglos político-institucionales de la coparticipación federal de impuestos- como los ejes y los programas de acción asociados con los mismos se mantendrían con ligeras variantes a lo largo del período considerado, por lo que pueden considerarse los principales organizadores tanto del discurso general del estado provincial bonaerense como de las estrategias de intervención pública.<sup>4</sup>

La Dirección Provincial de Política Tributaria dentro de la Subsecretaría de Finanzas y luego de Política y Coordinación Fiscal, y la Dirección Provincial de Rentas dentro de la Subsecretaría de Hacienda y luego de Ingresos Públicos, eran los organismos directamente involucrados en la definición de la política y su ejecución.<sup>5</sup> Más allá de los diversos intentos de modernización –particularmente en lo concerniente a la administración tributaria-, las prácticas y procesos de trabajo se caracterizaban por el fuerte arraigo de una cultura organizacional construida desde la creación de estas estructuras –piénsese que algunas de ellas son decimonónicas-, que sólo comenzó a experimentar transformaciones –lentas y

---

<sup>3</sup> Como es sabido, en el año 1988 se sancionó la Ley 23.548, de Coparticipación Federal de Impuestos. Como consecuencia de ello la Provincia de Buenos Aires logró elevar su participación al 22 por ciento, lo que sin embargo estaba por debajo de la participación que, desde perspectiva del equipo ministerial, correspondía a la Provincia.

<sup>4</sup> El mantenimiento de los ejes de la política puede corroborarse tanto en las páginas de las *Noticias de Economía*, publicación bimestral publicada con algunos altibajos a lo largo del período, como en los discursos de apertura de las sesiones ordinarias de la legislatura provincial que los sucesivos gobernadores pronunciaron.

<sup>5</sup> Como se explica más adelante, en 1996 se produce una importante redefinición organizativa del Ministerio, cuyas líneas maestras perdurarían prácticamente hasta 2011. A su turno, las Direcciones Provinciales de Catastro Territorial y de Registro de la Propiedad –también en la órbita de Ingresos Públicos-, completaban el esquema organizativo asociado con la función de administración de la recaudación.

costosas- en el nuevo milenio, alcanzando una institucionalización decisiva con la creación de Arba a fines de 2007.

El menú de impuestos bajo órbita provincial –ingresos brutos, inmobiliario, sellos y automotores, más otros de menor envergadura- se sostuvo a lo largo de todo el período considerado; en consonancia con la tendencia nacional, esta estructura tributaria se volvió cada vez más regresiva, a pesar de los intentos por parte de la conducción económica provincial de favorecer una mayor equidad contributiva: los impuestos indirectos –y dentro de ellos el gravamen sobre los ingresos brutos (IIBB)- adquirieron cada vez mayor relevancia en detrimento de los directos –particularmente el inmobiliario urbano y rural-.

Si bien la mayoría de quienes se hallan involucrados en la cuestión tributaria concuerdan en establecer una distinción conceptual entre política y administración tributaria, también es cierto que las más de las veces resulta difícil trazar una frontera estricta entre ambas instancias o momentos de la política considerada en conjunto. En rigor, y a la luz de los desarrollos más recientes en el campo de las políticas públicas, la interpenetración es tal que las pretensiones de una estricta delimitación oscurecen la comprensión misma de los procesos. Sin embargo, tanto el grueso de los elencos ministeriales –y sus dirigentes a la cabeza- como una cantidad considerable de analistas y estudiosos persisten en la distinción. En lo que concierne a este trabajo, resulta relevante considerar tanto la dinámica de los procesos como las reflexiones que los mismos despiertan en los actores que los protagonizan, y las representaciones que de ellos se hacen. Desde esta perspectiva, y a riesgo de reproducir de manera mecánica estas distinciones, en el cuadro que figura al final se consignan las principales medidas que por lo general se asocian con la política y la administración tributaria, respectivamente, y que fueron desarrolladas entre los años 1983 y 2011. Se trata de una serie de tiempo suficientemente prolongada que permite analizar tanto las continuidades como los cambios en la política y administración tributaria provincial. Asimismo, la evolución de la presión fiscal efectiva –entendida como el peso que los tributos provinciales han tenido en el producto bruto geográfico provincial- constituye un adecuado “telón de fondo” para apreciar las principales tendencias que caracterizaron al período considerado.

A partir de ello, y dejando fuera del análisis los primeros cuatro años de la gestión radical –que podrían ser caracterizados como de transición- desde el punto de vista de la política tributaria distingo dos grandes períodos: el comprendido entre 1987 y 2001, jalonado por las crisis de 1989 y de 2001, y caracterizado por la adecuación a los lineamientos derivados de la suscripción del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (agosto 1993) y

la redefinición de la carga tributaria en el interior de los impuestos provinciales, manteniendo la presión tributaria legal; y el que arranca en el año 2002, en el que, no obstante mantenerse la premisa de no alteración de la presión tributaria legal, se han venido produciendo innovaciones en los tributos existentes así como la (re)creación de nuevos tributos. Desde el punto de vista de la administración tributaria, en cambio, la creación de Arba, a fines de 2007, constituye un verdadero parteaguas dentro del período considerado. ¿Cuán imbricados han estado ambos fenómenos?; una política tributaria que aparentemente se tornó más agresiva, ¿demandaba una agencia de nuevo tipo para su desarrollo?

Antes de avanzar en el desarrollo de estos interrogantes, conviene ampliar el análisis de los momentos identificados. El primer período estuvo condicionado por las radicales transformaciones operadas en la década de 1990 a partir de la “ventana de oportunidad” que abriera la crisis de 1989, y que en el nivel subnacional tuvieron desarrollos sumamente desiguales; se ha escrito mucho al respecto, y remito entonces a esa literatura que da buena cuenta de estos procesos (Pereyra 2008). Importa señalar aquí que en la época se instaló una idea general vinculada con la función de extracción de recursos que predicó, en consonancia con las orientaciones pro-mercado que predominaron en la mayoría de las políticas públicas desarrolladas, la reducción de su incidencia sobre las empresas, en el supuesto de que ello favorecería la inversión y la competitividad de las actividades productivas. En ese marco, el Pacto Federal de 1993 puso el foco sobre el carácter “distorsivo” de la estructura tributaria –y particularmente del impuesto sobre los ingresos brutos- y persiguió como propósito general depurar el esquema en pos de evitar dobles imposiciones y mejorar la competitividad de la economía argentina; ello condujo a una estrategia escalonada de exención del referido impuesto para la actividad productiva, y la programación de su eliminación y consiguiente reemplazo por otro tributo para el año 1996.

La Provincia de Buenos Aires, al igual que las restantes, se alineó en gran medida a estas premisas. Su equipo de economía, que estuvo al frente de la cartera por espacio de veinte años y estaba liderado e integrado por economistas que además de la solvencia técnica se caracterizaban por su militancia política, no escapó a la fascinación que la convertibilidad y la entronización del mercado con principal asignador de los recursos produjo en la abrumadora mayoría del país, incluyendo tanto a expertos como a profanos. No obstante las críticas que tempranamente despertó este esquema entre sus miembros, el Ministerio de Economía provincial cumplió de manera estricta y puntillosa con los compromisos asumidos al momento de la suscripción del Pacto Federal de 1993 (Pereyra 2012).

En consecuencia, en este primer período la premisa de no elevación de la presión fiscal tributaria que orientó la política tributaria provincial se vio doblemente reforzada tanto por las restricciones que la política nacional colocaba a las alternativas disponibles, como por la concepción local que el equipo de economía elaboró al respecto. Tal como surge del análisis del Cuadro de síntesis sobre la política y la administración tributaria provincial, las sucesivas leyes impositivas aprobadas, así como las medidas adoptadas por fuera de ellas –que por otra parte fueron escasas-, establecieron el mantenimiento de las alícuotas y bases imponibles, o bien su reducción –esto último relacionado con el cumplimiento del Pacto Federal-. Adicionalmente, consagraron cambios en la estructura interna de los impuestos que apuntaron a eliminar componentes inequitativos, y a ajustar las bases de cálculo a los valores de mercado de los bienes objeto de imposición.

No obstante que el Pacto Federal fue sucesivamente postergado hasta ser denunciado por las provincias en el año 2000, las medidas adoptadas en la Provincia de Buenos Aires bajo su influjo –fundamentalmente la exención del impuesto sobre los ingresos brutos para las actividades productivas- se mantuvieron. Es justamente la crisis de 2001 la que abre lugar al segundo período identificado, en el que a partir del año 2002 se va restituyendo gradualmente la gravación a los sectores productivos en Ingresos Brutos, al tiempo que se disponen medidas e innovaciones que tienen como efecto el incremento de la presión tributaria en un contexto de recuperación y expansión de la economía. Remito nuevamente al Cuadro 1, en el que se puede apreciar con suficiente nitidez este cambio de la tendencia, que además de la eliminación de pasadas exenciones, se expresa en el aumento de alícuotas para sectores específicos de actividad en el impuesto sobre los ingresos brutos (al tiempo que se redujo en otros), los sucesivos intentos de aplicación de los resultados de revalúo fiscal al impuesto inmobiliario rural y urbano, la creación del denominado “impuesto a la riqueza” y la restitución del impuesto a la transmisión gratuita de bienes. Lo que también puede apreciarse es que estas modificaciones en la política tributaria provincial experimentaron no pocas contramarchas como consecuencia de la oposición y el conflicto que provocaron entre los contribuyentes, particularmente los que fueron identificados genéricamente como el “campo”, quienes por otra parte cobraron un fuerte protagonismo en el año 2008 a raíz del intento de implantación de retenciones móviles en el nivel nacional.

La evolución de la presión fiscal, tal como surge del Cuadro 2, pone de relieve su relativa estabilidad en la década de 1980, y su gradual aumento a lo largo de las décadas siguientes, que se torna más pronunciado a partir del año 2008. Si se tiene en cuenta que la misma



expresa la relación entre la recaudación efectiva y la renta provincial, y que su valor está condicionado tanto por el comportamiento de la presión tributaria legal como por el grado de evasión global (a mayor evasión menor presión fiscal), se sigue de ello la importancia que adquiere el trabajo de la administración tributaria cuando –como ya lo he señalado- uno de los ejes de la política tributaria es la no alteración de la presión tributaria legal. Pero conviene tener presente la dificultad, reconocida por el grueso de los expertos, para deslindar su incidencia en la recaudación de la que tienen otros factores, y fundamentalmente el comportamiento del ciclo económico. En todo caso, los elencos del Ministerio de Economía buscaron establecer, a lo largo del período considerado y a través de la revista bimestral *Noticias de Economía*, el lugar que el mejoramiento de la administración tributaria –y particularmente la lucha contra la evasión- tuvo en el desempeño de la recaudación provincial, y mostraron prudencia en la explicación: el comportamiento del ciclo económico así como las medidas de política tributaria componían recurrentemente los factores que, junto con el mejoramiento en la administración tributaria, daban cuenta del crecimiento en la recaudación. En algunos casos, se llegó a ponderar el peso relativo de cada factor. Sea como fuere, los sucesivos elencos que condujeron la cartera de economía provincial tuvieron como una de sus prioridades centrales la del mejoramiento de la administración tributaria, toda vez que, como fuera señalado al inicio de este apartado, los márgenes para elevar los recursos eran estrechos tanto por el lado de los provenientes de la coparticipación federal de impuestos, como por el de la estructura tributaria provincial.

Es éste el momento indicado para retomar la pregunta por la relación entre política y administración tributaria en la Provincia de Buenos Aires: ¿cuáles han sido sus rasgos más relevantes?; ¿cómo se han condicionado mutuamente ambos términos o componentes?; luego, a la luz de los dos períodos identificados previamente en lo que concierne a la política tributaria ¿en qué medida limitaba sus alcances la administración tributaria?; y por último, ¿qué lugar ocupa la creación y posterior desempeño de Arba en la explicación de los alcances y límites de la política tributaria provincial?

En el siguiente apartado desarrollo un conjunto de argumentos que buscan encaminar algo parecido a una respuesta a tales problemas.

## **EL ÁREA DE INGRESOS PÚBLICOS DENTRO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: UN “MUNDO ANCHO Y AJENO”**

En este apartado realizo una caracterización del área encargada de la gestión y administración de los ingresos públicos dentro del Ministerio de Economía, que se basa en la consulta y análisis de fuentes escritas y entrevistas a un importante número de referentes de dicho ministerio –ministros, subsecretarios y directores-. Si bien el trabajo de recopilación y análisis no está aún concluido, la masa de información ya acumulada permite avanzar en este propósito.

En primer lugar, cabe consignar que al inicio del período considerado los ingresos públicos provinciales estaban a cargo de la Subsecretaría de Hacienda, que junto con la Subsecretaría de Finanzas y del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal constituía la estructura organizativa del Ministerio de Economía.<sup>6</sup> A mediados de la década de 1990 se produjeron modificaciones significativas que expresaron una suerte de maduración del trabajo de este Ministerio: por el decreto 1040/96 fue creada la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal, que absorbió el Programa anteriormente referido y concentró la función de diseño de la política tributaria y las relaciones fiscales con los municipios. La Subsecretaría de Hacienda pasó a denominarse Secretaría de Ingresos Públicos,<sup>7</sup> y Finanzas conservó, a excepción de la política tributaria, las funciones que venía desarrollando.

Esta estructura se sostuvo con variaciones internas hasta fines del año 2007, en que se creó la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (Arba), que implicó el desprendimiento de las oficinas de Rentas y Catastro –y con ellas del grueso de los agentes que trabajaban en el Ministerio-; luego, por el decreto 42/11 se introdujeron importantes modificaciones: la subsecretaría de Ingresos Públicos recuperó su viejo nombre de Hacienda, en tanto que las de Finanzas y Política y Coordinación Fiscal se refuncionalizaron bajo dos nuevas denominaciones: Coordinación Económica y Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales. La breve referencia a estas modificaciones permite apreciar una importante estabilidad en las estructuras y funciones. De hecho, la creación de Arba –cuestión que abordaré en el apartado siguiente- constituyó el episodio más relevante desde este punto de vista.

---

<sup>6</sup> Durante la gestión radical, y en consonancia con una concepción que sería redefinida desde mediados de la década de 1980 en adelante, el Ministerio de Economía incluía las Subsecretarías de Planeamiento y Desarrollo, y de Industria y Comercio. A partir de las gestiones justicialistas, la creación del Ministerio de la Producción más otras reorganizaciones condujo a la especialización del Ministerio de Economía en la función de las finanzas públicas.

<sup>7</sup> Esta Secretaría retorna hacia el fin de la misma década al rango original de Subsecretaría (Decreto 35/99).

En segundo lugar, desde que el PJ tomó las riendas de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Economía se destacó por un rasgo único en comparación tanto con otras carteras de la administración pública provincial como con sus pares provinciales e incluso el nivel nacional: los cuadros altos y medios que integraron y condujeron las diferentes áreas de trabajo eran en su abrumadora mayoría economistas que, además de contar con solvencia técnica, tenían militancia o pertenencia político-partidaria, permanecieron al frente del Ministerio por espacio de 20 años, y construyeron un sentido de pertenencia, perspectivas y formas compartidas de abordar las cuestiones tales que permiten calificarlos como equipo. En efecto, entre 1987 y 2007, los elencos de este Ministerio, liderados por quienes sucesivamente ocuparon el máximo cargo de la cartera –Jorge Remes Lenicov (1989-1997), Jorge Sarghini (1997-2003) y Gerardo Otero (hasta marzo de 2007)- mostraron una inusual solidez y estabilidad, lo que permitió sostener la unidad y coherencia de las acciones. Sin embargo, este equipo que funcionó de manera tan solvente en los diversos frentes, tuvo un flanco débil que a lo largo de esos 20 años se volvió recurrente y ostensible: la continuidad observable en algunas áreas de la gestión -especialmente en la Subsecretaría de Finanzas- o en la rotación entre posiciones contrasta con la situación del área vinculada con los ingresos públicos, que no sólo experimentó recambios sucesivos, sino que incorporó figuras que, en principio, no pertenecían al “núcleo duro” del equipo. En efecto, tanto Ricardo Cossio como Saúl Bouer y Santiago Montoya, quienes estuvieron al frente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos en 1995-1998, 2001 y 1999-2007, respectivamente, constituían figuras cuya trayectoria pública estaba ligada directa e indirectamente al menemismo en el nivel nacional.<sup>8</sup>

En contraposición con el panorama anteriormente descrito, al inicio de la gestión de Scioli se verificó un importante recambio en las filas de este Ministerio, como consecuencia de lo que perdió cierta consistencia y el prestigio que lo había caracterizado en el período anterior. Al frente de la cartera se sucedieron figuras cuyas trayectorias estaban construidas en base a relaciones personales con el gobernador –como es el caso de Perelmiter (2007-2009)-, o a partir de una inserción diversificada en las estructuras de gestión nacional y provincial que no se circunscribió únicamente al Ministerio de Economía provincial –como son los casos de Arlía (2009-2011) y Batakis (desde 2011)-. Llamativamente, la única figura relevante que

---

<sup>8</sup> Ricardo Cossio estuvo al frente de la Dirección General Impositiva en la primera mitad de la década de 1990, y su salida de la Subsecretaría de Ingresos Públicos en 1998 estuvo ligada a su procesamiento por la contratación directa de servicios informáticos de IBM durante su gestión en el organismo recaudador nacional. Saúl Bouer fue intendente de la ciudad de Buenos Aires en los años 1991 y 1992, presidente de la ANSES en 1998, y era considerado parte del menemismo. Por último, Santiago Montoya forjó su trayectoria en la Fundación Mediterránea, liderada por Domingo Cavallo.

sobrevivió en este verdadero quiebre en la formación de los equipos del Ministerio fue el Subsecretario de Ingresos Públicos, Santiago Montoya, quien logró convencer al flamante gobernador de la conveniencia de crear un organismo autárquico para administrar la recaudación, al punto que la ley correspondiente fue promulgada en forma inmediata, y la nueva agencia se puso en marcha al año siguiente. Pero Montoya tendría, al año siguiente, una salida “intempestiva” –tal como fuera calificada su renuncia de abril de 2009 por la prensa-, provocando el reacomodamiento de los integrantes del Ministerio de Economía (Perelmiter lo reemplazó al frente de la Agencia, ocupando su lugar Arlía).

La accidentada trayectoria del área de los ingresos públicos pone de relieve el carácter crítico que la misma revestía, y las dificultades que el equipo de economía provincial encontró invariablemente para garantizar su adecuada gestión. Esas dificultades parecieron encontrar un principio de solución a partir de la designación de Santiago Montoya. ¿Qué factores permiten explicar esta situación?

A la luz de los testimonios recogidos, es posible identificar dos órdenes de factores intervinientes y, como se podrá apreciar, considerablemente entrelazados: por un lado, los que englobo bajo el concepto de “trama institucional” (Belmartino s/f),<sup>9</sup> que comprende el conjunto de relaciones entre actores estatales y no estatales que intervienen de manera directa e indirecta en la administración tributaria, así como los códigos compartidos que las explican y dotan de sentido para esos mismos actores, muchos de ellos de carácter tácito. Por el otro, los ligados con las trayectorias y saberes involucrados en la configuración de perspectivas, sentidos y principios de organización de las acciones de los actores estatales. Este segundo conjunto se inscribe sin lugar a dudas dentro del primero, pero considero relevante tratarlo en un plano de relativa igualdad, porque refiere de manera específica a los actores estatales, y permite en consecuencia construir adecuadamente, desde mi perspectiva, el orden causal de la argumentación.

El corazón de la administración tributaria provincial es la oficina de rentas, secundada por el registro de la propiedad y el catastro; este triángulo ha generado históricamente, en cada espacio provincial, una trama considerablemente estable de actores estatales y no estatales que comparten –independientemente del acuerdo al respecto- un “saber hacer” sobre la tributación

---

<sup>9</sup> Belmartino utiliza el concepto para aludir a contextos político-institucionales amplios, de carácter epocal; aquí me tomo la licencia de emplearlo para un campo mucho más acotado, porque creo que es preferible a otros como “red de asuntos” o “corriente de política” para ilustrar el carácter más cerrado de las relaciones existentes y el sentido que los actores les otorgan. Asimismo, en la conceptualización tengo en cuenta los aportes tanto del institucionalismo histórico del que Belmartino abreva, como del organizativo (Di Maggio y Powell 1999).

que incluye tanto los aspectos formales y legales como los informales y los que bordean o caen por fuera de lo legal, los cuales configuran una suerte de coto cerrado al que los “profanos” difícilmente tienen acceso. Si hay un campo en el que coexisten de manera inevitable estas dos caras de la moneda, y con un grado de aceptación y/o tolerancia social bastante elevado, es el tributario: el doble estándar constituye una nota distintiva que involucra por igual a actores estatales y no estatales, pudiéndose encontrar defensores de una y otra postura, e incluso de ambas a la vez.

En todo caso, en la Provincia de Buenos Aires esta cultura tributaria permisiva anida, por otra parte, en organizaciones técnico-administrativas más que centenarias que tienen inscriptas de manera indeleble las marcas de la historia; una vez más, éstas que son notas compartidas por el grueso de las instituciones estatales provinciales, cobran una inusitada intensidad en el caso de las rentas bonaerenses. Los rasgos de esta cultura organizacional, y los actores que integran la trama institucional que le da vida, son bastante conocidos y están instalados en el sentido común: el de la administración tributaria y sus aledaños –el registro de la propiedad y el catastro- es un mundo de contadores, abogados, escribanos, ingenieros y agrimensores –tales los perfiles profesionales involucrados- sobre una base de empleados administrativos que son los pilares del movimiento de las oficinas. Unas burocracias sumamente estratificadas que, en virtud del saber especializado que controlan, cultivan vínculos estrechos con sus “pares” externos, nucleados en asociaciones de peso significativo (colegio de escribanos, consejo profesional y colegio de agrimensura, consjo profesional de ciencias económicas, etc.), y a la vez se configuran como un “medio aparte” respecto del resto de las oficinas del Ministerio de Economía, y de la administración pública provincial en general.

Esta trama formaba un “mundo ancho y ajeno” ..., fundamentalmente para la dirección del Ministerio de Economía y su “plana mayor”, integrada como ya he señalado por economistas militantes que construyeron su lugar en la estratégica Subsecretaría de Finanzas y luego en la de Política y Coordinación Fiscal. En efecto, nada podía ser más ajeno a estos economistas que habían llegado al Ministerio para “hacer lo que habían soñado siempre hacer” –como expresó con cierto tono de épica militante uno de sus integrantes-, que el árido y poco glamoroso mundo de la administración tributaria, cuyos códigos y lenguaje estaban ciertamente en las antípodas de la formación macro para el desarrollo y el lugar de las finanzas en esa ecuación que habían construido desde las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata –donde había estudiado la abrumadora mayoría de ellos-, pero fundamentalmente en la escuela de formación que era la propia

gestión ministerial. Como lo señaló de manera elocuente el único integrante del equipo cuya profesión era contador, cobrar constituye la tarea más desagradable y los economistas parecían no contar con capacidades para ello. Al contrario, y según otro integrante del equipo, “creíamos que teniendo la Subsecretaría de Finanzas manejábamos el Ministerio y ... no, no se puede ...”.

Hubo dos oportunidades en que el equipo de economía provincial intentó abordar la administración tributaria colocando a referentes propios –cuando Juan Picasso, Eduardo Cerimedo y Sergio Bugallo ocuparon la Subsecretaría de Hacienda/Ingresos Públicos en 1995 los dos primeros y 1998-2001 el tercero-, y quienes protagonizaron esas dos experiencias tienen un recuerdo amargo y negativo de las mismas,<sup>10</sup> que expresa en líneas generales frustración e impotencia como consecuencia de las dificultades para llevar adelante los objetivos de mejoramiento del trabajo en estas oficinas.

No obstante ello, como puede apreciarse a partir del análisis del Cuadro 1, y como lo sostuvo quien fue Ministro de Economía entre 1989 y 1997, Jorge Remes Lenicov, “no dejamos de hacer nada”: desde las consabidas medidas de facilitación del cumplimiento por medio de planes de pago y moratorias, hasta operativos de control, intentos de revalúo fiscal, incorporación de herramientas informáticas, redefinición de estructuras operativas ... En fin, el listado es bastante preciso y reiterativo, y denota una modalidad de administración tributaria en términos de “percepción del riesgo” que perduraría hasta la gestión de Santiago Montoya al frente de Arba.

Todo esto que no “dejamos de hacer” parecía, sin embargo, recordar una y otra vez la distancia entre economistas que diseñaban la política tributaria y contadores y abogados encargados de su ejecución. Aquí se ponía en juego una frontera no sólo conceptual sino fundamentalmente práctica. La vieja dicotomía entre política y administración cobra entonces en la cuestión tributaria provincial una fuerza y actualidad significativa y perdurable.

La designación de Santiago Montoya al frente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos en octubre de 2001, luego del breve y problemático paso de otra figura externa, Saúl Bouer, por ese puesto, pareció un inicio de solución. Formado en la Universidad Nacional de Córdoba como contador, había hecho sus armas en el campo tributario como consultor, y tenía un equipo organizado para desembarcar en la AFIP en el mismo año 2001, pero esa posibilidad

---

<sup>10</sup> Lamentablemente algunas de los referentes centrales en esta experiencia ya no están, como es el caso de Sergio Bugallo y Horacio Larcamón. Lo cierto es que la primera oportunidad duró muy poco, debido a la designación de Ricardo Cossio en circunstancias que no he podido esclarecer aún.

que se vio frustrada, abriéndose en su reemplazo la de la Subsecretaría de Ingresos Públicos. Su designación coincidió con el despliegue de la crisis de 2001, y el comienzo de la recuperación y posterior desarrollo de un ciclo de expansión de la economía. Pero si ese contexto podía suponer unas condiciones más amables para la ingrata tarea de recaudar, cierto es que la percepción generalizada en el equipo de economía provincial pasaba por las recurrentes dificultades que había experimentado para acometerla con cuadros propios, y el consiguiente alivio que la llegada de Montoya con un equipo propio significaba. El análisis de algunos aspectos de esta última experiencia se desarrolla en el siguiente apartado.

### **HACIA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE RECAUDACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES –ARBA-**

Como es ampliamente conocido y ha sido profusamente estudiado, la reforma del estado que se desarrolló en la Argentina así como en otros países tanto periféricos como centrales desde la década de 1990, ha estado fuertemente asociada con la modernización tecnológica, y ésta con la informatización de los procesos de trabajo estatal. No obstante las limitaciones que una perspectiva tan circunscripta como ésta presentaba –y presenta- para entender la dinámica del trabajo estatal y encarar alternativas para su mejoramiento, y los esfuerzos para ampliarla y/o enriquecerla, la concepción y práctica de la reforma tendió a desarrollarse dentro de esos estrechos términos. Esta afirmación se vuelve aun más pertinente cuando hablamos de los procesos de reforma de los estados provinciales (Pereyra 2008).

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, y tal como surge de los testimonios recogidos y la documentación consultada, los intentos de reforma del estado provincial fueron recurrentes desde la década de 1990, en que recibieron un considerable impulso desde el nivel nacional facilitado por la afluencia de financiamiento internacional, ya fuera bajo la modalidad de programas que tuvieron como propósito declarado la reforma de los estados provinciales –como el Programa de Desarrollo Provincial, financiado por el BIRF y el BID, más conocido como Provincias I y II-, o por medio de préstamos directos a la Provincia –como el otorgado por el BID en la segunda mitad de la década de 1990-. Sin embargo, y como ocurriera en muchas provincias, todo pareciera indicar que los proyectos desarrollados no alcanzaron los objetivos perseguidos, toda vez que tendieron a concentrarse en la provisión de equipamiento y obra física, dejando prácticamente inabordados los procesos de trabajo. Al respecto, resulta altamente significativo que prácticamente ningún entrevistado pudiera recordar algún efecto de estos proyectos, y que, lo que es más importante, uno de los más

decididos impulsores de la reforma del estado y que fuera Ministro de Economía entre 1989 y 1997, Jorge Remes Lenicov, haya reconocido con amargura que éste había sido sin duda la mayor desilusión en su paso por la gestión provincial.

Esta primera aproximación desencantada y negativa demanda, de todas maneras, algunos señalamientos. En primer lugar, y más allá de la superficialidad que caracterizó a la concepción de reforma predominante, debe tenerse en cuenta la complejidad de los procesos involucrados, toda vez que apuntaban a conmovir estructuras que no me canso de caracterizar como más que centenarias y, por esa misma razón, con grados de cristalización organizacional e institucional muy pronunciados; los tiempos involucrados son, por lo general, unos mayores que los programados en la mayoría de los proyectos de intervención que, por otra parte, suelen ser formulados sin tener en cuenta las especificidades de las oficinas que tienen como propósito mejorar. En segundo lugar, la innovación tecnológica asociada con la informatización de puestos y procesos de trabajo, aun cuando haya sido practicada de manera mecánica y con estrategias de capacitación del personal que invariablemente se han mostrado insuficientes o incompletas, ha incidido positivamente en la gran mayoría de los ámbitos en los que fue introducida, significando una verdadera “primera revolución industrial” en el sector público cuyo alcance sólo ha sido posible apreciar, una vez más, con el transcurso del tiempo más allá de los horizontes temporales de los proyectos propiamente dichos.

Lo dicho anteriormente es especialmente importante para comprender la trayectoria reciente de la administración tributaria de la Provincia de Buenos Aires, cuyas oficinas fueron las primeras en experimentar estos procesos de modernización. Como señalé en el apartado anterior, los mismos se fueron sucediendo desde mediados de la década de 1980 en adelante, y tuvieron suerte dispar. Pero lo cierto es que la experiencia de la Provincia de Buenos Aires permite dimensionar de manera adecuada la relevancia de la innovación tecnológica entendida en sentido estrecho, y el lugar que ocupa en un proceso de modernización estatal concebido en términos más amplios.

Al momento de su designación en octubre de 2001, Montoya desembarcó en la Subsecretaría de Ingresos Públicos en un contexto de relativa hostilidad y desconfianza: si todo nuevo miembro despierta suspicacias y recelos por el solo hecho de tener esa característica, esas reacciones eran más fundadas aun en este caso, por tratarse nada menos que de alguien proveniente del riñón de Domingo Cavallo y la Fundación Mediterránea. Según el mismo Montoya recordó, era consciente de que llegaba a un ministerio que gozaba de reconocimiento y prestigio construidos sobre bases y trayectorias distintas a la suya; las



eventuales diferencias políticas o de visión general fueron saldadas en términos puramente profesionales: “ellos eran un equipo profesional con códigos, códigos de caballeros con los cuales se puede trabajar; me refiero a Sarghini y a Otero” (Montoya, entrevista 22 julio 2013).

En ese marco, Montoya y unos tres o cuatro profesionales que venían trabajando con él realizaron un diagnóstico lapidario de la situación de las oficinas vinculadas con la administración tributaria, que en gran medida ponía en cuestión al propio equipo económico que desde hacía poco más de 10 años tenía las riendas del Ministerio: “La peor administración tributaria del país, solamente Formosa tenía un desempeño tan malo como el de Buenos Aires” (Montoya, julio 2013).<sup>11</sup>

Rápidamente elaboró una serie de medidas que tuvieron llegada directa al entonces gobernador Ruckauf, y comenzó a impulsar un estilo de gestión directo y agresivo que le imprimiría de ahí en más un sello distintivo, y le depararía defensores y detractores por igual, tanto dentro como fuera del ministerio. Las críticas condiciones funcionaban como una verdadera “ventana de oportunidad” para promover cambios en la gestión, que por otra parte contaron con el respaldo del equipo económico y las autoridades provinciales. El impacto inmediato de la primera medida propuesta –la retención de IIBB de las cuentas bancarias- dio visibilidad a la nueva gestión, respiro a las arcas, y legitimidad para avanzar en un plan estratégico de mayor aliento elaborado en el medio de la crisis, y controlar paulatinamente las oficinas por medio de la colocación a su frente de miembros de su equipo, y la cooptación de referentes internos.

De esta manera, en consonancia con el cambio en la política tributaria que ya he analizado en el apartado anterior, la administración tributaria logró una creciente visibilización a partir de una estrategia mediática expresamente ideada por su principal figura para favorecer el plan de fiscalización y penalización del incumplimiento de los contribuyentes. En ese “show mediático” Montoya oficiaba como una suerte de “Robin Hood” que propvocaba la condena social de los evasores, y ganaba la legitimidad de la Dirección Provincial de rentas directamente a su cargo.

La espectacularidad de las medidas y el carácter “hostil” de las campañas desarrolladas corría en paralelo con la modernización de los servicios al contribuyente que supusieron un fuerte impulso a la informatización de la Dirección Provincial de Rentas: la introducción del pago

---

<sup>11</sup> La presentación de este diagnóstico ante las máximas autoridades provinciales parece haber provocado un comentario desafortunado por parte del gobernador Felipe Solá, que provocó la renuncia del entonces Ministro de Economía, Jorge Sarghini. Según contó Montoya en la entrevista, en los pasillos del ministerio le achacaban este desenlace.

por débito bancario, cajero automático e Internet; los pagos telefónicos con tarjetas de crédito; la recepción de declaraciones juradas de IIBB y pagos electrónicos por Internet, y de pagos tradicionales a través de planes de pago “sin trámite”; la intervención de los contribuyentes en la definición de planes de pago (planes “parciales con espera” y planes “a medida”) (*Noticias de Economía* 72).

Desde el inicio Montoya, en el marco de las iniciativas para la reforma del estado, propuso la creación de una agencia de recaudación, en agosto de 2002. Pero la idea habría de esperar para madurar y lograr abrirse camino: necesidad de institucionalización: “estas áreas se crearon por un decreto de un gobernador ... hace 180 años; no es fácil cambiar una cosa de 180 años”. Tampoco era fácil para el equipo económico, más allá de la ajenidad que le significaba el área de recaudación, procesar una autonomía semejante que experimentaba como pérdida de poder.

En todo caso, la oportunidad se presentaría, como ya fuera señalado, al momento de la finalización de la gestión de Felipe Solá y el inicio de la de Daniel Scioli. La creación de Arba tuvo un fuerte efecto simbólico para el nuevo gobierno, y en realidad no hacía más que institucionalizar y favorecer la consolidación de las transformaciones que se venían produciendo desde el año 2002. En este sentido, y desde la perspectiva de su principal mentor, expresaba –y coronaba- el éxito de su gestión.

A partir del año 2008, y ya desde la flamante agencia, las iniciativas continuaron echando mano del recurso mediático, y abriéndose camino de maneras poco prolijas e incluso consideradas anti-constitucionales: el “arbanet”, la utilización del padrón electoral, entre otros, constituyeron formas de lucha contra la evasión inusuales que despertaron el rechazo tanto de los contribuyentes como de algunas corporaciones profesionales. Luego, los intentos de ganar facultades extraordinarias para avanzar directamente sobre las valuaciones de los inmuebles, y generar las figuras del “agente encubierto” y el “informante”, despertaron el rechazo de los legisladores, viéndose frustrada su sanción en el marco de la Ley Impositiva para el año 2009.

En abril de 2009 se produce la renuncia de Montoya, como consecuencia de su negativa a integrar la lista de concejales en San Isidro. Su “intempestiva” salida fue resuelta con la designación al frente de la Agencia de Rafael Perelmiter, quien a su turno es reemplazado por Fernando Arlía al frente del Ministerio de Economía.

La retirada de quien encarnara de manera más nítida el carácter “amenazante” de Arba y el trabajo sobre la “percepción del riesgo” por parte de los contribuyentes, dio lugar al abandono de la estrategia de escrache de morosos y evasores, y la paulatina adopción de una aproximación “amigable” al contribuyente, al estilo de la practicada por la AFIP en el nivel nacional. Este cambio de estrategia parece producirse en un contexto caracterizado por la aceptación que la Agencia había adquirido a poco más de un año de su creación.

La Agencia, conducida por Martín Di Bella desde 2011, produjo la celebración de sus 5 años de existencia con una publicación oficial que documenta las medidas encaradas, y realiza un balance positivo de su actuación.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CITADAS**

Belmartino, Susana (s/f) “Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría”. *historiapolitica.com* – Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX.

Frederic, Sabina (s/f) “El ocaso del ‘villero’ y la profesionalización de los ‘políticos’: sobre el problema moral de la política en el Gran Buenos Aires”. *Etnografías Contemporáneas I* (1): 98-125.

Frederic, Sabina y Laura Masson (s/f) “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires’: representación y profesión política en los ‘90”. Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

DiMaggio, Paul y Walter Powell (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Levitsky, Steven (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires “Memorias 1987-1991”.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires *Noticias de Economía*. Números 1 a 77.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires *Cuadernos de Economía*. Números 1 a 75.

Ollier, María Matilde (2010) *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM Edita.

Majone, Giandomenico (1999) “Programas de investigación y programas de acción, o ¿puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia?”. En Wagner, Peter, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman (comp.) *Ciencias sociales y Estados modernos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pereyra, Elsa (2008) “Política y burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales en la década de 1990. Un análisis desde los Programas Provincias I y II”. Tesis de Maestría. Programa de Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

Pereyra, Elsa (2012) “Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007)”. Jornadas de Sociología de la UNLP “Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales”. La Plata, 5 a 7 de diciembre.

Sabatier, Paul (1991) “Toward Better Theories of the Policy Process”. En *Political Science & Politics* 24, June.

**Cuadro 1: Síntesis de medidas de política y administración tributaria**

Año	Política Tributaria	Administración Tributaria
1984/ 87	Incremento de la coparticipación municipal de impuestos Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI) Ley de Coparticipación Municipal N° 10.559/87	Ley 10.137, Moratoria impositiva Modificación de las estructuras de la Dirección Provincial de Rentas (Decretos 1513 y 7540/84), Catastro Territorial (Decreto 6327/84) (creación Subdirección General de Catastro territorial, y Departamento de Fiscalización Valuatoria, para tareas de auditoría) y Registro de la Propiedad Programa de Actualización y revalúo Catastral Campaña contra la evasión fiscal Plan de la Dirección Provincial de Rentas Ley 10.265, de Regularización Impositiva: flexibilización de la ley 10.137 (presentación espontánea y facilidades de pago)
1988	Ley Impositiva 1988: premisa básica no incrementar a valores constantes los niveles de imposición global. Impuesto inmobiliario: eliminación de los mínimos	Modificaciones al Código Fiscal: Programa de descentralización Administrativa Tributaria (sustitución art. 9 para posibilitar delegación de facultades a intendentes)
1989	Ley impositiva 1989: reiteración lineamientos año anterior: actualización de las escalas imp. Inmobiliario y Automotores en base a evolución de índices de precios al consumidor y mayoristas año previo; mantenimiento alícuotas IIBB. Lanzamiento del Programa de Redistribución Valuatoria de la Tierra Libre de Mejoras Adopción de los valores de mercado de los automotores como base del impuesto a los mismos Ley 10.472, unificación de parcelas rurales a los fines impositivos	Aumento de la prescripción de deudas tributarias de 5 a 10 años Envío de cartas a grandes contribuyentes deudores del Inmobiliario rural Operativo sobre 27000 grandes contribuyentes del imp IIBB Programa de descentralización administración tributaria (desde 1988): inclusión de 102 municipios que administran inmobiliario rural, y 46 IIBB bimestrales (a partir de 1990)
1990	Ley impositiva 1990: modificación sistema cálculo imp a los automotores (desde 1973 según valor de mercado y alícuotas progresivas; antes de 1973 monto fijo). Inmobiliario: reestructuración escala inmuebles planta urbana baldía. IIBB y Sellos sin variaciones. Exención de inmobiliario para jubilados cuyos haberes no superen dos salarios mínimos de la administración Creación de tres impuestos de emergencia: para grandes partidas del Inmobiliario, para grandes contribuyentes del Inmobiliario, y para grandes contribuyentes mensuales de IIBB Otorgamiento de beneficios impositivos a productores de zonas declaradas en emergencia agropecuaria	Actualización deudas impositivas por el índice de precios combinados Régimen de presentación espontánea para deudores, con facilidades de pago Inmobiliario rural: Unificación de 6586 parcelas por presentación espontánea y 2026 de oficio ley 10.472 Convenio con la DGI y Subsecretaría de Agricultura y Pesca de la Nación, para el mejoramiento del catastro Operativos contra la evasión fiscal: sobre grandes contribuyentes IIBB; sobre propietarios de más de 50 inmuebles; sobre baldíos de mayor valuación; sobre grandes construcciones no declaradas; falsos agentes de retención; mayores partidas inmobiliario urbano Simplificación de trámites administrativos (sistema de autoservicio para la obtención de liquidaciones impositivas; instalación de cajas cobradoras bancarias; formulario único para liquidación automatizada de deudas impositivas; etc.) Perfeccionamiento padrones de contribuyentes
1991	Ley impositiva 1991: limitación de toda actualización al 31 de marzo de 1991, a los efectos de contener la presión tributaria sobre inmobiliario y automotres. IIBB y sellos sin variaciones. Convalidación bonificaciones especiales y descuentos por pago al contado Pacto Fiscal Agropecuario: establecimiento de los tres primeros anticipos inmobiliario rural 1992 con valores equivalentes e iguales al de la sexta cuota 1991; bonificación 25 % para buenos contribuyentes	Convenio con la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor para mejorar la atención al contribuyente Operativo conjunto de control impositivo entre Rentas y DGI Operativo control pago de patente Intimación a grandes contribuyentes deuda IIBB Envío de cédulas de pago para 40.000 grandes contribuyentes inmobiliario que adeudan primer anticipo Operativos de control construcciones no declaradas en zonas residenciales
1992	Ley impositiva 1992: mantenimiento de la estructura y montos del año anterior.	Ampliación sistema interconectado de control impositivo entre Provincia y DGI

	<p>Bonificación del Inmobiliario urbano (20 %) y rural (25 %) para buenos contribuyentes. Captación parcial del incremento de las valuaciones en las plantas Urbano Edificado y Baldío. Modificaciones en imp automotores para evitar radicaciones en jurisdicciones colindantes. Exención imp sellos a operaciones bursátiles; extensión exención imp sellos e IIBB a operaciones con obligaciones negociables y otros títulos autorizados por la Comisión Nacional de Valores</p> <p>Adhesión de la Provincia a la legislación nacional sobre aplicación IIBB a la industrialización y comercialización de combustibles líquidos y gas</p> <p>Reducción de valuaciones fiscales para inmuebles rurales afectados por las inundaciones</p>	<p>Depósito de una copia de la base de datos impositivos en la Escribanía General de la Provincia con el fin de evitar fraudes</p> <p>Informatización ingreso/egreso de documentos en el Registro de la Propiedad</p> <p>Programa de creación, organización y funcionamiento del Sistema Bonaerense de Información Territorial (SBIT)</p> <p>Programa de Regularización de Deudas Impositivas</p> <p>Desdoblamiento de las fechas de vencimiento de las cuotas del imp inmobiliario urbano (10 por cuota, según número de terminación de partida)</p> <p>Operativo de control de impuestos en la costa bonaerense y en el interior de la provincia</p>
1993	<p>Ley Impositiva 1993: ajuste de la valuación de la tierra libre de mejoras en 5.700.000 partidas del impuesto inmobiliario urbano; disminución de las alícuotas del imp inmobiliario rural, reduciendo su progresividad; actualización de los valores de los automotores con un máximo de 14 % tanto para el incremento como para la disminución, y disminución de la alícuota máxima (con el fin de alentar la radicación en la provincia)</p> <p>Cronograma de desgravaciones que incluye imp sellos a cédulas hipotecarias, operadores financieros y de seguros del sector productivo, y exención IIBB a bienes de capital, siderurgia, agroquímicos, textiles, papel, cuero, frigoríficos y procesamiento de pescado, en cumplimiento del Pacto Fiscal Federal</p> <p>Exención del imp Sellos a la constitución, cancelación e inscripción de hipotecas</p> <p>Derogación del imp Sellos sobre operatoria financiera y de seguros destinada a sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción</p> <p>Reducción 70 % imp inmobiliario para 1.500 productores agropecuarios afectados por las inundaciones</p>	<p>Ordenamiento catastral de inmuebles que pertenecían a las empresas privatizadas: ENTeL, Segba y Gas del Estado</p> <p>Ley 11467: establecimiento de recargos por retraso en el pago de impuestos, intereses por falta de pago, y condiciones que tipifican una defraudación al fisco. Mayor severidad en el régimen de clausuras por infracciones a normas tributarias</p> <p>Creación de la Dirección de Cobro Prejudicial dentro de la Dirección Provincial de Rentas; establecimiento de la figura del apoderado fiscal</p> <p>Programa de Legalización de Mejoras y Construcciones no declaradas</p> <p>Ampliación del sistema interconectado de control impositivo entre la Provincia y la DGI, y acuerdo con la Subsecretaría de Hacienda de la Municipalidad de Buenos Aires</p> <p>Operativo de control de DDJJ del Convenio Multilateral, y lanzamiento de operativos “rastrillo”</p> <p>Inicio del pago cuatrimestral (en reemplazo del bimestral) en inmobiliario y automotores</p> <p>Modernización de las instalaciones y el equipamiento de las delegaciones de Rentas en todo el territorio provincial; ampliación del horario de atención e instalación de líneas telefónicas directas de atención de los contribuyentes</p> <p>Puesta en funcionamiento de la informatización y automatización de operaciones en el Registro de la Propiedad</p>
1994	<p>Ley Impositiva 1994: desgravación gradual de impuestos IIBB, sellos y a la Energía sobre sectores productivos, en cumplimiento del Pacto Fiscal. Cambios en el imp Inmobiliario (pago en 4 cuotas anuales); eliminación del Foprovi en la planta rural (disminución de la presión tributaria legal); automotores sin variantes</p> <p>Aprobación por la legislatura del cronograma gradual de exención IIBB para las actividades productivas (hasta julio 1995)</p> <p>Entrada en vigencia de la Ley 10.707 (catastro) con la determinación del estado parcelario, y la posibilidad de la actualización permanente del catastro</p>	<p>Fin Programa de Legalización de Construcciones y mejoras no Declaradas (legalización situación de 450.000 contribuyentes; incorporación al catastro de 30 millones de metros cuadrados)</p> <p>Programa de Regularización de Deudas Impositivas para contribuyentes IIBB, Inmobiliario y automotores</p> <p>Fin acceso al régimen de presentación espontánea y facilidades de pago (presentación de un total de 517.000 contribuyentes)</p> <p>Sistema de “boleta roja” para contribuyentes bimestrales descentralizados, por el cual se emiten automáticamente las cuotas impagas y se intima su pago</p> <p>Intimación de Rentas a 5.800 contribuyentes con deudas importantes Inmobiliario e IIBB</p> <p>Fiscalización automotores con operativos en calles y rutas bonaerenses</p> <p>Convenio con Colegio de Escribanos para facilitar el control del imp Sellos (colegio facultado para realizar controles del pago del tributo a escribanos)</p> <p>Aprobación acta para incorporación tecnología SIG</p>
1995	<p>Ley Impositiva 1995: confirmación desgravación IIBB para producción agrícola, lechera, apicultura, floricultura, producción de frutas, cereales y legumbres, explotación de canteras, ind madera, fab muebles, ind caucho, insumos construcción, editoriales, imprentas, aguas minerales. Inmobiliario sin cambios; imp automotores, disminución</p>	<p>Régimen de cancelación de deudas con Bonos de Consolidación, como alternativa al Plan de Regularización lanzado en el año anterior</p> <p>Nuevo sistema informático de control imp Sellos, implementado entre Rentas y Colegio de Escribanos</p>

	por reducción de su valor (baja en el tributo)	<p>Operativo control IIBB</p> <p>Intimación contribuyentes acogidos a moratoria</p> <p>Plan de Facilidades de Pago para todos los impuestos</p> <p>Control situación fiscal embarcaciones deportivas y de recreación</p> <p>Operativo detección construcciones y mejoras no declaradas en clubes de campo y barrios cerrados zona norte conurbano</p> <p>Nuevo régimen de agentes de percepción IIBB (500 grandes empresas)</p> <p>Acuerdo con Registro Nacional de Automotores: entrega de instructivo imp automotores y notificación cuotas impagas a quienes deben reempadronar sus vehículos</p> <p>Equipamiento SBIT, previa inauguración centro de cómputos con archivo más seguro de las cédulas catastrales</p> <p>Incorporación de otros 400.000 contribuyentes imp Inmobiliario al sistema de atención personalizada de Rentas (pueden elegir sucursal bancaria)</p> <p>Verificación pago patente policía bonaerense + agentes Rentas</p> <p>Reforma del Código Fiscal y de la Ley orgánica del tribunal Fiscal de Apelación, orientada a la agilización de los trámites de fiscalización, y la elevación de las penas para los evasores</p>
1996	Ley Impositiva 1996: ratificación compromisos asumidos Pacto Fiscal	<p>Nueva estructura del Ministerio de Economía: Subsecretarías de Ingresos Públicos (antes Hacienda), y de Política y Coordinación Fiscal</p> <p>Implementación nuevo sistema integral de recaudación tributaria (SIRFT-BAIRES)</p> <p>Fin Plan de Facilidades de Pago con la presentación de 240.000 contribuyentes</p> <p>Ampliación del sistema de control Sellos, extendiendo el papel de agentes de retención a escribanos de cap fed</p> <p>Reducción del tiempo de prescripción de deudas de 10 a 5 años</p> <p>Prórroga plazo Moratoria regularización espontánea construcciones y mejoras no declaradas</p> <p>Inspección inmuebles que figuran como baldíos</p> <p>Comienzo Revalúo General Inmobiliario</p>
1997	Ley impositiva 1997: reducción montos mínimos IIBB, reunificación alícuota para comercio mayorista y minorista en un 3 % Acuerdo de estabilidad fiscal con las entidades del agro: mantenimiento de niveles de imposición inmobiliario rural; acondicionamiento de los resultados revalúo a las premisas del Pacto Fiscal	<p>Fin análisis del valor de la tierra urbana libre de mejoras por parte de las Comisiones Asesoras; cominzo igual actividad para revalúo sector rural</p> <p>Puesta en marcha del Sistema de Presentación y Pago de Obligaciones Tributarias</p>
1998	Ley Impositiva 1998: mantenimiento alícuotas IIBB, Inmobiliario rural; corrección distorsiones inmobiliario urbano a partir de la avaluación de la tierra; automotores reducción valuación en casos que no guardan relación con valor de mercado; Sellos sin variaciones. Modificaciones Código Fiscal: facultades autoridad de aplicación; procedimiento; cambios en el nacimiento de la obligación en caso de incorporación mejoras imp inmobiliario; etc.	<p>Nuevo edificio de Rentas (46 y 7)</p> <p>Reapertura de acceso a planes de regularización impositiva para deudas contraídas hasta 29/02/96</p> <p>Moratoria catastral (Ley 11.808), reapertura</p> <p>Proyecto de fortalecimiento del Registro Provincial de la Propiedad Inmueble</p> <p>Convocatoria a Comisiones Asesoras para la definición del revalúo rural</p> <p>Microfilmación de 11 millones de documentos catastrales –DDJJ, formularios 800, moratorias y cédulas catastrales-</p> <p>Condición “certificado urgente” para agilizar los trámites en catastro</p> <p>Operativos en parques industriales y establecimientos de faenamiento de ganado para detección de construcciones no declaradas; vuelos de reconocimiento para detección irregularidades en declaraciones inmobiliarias; incorporación de los municipios al Plan de Regularización de Construcciones no declaradas</p>

		Adecuación de la estructura operacional y funcional de la Dirección Provincial de Rentas a las características socioeconómicas de las regiones definidas en el Plan Trienal Cuenta corriente para los 50.000 contribuyentes más importantes IIBB Programa para localizar y corregir problemas de identificación titulares y domicilios Creación de Consejo en Capacitación y Comunicación de RRHH Rentas
1999	Ley Impositiva 1999: mantenimiento pautas año anterior Reducción anticipos mínimos IIBB para microempresas y empresas de servicios e industrias (permanente para microempresas y hasta enero 2000 para el resto afectado por inundación y sequía): las empresas pagarán el tributo por lo que facturen anualmente y no por el régimen escalonado que las obliga a pagar un mínimo	Plan de Facilidades de Pago para todos los impuestos; Plan de Reenganche para convenios de pago caducos; Plan de regularización Catastral para obras y mejoras no declaradas (todos entre 1/03 y 31/05/99; luego extensión hasta el 30/11/99) Regionalización tributaria (Decreto 641/99): establecimiento de 13 regiones tributarias, según indicadores de la distribución de riqueza y del flujo económico; 31 gerencias departamentales y 128 distritos
2000	Ley Impositiva 2000: sin modificaciones. Inclusión de la modificación para contribuyentes alcanzados por el régimen de importes mínimos.	Ampliación de las cuotas imp inmobiliario (de 4 a 5)
2001	IIBB: Reducción de la alícuota para autotransporte de cargas y pasajeros (del 3,5 al 1,5 %) Automotores: reducción 20 % para autotransporte de cargas y pasajeros Inmobiliario Urbano: comisión integrada por representantes PE, PL y municipios para establecer valor unitario de la tierra libre de mejoras en clubes de campo, barrios cerrados, clubes de chacras y parques industriales	
2002	Incremento moderado de impuestos: gravamen imp sellos al uso de tarjetas de crédito, alícuotas IIBB (suspensión de la exención para el cultivo de cereales; incremento actividades financieras, empresas de telefonía celular y casas de cambio; reducción transporte ferroviario de cargas), TV cable, en momentos en que Sarghini había renunciado y aún no había sido reemplazado (LN 16-02-2002)	Institución del "pago a cuenta": retiro compulsivo de una parte del gravamen en los movimientos de cuentas de los contribuyentes a partir del 25-03-2002
2003	IIBB: imposición sector manufacturero sólo a laboratorios, elaboración de cerveza y bebidas gaseosas, ind. tabacalera, prod limpieza y tocador, y refinerías de petróleo; aumentos selectivos para act que generan bienes de demanda inelástica o servicios que no son de primera necesidad; eliminación exenciones a emisoras de televisión de abonados y a la cría de ganado bovino, ovino y porcino. Inmobiliario rural: incremento en las valuaciones fiscales Automotores: desgravación vehículos anteriores a 1987	Ley 13010 Programa de descentralización Administración Tributaria Ley 13.145 de Sinceramiento Fiscal: planes de facilidades de pago, aumento penalizaciones, mayores facultades de Rentas para realización de tareas de fiscalización: perfeccionamiento de los mecanismos de control y el cruce de datos, ventajas para quienes muestran voluntad de regularizar su situación fiscal y nuevos elementos de sanción tributaria –como la incautación de mercaderías o el embargo de cuentas y activos financieros- para los que persisten en conductas evasivas (armas efectivas para combatir el contrabando y la evasión). Ampliación del Régimen de Percepciones y Retenciones Reemplazo del sistema de anticipos mínimos por un régimen de importes fijos para pequeños contribuyentes
2004	Ley Impositiva 2004: sin variaciones en imp inmobiliario; revaluación de la tierra libre de mejoras para las partidas ubicadas en clubes de campo, barrios cerrados u otros emprendimientos residenciales similares. Inmobiliario rural: incremento parcial como consecuencia del vencimiento de la emergencia agropecuaria y regímenes promovidos Imp Automotores: el 73% de los vehículos sufrirá rebajas o incrementos que no superan al 10% de los valores tributados en 2003. Autos 1991 a 1988 pasan a órbita municipal IIBB: modificaciones en las alícuotas de las actividades del sector financiero (del 5 al 5.5 %), actividades desarrolladas por entidades de tarjetas de compra y/o crédito (del 3,5	Plan de Regularización Programa de detección efectiva de la mora temprana Fiscalización de multipropietarios con importantes niveles de deuda Acceso a información provista por las distintas empresas de servicios públicos para detección de mejoras no declaradas Operativo de fiscalización en clubes de campo, barrios cerrados y similares para mejoramiento de la base de datos catastral Ampliación y mejoramiento de los procedimientos de investigación fiscal por la duplicación del



	al 5,5 %); actividad aseguradora en general y las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (del 2,5 al 4 %, con excepción de medicina prepaga; suba compensada por la exención de la aplicación de la sobre tasa del 30 %); clínicas y sanatorios (del 3 al 1,5%); elaboración de bebidas alcohólicas (básicamente las cervezas) (del 1,5 al 3,25 %), producción de tabaco (del 2,5 al 3,25 %); servicios de martilleros y corredores (del 6 al 3,5 %); sector transporte (del 3,5 al 1,5%)	cuerpo de fiscalizadores de Rentas Tarjeta Rentas Global, destinada a contribuyentes individuales sin deudas con el fisco, para el pago de impuestos, acogimientos a planes de pago, cambios en el domicilio postal, así como obtención de descuentos en compras en comercios adheridos
2005	IIBB: Reducción alícuota para autotransporte de pasajeros Sellos: desgravación transferencia de vehículos 0 km Automotores: incremento por disminución de brecha entre valor fiscal y de mercado. Modificación de alícuotas para asimilarlas a las de otras jurisdicciones; reducción presión fiscal sobre autotransporte de pasajeros	Revalúo fiscal Seguimiento de los 35.000 mayores deudores de impuestos provinciales con notificación personal de sus deudas. Operativos de fiscalización, intimaciones, avisos de deuda vía telefónica, publicación en Internet de los nombres de los deudores con alta capacidad contributiva, y acciones judiciales contra quienes persistan en su condición de morosos Concepto de buen con tribuyente global: equiparación de los descuentos por pago en término de todos los tributos (10 %) Creación de la Dirección de Integración Operativa (planificación estratégica); creación de la Dirección de Investigación Forense
2006	Ley Impositiva 2006: postergación de la aplicación del revalúo fiscal inmobiliario urbano realizado en 2005; inmobiliario rural, aplicación de un coeficiente que tiene en cuenta la productividad regional, y bonificación del 25 % para buenos contribuyentes; homogeneización de alícuotas para determinados sectores de actividad con jurisdicciones vecinas. Código Fiscal: creación del Fuero de Ejecuciones Tributarias, nuevo procedimiento de Apremios, establecimiento de cargos escalonados para morosos. Automotores: transferencia modelos 1992 y 1993 a municipios; bonificaciones especiales para autotransporte de pasajeros y traslado de pacientes Sellos: exención a la transferencia del dominio vehículos de mayor antigüedad Creación del “impuesto a la riqueza”: sobrealícuota en el imp inmobiliario y automotores para contribuyentes con patrimonio superior a los \$ 500.000; en feb 2007 seguía sin definirse (se archiva en la legislatura en dic de 2006)	Facultad de disponer medidas cautelares sin intervención judicial, antes de iniciarse el juicio de apremio, exigir garantías para el otorgamiento de planes de regularización o de espera: fianza, seguro de caución, hipoteca, prenda, etc.; detener e inspeccionar vehículos y proceder a su secuestro cuando la deuda supere el 10% de la valuación del automóvil o se adeude un 30% o más de las cuotas vencidas Catastro: procedimiento para establecer sobre base presunta, la valuación fiscal de obras y mejoras no declaradas Creación de la Dirección Provincial de Defensa del Contribuyente (donde se incorpora la Dirección de Intregación Operativa).
2007	Fuertes aumentos imp inmobiliario, en casos de mejoras declaradas. Mayor presión impositiva derivada de una ley que autorizó la aplicación del revalúo de 2005. Automotores: exención vehículos 1985 y 1986, transferencia a municipios modelos 1994 y 1995 Julio 2007 creación impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencias, legados y donaciones), que regiría a partir de 2008 (para el financiamiento de la ampliación de la educación obligatoria) 14-07-2007, aprobación de ley que aumenta presión fiscal en algunos sectores (automotriz) y prevé aumento automático del inmobiliario en caso de detección de construcciones no declaradas (uso del Google Earth). Norma que otorga nuevos poderes a Montoya. Dic 2007, suspensión del imp a la riqueza (intervención de la corte suprema ante cautelar), hasta tanto se evaluara su constitucionalidad Sellos: reducción alícuota general sobre operaciones inmobiliarias, y exención para	Operativo “saturación” para fiscalizar pago de impuestos en la costa Fiscalización bajo la modalidad “puerta a puerta”, “punto fijo”, control de mercaderías en tránsito, control facturación, clausuras, lectura contadores fiscales, pegatinba de obleas en coches con deuda inmobiliario y automotores Ley de creación de Arba, que se lanza a principios de 2008, Director Montoya

	contratos de alquiler vivienda de inmuebles con valuación inferior a \$ 60.000	
2008	Julio 2008, Ley 13850, reforma tributaria (29/07/08)	<p>Primer operativo de verano en la costa atlántica</p> <p>Fortalecimiento de la planta de inspectores por medio de la incorporación de graduados y estudiantes avanzados de las carreras de Ciencias Económicas, Abogacía, Arquitectura y Agronomía.</p> <p>Julio 2008 plan de facilidades de pago</p> <p>Publicación en internet de los morosos</p> <p>Primer operativo de invierno: notificación de deuda a través del dominio del vehículo y distribución de material informativo para fomentar la buena conducta tributaria.</p> <p>Convenio de cooperación con la CONAE, para la utilización de imágenes satelitales y otras herramientas tecnológicas para detectar evasión.</p> <p>Implementación cartografía digital a partir de desarrollos propios.</p> <p>Nov 2008 Arbanet, sistema prepago on line para IIBB. Preliquidación mensual de IIBB, elimina las DDJJ parciales, dejando solo la de frecuencia anual para quienes facturan por debajo de los \$450 mil anuales.</p>
2009	<p>Ley impositiva 2009: sin variaciones en los impuestos; exenciones para inmuebles valuados en menos de \$ 20.000, y aumento para el 3 % de casas con alta valuación.</p> <p>IIBB: reducción alícuota para empresas de servicios eventuales</p> <p>Automotores: exención modelos 1987 y 1988,. Y descentralización modelos 1996 y 1997</p>	<p>Control sobre las operaciones bancarias: “Sistema de Monitoreo de Movimientos Bancarios Discordantes”</p> <p>Domicilio fiscal electrónico</p> <p>Controles sobre la compraventa de divisas (convenio con el Banco Central)</p> <p>Nueva moratoria (deudas en estado judicial y prejudicial), en el marco del Plan Anticrisis 2009-2010.</p> <p><i>Índice Verde</i> para fiscalizar la producción agrícola: uso de tecnología satelital para obtener información sobre la cantidad de lo producido en áreas agrícolas de toda la Provincia, las características de la tierra, la composición de los suelos y la existencia de espejos de agua. Mapeo de las parcelas rurales de la Provincia. Control agrícola de áreas sembradas (noviembre)</p> <p>Julio: fallo de la justicia suspendiendo Arbanet en respuesta a la demanda del Colegio de Abogados de la Provincia.</p> <p>Corrección del Arbanet: se abre una instancia para “corregir” los montos estimados por Arba para cancelar los anticipos: montos iguales y fijos que podrían ser corregidos</p> <p>Suspensión de las moratorias impositivas en la Provincia como consecuencia del cambio de gestión.</p> <p>Nuevos servicios a los contribuyentes: “Arba Cerca”, equipo de 2.000 inspectores para acciones de control impositivo, notificación deudas a morosos y facilitación del pago de impuestos.</p>
2010	<p>Aprobación paquete impositivo en una sesión considerada “escandalosa” por la oposición. Aumento inmobiliario (rural y urbano) y Patentes, creación de un gravamen a las sucesiones y a la carga y descarga de mercadería en puertos (luego esto se “baja”). Negociaciones con dirigentes rurales para establecer rango para el aumento del inmobiliario rural. Gravamen sobre la base de la valuación fiscal 2003, y no la más reciente de 2005</p> <p>Ley correctiva: carga y descarga de mercadería en puertos. Comisión bicameral para revisar la ley impositiva 2010 (presión dirigentes rurales): concesión al campo</p> <p>Exención del Impuesto Inmobiliario a víctimas de la dictadura</p> <p>Exención de inmobiliario para jubilados</p>	<p>Arba Cerca Verano</p> <p>Proyecto financiado por Banco Mundial para modernizar la Agencia, con eje en el diseño y construcción del futuro centro de cómputos.</p> <p>Publicación de la primera lista de vehículos de alta gama con deuda, en condiciones de ser retenidos.</p> <p>Nuevo sistema de consultas y reclamos, unificándolos en una única plataforma que procesa las consultas y reclamos que llegan por mail, chat, vía carta, teléfono o las que se realizan en forma presencial a través de los centros de servicios</p> <p>Trámites de Ingresos Brutos más simples a través de la Web, por donde los usuarios pueden tramitar altas, ceses y modificaciones relativas al tributo (cambio de domicilio, razón social,</p>

2011	<p>Ley impositiva 2011: provisiones de aumento inmobiliario</p> <p>Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes: tributo que grava el incremento, a título gratuito, del patrimonio de los ciudadanos cuando reciben herencias, legados o donaciones.</p>	<p>nombre, responsables, sucursales, etc.)</p> <p>Sistema de pago sin factura, permitiendo que los contribuyentes abonen inmobiliario, automotores y embarcaciones deportivas con solo dar a conocer el número de partida</p> <p>Acuerdo con la AFIP para intercambio de información fiscal</p> <p>Programa Integral de Educación Tributaria, en colaboración con la Dirección General de Cultura y Educación, para difundir conceptos vinculados con la cultura tributaria en colegios secundarios.</p> <p>Nuevas declaraciones web para Sellos e Ingresos Brutos: formularios digitales que agilizan el pago y la presentación de declaraciones juradas, y simplifican la recaudación de percepciones, retenciones, intereses, recargos y multas.</p> <p>Ampliación de los centros de atención al contribuyente</p> <p>Convenio entre Ministerio de Economía Provincia, Arba y Unidad de Información Financiera de la Nación para el combate al lavado de dinero</p>
------	---	--

Fuentes: Noticias de Economía Nros 1 a 77. Diario El Día, Diario La Nación. Leyes impositivas

## Cuadro 2.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL, PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO (PBG) Y PRESION FISCAL**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
en millones de pesos

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>PBG</b>	0,036	0,251	1,844	3,515	8,111	37,846	1.199,30	23.235,22
<b>Recaudación</b>	0,001	0,007	0,05	0,103	0,205	0,865	24,465	596,131
<b>Presión Fiscal</b>	2,8	2,8	2,7	2,9	2,5	2,3	2,0	2,6

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PBG</b>	58.780,67	75.480,36	82.206,71	90.974,74	88.687,10	92.078,28	104.033,83	105.927,55	100.657,71	99.237,70
<b>Recaudación</b>	1.650,00	2.743,45	3.190,00	3.642,00	3.468,21	3.867,92	4.510,17	4.716,41	4.128,80	3.838,10
<b>Presión Fiscal</b>	2,8	3,6	3,9	4,0	3,9	4,2	4,3	4,5	4,1	3,9

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PBG</b>	93.933,10	107.652,06	132.856,19	166.632,42	202.882,64	245.524,84	309.390,49	383.620,02	395.886,69	523.765,50	665.716,09
<b>Recaudación</b>	3.354,64	4.059,86	5.508,78	6.988,26	8.374,66	10.354,40	13.243,42	17.621,77	21.128,26	26.432,39	35.237,35
<b>Presión Fiscal</b>	3,6	3,8	4,1	4,2	4,1	4,2	4,3	4,6	5,3	5,0	5,3

Fuentes:

Dirección Provincial de Estadística

CEPAL