

# Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina

## Una mirada heterodoxa

Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,  
Martín Mangas y Ricardo Paparas  
(compiladores)

Colección Política, políticas y sociedad

EDICIONES UNGS



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



POLÍTICA FISCAL, DEUDA Y DISTRIBUCIÓN  
DEL INGRESO EN ARGENTINA  
UNA MIRADA HETERODOXA



Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,  
Martín Mangas y Ricardo Paparas  
(compiladores)

**Política fiscal, deuda  
y distribución del ingreso en Argentina**  
Una mirada heterodoxa

Jorge Gaggero, Alfredo Iñiguez, Alejandro López Accotto,  
Martín Mangas, Pablo Manzanelli, Carlos R. Martínez,  
Ricardo Paparas, Darío Rossignolo

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa / Jorge Gaggero ... [et al.] ; compilado por Alejandro López Accotto ... [et al.]. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.

120 p ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 30)

ISBN 978-987-630-314-9

1. Política Fiscal. 2. Deuda Externa. 3. Finanzas Públicas. I. Gaggero, Jorge II. López Accotto, Alejandro, comp.

CDD 330.82

**AGENCIA**  
NACIONAL DE PROMOCION  
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Diseño de tapas: Franco Peticaro - Ediciones UNGS

Diagramación: Franco Peticaro - Ediciones UNGS

Corrección: María Valle

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en FP Compañía Impresora

Beruti 1560, Florida (1602) Buenos Aires, Argentina,

en el mes de octubre de 2017.

Tirada: 500 ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Agradecimientos.....	9
Reflexiones y aportes para un debate necesario Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas.....	11
Evasión, fuga y globalización Jorge Gaggero .....	21
La tributación en América Latina y en la Argentina Alfredo Iñiguez .....	31
La cuestión interjurisdiccional: situación y desafíos para la política fiscal Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas.....	65
El gasto público y el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina Darío Rossignolo .....	79
Evolución de la deuda pública externa en la Argentina y sus perspectivas Pablo Manzanelli.....	105





# Agradecimientos

Queremos agradecer, en primer lugar, a todos los investigadores-docentes participantes de la jornada. Sin su compromiso, interés en asistir y participar activamente en los debates no hubiera sido posible la realización de la jornada, ni tampoco esta publicación.

También hacemos extensiva nuestra gratitud a dos ex rectores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Silvio Feldman y Eduardo Rinesi, ya que ambos asumieron con mucho entusiasmo, compromiso y solvencia la tarea de coordinar los dos bloques de exposiciones y debates en los que transcurrió la actividad.

A su vez, merecen un reconocimiento quienes colaboraron en la organización y nos ayudaron a desgrabar las presentaciones y debates, los adscriptos al proyecto de investigación “La fiscalidad bonaerense en el siglo XXI: análisis y perspectivas en el marco del sistema federal argentino”, Nicolás Gómez y Joan Dodaro.

Alguien que tuvo un rol protagónico en la organización y definición de los temas de la jornada (y también como expositor) fue Jorge Gaggero. Apenas nos enteramos, a principios de 2016, de la decisión de las autoridades de los bancos estatales patrocinantes (Nación, Provincia de Buenos Aires e Inversión y Comercio Exterior) de cerrar el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR) y desarticular sus equipos de trabajo, tomamos contacto con Jorge para comentarle la idea de la jornada. La intención era sumarlo, de alguna forma, a la Universidad Nacional de General Sarmiento. Encontramos de su parte un enorme entusiasmo y compromiso, y por la decisión del Consejo del Instituto del Conurbano, logramos concretar su inestimable colaboración para esta empresa, que incluso se extendió a algunas actividades de docencia y de formación de recursos humanos. Todo esto, para el equipo de investigación que integramos, fue un valioso aporte y de una enorme importancia institucional.

También merecen un agradecimiento destacado las autoridades de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), quienes evaluaron el interés de acompañar esta empresa y decidieron financiarla a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), que permitió, entre otras cosas, realizar este libro.

Por último, reconocer a quien alentó y promovió esta actividad: el director del Instituto del Conurbano, Gustavo Kohan.

Alejandro López Accotto  
Carlos R. Martínez  
Martín Mangas  
Ricardo Paparas

# Reflexiones y aportes para un debate necesario

*Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,  
Martín Mangas y Ricardo Paparas\**

Este libro es producto de las exposiciones y debates realizados en la jornada “Ingresos, Gastos, Federalismo Fiscal y Deuda Pública”, realizada el 1º de julio de 2016 en el Campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento, cuyo tema central fue la cuestión fiscal. La jornada reunió a un grupo de investigadores-docentes, expertos en la temática fiscal, de una docena de Universidades nacionales, en un espacio de reflexión y debate.

Varios fueron los motivos para pensar y encarar la organización de este evento. El primero de ellos, sin dudas, fue que la cuestión fiscal ha cobrado un fuerte protagonismo en la agenda pública argentina desde el cambio de gobierno en diciembre de 2015. Al respecto, los términos del debate se han modificado sustancialmente. Así, el discurso oficial, que hasta esa fecha estaba orientado a la necesidad de contar con un Estado fuerte, que provea (e incluso produzca) una amplia gama de bienes y servicios públicos, de acceso más o menos universal para el conjunto de la población y que tome a su cargo importantes responsabilidades en materia de regulación de la actividad económica, ha mutado para pasar a centrarse, según la mirada del actual Gobierno nacional, en algunos tópicos tales como: la preocupación por la supuesta ineficiencia de la acción pública y en un pretendidamente excesivo nivel de presión fiscal, para mencionar solo algunos de ellos. Retomaremos esto más adelante.

---

\* Investigadores-docentes del equipo de “Economía y finanzas del sector público” del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

El segundo fue que, si bien en nuestro país existen numerosos congresos y/o encuentros (incluso algunos de larga data y tradición) que abordan los temas de la jornada incluidos en lo que podríamos llamar el “amplio espectro de las finanzas públicas”, no en todos ellos se produce un diálogo o un debate entre especialistas de ese campo. Más bien funcionan con una lógica en la que se suceden una gran cantidad de exposiciones (que requieren de la presentación de documentos o *papers* previos) y queda poco o escaso tiempo para el intercambio.

En nuestro caso, partimos de la base de que los participantes eran todos especialistas, con un cierto recorrido académico en estos temas, por lo que dispusimos que no se necesitaba, para asistir, el envío de ningún trabajo previo y que las exposiciones sirvieran de disparadores para el debate. Todo eso hizo que los asistentes aporten sus análisis y miradas en el marco de un intercambio continuo de experiencias y saberes.

La tercera razón estaba en la propia convocatoria a los invitados. Se buscó ceñirla a aquellos que aun con matices, diferentes pareceres o corrientes de opinión en asuntos muy específicos, forman parte de una visión “no ortodoxa” de los asuntos fiscales. Siempre consideramos mejor realizar una definición afirmativa –porque eso representa mejor “lo que se es”– que, en cambio, hacerlo por su opuesto. Pero, en este caso, nos parece que esa definición expone y expresa mejor el pensamiento del conjunto de los participantes que otra de carácter propositivo.

Entendemos que era valioso contar con este espacio de discusión entre aquellos que podíamos tener una mirada compartida (no uniforme, incluso con diferencias, por ejemplo en los temas de recaudación tributaria entre centralización-descentralización), para poder definir una línea (o un conjunto agregado de posiciones) en la que debe darse el marco de la discusión pública en torno a los temas puestos en consideración.

No solo se trata de una discusión sobre el nivel de presión tributaria, sino de a quiénes afecta o sobre quiénes recae ese grado de acción estatal al momento de cobrar los impuestos. Los impuestos no son neutros. La neutralidad de la que habla la escuela neoclásica es para “dejar inalteradas las condiciones del mercado”, luego de la primera intervención estatal, con la detracción impositiva. Eso no es valioso *per se*. Los impuestos están, precisamente, para lo contrario: afectar intereses, incidir sobre la vida material de las personas, disminuir ingresos y/o patrimonio, limitar el consumo, favorecer la actividad productiva, entre tantas otras cosas. Por ende, en las decisiones impositivas es posible, rápidamente, observar hacia dónde se dirigen y a qué sector social y económico van a favorecer o a perjudicar las políticas de un gobierno.

Las primeras señales (y decisiones de política) del gobierno del PRO-UCR están relacionadas con un proceso de marcada regresividad tributaria: eliminación de los derechos de exportación a la actividad minera, quita de retenciones a la casi totalidad de los principales cultivos agropecuarios y reducción para la soja, disminución de la carga tributaria para los más ricos (reducción del impuesto a los bienes personales y eliminación, en 2019, del impuesto a la ganancia mínima presunta) y nuevos bríos a la renta financiera con la exención otorgada a las sociedades comerciales sobre títulos, bonos, acciones y dividendos en el impuesto a las ganancias, todo eso en un contexto de una importante devaluación de la moneda.

Todo eso apunta a convertir en más regresivo al sistema tributario, a contramano de lo que sucede en los países más desarrollados del planeta, e incluso, en aquellos de un nivel de desarrollo similar a la Argentina. Según los datos publicados por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Hacienda de la Nación, de la recaudación de enero a septiembre de 2016, el IVA es el 40% del total, con un crecimiento de más de tres puntos respecto de los años previos. En cambio, ganancias reduce su participación en tres puntos y pasa del 33% al 30%. Entre bienes personales y ganancia mínima presunta se pierde medio punto más (su proyección para 2017 es que serán casi un tercio de lo que representaban en 2014-2015). Por último, los derechos de exportación se reducen en más de un 30% respecto a 2014-2015.

En nuestro equipo de investigación construimos un índice de progresividad tributaria nacional. En el numerador colocamos la suma de la recaudación de los impuestos a las ganancias, bienes personales, ganancia mínima presunta y los derechos de exportación. En el denominador, la suma de la recaudación nacional (sin considerar los aportes y contribuciones a la Seguridad Social). Ese resultado da que en 1998 la progresividad era del 26%. O para decirlo de otro modo, de cada 100 pesos que recaudaba el Estado nacional, 26 pesos provenían de impuestos progresivos. En los primeros años del siglo XXI ese guarismo se ubicó en torno al 40% (con picos de 42% en 2014 y 2015). En nueve meses de gobierno de la alianza Cambiemos se redujo al 37,5%.

Un sistema tributario cuyos impuestos progresivos representan poco más del 40% del total no es la panacea, e incluso está alejado de los países más desarrollados, pero no hay dudas que el avance había sido notorio respecto de la década del noventa. Ahora, esa progresividad tributaria en menos de un año perdió casi cinco puntos porcentuales, y si se cumple lo previsto en el Presupuesto 2017, ese rumbo, como mínimo, se consolidará a la baja.

A estas decisiones, el gobierno (con un categórico apoyo parlamentario de las principales fuerzas políticas opositoras) le agregó la sanción de un “blanqueo fiscal” (Ley N° 27260) para declarar la tenencia de activos que fueron evadidos al fisco. Las estimaciones oficiales, con el denominado “método de *stock*”, a finales de 2015, indican que el volumen de activos de argentinos en el extranjero era del orden de los 230 mil millones de dólares. Las estimaciones realizadas, con otra metodología, por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR) llevan la cifra a más de 400 mil millones de dólares.

La discusión y aprobación de esa ley fue concomitante a la trascendencia del escándalo internacional conocido como “Panamá Papers”, en el que aparecen involucrados, en documentos confidenciales de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca, doce jefes de Estado (seis de ellos en ejercicio, entre los que se encuentra el presidente argentino), más de un centenar de dirigentes y funcionarios políticos de alto rango y una treintena de personas de las más ricas del mundo. Allí se revela el ocultamiento de empresas, activos, ganancias y la evasión tributaria cometida por esas personas con la colaboración de bancos y entidades financieras a través de sociedades “*off-shore*”.

Según el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (OXFAM, por sus siglas en inglés), actualmente el 1% de la población mundial acumula más riqueza que el conjunto del 99% restante. Esa espeluznante desigualdad ha dado lugar a la propuesta de la creación de un impuesto global y progresivo sobre el patrimonio (riqueza) de las personas y empresas, explicada de manera brillante por Thomas Piketty en su libro *El capital en el siglo XXI*.

La combinación de riqueza global, concentrada en poquísimas manos, la fuga de capitales y la evasión fiscal es un fenómeno político de escala internacional que llevó, en 2015, a que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establecieran un compromiso de intercambio de información tributaria y financiera (datos de cuentas bancarias, sus titulares, los movimientos, entre otros) a partir de 2018, para combatir el flagelo de la evasión tributaria global.

El mecanismo previsto en la Ley N° 27260 impone penalidades que van del 5 al 15% del total de los bienes declarados, pero que, llamativamente, se condonan cuando esos fondos se inviertan en bonos públicos dolarizados o en fondos comunes de inversión. Además, existen mecanismos para que la repatriación de capitales no se concrete. Y por último, la norma establece una suerte de “tapón fiscal”, tanto para las personas o empresas que no ingresen al blanqueo y tengan todas sus cuentas en orden (para lo cual tienen que generar una acción de confirmación de cumplimiento tributario), como para aquellas

que sí lo hagan, por lo cual obtendrían el beneficio de quedar librados de las penalidades previstas en la ley penal tributaria, cambiaria y/o aduanera. Lo que equivale, sin medias tintas, a obtener inmunidad fiscal.

En la ley sancionada por el parlamento, además del blanqueo y otras reformas parciales a la imposición patrimonial mencionadas en párrafos anteriores, se creó una Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria. Sin lugar a dudas, esa decisión y el anuncio realizado en agosto de 2016 por el jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, de enviar una revisión integral del impuesto a las ganancias, demuestran la puesta en marcha de una reforma fiscal sin precedentes en los últimos quince años.

En esa misma ley, que a esta altura podemos graficar como “un mosaico andaluz” (por la variedad y amplitud de temas involucrados), se ha dispuesto una devolución a las provincias de las detracciones realizadas de la masa coparticipable para financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de noviembre de 2015, declaró inconstitucional la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que realizaba el Estado nacional para financiar a la Seguridad Social y obligó a devolver a tres jurisdicciones (Córdoba, Santa Fe y San Luis) los fondos descontados. El fallo exigió, además, pagar a dichas provincias la suma retenida desde el 1º de enero de 2006 más los intereses que correspondan, y por último, exhortó al Poder Ejecutivo y al Congreso a dictar un nuevo régimen de coparticipación federal.

La decisión le quitó a la ANSES una suma considerable de sus ingresos, aproximadamente el 20% de los recursos totales del organismo, que representan poco más de un 2% del producto bruto interno (PBI).

Tras derogar un decreto del gobierno anterior, que hacía extensivas las consecuencias y beneficios de ese fallo a todas las provincias, la actual administración del Estado nacional, ha suscripto un acuerdo con las otras veinte jurisdicciones no alcanzadas por el fallo mencionado, el que prevé una forma de devolución a razón de tres puntos porcentuales por año calendario (a la vez que montos similares en concepto de préstamos de la Nación a las provincias), con lo que la detracción será: en 2016 de 12%, en 2017 de 9%, en 2018 de 6%, en 2019 de 3% y desde el año 2020 no habrá ninguna retención.

El convenio prevé para este año créditos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) equivalente a seis puntos de los quince de la masa de recursos coparticipables que le hubiera correspondido a cada provincia (24771 millones de pesos en total). En los años siguientes, los créditos serán equivalentes a tres puntos del total. Para el período 2016-2020, el FGS habrá entregado entonces

créditos a las provincias por un total de, aproximadamente, 71 mil millones de pesos.

El costo bruto del financiamiento oscila entre el 24 y el 26% anual (tasa negativa este año respecto a la inflación), pero el neto a las provincias será del 15% en 2016 y 2017, y del 12% en los dos años siguientes. La diferencia de tasa la cubre el Tesoro Nacional.

El sistema de coparticipación vigente es el verdadero nudo gordiano del federalismo fiscal argentino. Modificarlo es, sin dudas, una cuestión prioritaria pero requiere, tal como prescribe el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Es por ello que los debates en torno a la distribución de fondos entre la Nación y las provincias deben tener en cuenta la “brecha horizontal” y sumar un tercer actor: la seguridad social.

En el mismo tono, signado por la preocupación central por la justicia distributiva, corresponde comentar brevemente otro asunto muy relevante: el impacto distributivo de la política fiscal (ingresos y gastos públicos). Dicha temática cuenta con vastos y ricos antecedentes académicos en la Argentina, ya que se viene trabajando de forma sistemática desde hace unos veinte años. Los cambios en la distribución del ingreso entre 1997 y 2010 han sido notables, aunque seguimos siendo un país muy desigual y socialmente fragmentado.

En 1997, los ingresos del decil más rico de la población argentina eran 43 veces los del decil más pobre. En 2010 esa distancia se había acortado a treinta veces. El gasto público ha jugado un rol central en ese achicamiento. El decil de menores ingresos recibió, en 2010, el 9,8% del total del gasto, cuando en materia de ingresos su participación era del 1,2%. Puede advertirse que el gasto público beneficia en una magnitud muy importante a los sectores de más bajos ingresos.

Claramente, este avance, que se manifiesta con la mejora en el índice de Gini –que para 2010 pasaba de 0,479 antes de impuestos y gastos (prefiscal), a 0,473 posimpuestos, y a 0,345 luego de aplicados tanto los impuestos como el gasto público–, ha puesto a la Argentina al tope de los países de América Latina en la mejora de la brecha de desigualdad. Este es un tema, sin dudas, que habrá que seguir atentamente en los próximos años, dado que todo indica que las incipientes medidas fiscales del Gobierno nacional a favor de los sectores concentradores de riqueza han implicado un retroceso en esta materia.

En relación a la deuda externa, también el gobierno ha tomado una decisión que implicó “una marca de identidad”, puesto que apenas iniciado el período



ordinario de sesiones parlamentarias, el primer proyecto de ley enviado al Congreso fue acatar el fallo del juez estadounidense Thomas Griesa y proceder a cancelar la deuda con los “fondos buitres”.

Después de las políticas de desendeudamiento de los tres gobiernos kirchneristas, que permitieron una reducción impactante de la deuda pública, tanto medida como porcentaje del PBI, como en su composición en moneda extranjera, la alianza Cambiemos decidió abonar sin medias tintas la suma de 11.684 millones de dólares en efectivo, monto que ha acrecentado la deuda externa argentina.

Esa decisión, acompañada por una abultada mayoría parlamentaria, ha significado nuevamente subordinar la sociedad argentina al arbitrio de los acreedores internacionales y del poder financiero global.

De manera brillante lo expuso el profesor en Historia Económica y Social de la Universidad de Buenos Aires, Mario Rapoport, en las reuniones de las comisiones del Congreso nacional, en el marco del tratamiento de dicha ley, cuando se convocó a opinar a expertos, y afirmó: “La deuda externa es una herramienta de disciplinamiento económico por parte de los organismos internacionales, promueve la fuga de capitales y ocasiona crisis sistémicas en países periféricos como el nuestro”

El nuevo ciclo de endeudamiento fue puesto en marcha a toda velocidad. En sus primeros seis meses de gestión, el Gobierno nacional incrementó la deuda un 17% en dólares. Se pasó de 160 mil a 187 mil millones de dólares. Pero la búsqueda de fondos en el mercado financiero internacional no se limita al Estado nacional, sino que tiene su correlato en las provincias y municipios. Varias de ellas también salieron al mercado internacional para conseguir fondos y reunieron casi seis mil millones de dólares hasta agosto de 2016. Los desequilibrios fiscales provinciales no están originados en inversiones en infraestructura o para la producción, sino para hacer frente a gastos corrientes.

Estos datos son una muestra elocuente de que se ha iniciado lo que algunos economistas han llamado (y nosotros coincidimos) “el tercer ciclo largo de endeudamiento argentino”.

Estas son algunas pinceladas referidas al contexto general en el cual se desarrolló la jornada y que engarzan con los cinco temas que allí se abordaron. En ese sentido, cada uno de los expositores ha desarrollado un tema específico y su presentación fue el disparador del debate. El libro no registra la reproducción textual de dichas exposiciones, sino que son textos producidos para la ocasión, que recogen los ejes principales de los temas y los puntos salientes de sus presentaciones, a saber:

- a. La tributación internacional, temática que se vincula estrechamente con la fuga de capitales, sobre la que, Jorge Gaggero, economista, integrante del Plan Fénix y reconocido tributarista, despliega una serie de reflexiones, propuestas y recomendaciones, referidas al “mundo *offshore*” y a su tratamiento por medio de la coordinación regional y global, y a los instrumentos tributarios supranacionales.
- b. La estructura tributaria argentina, que el economista y docente de la Universidad Nacional de La Plata, Alfredo Iñiguez, recorre junto con la evolución reciente de la recaudación nacional, la comparación entre los países centrales y los de América Latina, las modificaciones en la política tributaria del nuevo Gobierno nacional y algunas propuestas para reformar el sistema tributario argentino.
- c. El federalismo fiscal, presentado por el investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Carlos Martínez, expositor de un trabajo colectivo del equipo de Economía y Finanzas del Sector Público del Instituto del Conurbano, que pone el acento en un diagnóstico general sobre los recursos y gastos de cada uno de los niveles de gobierno, y en los dilemas entre la distribución primaria y secundaria del régimen de coparticipación. Luego, hace foco en tres temas de debate: la descentralización de funciones en un marco de gran heterogeneidad territorial e institucional, las transferencias financieras entre niveles de gobierno y la autonomía municipal, y el financiamiento del gasto local.
- d. Los aspectos vinculados al gasto público y a los efectos distributivos del conjunto de la política fiscal (impuestos y gastos), en relación a sus principales tendencias y componentes, que el economista e investigador-docente de la Universidad de Buenos Aires, Darío Rossignolo, recorre, y muestra en qué grado, forma y sentido, han permitido modificar el bienestar de la población.
- e. El análisis de la deuda pública, desarrollado por Pablo Manzanelli, investigador del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Centro de Investigación y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CIFRA-CTA), en el que se muestra el ciclo de endeudamiento producido en la Argentina en los últimos cuarenta años, avanza en una proyección de la deuda

externa hasta 2019 y que, a grandes rasgos, deja ver el peso de su carga para el porvenir del pueblo argentino.

Los textos publicados intentan así dar cuenta de la evolución reciente, la situación actual y la perspectiva (a la vez que dejan abiertas otras respuestas), en relación a las siguientes preguntas:

- ¿Qué problemas presenta el país en términos de integración internacional en materia de tributación? ¿Cómo impacta sobre ello la globalización, la fuga de capitales y las guaridas fiscales?
- ¿Cuál es el estado y cuáles los principales desafíos del sistema tributario argentino en la actualidad? ¿Qué efectos producen las últimas políticas aplicadas en él y cuáles son sus proyecciones?
- ¿Qué indicadores y reglas debería contemplar un sistema de coparticipación federal en la Argentina? ¿Qué tipo de criterios deberían seguirse para la construcción de indicadores? ¿Cómo podrían obtenerse los consensos políticos necesarios para implementar dichas modificaciones?
- ¿Cómo ha variado el nivel y composición del gasto público en las últimas décadas y qué realidad se espera a futuro? ¿Cómo ha cambiado el sesgo distributivo de los impuestos y gastos públicos y qué impactos pueden esperarse, en tal sentido, de las últimas políticas aplicadas?
- ¿Qué tendencias muestra el devenir de la deuda pública en nuestro país? ¿Qué escenarios se plantean a partir del acuerdo con los “fondos buitres” y ante la posibilidad de tomar nueva deuda?

Nos parece relevante que estos aportes, muy valiosos por cierto, entre numerosos especialistas de todo el país, se hayan realizado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en momentos en que las instituciones universitarias públicas son cuestionadas desde las más altas esferas del Gobierno nacional y los medios de comunicación concentrados.

Esperamos así que el presente libro se constituya en una contribución para un debate necesario e imprescindible, y pueda servir para la intervención en grandes discusiones públicas (y políticas) que se están desarrollando en nuestro país.



# Evación, fuga y globalización

Jorge Gaggero\*

Puede señalarse, acerca de los desafíos y temas que plantea el título, que abordaremos de modo breve desde una triple perspectiva (nacional, regional y global), lo siguiente:

## **Argentina: historia reciente y cuadro de situación actual**

Entre los países del sur del mundo, la Argentina constituye un caso en el que la fuga de capitales se ha presentado tempranamente, en términos históricos, y de un modo especialmente persistente y perverso, si nos atenemos a su impacto económico-social (y político, también). Como consecuencia de cuatro décadas de persistente flujo de recursos hacia el exterior, las más recientes mediciones de los *stocks* de riqueza *offshore* de origen argentino (ver Henry, 2012 para datos de 2010) suponen, relacionados con la magnitud de su producto bruto interno (PBI), un récord en América Latina –que parece compartir con Venezuela– y ubican al país en los primeros puestos del *ranking* global.

Este dudoso privilegio tiene fuertes raíces en un largo período de gran inestabilidad política, severas crisis económicas y deterioro fiscal estructural (en

---

\* Jorge Gaggero es licenciado en Economía Política (UBA). Especialista en finanzas, política y administración tributaria y regulación de servicios públicos. Integra el Plan Fénix y ha sido profesor de la UBA y en cursos de posgrado en finanzas públicas e impuestos en las Universidad Nacional de La Plata, de Córdoba, de Cuyo y del Comahue, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Desde 2004 a 2015 fue investigador en el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR) y ha desempeñado tareas como asesor del directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires, de la Cámara de Diputados de la Nación, del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, de la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, del Consejo Interuniversitario Nacional, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

particular, durante el período 1975-1991), que ha implicado el arraigamiento de culturas favorables al incumplimiento fiscal y la fuga de capitales (con la recurrente necesidad de los evasores y/o fugadores de su posterior “lavado”). La relativa estabilidad política alcanzada durante las dos últimas décadas y media no ha acarreado aún, sin embargo, una sustancial estabilidad económico-financiera, que hubiera tenido la virtud de favorecer la limitación de ambos fenómenos. Aun cuando algunas visiones puedan alegar, también, que estos fenómenos constituyen, *per se*, razones de la persistente inestabilidad económico-financiera. En rigor, estos procesos suelen retroalimentarse.

Debido a estas últimas afirmaciones, al agravamiento de las circunstancias más relevantes del escenario externo en relación con estos desafíos y, también, con la acentuación de algunas características claves de la estructura económica, de la estructura tributaria y de la gestión estatal de la Argentina, que resultan especialmente disfuncionales, los problemas intervencionales de la evasión tributaria, la fuga y el lavado de activos ha tendido a agravarse en sus impactos sistémicos.

Entre las alegadas características de la estructura económica local, deben destacarse: la creciente concentración y transnacionalización de sus actividades económicas, el comportamiento “en espejo” de los grandes grupos económicos locales respecto de las empresas multinacionales y el peso dominante de las actividades de la exportación de *commodities* agrícolas (más la importancia ascendente de la gran minería).

La estructura tributaria tiene, por otra parte, ciertas características que estimulan la descapitalización de las empresas productivas, la sobre expansión de las actividades especulativas y el estímulo en aquellas de baja productividad económico-social (como por ejemplo, la construcción residencial para las élites).

En cuanto a la gestión estatal, padece de serias debilidades heredadas del largo período de crisis y también de los limitados y/o inconsecuentes esfuerzos aplicados a su redefinición y fortalecimiento, que este texto ha intentado puntualizar –solo a modo de ejemplo– en lo referido a algunos aspectos de la marcha de la administración nacional tributaria y aduanera (en cabeza de la Administración Federal de Ingresos Públicos). Por otra parte, las limitaciones y desafíos que enfrentan las sucesivas gestiones económicas nacionales son, sin duda alguna en lo referido a las cuestiones más directamente ligadas al mundo *offshore*.

La más importante de ellas es, sin duda alguna, la denominada restricción externa (o “penuria de divisas”), que sofoca cada vez más gravemente nuestro crecimiento económico, la creación de trabajo y la equidad económico-social.

Los aspectos financieros de esta restricción, ligados estrechamente al mundo *offshore*, no forman parte aún de la agenda relevante de los grandes problemas nacionales. Una de las mejores pruebas de ello es que el organismo estadístico nacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC) estima, desde hace muchos años, valores de la riqueza *offshore* de los argentinos que resultan ser sistemáticamente del orden de la mitad de los calculados por otras fuentes (locales y externas) de reconocida solvencia (entre ellas, la realizada por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).

Debe destacarse, por último, que como consecuencia de la evolución de los acontecimientos (locales y globales) ligados al mundo *offshore*, la ciudadanía argentina está siendo cada vez más informada en los últimos años (en general, de un modo meramente episódico o “anecdótico”) acerca de un gran número de notables operaciones económicas, que involucran severos incumplimientos tributarios y fraudes fiscales de grandes empresas y personas, la comisión de graves delitos de “guante blanco”, de todo tipo, la fuga de capitales y/o el lavado de dinero. Estas operaciones, cada vez más visibles, comprometen a variados sectores de la actividad económico-financiera, a empresas propietarias de grandes medios masivos de comunicación, a grupos empresarios poderosos (tanto “amigos” como “adversarios” del poder de turno), y también a dirigentes políticos y sindicales de gran notoriedad. Lo que ha culminado, muy recientemente, en el caso del actual presidente de la Nación (y de su familia, amigos y ministros) como consecuencia de las revelaciones de los denominados “Panamá Papers”, que han dado lugar a una actuación legal en curso, de público conocimiento, por presunta infracción al artículo 303 del Código Penal.

## **Las encrucijadas global y regional**

La cuestión fiscal se ha complicado gravemente en los últimos cincuenta años en los Estados nación durante la presente fase de la globalización.

Los sistemas fiscales modernos responden entonces a una cierta “homologación” a escala nacional, primero; luego, a nivel continental; y, finalmente, a nivel mundial. La interconexión global ha inducido a una convergencia institucional, también en el campo fiscal (en especial, en el tributario).

Son los países más avanzados los que fijan las pautas y las asociaciones que los comprenden –Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)– las que alcanzan, en materia tributaria, mayor armonización normativa, coordinación en la gestión e influencia global.

También son ellos los que logran fijar reglas del juego internacionales que operan a favor de sus empresas, sus fiscos y/u otros intereses económico-financieros propios. En ausencia de organismos multilaterales responsables en este campo (un vacío que el tributarista italiano Vito Tanzi propuso llenar hace décadas) son los limitados acuerdos y consensos *ad hoc* en el seno del Grupo de los siete o G-7 (últimamente extendidos al Grupo de los 20 o G20) y en la OCDE los que marcan los rumbos.

Estos no solo han resultado cada vez más insuficientes en su alcance territorial y económico-social (y también en su legitimidad) a medida que el sur del mundo y, en especial, los países emergentes ganan espacio, sino que se muestran, además, totalmente inadecuados para hacer frente a la escalada destructiva de las fuerzas globales desatadas: con una descontrolada competencia tributaria que mina los sistemas normativos, con una elusión y evasión rampantes que ponen en ridículo a las administraciones impositivas, y con la fuga de capitales que erosiona gravemente a las economías y las sociedades de los Estados nación (y limitan su potencial económico, la cantidad y la calidad de su fuerza de trabajo y la posibilidad de alcanzar mayores niveles de equidad).

Los que podríamos denominar “Jinetes del Apocalipsis” son los protagonistas destacados del “mundo *offshore*”: a) la banca global y las multinacionales; b) las guaridas fiscales; c) las grandes empresas globales consultoras en auditoría e impuestos, con las Big Four (PwC, Deloitte, Ernst & Young y KPMG) al frente y los grandes estudios legales especializados. Estos son los grandes facilitadores del aprovechamiento del mundo *offshore* por parte, principalmente, de las corporaciones multinacionales y los ricos globales.

## **El futuro ya arribó**

Hace dos décadas, Vito Tanzi destacaba el impacto de estos fenómenos, que ya se registraba sobre las estructuras tributarias (un creciente sesgo regresivo), y advertía acerca de su empeoramiento indicando que era solo cuestión de tiempo que el nivel de la tributación comenzara a reflejar las fuerzas en juego.

El mundo que Tanzi pronosticó ha llegado. Poco más una década después de su vaticinio la gran crisis de comienzos del milenio (2007-2008) mostró crudamente los costos adicionales del tiempo perdido. Entonces, las amenazas de “volar con dinamita” las guaridas fiscales del entonces jefe de Gobierno de Francia, Nicolás Sarkozy (apoyado por su par alemana Angela Merkel y el entonces titular del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss Kahn), se toparon con la férrea defensa de la “hermandad anglosajona” (Estados Unidos



y el Reino Unido). Ese intento radical se convirtió, a través de la aceptación del G-20, en un curso de acción mucho más moderado (y con seguridad menos eficaz): el Proyecto BEPS, sigla en inglés, que traducida al castellano significa “Erosión de las Bases Tributarias y Fuga de Beneficios”, cuyo diseño e implementación está a cargo del “club de los países ricos”, la OCDE.

Ni la propuesta de Tanzi, ni la opción más moderada (como construcción institucional) que los países en desarrollo quisieron aprobar en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de julio de 2015, en la ciudad de Addis Abeba—que apuntó al mejoramiento y potenciación del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas— han tenido andamiaje. Los países ricos, en especial la “hermandad anglosajona”, le han bloqueado el paso a ambas.

¿Qué se puede hacer, entonces?

### **La agenda supranacional y global**

Los más importantes problemas son, en rigor, los que plantea el sistema financiero. En apretada síntesis, los aspectos cruciales del negocio financiero global son los de su sustancial desregulación, su comportamiento oligopólico y el acelerado proceso de concentración (los tres obviamente vinculados). Una muy valiosa investigación reciente ha puesto el foco en esta “hidra mundial” (ver Morin, 2015), cuyos 28 bancos miembros resultan claramente protegidos por los principales Estados del mundo desarrollado. En este contexto, no sería una paradoja que muchos de estos Estados estén siendo “capturados” como consecuencia de sus deudas con el oligopolio.

En relación con el problema estructural global de las “guaridas fiscales”, implica que el tiempo de los discursos cínicos, sin sustancia, debe terminar. La transparencia y la accesibilidad a la información resultan cruciales y, como un paso preliminar, los gobiernos deben ser obligados a asegurar un fácil y generalizado acceso a los datos acerca de los flujos financieros no registrados.

La adopción de acciones regionales resulta imperiosa en el sur del mundo para hacer frente a los desafíos globales señalados, en un contexto en que los organismos multilaterales muestran cada vez con mayor claridad sus sesgos y limitaciones. Estas acciones comunes regionales “defensivas” son hoy marginales en muchas zonas del mundo en desarrollo (es el caso de América Latina).

## El sistema bancario global: fuera de control

Los más importantes problemas parecen ser los que plantea el sistema bancario global. Los procesos de desregulación e innovación financiera han resultado en mercados más inestables y volátiles, y han desencadenado escenarios de crisis en diferentes países y regiones del mundo, así como quiebras en conglomerados financieros y no financieros. En este contexto, domina una “regulación” financiera cada vez más ineficaz. La regulación bancaria, apoyada en acuerdos internacionales multilaterales basados en las recomendaciones de Basilea, en cualquiera de sus versiones, está sujeta a muchas críticas. La más relevante resulta quizás la que apunta a su “prociclicidad” (tendencia natural), en la medida en que es una regulación sostenida en una subvaluación de las amenazas implicadas en el auge del ciclo, medidas por el ratio capital/activos de riesgo y, por el contrario, una sobrevaluación de ellas en la caída del ciclo. Y con la consecuencia de requerimientos adicionales de capital al momento de mayor necesidad de expansión del crédito para estimular el nivel de actividad, lo que tiende a agravar la crisis y la inestabilidad del sistema.

Los problemas de la liquidez del sistema no son considerados por este tipo de regulación. Aun suponiendo que se aceptase que esta regulación contribuye a la microestabilidad, no lo hace al nivel de la macroestabilidad. Por estas razones, la regulación debe ser mejorada de modo sustancial, con la intención de abordar el sistema financiero desde una visión estructural (acerca del sistema como un todo que excede la suma de sus partes). La estabilidad sistémica está centralmente vinculada a la cuestión de la liquidez, no atendida en los presupuestos de Basilea en la medida que ella tiene esas características y, por lo tanto, su regulación debe fundarse con un abordaje macro.

Un aspecto adicional muy criticado de la regulación, en el contexto de la presente crisis, se refiere a la decisiva participación de las agencias de calificación de riesgo. Estas operan en una estructura oligopólica, tienen grandes incentivos para dominar el mercado y resultan contratadas por los agentes que necesitan vender productos de riesgo. Estas circunstancias llevan a estas agencias a otorgar calificaciones crediticias favorables, e incurren en comportamientos del tipo *moral hazard* (riesgo moral).

En síntesis, los aspectos cruciales del negocio financiero global son los de su sustancial desregulación, su comportamiento oligopólico y el acelerado proceso de concentración (los tres obviamente vinculados).

También parece necesario establecer controles sobre los movimientos internacionales de capital, que permitan moderar la volatilidad de sus flujos,

de modo de contribuir a la estabilidad financiera, y cumplir con las decisiones adoptadas por el G-20 en 2009 —y luego olvidadas— respecto a terminar con la perversa dinámica que resulta de la acción conjunta de las “jurisdicciones del secreto” (guaridas fiscales) y el secreto bancario, que estimulan la fuga ilícita de capitales. Son bien conocidos sus efectos sobre la erosión fiscal, el crecimiento económico, el debilitamiento del proceso de creación de empleos y el progreso de la desigualdad. Resulta también importante destacar el rol perverso de los “fondos buitres” (los que también usan las guaridas fiscales como base de operaciones para extraer ganancias financieras desmesuradas de economías vulnerables), que oponen obstáculos severos para sus procesos de crecimiento.

Por fin, el problema de las guaridas fiscales (jurisdicciones que año a año concentran una creciente porción del negocio opaco global en los territorios de países desarrollados) y sus dependencias, con la “hermandad anglosajona” al frente, cada vez más ligadas además a las operaciones *offshore* del oligopolio bancario global, debe ser incluido en la agenda del cambio estructural. Figuró en ella, de modo muy breve, en 2008. Resulta a esta altura bastante evidente que los flujos ilícitos de capital desde los países “en desarrollo”, y también desde los desarrollados a través de las “guaridas fiscales”, erosionan, como ya se señaló, su capacidad fiscal y comprometen su senda de crecimiento. A la vez que contribuyen a agravar las brechas de ingreso y equidad, obligan a cargar a los sectores de bajos ingresos con una creciente base tributaria (y más altas alícuotas). Al limitar la capacidad fiscal de los Estados, además, reducen severamente el nivel de la demanda global agregada.

## **Las cuestiones más relevantes**

La crucial discusión pendiente (y la ausencia de acciones pertinentes) acerca de “la nueva arquitectura financiera global”, que incluya a la banca global, las guaridas fiscales y los mecanismos de reestructuración de deudas soberanas, son el asunto más relevante.

La creación, al nivel de las Naciones Unidas, de una autoridad tributaria global con el objetivo de impulsar la armonización impositiva, desarrollar métodos globales para controlar el incumplimiento fiscal y promover una colaboración efectiva de las administraciones tributarias y aduaneras entre naciones y regiones, sería un paso muy importante.

También deberían adoptarse tributos globales con un doble propósito: combatir, por un lado, el rampante aumento de la desigualdad socioeconómica global en ingresos y riqueza, y, por otro lado, mitigar los grandes daños que

resultan del cambio climático y el deterioro de la biósfera, y financiar, además, las acciones necesarias para proteger a sus víctimas.

Por fin, el más importante y complejo problema, es la reforma del sistema de las Naciones Unidas, a fin de asegurar su efectiva democratización (un muy dificultoso y esencial objetivo político en un mundo tan asimétrico, con múltiples centros de poder) y el rediseño de sus instituciones económicas (imposible tarea esta última, si los dogmas económicos dominantes del presente no fueran discutidos).

## **A modo de cierre**

El mundo parece dirigirse en este tiempo en una dirección contraria a la que se acaba de señalar como deseable. Hacia la insensatez “nacionalista-xenófoba”, la ruptura de los bloques de países y la desintegración de muchos Estados, cuando los problemas globales más acuciantes (la desigualdad y la crisis ambiental, entre otros) demandan la construcción de consensos, políticas coordinadas, e incluso, de nuevos poderes globales. Vale decir, acuerdos en los que necesariamente los países deberían ceder parte de su soberanía en aras del “bien común” global. Las tendencias nacionalistas que parecen ganar protagonismo en la actualidad operan en la dirección contraria.

En nuestra región, la de la América del Sur, el Mercosur parece agonizar y la Unasur sufre el retroceso desde los avances (tímidos, comparados con las tareas pendientes) logrados por los procesos “nacional-populares” de los últimos tres lustros. Brasil y la Argentina, los dos países que deberían conducir el proceso de cambio, están envueltos en crisis económicas severas, de incierta duración y profundidad pero que muy probablemente supondrán enormes retrocesos para ambos países y la imposibilidad, al menos en el corto plazo, de impulsar una agenda regional consistente y de progreso de cara al desafío del mundo *offshore*. El Parlamento argentino, por lo pronto, acaba de sancionar una ley de “blanqueo fiscal” que apunta, entre otros objetivos, en un sentido contrario: busca avanzar peligrosamente hacia un modelo de “país guarida fiscal” (admite, incluso, la regularización de capitales en moneda extranjera que podrán permanecer fuera del país y del alcance de sus normas).

El comienzo del proceso de paz en Colombia, aun después de la derrota del “Sí” en el plebiscito, luego de más de medio siglo de guerra civil, parece ofrecer el único desarrollo estratégico esperanzador, por el momento, en la América del Sur. Lamento no poder brindar una visión más optimista.

## **Bibliografía**

- Gaggero, Jorge (2016a). “La reforma fiscal necesaria: sus lineamientos”. *Revista Voces en el Fénix*, n° 52. Buenos Aires.
- (2016b). Opinión consultiva ante la Fiscalía N° 6 en lo Criminal y Correccional. Autos N° 35111/16. Buenos Aires.
- Gaggero, Jorge; Rúa, Magdalena Belén y Gaggero, Alejandro (2014). *Los activos “offshore” de los argentinos. Evolución de la “fuga de capitales” y cuestiones fiscales relevantes*. Buenos Aires: Congreso FLACO-ISA.
- Gaggero, Jorge y Rúa, Magdalena Belén (2015). *Financial assets management by “private banking”: HSBC as supplier of the global wealth chains*. Oslo: Proyecto Steal (NUPI).
- Henry, James (2003). *The blood bankers: Tales from the global underground economy*. Nueva York: Four Walls Eight Windows.
- (2012). *The price of offshore revisited*. Chesham: Tax Justice Network.
- Morin, François (2015). *L'hydre mondiale: L'oligopole bancaire*. Quebec: Lux.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pro Ruiz, Juan (2006). “Notas sobre la idea de modernización fiscal”. Helsinki: Congreso Internacional de Historia Económica.
- Tanzi, Vito (1996). “Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems”. *Working Paper 96/141*. Washington: FMI.



# La tributación en América Latina y en la Argentina

*Alfredo Iníguez\**

## **A modo de introducción: ¿qué nos pasó?**

En los gobiernos kirchneristas se alcanzó el récord histórico de recaudación tributaria del Estado nacional, a pesar de que no se produjeron drásticas modificaciones en el sistema impositivo. Esto puede parecer una paradoja, pero en estas páginas nos detendremos en aportar elementos para procurar comprender qué sucedió. Antes, realizaremos un paneo por algunos hechos que consideramos claves en el contexto internacional.

Durante el régimen de valorización financiera iniciado en la última dictadura militar y finalizado con el derrumbe de la convertibilidad, en los umbrales del presente siglo, se conformó, mediante una profunda reforma, un sistema tributario argentino funcional a dicho régimen, caracterizado por la preponderancia y generalización de los impuestos definidos como “poco distorsivos” que, no casualmente, están a su vez entre los más regresivos en términos distributivos. Un elemento característico fue la eliminación –o la detracción de las bases imponibles– de impuestos que alcanzaban a los activos financieros y sus rentas.

En la Argentina, como en otros países de la región, se produjeron, en los primeros años del presente siglo, acontecimientos que permitieron conjeturar que se podía perfilar un régimen de acumulación distinto. El Estado empezó a conformar un nuevo sistema de protección social, en el que resaltan la recu-

---

\* Alfredo Iníguez es licenciado en Economía (UNLP). Se desempeña como responsable del Área Fiscal del Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Es docente en la Universidad Nacional de Avellaneda y en la Universidad Nacional de La Plata.

peración de un régimen único de reparto en materia previsional, con la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), el plan de inclusión previsional y el aumento exponencial del haber mínimo, la Asignación Universal por Hijo que brinda asistencia a más de tres millones de niños y adolescentes, y el compromiso por la educación, al garantizar que se invierta más de 6% del producto bruto interno (PBI) a partir del año 2008, aunque sus efectos tardarán muchos años en traducirse en resultados concretos.

También se modificaron las relaciones laborales, con la recuperación del salario, la implementación de medidas de defensa del empleo y el combate a la informalidad, la ley del peón rural y la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo a nivel de rama o actividad.

En materia de regulación de la actividad económica, se destacan la nueva Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Ley de Tierras y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En las relaciones internacionales sobresalió la estrategia de inserción internacional, con las medidas para aumentar las exportaciones de manufacturas industriales, el rol protagónico en la conformación y desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y los vínculos sur-sur.

En materia del Estado como proveedor de bienes y servicios, se destacaron las estatizaciones de la mayoría de los ramales ferroviarios, la repatriación del 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la recuperación de la empresa de Aguas del Área Metropolitana (Aysa), el Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, entre las más destacadas.

Todas estas intervenciones tuvieron efectos, de manera directa o indirecta, sobre el patrón distributivo que, paulatinamente, fue redefiniéndose a favor de las clases sociales más postergadas de la sociedad. A su vez, contrastan con las directrices de las intervenciones desarrolladas por los países centrales para enfrentar la crisis a escala global desde 2008.

La actual crisis mundial pone en evidencia el fracaso de las políticas impuestas en los países centrales desde la crisis del “fordismo”, en los años setenta, las que, entre otras cuestiones, estaban destinadas a redefinir el rol de Estado. Para los países periféricos se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington, entre las que se encontraba realizar una reforma tributaria como la instrumentada en nuestro país en la última década del siglo pasado.

Quienes abogan por el paradigma dominante suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con una focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este



argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las formas de intervención de las políticas públicas –al recuperar las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal–, como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá son contundentes al respecto:

En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos (2010: 11).

## **Repaso histórico en los países centrales**

La involución del Estado iniciada a partir de la crisis del “fordismo” tuvo respaldo tanto en el plano político como desde la “ciencia económica”, en general, y la doctrina tributaria, en particular. No es casual que el inicio de este proceso coincida con la recuperación del predominio de la escuela neoclásica en el campo académico. Este paradigma había sido el dominante hasta la crisis de 1929 del siglo pasado y le cupo un rol clave, por las desatinadas políticas que promovió, en su desenlace y profundización.

En sus orígenes, la posición adoptada por los primeros marginalistas, esto es, los fundadores de la teoría neoclásica, aceptaban e incluso propiciaban, la progresividad de los impuestos. Como escribió Núñez Miñana:

La escuela marginalista se inicia en 1870 a partir de la llamada “revolución marginalista” que introduce la teoría subjetiva del valor: el valor de un bien deriva de la utilidad (subjetiva) de la última unidad disponible para el consumidor. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX es cuando alcanza una intensa discusión la introducción de impuestos progresivos con

la finalidad explícita de redistribución de ingresos, y se intentó elaborar una justificación “científica” de la conveniencia de impuestos progresivos a partir del modelo marginalista (1998: 32).

Puede citarse, como ejemplo extremo, el primer intento que recuerdan Jiménez y Solimano (2012) de imponer en Estados Unidos un impuesto del 100% a los ingresos muy altos (superiores a los cien mil dólares anuales) durante la Primera Guerra Mundial, para colaborar en su financiamiento, que hubiera actuado como una alícuota marginal que se apropiaba de todo ingreso superior a dicha cifra. Sin embargo, la teoría fue reformulada y sus implicancias puestas en duda. Originalmente, el enfoque se basaba en el supuesto de que la utilidad marginal del ingreso puede ser medida cardinalmente y que es decreciente a medida que aumenta el ingreso, esto es, a medida que un individuo aumenta su ingreso, la utilidad adicional de cada peso es cada vez menor.<sup>1</sup> Aunque no parecen supuestos fuertes (en especial comparados con otros de este cuerpo teórico), fueron muy cuestionados a partir de los años treinta del siglo xx y se pasó a mediciones ordinales que impidieron sostener las posturas precedentes, precisamente cuando la gran depresión reclamaba un cambio copernicano en la política económica, en general, y tributaria, en particular.

La conformación de un nuevo cuerpo teórico, el keynesianismo, aportó el herramental necesario para que el capitalismo se recuperara, transformándose así en el nuevo paradigma que mantuvo su predominio hasta entrados los años setenta del pasado siglo.

También la Segunda Guerra ayudó a consolidar esta nueva concepción que promovía la intervención estatal y que tuvo un rol clave para elevar lo que se conoce como “umbral de aceptación de la imposición”. En Estados Unidos se impuso, en 1944, una alícuota marginal máxima del 94% a los ingresos altos (a partir de los doscientos mil dólares, equivalente a unos tres millones actuales) y se mantuvo en niveles muy elevados durante dos décadas, superior al 80% en muchos de esos años. En ese período se redefinió el rol del Estado en la

---

<sup>1</sup> Esto permitía aceptar que un peso adicional tenía una menor utilidad para un rico que para un pobre, y por tanto, era económicamente conveniente que los impuestos graven proporcionalmente, en mayor medida, a los ricos. Ante este potencial efecto pernicioso para los sectores dominantes, dentro de la escuela neoclásica se pasó a la teoría de la preferencia del consumidor mediante la que solo se ordenan las preferencias (medida ordinal) y no se requiere asignarle un valor numérico a la utilidad (medida cardinal). No parece una casualidad que este cambio tuviera como consecuencia que este marco teórico no pudiera ser aplicado para justificar la progresividad de los impuestos.

economía, constituyéndose lo que pasó a denominarse “Estado benefactor”, de bienestar o providencia, en los países centrales, y sus versiones pauperizadas en los periféricos con los nombres de “Estado social”, desarrollista o populista, en este último caso, con un dejo peyorativo. Como dice Theotônio dos Santos:

La crisis de 1929 demostró los límites definitivos de los sistemas de regulación económica basados en el mercado e introdujo nuevas reglas de conducción económica con una intervención creciente del Estado. Esta intervención comenzó a ser una obligación del Estado de Bienestar. La noción de ciudadanía y de sociedad civil cambió drásticamente. Surgieron nuevos derechos sociales que pasaron a responsabilizar al Estado por el pleno empleo, por la educación hasta el nivel universitario, por el crecimiento económico y por la innovación tecnológica que lo sustenta, por los transportes, la vivienda y toda la infraestructura urbana y suburbana (1997: 4).

En la conformación de este nuevo Estado, en especial en los países centrales, le cupo un rol clave al sistema tributario, al menos, en dos aspectos. Por un lado, porque aportaba los recursos necesarios para financiar las nuevas funciones y atribuciones que se iban incorporando al quehacer del Estado; y, por el otro, porque, a partir de estructuras impositivas marcadamente progresivas, se garantizaba la extracción de los excedentes que luego se redistribuían al conjunto –o casi– de la sociedad. Estas funciones, junto con la regulación de la actividad económica, permitieron que el Estado hiciera un aporte decisivo en el círculo económico virtuoso que duró varias décadas y que la escuela regulacionista francesa dio en llamar “régimen de acumulación fordista”, y lo caracterizó como la edad de oro del capitalismo.

Robert Boyer, el padre del regulacionismo francés, expresa:

En este período, se modificó totalmente el régimen socioeconómico mediante una intensa construcción institucional, de modo que no se trató simplemente de una recuperación de los daños y retrasos asociados con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, sino que casi todos los sectores políticos y los gobiernos, independientemente de sus orientaciones ideológicas, percibieron el surgimiento de una nueva era del capitalismo (2015: 302).

El círculo virtuoso del fordismo se fundaba en un significativo crecimiento de la productividad en un contexto de casi pleno empleo, que permitía –intervención del Estado mediante– un reparto relativamente equitativo entre salario y

ganancia del capital, que a su vez se manifestaba en la expansión de la demanda agregada, tanto por el aumento del consumo como la inversión y, con ella, la acumulación de capital que permitía ampliar la producción.

La edad de oro del capitalismo empezó a resentirse a fines de la década del sesenta y se manifestó con mayor intensidad en la siguiente, con la aparición en simultáneo de estancamiento económico e inflación (la denominada “estanflación”), y todos los cuestionamientos apuntaron al Estado y sus injerencias. Las primeras señales de agotamiento aparecieron por el lado de la economía real. La dinámica se inició con la desaceleración de la productividad, y con ella, la tasa de ganancia inició una tendencia decreciente que presionaba tanto a una retracción de la inversión como a una creciente puja distributiva. Estos elementos, junto a otros factores, abrieron el camino hacia el régimen de valorización financiera, que tuvo en el endeudamiento público un aspecto central. Theotônio dos Santos resumió así ese escenario complejo: “Al estancamiento de la inversión productiva desde 1967 le seguía la retracción de la tasa media de ganancia del sistema capitalista mundial, particularmente en los países centrales. Se trataba del inicio de una fase b (recesiva) del ciclo largo de Kondratieff” (1997: 6).<sup>2</sup>

El aumento del desempleo hasta los dos dígitos comienza a anunciarse como elemento estructural al final de la década del sesenta y se consolida en las décadas del setenta y del ochenta. Los costos del seguro de desempleo comenzaron a elevarse junto con los demás gastos sociales. La especulación financiera comienza a sustituir a los gastos productivos. El crecimiento del gasto público y el crecimiento consecuente del déficit público, en las décadas del setenta y ochenta, aumentan la base del sistema financiero. Los títulos de la deuda pública comenzaron a presionar las tasas de interés hacia arriba. El surgimiento de los petrodólares en la década del setenta va a generar un gran excedente financiero mundial que será reciclado por el sistema financiero estadounidense y, secundariamente, europeo. Este reciclaje se dirige, en primer lugar, a los países del tercer mundo y a los países socialistas, que asumen enormes deudas externas en la década del setenta. Pero Estados Unidos tiene el liderazgo mundial del déficit público, activado, sobre todo, por el gasto militar y aumentado por los costos crecientes del seguro de desempleo y otros gastos en ascenso.

---

<sup>2</sup> La teoría de la onda o ciclo largo de Kondratieff fue descripta por este autor soviético en la década del veinte y, desde allí, muy debatida por diversos autores de variadas escuelas del pensamiento. Kondratieff estudió el capitalismo en los países centrales durante el siglo XIX e identificó cierta regularidad en la expansión y contracción de la economía en períodos extensos de alrededor de cincuenta años, más allá de la existencia de ciclos en plazos más cortos.

Si de la gran depresión de los años treinta se salió con más Estado, quienes mantuvieron sus cotas de poder en todo este período aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella por caminos inversos, es decir, con menos Estado. Como escribió Bresser Pereira:

En la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante (2009: 94).

Tal vez la posición más extrema fue la asumida por Robert Nozick, filósofo libertario que publicó en 1974 el libro *Anarquía, estado y utopía* en el que se propone demostrar que:

Un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica (1974: 7).

El predominio de esta teoría se tradujo en políticas económicas que pusieron en discusión el rol del Estado de bienestar. Entre los países centrales, Estados Unidos y Gran Bretaña encabezaron el cambio de rumbo a principios de la década del ochenta: Ronald Reagan, con su política “por el lado de la oferta”, que incluyó como uno de sus fundamentos la reforma tributaria, y Margaret Thatcher, mediante la privatización de empresas y bienes estatales, y la “desregulación” de la actividad privada.

El cambio de paradigma en los países centrales no repercutió de manera inmediata en la presión tributaria. En la tabla 1 se observa con claridad la fuerte expansión de la recaudación tributaria, medida en términos del PBI, en los últimos años de apogeo del Estado de bienestar: para el promedio simple de países de los que se dispone de información consolidada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la presión tributaria pasó del 25,5% en 1965, al 30% en 1975 y 33,3% en 1982. A partir de allí, en ese agregado de países se registra una desaceleración en el crecimiento de este indicador, para amesetarse en tasas que rondan el 35% del PBI durante la segunda parte de la década del ochenta y la del noventa. El año 2000 pareciera ser el punto de inflexión, cuando en promedio la imposición alcanza un máximo de 37,2% del PBI y a partir de allí empieza a decrecer, aunque a una tasa

bastante más moderada de la que se podría esperar ante los profundos cambios que se estaban produciendo en la relación Estado-sociedad.

El análisis por país permite identificar particularidades, aunque en términos generales las tendencias reflejan muchas similitudes que permiten agrupar, de manera muy estilizada, a los países en dos conjuntos. Por un lado, aquellos casos en los que el Estado había tenido un menor desarrollo en la “edad de oro” y, consecuentemente, una menor presión tributaria. Este es el caso de aquellos países con Estado de bienestar mediterráneo, como España, Portugal, Grecia e Italia, así como Turquía, Suiza y Japón, los que mantuvieron una evolución creciente de la recaudación tributaria, incluso cuando empezó la declinación general. Solo en algunos casos, y como consecuencia de los descalabros generados en sus economías por la imposición de los planes de ajuste del Fondo Monetario Internacional, se observa una retracción de la presión tributaria en los últimos años.

Por otro lado, tenemos los países en los que el Estado de bienestar adquirió su mayor grado de desarrollo y, en consecuencia, se alcanzaron mayores tasas en la relación recaudación tributaria-PBI, en general por encima del 40% del PBI. En ellos, este ratio mantuvo la tendencia creciente y solo empezó a declinar en la primera década del siglo XXI, pero, como ya señalamos, desde proporciones sumamente elevadas. Este es el caso de los países con el “modelo nórdico”, como Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda, y los que suelen agruparse como “continentales”: Francia, Alemania, Austria y Bélgica. En algunos casos, uno de los efectos de la crisis iniciada en 2008 fue la recuperación de la presión tributaria, ante la necesidad de dar respuestas de inyección de la demanda agregada por el lado del gasto público.

**Tabla 1. Evolución de los recursos tributarios en porcentaje del PBI.  
Años seleccionados**

<b>País</b>	<b>1965</b>	<b>1975</b>	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Dinamarca	30,0	38,4	41,6	48,2	48,8	49,4	45,3	50,9
Francia	34,2	35,5	41,1	42,4	42,9	44,4	41,8	45,2
Bélgica	31,1	39,4	42,7	44,0	43,5	44,7	42,4	44,7
Finlandia	30,4	36,6	36,9	41,0	45,7	47,2	40,8	43,9
Italia	25,5	25,4	33,0	35,2	39,9	42,0	41,8	43,6
Austria	33,9	36,7	38,8	40,8	41,4	43,0	40,8	43,0
Suecia	33,3	41,3	46,7	49,6	47,5	51,4	43,2	42,7
Noruega	29,6	39,2	43,1	44,5	40,9	42,6	41,9	39,1
Islandia	26,2	30,0	31,0	28,4	31,2	37,2	33,3	38,7
Luxemburgo	27,7	32,8	37,8	37,4	37,1	39,1	38,1	37,8
Holanda	32,8	40,7	42,7	43,1	41,5	39,6	36,2	36,7
Alemania	31,6	34,3	35,5	35,8	37,2	37,5	35,0	36,1
Grecia	18,0	19,6	24,7	27,0	29,1	34,3	32,0	35,9
Portugal	15,9	19,1	24,1	25,8	29,3	30,9	30,6	34,4
España	14,7	18,4	24,1	29,0	32,1	34,3	31,5	33,2
Reino Unido	30,4	34,9	38,5	37,4	34,0	36,4	32,8	32,6
Nueva Zelanda	23,9	28,4	33,0	31,7	36,2	33,2	30,6	32,4
Canadá	25,7	32,0	33,0	33,2	35,6	35,6	30,4	30,8
Japón	17,8	20,4	25,9	27,7	26,4	26,6	27,6	30,3
Irlanda	24,9	28,5	33,2	35,0	32,1	31,0	27,5	29,9
Turquía	10,6	11,9	13,7	13,0	16,8	24,2	26,2	28,7
Australia	20,6	25,4	26,8	28,6	28,2	30,4	25,6	27,5
Suiza	17,5	23,8	25,0	26,2	26,9	29,3	26,5	26,6
Estados Unidos	24,7	25,6	27,0	25,5	27,8	29,5	23,2	26,0
<b>Promedio simple</b>	<b>25,5</b>	<b>29,9</b>	<b>33,3</b>	<b>34,6</b>	<b>35,5</b>	<b>37,2</b>	<b>34,4</b>	<b>36,3</b>

Nota: para Australia, Japón y Holanda, 2014, los datos son de 2013.

Fuente: OCDE, 2015.

La orientación predominante se refleja con claridad en la política tributaria. En los países centrales, la tendencia a la reducción de alícuotas de los impuestos que recaen sobre la renta no terminó con las políticas iniciadas durante la *reaganomics* en los años ochenta. Esta afirmación se puede validar al analizar la evolución de las tasas del impuesto a la renta que recae sobre las empresas en los últimos treinta años y, en menor grado, de las tasas marginales máximas para personas físicas en los primeros años del siglo XXI.

En cuanto a las personas físicas (naturales o humanas), los casos emblemáticos son Alemania y Estados Unidos, que entre 2000 y 2008 redujeron la tasa marginal máxima a 47,5% y 41,9%, respectivamente. En algunos países (que se podrían catalogar como “la periferia de los desarrollados”, entre los que se destacan Holanda, Noruega, Bélgica y Turquía), la política de reducción de alícuotas se combinó con la disminución del umbral a partir del que empieza a regir la tasa marginal máxima, medido en términos del salario promedio de cada economía. Esta medida conlleva el aumento de la proporción de los asalariados que llegan a pagar la tasa marginal máxima y, al mismo tiempo, del porcentaje que es alcanzado con el impuesto a la renta. Las dos políticas, aplicadas simultáneamente, tienen la finalidad de evitar que la reducción de la carga del impuesto a los más ricos conlleve una merma en la recaudación, a costa de una pérdida de la progresividad de la imposición.

Sin embargo, esta orientación no fue compartida por todos los países centrales, e incluso, durante los primeros años del nuevo siglo pero sobre todo después de la crisis, en algunos de ellos se recuperó parte de la carga tributaria que se había retraído en los años precedentes. En varios países se elevó la tasa marginal máxima, para ubicarse en proporciones cercanas o superiores al 50% para los salarios más elevados; tal fue el caso de Francia, Suecia, Japón, Reino Unido, Portugal, Grecia y Austria, para mencionar los más relevantes. En otros casos, la rebaja inicial se revirtió después de la crisis de 2008, como en Israel, Irlanda, Italia, Canadá, Australia, España y el propio Estado Unidos.



**Tabla 2. Tasa marginal máxima del impuesto a los ingresos personales y su relación con el salario medio. Comparación 2015-2000**

Países	Año 2015		Año 2008		Año 2000		Diferencia 2015-2000	
	Marginal máxima (%)	Umbral salario medio	Marginal máxima (%)	Umbral salario medio	Marginal máxima (%)	Umbral salario medio	Tasa	Umbral
Suecia	57,0	1,5	56,4	1,4	55,4	1,5	1,6	-0,0
Portugal	56,5	16,3	42,0	4,5	35,6	3,4	20,9	12,9
Japón	55,9	8,9	50,0	4,5	45,5	4,5	10,4	4,4
Dinamarca	55,8	1,2	59,7	1,0	54,3	1,0	1,5	0,2
Francia	54,5	14,8	45,8	2,8	37,1	2,9	17,4	12,0
Bélgica	53,8	1,0	53,7	1,0	52,6	2,3	1,2	-1,3
Holanda	52,0	1,2	52,0	1,3	60,0	1,8	-8,0	-0,6
Finlandia	51,6	2,2	50,1	1,8	52,6	2,1	-1,0	0,1
Italia	50,1	9,8	44,9	3,1	46,4	3,6	3,7	6,1
Austria	50,0	13,7	50,0	1,9	42,4	2,3	7,6	11,3
Grecia	50,0	25,2	40,0	3,9	37,8	6,0	12,2	19,3
Israel	50,0	5,9	47,0	3,9	50,0	2,4	-	3,5
Eslovenia	50,0	5,3	41,0	1,4	39,0	4,3	11,0	1,0
Canadá	49,5	4,3	46,4	2,9	47,9	2,1	1,7	2,3
Australia	49,0	2,2	46,5	2,5	48,5	1,3	0,5	1,0
Alemania	47,5	5,5	47,5	6,1	53,8	1,8	-6,3	3,7
Irlanda	47,0	1,0	41,0	1,1	44,0	0,7	3,0	0,2
Estados Unidos	46,3	8,2	41,9	8,5	46,5	8,9	-0,3	-0,7
Islandia	46,2	1,4	35,7	0,2	43,1	1,5	3,2	-0,1
España	46,0	2,5	43,0	2,5	48,0	4,3	-2,0	-1,8
Reino Unido	45,0	4,2	40,0	1,2	40,0	1,3	5,0	2,8
Luxemburgo	43,6	2,9	39,0	0,9	47,2	2,1	-3,6	0,9
Corea	41,8	4,2	38,5	3,3	36,7	5,5	5,1	-1,3
Suiza	41,7	3,3	41,7	3,3	38,0	4,1	3,7	-0,7
Chile	40,0	11,3	40,0	18,3	45,0	16,3	-5,0	-5,1
Noruega	39,0	1,6	40,0	1,5	47,5	2,6	-8,5	-1,0
Turquía	35,8	3,8	35,6	2,7	40,6	11,5	-4,8	-7,7
México	35,0	28,4	28,0	4,9	40,0	49,3	-5,0	20,9
Nueva Zelanda	33,0	1,2	39,0	1,6	39,0	1,7	-6,0	-0,5
Polonia	32,0	2,2	40,0	2,9	26,4	3,5	5,6	-1,3
Estonia	20,0	0,1	21,0	0,2	26,0	0,2	-6,0	-0,0
Hungría	16,0	-	36,0	0,7	55,2	0,9	-39,2	-0,9
República Checa	15,0	0,4	15,0	0,4	28,0	2,5	-13,0	-2,1

**Fuente:** OCDE, 2015.

En las tasas que recaen sobre las empresas, la declinación fue muy contundente en la década del ochenta pero continuó, aunque con menor profundidad, en las dos décadas siguientes y reflejó con claridad el impacto del nuevo paradigma en la política tributaria. En la evolución histórica de la alícuota general del impuesto a los ingresos aplicada a las empresas se materializó el cambio en las formas de intervención del Estado que, en este caso, podría definirse como una estrategia defensiva ante la relocalización global de las grandes corporaciones y la profusión de las guaridas (o paraísos) fiscales. En todos los países en los que existe información consistente, se registró una drástica reducción de las tasas (agregadas de todos los niveles de gobierno) desde la década del ochenta hasta la fecha, al pasar de alícuotas que por lo general rondaban entre el 45% y el 50% de la renta (y en algunos de ellos del 60% o más, como en Finlandia o Alemania), para el año 1981, a tasas que van del 20% al 34% en 2014. Solo Japón y Estados Unidos, aunque redujeron sus tasas, mantienen ratios cercanos al 40% de los ingresos gravados.

**Tabla 3. Tasa general de impuestos a los ingresos de las empresas. Evolución entre 1981 y 2014**

País	2014	2010	2000	1990	1981	Diferencia 2014- 1981
Estados Unidos	39	39	39	39	50	-11
Japón	37	40	41	50	n.d.	n.d.
Francia	34	34	38	42	50	-16
Bélgica	34	34	40	41	48	-14
Portugal	32	27	35	40	49	-17
Alemania	30	30	52	55	60	-30
Australia	30	30	34	39	46	-16
México	30	30	35	36	42	-12
España	30	30	35	35	33	-3
Luxemburgo	29	29	37	n.d.	n.d.	n.d.
Nueva Zelanda	28	30	33	33	45	-17
Italia	28	28	37	46	36	-8
Noruega	27	28	28	51	51	-24
Canadá	26	29	42	41	51	-25
Grecia	26	24	40	46	45	-19

Austria	25	25	34	30	55	-30
Holanda	25	26	35	35	48	-23
Dinamarca	25	25	32	40	40	-15
Corea	24	24	31	n.d.	n.d.	n.d.
Suecia	22	26	28	53	58	-36
Suiza	21	21	25	31	33	-12
Reino Unido	21	28	30	34	52	-31
Finlandia	20	26	29	45	62	-42
Islandia	20	18	30	n.d.	n.d.	n.d.
Turquía	20	20	33	n.d.	n.d.	n.d.
República Checa	19	19	31	-	-	-
Hungría	19	19	18	40	n.d.	n.d.
Polonia	19	19	30	n.d.	n.d.	n.d.
Eslovenia	17	20	29	-	-	-
Irlanda	13	13	24	43	45	-32

**Fuente:** OCDE, 2015.

## **El consenso impuesto**

El agotamiento del régimen de acumulación “fordista” llegó a América Latina y con él la discusión acerca de las versiones locales de un Estado forjado durante alrededor de tres décadas. El razonamiento esgrimido parece sencillo: si la crisis se debió, entre otros factores, a la existencia de un Estado omnipotente, resultaba necesario desandar el camino y volver al Estado imperante antes de la Segunda Guerra Mundial (incluso al que existía antes de la primera). Se instaló la idea de volver al Estado mínimo, definido por algunos como el Estado “a la Nozick” y, por otros, como el “Estado gendarme”.

Pero, como suele suceder, los argumentos sencillos esconden situaciones complejas. Pareciera que quienes propusieron achicar el Estado desconocían el proceso histórico que llevó a la conformación de ese Estado que procuraron desestructurar (ver Oszlak, 2001).

En definitiva, el Consenso de Washington propuso como principales y casi exclusivos objetivos de política económica la estabilidad macroeconómica a partir del equilibrio de las cuentas públicas y el control de la inflación, una menor participación e intervención del Estado mediante una política de privatizaciones,

la desregulación de la economía, la apertura comercial, la liberalización de los sistemas financieros y una reforma tributaria dirigida a eliminar los impuestos considerados distorsivos.

Ante las evidencias de los malos resultados alcanzados en los países periféricos, se generalizaron las críticas a estas políticas. Una de las voces más disonantes provino de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), incluso cuando el Consenso de Washington parecía un dogma indiscutible. Más acá en el tiempo, este organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) produjo, entre otros trabajos, lo que denominó la “Trilogía de la Igualdad: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir” (2010); “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo” (2012) y “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible” (2014).

Según Alicia Bárcena: “Estos documentos plantean una visión del desarrollo en la cual la igualdad es el principio ético normativo primordial y el objetivo último, el cambio estructural es el camino y la política, el instrumento” (2015: 14).

Las visiones heterodoxas aportaron un marco teórico alternativo a varios de los gobiernos latinoamericanos que iniciaron, en el nuevo siglo, un cambio de rumbo que obtuvo logros muy significativos en el patrón distributivo y la captación de los excedentes. En especial, en un grupo de países que se atrevió a cuestionar la cosmovisión imperante: Venezuela, Brasil, la Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile, con distintos grados de articulación entre sí y con intensidades diferentes, orientaron sus políticas hacia un sendero distinto al instituido para ellos desde el poder mundial.

Como señalan Amarante y Jiménez:

La década de 2000 ha traído importantes cambios en las tendencias distributivas a nivel mundial. Los países de Europa, Estados Unidos y China continuaron con su tendencia creciente respecto de la desigualdad, mientras que los de América Latina y el sudeste de Asia revirtieron la tendencia anterior al crecimiento y comienzan a mostrar descensos en los índices de Gini (2015: 14).

Los mismos autores demuestran un cauto optimismo al afirmar que “para América Latina, se configura al fin un escenario promisorio tras el empeoramiento en los indicadores de distribución de la década anterior, aun cuando en términos internacionales se mantiene la posición de América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo” (2015: 14).

## **El sistema tributario en América Latina**

En lo que se refiere estrictamente al sistema tributario, el principio orientador de las recomendaciones del Consenso de Washington fue privilegiar impuestos que no distorsionen los precios relativos que determina el mercado en desmedro de aquellos que inciden progresivamente sobre la distribución de los ingresos. Así, entre otras cuestiones, se extendieron las bases imponibles y se elevaron las tasas de los impuestos que gravan al consumo, y se redujeron las alícuotas de los que alcanzan a las ganancias, en particular, de las personas jurídicas. La orientación de estos cambios se basó en la reforma impositiva encabezada por Ronald Reagan en Estados Unidos y que se propagó a los demás países centrales.

Sin embargo, en esos países, las reformas que redujeron la progresividad del sistema impositivo lo hicieron desde un punto de partida en el que la equidad era uno de los objetivos principales en su conformación, convalidado por los resultados. Así, después de las modificaciones efectuadas, estos regímenes siguieron actuando como un mecanismo morigerador de las desigualdades sociales. La composición del sistema tributario en América Latina, en cambio, nunca garantizó la redistribución progresiva del ingreso. De esta forma, seguir el mismo camino que el de los países hegemónicos no implicó llegar a igual destino.

Los sistemas tributarios, con algunos más y algunos menos, siguieron en esencia conformados en consonancia con el régimen de valorización financiera. Los escasos avances en este campo demuestran que el influjo de la ortodoxia sigue vigente. En América Latina, solo en Uruguay, Ecuador y Chile se implementaron reformas impositivas en esta etapa, aunque en ningún caso se puede afirmar que estas produjeron una transformación radical de sus sistemas tributarios. Como apunta la CEPAL:

Suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento (2011: 72).

En el mismo trabajo, un par de páginas adelante, se sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria:

En términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la

misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región (2011: 74).

Sin embargo, de los siete países en los que estamos concentrando el análisis, cinco de ellos lograron un crecimiento significativo de la presión tributaria total, definida como la relación entre la recaudación de los impuestos y el PBI. Los saltos más relevantes fueron los de la Argentina y Bolivia, con cerca de trece puntos porcentuales adicionales entre 2000 y 2013; en un segundo escalón está Ecuador, que aumentó su presión tributaria en más de nueve puntos porcentuales entre esos años, y le siguen Brasil y Uruguay con un alza de aproximadamente cinco puntos porcentuales del PBI.

El desempeño de estos países contrasta con lo acontecido en la materia tanto en la mayoría de los restantes países de América Latina, como en el conjunto de países que integran la OCDE, que en términos generales mantuvieron una presión tributaria similar a la observada a principios de siglo.

**Tabla 4. Total de ingresos tributarios como porcentaje del PBI. Años seleccionados**

País \ Año	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18,0	24,7	31,2
Bolivia	7,0	14,7	20,1	27,6
Uruguay	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17,0	18,8	21,4	20,2
Ecuador	7,1	10,1	14,0	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23,0	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	25,0
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colombia	9,0	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicaragua	s.d.	13,0	16,8	19,2

Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Perú	12,1	14,5	19,0	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18,0
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
República Dominicana	8,3	12,4	15,0	14,0
Guatemala	9,0	12,4	12,9	13,0
<b>Promedio simple</b>				
<b>Países seleccionados (7)</b>	<b>15,7</b>	<b>18,1</b>	<b>22,0</b>	<b>25,0</b>
<b>Países América Latina (20)</b>	<b>14,4</b>	<b>17,0</b>	<b>20,1</b>	<b>21,3</b>
<b>OCDE (34)</b>	<b>32,2</b>	<b>34,3</b>	<b>33,6</b>	<b>34,1</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de OCDE, 2015.

## **Récords tributarios en la Argentina**

En la Argentina, si bien en el período 2003-2015 no se produjeron cambios significativos en la política tributaria, no se deben menoscabar las diferencias que existen entre la recaudación tributaria alcanzada en este proceso y la obtenida en la década del noventa.

En el promedio de 2014 y 2015, la presión tributaria nacional alcanzó el 26,2% del PBI, que significa un récord histórico y supera a la que existía en el período 1997-1998 (los años más representativos de la convertibilidad) en doce puntos porcentuales (p.p.) del PBI.

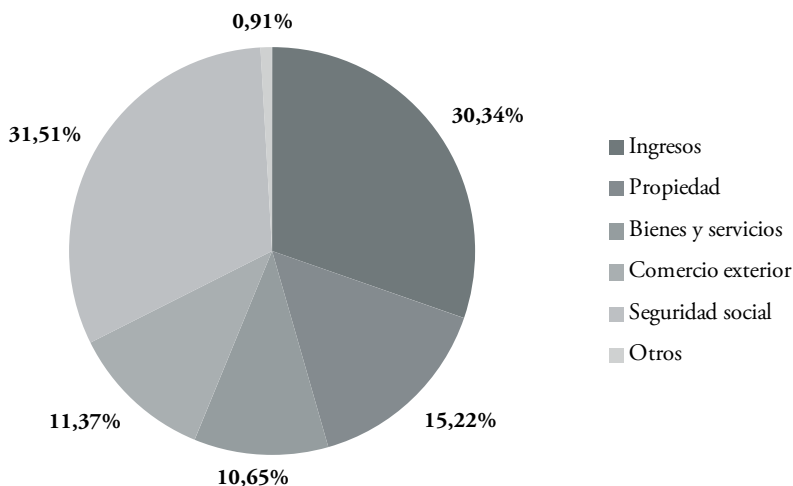
Una proporción muy importante de esta expansión se explica en la decisión de políticas trascendentales aplicadas en este período: el 31,5% del aumento (3,8 p.p. del PBI) lo sostienen los aportes y contribuciones a la Seguridad Social y el 30,3% del crecimiento (3,6 p.p. del PBI) se origina en la recaudación por el impuesto a las ganancias. También fueron relevantes los aportes de los derechos de exportación (DE, conocidos como “retenciones”), con el 13% de los recursos adicionales (1,6 p.p. del PBI).<sup>3</sup>

Los impuestos sobre la propiedad contribuyen con el 15,2% del aumento (1,8 p.p. del PBI); sin embargo, la principal causa de este incremento está en los

<sup>3</sup> El aporte del conjunto de tributos al comercio exterior es menor como consecuencia de una reducción de la participación de los aranceles a la importación en el total de la recaudación.

créditos y débitos bancarios que no es estrictamente un gravamen patrimonial (porque grava los flujos y no los *stocks*), aunque parece correcto considerarlo como un impuesto a las transacciones financieras. El otro dato destacado es que los impuestos sobre los bienes y servicios (los que gravan al consumo), básicamente el IVA, estuvieron entre los que registraron menores aumentos y solo contribuyeron con el 10,6% del alza (1,3 p.p. del PBI).

**Gráfico 1. Composición del aumento de la recaudación tributaria nacional. Promedio 2014-2015**



**Fuente:** CIEPYC a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 2014; 2015.

La expansión de las fuentes contributivas del sistema de Seguridad Social tiene tres orígenes: la eliminación del tope máximo para las contribuciones patronales, la recuperación de los aportes que se desviaban a las AFJP y el aumento de la masa salarial formal.

Con respecto a la primera de ellas, en junio de 2001 se había dispuesto, mediante el Decreto N° 814, un tope máximo para la base imponible de los aportes personales y las contribuciones patronales a la Seguridad Social. Este límite se eliminó para el caso de las contribuciones patronales con el Decreto N° 491/04, aunque empezó a regir tiempo después. Esta medida implicó ingresos adicionales al sistema previsional estatal originados en las contribuciones



patronales de los salarios más elevados de la escala y, en consecuencia, corrigió una decisión que conllevaba un sesgo regresivo a las fuentes propias del sistema de Seguridad Social. Con esta medida se incrementó la recaudación por esta fuente en aproximadamente 0,5 p.p. del PBI.

En el segundo caso, en 2008, mediante la Ley N° 26425, aprobada por amplia mayoría en el Congreso de la Nación, se eliminó el régimen de capitalización individual y se recuperó un sistema único de previsión social basado en un régimen de reparto administrado por el Estado. Aunque no puede ser considerada una medida de política tributaria, su trascendencia en términos del financiamiento del sistema previsional es indudable. Los aportes personales que hasta ese momento se destinaban a las AFJP volvieron a financiar el sistema de reparto y representaron cerca de 1 p.p. del PBI adicional.<sup>4</sup>

En la tercera de las causas, la masa salarial formal, se conjugan tres elementos para explicar el aumento: la reducción del trabajo no registrado, la creación de empleos formales y el alza del salario observada en el período, y las tres se corresponden a la dinámica propia del modelo puesto en marcha a partir de 2003. La proporción de asalariados no registrados, aunque sigue elevada, tuvo una drástica reducción en los últimos años: pasó del 49,5% en el tercer trimestre de 2003, al 33,1% de los asalariados en el tercer trimestre de 2015.<sup>5</sup> A su vez, en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones,<sup>6</sup> en el promedio de 2015, se registraron 6,6 millones de asalariados en el sector privado, lo que representa un crecimiento de tres millones de aportantes adicionales a los de 2002, un 86,2% más. Finalmente, entre 2002 y 2015, las remuneraciones promedio de los trabajadores del sector privado registradas en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) aumentaron 1.546% en valores nominales, al pasar de 928 a 15.277 pesos. Este incremento supera a la inflación del período, cualquiera sea el índice que se utilice para medirla. También aquí se observan los avances en la lucha contra la informalidad, en este caso, por una declaración más adecuada de las empresas sobre los salarios, para realizar los aportes previsionales.

El aumento del empleo del sector privado registrado en SIPA y del salario medio derivó en una expansión sin igual de la masa salarial privada, uno de

---

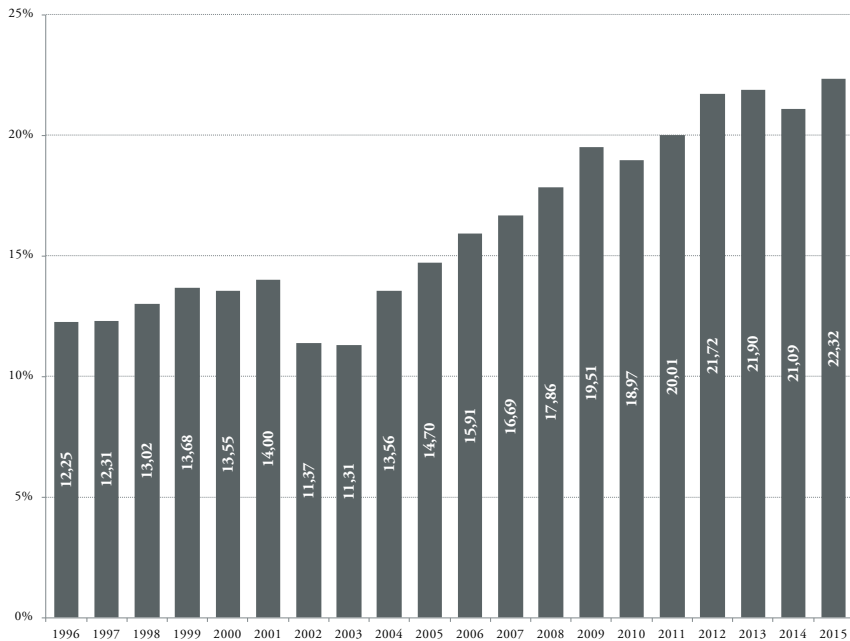
<sup>4</sup> En realidad, este cambio de destino no debería implicar una variación de la presión tributaria, pero como los aportes que se desviaban a las AFJP no se contabilizaban como ingresos tributarios del Estado, no conformaban la recaudación y, por ende, se excluían del cálculo de la presión tributaria.

<sup>5</sup> Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua de cada trimestre. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

<sup>6</sup> En base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino. Excluye a los aportantes a las cajas de jubilaciones de las provincias y las cajas profesionales.

los componentes más relevantes de la base imponible de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social. Fue así que, medido en relación al PBI, la masa salarial del trabajo en el sector privado registrado se duplicara en el período, al pasar de más del 11% en los años 2002 y 2003, a más del 22% del PBI en 2015.

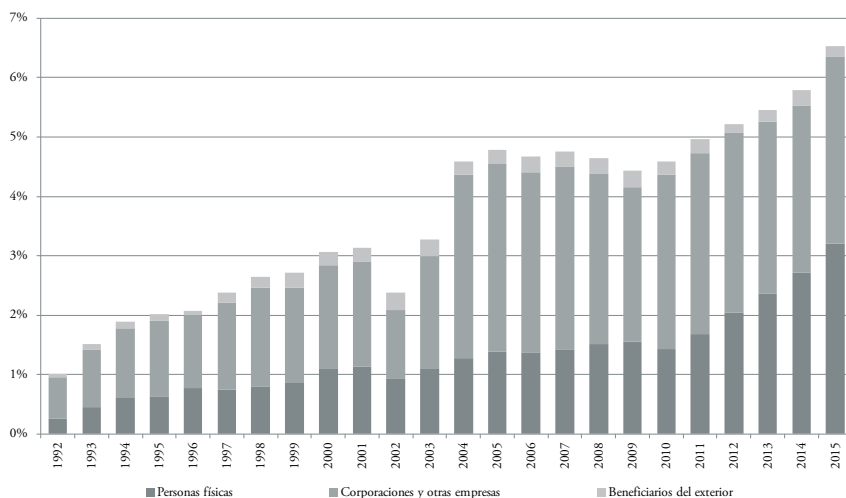
**Gráfico 2. Masa salarial de trabajo registrado en SIPA.  
En porcentaje del PBI**



**Fuente:** CIEPYC a partir de los datos del SIPA, 1996-2015.

Por otra parte, el impuesto a las ganancias más que duplicó sus ingresos en la comparación entre el período 1997-1998 y el promedio de 2014-2015, al pasar de aportar el 2,5% al 6,2% del PBI. En su interior, el componente de ganancias que alcanza a las personas físicas fue el determinante, al aumentar del 0,8% al 3,0% del PBI, mientras que sociedades casi se duplicó en dicho período para alcanzar el 3% del PBI en el período 2014-2015, mientras que en 1997-1998 ingresaba el 1,6% de producto por este concepto.

**Gráfico 3. Evolución del impuesto a las ganancias. En porcentaje del PBI**



**Fuente:** CIEPyc a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 1992-2015.

A partir de 2003 se tomaron varias decisiones políticas que alteraron el monto recaudado por el impuesto, aunque no pareciera que puedan considerarse como los factores explicativos más contundentes del crecimiento de este impuesto.<sup>7</sup>

En consecuencia, la expansión de ganancias está principalmente ligada al crecimiento de la economía y a los mayores controles sobre la evasión. En el impuesto que alcanza a las Sociedades, estas dos causas se ponen de manifiesto en la evolución de la cantidad de presentaciones y, en especial, en aquellas con impuesto determinado, esto es, los casos en que la declaración jurada de la empresa refleja una ganancia sujeta a impuesto. De acuerdo a información de AFIP, las sociedades que realizaron presentaciones con impuesto determinado pasaron de 62.262 en 1997, a 158.256 en 2014, lo que representa una expansión del 154%.

En este desempeño se conjugan dos factores explicativos. Por un lado, el crecimiento de la cantidad de empresas que se produjo en el período por un fuerte aumento de la tasa de natalidad neta, y por el otro, el aumento más que

<sup>7</sup> En la comparación entre los períodos se destaca una medida tomada en un período previo: el incremento de la alícuota del 33% al 35%, tanto para las empresas como para personas (en este último caso la tasa marginal máxima) realizada a fines de los noventa.

proporcional de las empresas con impuesto determinado en relación al total de presentaciones, y en particular, aquellas que declaran ventas (las que se encuentran en operación), tal como se puede observar en la tabla 5.

**Tabla 5. Impuesto a las ganancias sociedades. Años seleccionados**

<b>Impuesto a las ganancias - sociedades</b>	<b>Año 1997</b>	<b>Año 2014</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Variación (%)</b>
<b>Presentaciones (en casos)</b>				
1. Presentaciones totales	124.372	257.476	133.104	107,0
2. Con ventas de bienes y servicios	105.721	205.824	100.103	94,7
3. Con impuesto determinado	62.262	158.256	95.994	154,2
4. Ventas (en millones de pesos)	278.283	5.036.117	4.757.834	1709,7
5. Ganancia neta imponible (en millones de pesos)	16.749	479.574	462.825	2763,3
6. Impuesto determinado (en millones de pesos)	5.503	166.889	161.386	2932,6
<b>Relaciones</b>				
Presentación con impuesto determinado con ventas (3/2)	0,59	0,77	0,18	30,6
Ventas promedio (4/2) en pesos	2.632.239	24.468.075	21.835.836	829,6
Impuesto determinado promedio (6/3) en pesos	88.387	1.054.551	966.164	1093,1

**Fuente:** CIEPyc a partir del *Anuario Estadístico de AFIP*, 1998 y 2015.

Por cierto, el monto por el impuesto determinado creció casi un 3.000% entre 1997 y 2014. A riesgo de simplificar demasiado, se podría decir que el crecimiento de la cantidad de presentaciones con ventas de bienes y servicios (94,7%) sería un indicador del nacimiento de nuevas empresas y el de aquellas con impuesto determinado se reparte entre esta causa y un mayor control de la administración tributaria. El efecto de ambas cuestiones se puede visualizar al comparar el impuesto determinado promedio de cada empresa, que se incrementó un 1.093% en valores nominales, muy por debajo del crecimiento en el total de empresas, lo que demuestra que en la expansión de la recaudación fue determinante el aumento de empresas contribuyentes.

Para tener una referencia del crecimiento de la recaudación originada en la expansión de la cantidad de empresas, se puede analizar la información disponible en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial que elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Aunque los universos son muy

distintos,<sup>8</sup> allí se puede observar que en el año 2014 figuran 195 mil empresas más que en el año 1996, con un crecimiento de 48,3% entre ambos años.

A partir de esta información surgen dos cuestiones adicionales a contemplar. La primera es que de las 601 mil empresas que conforman la base de dicho observatorio, más de la mitad (327.000) son personas físicas y, en consecuencia, en materia tributaria son tratadas como tales y no como personas jurídicas. El segundo aspecto destacado es que la comparación con los años 1990 no tiene en cuenta la destrucción neta de empresas que se produjo hasta 2002, y que recién a partir de 2003 se empezó a incrementar la cantidad de empresas (el nacimiento neto). En la comparación con 2002, en 2014 había un 60% más de empresas, que representan 224,5 mil empresas adicionales.

**Tabla 6. Empresas privadas según tipo jurídico. Años seleccionados**

Tipo jurídico	Cantidad			Diferencia		Variación (5)	
	1996	2002	2014	2014-1996	2014-2002	2014-1996	2014-2002
Personas físicas	211.196	190.201	327.020	115.824	136.819	54,8	71,9
Sociedades Anónimas	50.974	51.885	83.572	32.598	31.687	64,0	61,1
Sociedades de Responsabilidad Limitada	48.877	45.156	88.187	39.310	43.031	80,4	95,3
Otras sociedades comerciales	49.909	38.515	32.769	-17.140	-5.746	-34,3	-14,9
Otras formas de asociación	44.496	51.006	69.759	25.263	18.753	56,8	36,8
<b>Total</b>	<b>405.452</b>	<b>376.763</b>	<b>601.307</b>	<b>195.855</b>	<b>224.544</b>	<b>48,3</b>	<b>59,6</b>

**Fuente:** CIEPYC a partir de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996, 2002, 2014.

Volviendo a la información de la AFIP sobre el impuesto determinado, también es interesante analizar cómo se desagrega por actividades. Así, se puede observar que la industria es la que más aporta con el 25,5% del total, seguida por el sistema financiero y las actividades relacionadas con el 19,5% de participación.

<sup>8</sup> En la información del Ministerio de Trabajo están todas las empresas que tienen declarados trabajadores en relación de dependencia e incluye a empresas que, por su figura jurídica, tributan como personas físicas.

El sector que más aumentó el monto de impuesto determinado fue el agropecuario, con una expansión del 5.487%, aunque su aporte al total sigue siendo exiguo (4,1% del impuesto determinado). En el otro extremo, el que tuvo un menor incremento fue electricidad, gas y agua, con un 691%, y en consecuencia, retrajo su participación del 5,4% que explicaba en 1997, a 1,4% en 2014.

**Tabla 7. Impuesto a las ganancias Sociedades. Impuesto determinado**

Por sector de actividad económica	Año 1997		Año 2014		Variación (%) 2014-1997
	En millones de pesos	Estructura (%)	En millones de pesos	Estructura (%)	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	122,2	2,2	6.826,7	4,1	5.487
Explotación de minas y canteras	645,4	11,7	19.664,6	11,8	2.947
Industrias manufactureras	1.504,7	27,3	42.508,8	25,5	2.725
Electricidad, gas y agua	298,3	5,4	2.359,3	1,4	691
Construcción	192,5	3,5	6.081,8	3,6	3.060
Comercio, restaurantes y hoteles	731,5	13,3	24.861,3	14,9	3.299
Transportes, almacén y comunicaciones	691,0	12,6	19.318,2	11,6	2.696
Establecimientos financieros, seguros, etc.	1.008,3	18,3	32.610,0	19,5	3.134
Servicios comunales, sociales y personales	250,2	4,5	12.658,2	7,6	4.959
Actividades no bien especificadas	59,1	1,1	0,1	0,0	-100
<b>Total de presentaciones</b>	<b>5.503,1</b>	<b>100</b>	<b>166.889,0</b>	<b>100</b>	<b>2.933</b>

**Fuente:** CIEPyc a partir del Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2015.

Por otra parte, en general se considera que una decisión de alto impacto en términos de recaudación en ganancias de sociedades fue la imposibilidad de actualizar el balance por inflación a los efectos del cálculo de la ganancia sujeta a impuesto. Sin embargo, según nuestra interpretación, esta medida –muy cuestionada, por cierto– actúa como compensación de lo que se conoce como el “efecto Olivera-Tanzi”, esto es, la merma de ingresos para el fisco provocada por la inflación que socava la base por el tiempo que existe entre el momento en que se genera el hecho imponible (cuando surge la obligación con el fisco)

y el pago efectivo del gravamen. Si se tiene en cuenta que la presentación de la declaración se realiza cinco meses después de finalizado el ejercicio fiscal correspondiente, aunque los adelantos y los regímenes de retención y percepción reducen parcialmente este lapso, el rezago en la contribución es muy extenso, y por tanto, la pérdida de recaudación por este efecto tendería a ser superior al costo de las empresas por no ajustar los balances por inflación, si bien dependerá de la velocidad de rotación de capital de cada actividad.

Por el lado del impuesto a las ganancias que recae sobre las personas físicas, las medidas aplicadas en estos años fueron varias. El cambio en el tratamiento de los fideicomisos financieros y la eliminación de la reducción de la ganancia no imponible, conocida como la “tablita de Machinea”, estuvieron entre las primeras decisiones (en 2008). Tiempo después se instrumentó un régimen de percepciones ante la compra de dólares para turismo y atesoramiento, y se aprobó la Ley N° 26893 mediante la cual se eliminaron las exenciones más relevantes en materia de ganancias de capital y en la distribución de dividendos.

Con la ley aprobada en 2013, se dispuso que los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores quedaran alcanzados por el impuesto con una alícuota del 15% y que la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie —excepto en acciones o cuotas partes—, fueran alcanzados por el impuesto con una alícuota del 10%.

Con estos cambios se dio un paso importantísimo para subsanar la limitación más relevante en la base imponible de este gravamen. La escasa imposición a las ganancias de capital era tal vez el cuestionamiento más ampliamente tratado en la bibliografía sobre la materia. Solo para citar a quien más pregonaba con esta crítica:

En la Argentina no están gravadas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile y Brasil) (Gaggero, 2008: 7).

Un párrafo aparte merecen las decisiones de políticas referidas a los aumentos de la ganancia no imponible y las deducciones especiales, lo que se conoce como “el mínimo no imponible” (MNI). En este caso, el MNI en el período, sobre todo después de la crisis de 2009, se elevó a una tasa inferior a la del salario y la inflación, y por tanto, se fue incrementando la tasa efectiva de quienes ya eran contribuyentes (efecto reforzado porque no se modificó la escala

de alícuotas) y, al mismo tiempo, fue creciendo la cantidad de personas con ingresos medios-altos alcanzados (en el caso de los asalariados, la cantidad de contribuyentes pasó de cerca del 10% de mayores ingresos a superar el 20%). Para evitar la expansión de los contribuyentes hacia los sectores medios, a fines de 2013, mediante el Decreto N° 1242/13 se tomó la decisión de excluir del pago del impuesto a quienes tenían ingresos brutos inferiores a 15 mil pesos en la primera parte de ese año, y de esa forma se volvió a una proporción de 10% de asalariados que contribuían con ganancias. El costo de esta decisión fue alterar la técnica del impuesto: se pasó de una imposición continua a una discreta con un salto entre quienes pagaban y quienes no lo hacían, lo que generó una fuerte presión en contra del impuesto.

El impuesto a las ganancias sobre personas físicas fue, es y será el más progresivo del sistema tributario. La progresividad se genera por partida doble. Por un lado, porque excluye a las personas con menores ingresos. En el caso de los asalariados, entre el 80% y el 90% de los trabajadores formales no paga el impuesto y si se incluye en la base de cálculo a los asalariados informales, la proporción que lo paga es inferior al 10%. Por otra parte, en el interior del grupo de quienes quedan alcanzados, la aplicación de tasas marginales crecientes aporta un segundo factor de progresividad, al gravar proporcionalmente más a medida que se obtienen mayores ingresos, incluso entre quienes quedan alcanzados por la tasa marginal máxima.

En consecuencia, la mayor parte de la recaudación de este impuesto proviene de las personas de más altos ingresos en la escala social: en las declaraciones juradas del ejercicio 2014, quienes tienen ingresos gravados superiores a 500 mil pesos anuales representan el 18% del total de los contribuyentes del tributo y aportan el 71,6% del impuesto determinado; y quienes tienen ingresos gravados superiores a un millón de pesos representan el 5,8% de los contribuyentes y el 42,8% del impuesto determinado. El efecto distributivo también se puede observar mediante el cálculo del impuesto determinado promedio por tramos y la tasa sobre la ganancia neta sujeta al impuesto (una vez descontados todas las deducciones y el mínimo no imponible): quienes tienen ingresos gravados de hasta 100 mil pesos anuales pagan en promedio menos de 3.764 pesos por año (314 pesos por mes), con un tasa del 15,1%; en el otro extremo, a quienes tienen un ingreso gravado superior a un millón de pesos les corresponde un impuesto determinado promedio de casi 420 mil pesos anuales (34.972 pesos mensuales), con una tasa del 33,3%.



**Tabla 8. Impuesto a las ganancias personas físicas y sucesiones indivisas. Ingresos gravados. Año fiscal 2014**

Tramo de ingresos gravados (en pesos)	Nº de presentados. Ingresos gravados	Ingresos gravados (en millones de pesos)	Ganancia neta sujeta a impuesto	Impuesto determinado (en millones de pesos)	Impuesto promedio (en pesos)
Más de	Hasta		Casos	Importe (en millones de pesos)	
<b>Total</b>	<b>1.294.338</b>	<b>499.992</b>	<b>954.528</b>	<b>239.052</b>	<b>76.011</b>
0	10.000	59	864	3	267
10.000	20.000	344	2.548	12	437
20.000	30.000	493	5.636	47	856
30.000	40.000	971	9.465	107	1.249
40.000	50.000	1.292	14.527	214	1.780
50.000	60.000	1.530	17.063	318	2.464
60.000	80.000	3.968	41.029	1.050	3.758
80.000	100.000	4.953	42.615	1.583	6.179
100.000	150.000	16.122	92.209	5.331	11.266
150.000	200.000	27.700	76.980	6.327	18.404
200.000	300.000	64.125	173.344	18.356	25.793
300.000	500.000	99.029	246.647	46.727	53.346
500.000	1.000.000	109.435	157.669	65.794	132.813
1.000.000	1.500.000	37.601	36.857	27.699	249.439
1.500.000	2.000.000	14.554	14.264	14.472	340.685
2.000.000	3.000.000	11.744	11.519	15.676	460.367
3.000.000	5.000.000	7.103	6.977	13.308	648.397
5.000.000		4.400	4.315	22.029	1.656.173

Fuente: CIEPyc a partir del Anuario Estadístico de AFIP, 2015.

En cuanto a los derechos de exportación, estos se reimplantaron durante 2002, con alcúotas que iban desde el 5%, básicamente a las manufacturas de origen industrial y el petróleo, a tasas más elevadas para los principales productos primarios que llegaron, en ese mismo año, al 20% para trigo y maíz, y al 23,5% para soja y girasol. Sin embargo, a partir de 2003, se realizaron una gran variedad de modificaciones que, con avances y retrocesos, llevaron a aplicar alcúotas móviles para el petróleo y sus derivados, con tasas del 35% para el poroto de soja y 32% para sus derivados (aceites y pellets), 23% para el trigo y 13% para su harina, 20% para el maíz y 20% para los biocombustibles, entre otros.

Las tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, permitieron un tipo de cambio diferencial a favor de las primeras, para contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada. Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos, y las oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación en 2008, propuesta que no fue aprobada por la oposición del Congreso. Este es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia.

Aunque no se realizó una reforma tributaria, con todas las variaciones reseñadas la composición de la estructura tributaria terminó muy distinta a la precedente y, en especial, a la de los años noventa. En aquellos años (1997-1998), de cada cien pesos de recaudación, 53,8 pesos lo aportaban los impuestos al consumo, mientras que en el promedio 2014-2015 aportaron 34,1 pesos, esto es, casi veinte pesos menos. Los gravámenes al comercio exterior en los noventa aportaban apenas 4,6 pesos y en 2014-2015 lo hacen con 7,7 pesos; los impuestos sobre la propiedad contribuían con 1,6 pesos y pasaron a 7,8 pesos. Los impuestos a los ingresos (básicamente ganancias) alcanzaron a aportar 23,6 pesos, casi cuatro pesos más que en la década del noventa, mientras que las contribuciones sociales lo hacen con 26,3 pesos, algo más de cuatro pesos, más que en dicho período.

**Tabla 9. Composición de la recaudación tributaria nacional. Períodos seleccionados**

	Promedio 1981- 1982	Promedio 1987- 1988	Promedio 1992- 1993	Promedio 1997- 1998	Promedio 2003- 2004	Promedio 2014- 2015
<b>En porcentaje del PBI</b>						
Ingresos	0,9	1,1	1,3	2,5	3,9	6,2
Propiedad	0,8	1,0	0,6	0,2	2,1	2,1
Bienes y servicios	5,6	4,5	7,4	7,7	7,4	8,9
Comercio exterior	0,7	0,8	0,7	0,7	2,4	2,0
Seguridad social	1,4	3,0	4,6	3,1	2,6	6,9
Otros	0,0	0,5	0,4	0,0	0,1	0,1
Total	9,5	11,0	15,0	14,2	18,5	26,2
<b>Estructura porcentual</b>						
Ingresos	9,6	9,8	8,6	17,9	21,3	23,6
Propiedad	8,1	9,0	3,7	1,6	11,4	7,8
Bienes y servicios	59,2	41,3	49,8	53,8	40,0	34,1
Comercio exterior	7,7	7,7	4,6	4,6	12,8	7,7
Seguridad social	15,3	27,8	30,6	22,0	14,0	26,3
Otros	0,0	4,4	2,7	0,1	0,6	0,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CIEPyc a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 1981-2015.

## **Comentarios finales: ¿y ahora qué?**

Como ocurrió recurrentemente a lo largo de la historia del capitalismo, las crisis económicas conllevan profundos cambios en el orden político. En América Latina, el contundente fracaso de las políticas ortodoxas entre fines del siglo pasado y principios del actual había permitido que se configure un panorama que parecía dirigirse hacia la consolidación de experiencias de gobiernos de raigambre popular y un sentido de pertenencia latinoamericanista.

Para que esto sucediera tuvieron que confluír, a su vez, el surgimiento de nuevos sujetos sociales en el ámbito de la sociedad civil y un marcado retraimiento

del bloque hegemónico. Estos nuevos aires trajeron consigo las políticas diferenciadoras en América Latina. En un contexto en el que la prominencia de la teoría económica sobre la política parecía indiscutible, la crisis en todos los órdenes que empezaba a avizorarse (o ya se manifestaba con toda su intensidad en algunos países) brindó el plafón para que ganaran las elecciones dirigentes políticos con características diferentes a las predominantes en los últimas décadas del siglo xx.

Estas experiencias, que podríamos considerar como un incipiente desarrollo de proyectos latinoamericanistas, se basaron en distintas estrategias, en gran parte determinadas por el sendero histórico de los diferentes países. Consideradas en conjunto, aun con sus matices y dificultades para afirmarse, generaron la expectativa de un “cambio de época”. La actual crisis global, con su estallido en 2008, abrió una oportunidad al poner en evidencia el fracaso de las políticas aplicadas durante el régimen de liberalización del flujo de capitales y acumulación financiera, con el que se intentó sustituir al régimen “fordista” predominante hasta mediados de la década del setenta, cuando entró en crisis.

Sin embargo, acontecimientos recientes ponen en duda que este redireccionamiento se consolide en América Latina. Aunque todavía es prematuro sacar conclusiones, la derrota en las elecciones del peronismo en la Argentina y el derrocamiento del gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil, los dos países de mayor influencia en la región, darían la impresión de ser el inicio del fin de estas expresiones. Solo el tiempo y los pueblos dirán si, por el contrario, estos sucesos solo fueron llamados de atención para aprender de los errores.

Por lo pronto, el contexto internacional no parece colaborar en el desarrollo de estas experiencias. Aunque en varios países de Europa y en el propio Estados Unidos surgieron alternativas que podrían representar un intento para salir de la crisis al confrontar con posiciones ortodoxas, no se avizora que en plazos cercanos puedan aspirar a ocupar posiciones de gobierno. Al contrario, pareciera que quienes están accediendo, o tienen altas posibilidades de hacerlo, expresan manifestaciones extremas de la globalización financiera, aunque en algunos casos sus relatos prioricen una mirada nacional.

Si volvemos al caso argentino y a las políticas tributarias, las primeras acciones del nuevo gobierno estuvieron dirigidas a desandar el camino iniciado en el anterior, y remarcaron el cambio de rumbo. La eliminación de casi todos los derechos de exportación, salvo los que recaen sobre el complejo sojero (en el que las tasas se redujeron 5 p.p.) y sobre otros productos menores, la eliminación de los cambios introducidos en el impuesto a las ganancias en 2013, en especial a los dividendos distribuidos y el intento de eliminación de bienes personales que terminó en una reducción de la alícuota por la resistencia del

Congreso Nacional, son las modificaciones más destacadas con repercusiones regresivas en la composición tributaria.

Esta avanzada da una señal de que, aunque la reforma que creemos indispensable en el sistema tributario no se hizo, algunas de las modificaciones que sí se realizaron afectaron a intereses del bloque hegemónico, que termina por hacer valer su poder de influencia en las políticas públicas.

Al mismo tiempo, los cambios recientes también nos indican lo importante que hubiera sido la realización de una reforma con el propósito de mejorar la incidencia distributiva del sistema tributario: hubiera acompañado y, en cierto sentido, sostenido el proceso de cambio en el rol del Estado, y para ello se debería haber reforzado la función de los tributos como instrumento de política fiscal para incentivar selectivamente la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado.

Sin embargo, y para arriesgar una interpretación del porqué de la no reforma, un elemento, por lo general descuidado cuando se pregona la necesidad de una reforma tributaria, está vinculado a determinar si están dadas las condiciones para avanzar en ella. Para poder llevarla a cabo, debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante. Esto no es otra cosa que la planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus (2007). Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó “el triángulo de gobierno”, que tiene en cada vértice: 1) el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas; 2) la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y 3) la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar y tiene como correlato la aceptación o rechazo de los distintos actores sociales involucrados.

Existen en la historia argentina muchos antecedentes de reformas fallidas por la capacidad de *lobby* de los afectados, desde los intentos de los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear por implantar un impuesto a la renta y que no prosperaron por la negativa de un Congreso con mayoría conservadora (ver Gaggero, 2008: 8), hasta la reciente embestida contra la Resolución 125 de 2008 para aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados.

También hay muchas experiencias en otros países. Solo para dar un par de ejemplos bastante elocuentes, se pueden mencionar las resistencias de los republi-

canos al intento de recuperar parte de la carga tributaria a las ganancias de capital en el gobierno de Barack Obama, en Estados Unidos, y la crisis en el gobierno laborista australiano en 2010, con la renuncia del primer ministro incluida, cuando intentó gravar con un impuesto extraordinario a la actividad minera.

Si volviese al gobierno un proyecto nacional con un perfil transformador en favor de los más desposeídos, todos estos elementos deberían ser tenidos en cuenta para evaluar la factibilidad de una reforma que permita la conformación de un sistema tributario dirigido a captar los excedentes que genera la economía, y por tanto, a la mejora de la incidencia distributiva de la imposición. Pero lo que no debería volver a pasar es que no se intente una reforma de este tipo.

## Bibliografía

- Amarante, Verónica y Jiménez, Juan Pablo (2015). “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”. En Jiménez, Juan Pablo (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, pp. 13-47. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Bárcena, Alicia (2015). “Prólogo”. En Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, pp. 13-16. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Boyer, Robert (2015). “Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado”. En Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, pp. 299-324. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009). “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica”. *Nueva Sociedad*, n° 221, pp. 83-99.
- CEPAL (2011). *Espacios iberoamericanos: “Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo”*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan (2006). “Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas”. CEPAL.
- (2009). *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos*. Serie Modelos de Desarrollo, n°84. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (2016a). *Boletín anual de Empleo Registrado y Empresas*. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- (2016b). *Boletín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados*. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (2016). *Tributos Vigentes en la República Argentina a nivel nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dos Santos, Theotônio (1997). “O papel do Estado num mundo em globalização”. En *La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*, pp. 2-16. Caracas: CLAD.
- Gaggero, Jorge (2008). “La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)”. Documento de Trabajo n° 23. CEFID-AR.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005). “La cuestión tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”. Documento de Trabajo n° 5. CEFID-AR.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2010). “Capítulo I: Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe”. En *Evasión y equidad en América Latina*, pp. 11-68. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- Iñiguez, Alfredo (2015). “Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes”. *Revista Nueva Sociedad*, n° 257, pp. 46-64.
- Jiménez, Juan Pablo y Solimano, Andrés (2012). *Elites económicas, desigualdad y tributación*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, n° 126. Santiago de Chile: CEPAL.
- Matus, Carlos (2007). *Los tres cinturones del gobierno*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza-Fundación CIGOB-Fundación ALTADIR.
- Nozick, Robert (1974). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez Miñana, Horacio (1998). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Macchi.
- OCDE (2015). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. 1990-2013*. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/newsroom/publicacion-ocde-estadisticas-tributarias-americalatina-caribe-2015.htm>.
- Oszlak, Oscar (2001). “Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego”. *Enoikos*, n° 19, pp. 164-179.
- Otero, Alejandro e Iñiguez, Alfredo (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Moreno: Editorial UNM.





# La cuestión interjurisdiccional: situación y desafíos para la política fiscal

*Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,  
Martín Mangas y Ricardo Papparas\**

En este trabajo se va a hacer un breve diagnóstico de las relaciones interjurisdiccionales, y se pondrá énfasis en tres focos: recursos y gastos por niveles de gobierno, la masa coparticipable, y el laberinto de la coparticipación y la distribución primaria y secundaria. A partir de este somero análisis, el documento incursionará en tres ejes de debate que se consideran relevantes en este tema: la descentralización de funciones y la heterogeneidad regional argentina, el sistema de transferencias financieras entre niveles de gobierno y, por último, la autonomía municipal y el financiamiento del gasto local.

## Un diagnóstico general

El primer aspecto a abordar es la distribución de potestades tributarias y funciones de gasto por niveles de gobierno. Existe, en esta materia, cierta invisibilidad del nivel local ya que en la discusión federal lo más habitual es detenerse en la relación Nación-provincias, sin ni siquiera penetrar a los niveles provinciales, mucho menos en las municipales ni en la relación provincia-municipio. Por ello nos parece importante ser exhaustivos en cuanto al universo del federalismo fiscal.

El segundo problema tiene que ver con el sistema de transferencias, en especial la coparticipación, no solo federal (Nación-provincias) sino también provincial (provincia-municipios). El tema de las transferencias interjurisdic-

---

\* Investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

cionales requiere diferenciar la masa coparticipable propiamente dicha y las enormes modificaciones introducidas, y que han dado lugar al denominado “laberinto de la coparticipación”.

La tercera cuestión, inherente también al sistema de coparticipación, refiere a una consideración crítica de los porcentajes de distribución primaria que tienen los gobiernos de nivel inferior, y los criterios y las formas de la distribución secundaria en cada caso.

### **Distribución de potestades tributarias y funciones de gasto**

Lo primero que debe señalarse es que la distribución de potestades tributarias, de gastos y recursos por niveles de gobierno ha sido bastante estable en la Argentina en los últimos veinte años, aunque sí registra cambios previos a dicho período.

El análisis de la tabla 1 permite sostener que en los últimos años ha habido muy pocos cambios, apenas una pequeña caída en la participación de los ingresos municipales (compuestos fundamentalmente por las tasas municipales) y, en mucho menor medida, por los impuestos que han sido municipalizados en algunas provincias (automotores e inmobiliario urbano). El otro cambio apreciable de 2003 a 2013 es un débil crecimiento de la participación del gasto público nacional en el consolidado.

**Tabla1. Ingresos y gastos por niveles de gobierno en la Argentina (en porcentaje). Años seleccionados**

Nivel	Años							
	1961		1993		2003		2013	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Nacional	69	71	78	52	80	53	80	56
Provincial	25	21	16	39	15	39	16	36
Municipal	6	8	6	9	5	8	4	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nota: No incluye instituciones de la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de MECON.

Si bien la participación relativa de los ingresos provinciales de 1993 en adelante es casi constante, no puede dejar de señalarse que esa continuidad está basada

en el crecimiento de la participación en el total de la recaudación provincial del impuesto a los ingresos brutos, que es un impuesto claramente regresivo y que no favorece al sector productivo. En cambio ha descendido abruptamente la participación del impuesto inmobiliario y, especialmente, el tramo rural, lo que genera un escenario de recaudación mucho más regresivo que el nacional.

En cuanto a los ingresos municipales, tema que se abordará más adelante, el concepto de tasa ha quedado totalmente desestimado en la realidad y el incremento relativo importante de la recaudación por seguridad e higiene, que opera como una suerte de impuesto a los ingresos brutos bis, ha vuelto este esquema también más regresivo. Cada vez se cobra menos, sobre todo a los grandes propietarios urbanos, en materia de tasa de servicios generales (o alumbrado, barrido y limpieza), lo cual contribuye a quitar progresividad al sistema recaudatorio municipal.

Lamentablemente, la estructura tributaria no cambió desde 2003 aunque puede reconocerse que pasó globalmente de ser “levemente regresiva” a “levemente progresiva”. Fuera de esta pequeña variación, fue una década sin modificaciones en una estructura tributaria que no favorece ni a la producción real ni a mejorar la distribución del ingreso.

En el impuesto a las ganancias, la escasa actualización del mínimo no imponible sesgó la recaudación hacia el sector de los asalariados y la no actualización de las escalas le quitó progresividad al impuesto.

En cuanto a los impuestos “patrimoniales”, su participación relativa en el total de la recaudación está cayendo a niveles alarmantes. Esto se oculta con la decisión de considerar al impuesto a los débitos y créditos bancarios (comúnmente llamado “impuesto al cheque”) como un impuesto patrimonial, lo que conceptualmente, a nuestro juicio, es un error y no corresponde, ya que se trata de un gravamen a las transacciones.

El panorama de los impuestos patrimoniales es casi desolador: el inmobiliario totalmente desactualizado, el impuesto a la herencia solo existe (y con muy baja recaudación) en dos jurisdicciones (Buenos Aires y Entre Ríos), las patentes de automotores se ha mantenido constante, y bienes personales (que si bien creció en los últimos años, el gobierno actual propuso eliminarlo y terminó reduciéndolo considerablemente) y, por último, la eliminación a partir de 2019 de la ganancia mínima presunta.

La caída de los impuestos inmobiliarios de los últimos años, basada en la desactualización de las valuaciones fiscales, cuando no en la casi inexistencia del impuesto, como pasa en Chubut y en Santa Cruz, resulta poco comprensible si

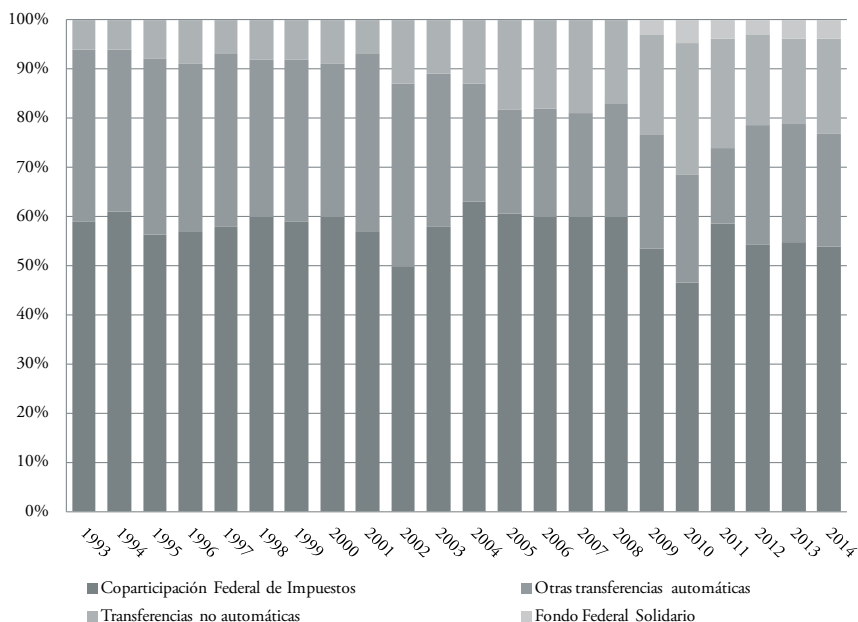
no es por una falta de voluntad política de parte de los gobiernos provinciales por sostener impuestos progresivos.

### Masa coparticipable y laberinto de la coparticipación

Una pregunta sobre el sistema de transferencias a las provincias es ¿cómo han evolucionado los recursos provinciales no propios, esto es, los que provienen de transferencias, automáticas y no automáticas, realizadas por el Estado nacional?

La respuesta, en el gráfico 1, permite apreciar cuál es la importancia de esos recursos a lo largo de todos estos años.

**Gráfico 1. Composición de las transferencias a provincias**



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de MECON.

El gráfico muestra claramente una cierta tendencia a la estabilización, al menos en términos de lo que es el laberinto de la coparticipación, dado que las transferencias automáticas por fuera de esta (sin contar el Fondo Federal Solidario que opera de forma distinta) permanecieron muy altas hasta el 2003-2004, después se estabilizan en torno a unos 15-20 puntos del total de las transferencias que

reciben las provincias; vemos, entonces, que ese laberinto por lo menos dejó de crecer en el último período.

En contrapartida, creció, a partir de 2005-2006, el peso de las transferencias no automáticas, o sea transferencias discrecionales por fuera de la coparticipación y del laberinto.

La otra cuestión trascendente es el surgimiento del Fondo Federal Solidario que, si bien no es tan significativo ya que del total de las transferencias a las provincias representa entre dos y tres puntos, sí es importante en lo conceptual por tres motivos: 1) se trata de una forma novedosa de coparticipar una parte de los recursos nacionales al comercio exterior, lo que significa un avance en un debate federal que se sostiene desde hace doscientos años (la aduana y sus ingresos), lo que *per se* es positivo; 2) establece afectaciones específicas en las transferencias automáticas a provincias: estas reciben lo que le corresponde y el Gobierno nacional no puede cambiar lo que le asigna a cada una de ellas, pero a su vez estas provincias se ven obligadas a gastar esos fondos en una prestación específica (gastos de capital); y 3) exige a las jurisdicciones distribuir un porcentaje de lo recibido entre sus municipios, lo que otorga cierto orden a las relaciones fiscales federales.

Un último punto, en el que se evidencia un cambio importante en términos federales en la última década, viene dado por las transferencias no automáticas y básicamente de capital, directamente de la Nación a los municipios. La relación en el federalismo fiscal argentino siempre fue Nación-provincias y provincia-municipios. Esto se rompió especialmente en los últimos años: si se analiza solamente el caso de la provincia de Buenos Aires, que es la única que posee estadísticas municipales suficientes para este análisis (provenientes del sistema informático de gestión presupuestaria llamado RAFAM que abarca al conjunto de municipios bonaerenses), surge que un 47% (es decir casi la mitad) de la inversión pública municipal fue apalancada por transferencias nacionales, incluyendo el denominado Fondo Federal Solidario. Se observa, entonces, que esta nueva figura de relación directa Nación-municipios se ha instalado con mucha fuerza.

### **Distribución primaria y distribución secundaria**

La presencia en los últimos años de un tercer actor, aparte de la Nación y las provincias, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), había disminuido el peso de la distribución primaria a las provincias. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de noviembre de 2015, y los acuerdos

aprobados en la Ley N° 27260 (de blanqueo fiscal que incluyó otros temas), permitirán volver a la situación previa a la detracción del 15% que existe desde los años noventa.

En cuanto a la distribución secundaria, en casi treinta años, no se modificó, salvo por la creación del Fondo del Conurbano. Este ha perdido su significado como elemento reparador para la provincia de Buenos Aires. Un solo dato lo demuestra: por este concepto, Buenos Aires ha recibido en 2015 menos de lo que percibió Tierra del Fuego.

Respecto al gasto provincial, mantuvo una participación casi constante en el consolidado. En 2013 decayó tres puntos respecto a lo acaecido una década atrás, y pasó del 39% al 36%. Sin embargo, cambió el origen de sus recursos ya que tomaron mayor peso las transferencias no automáticas y el impuesto a los ingresos brutos: dos formas de financiamiento para nada virtuosas. Una, por su potencial discrecionalidad, y la otra, por tratarse de un impuesto plurifásico, regresivo y procíclico.

El otro asunto relevante en este campo es el gasto municipal, en particular el de “capital”: también se basó en transferencias no automáticas. Esto no es para nada saludable y plantea un desafío para el federalismo fiscal: la autonomía municipal y la política de desarrollo en manos del gobierno local.

## **Los temas de debate en una agenda de reformas**

Interesa a esta altura tratar de responder a la pregunta de ¿cómo garantizar bienes y servicios públicos homogéneos en cantidad, accesibilidad y calidad en todo el país? Esta es una función federal clave. Ningún sistema federal puede subsistir o tener sentido si tiene como consecuencia una supuesta independencia o libertad política en cada territorio a costas de una desigualdad enorme entre los derechos de los habitantes. Un país, por ser federal, no puede ni debe aceptarse injusto y desigual. Si así fuera, se convertiría en un país unitario con otro nombre.

En lo referido a la provisión de servicios esenciales para la población, a nuestro juicio, el papel del Estado nacional en muchas políticas, principalmente en aquellas de corte social, está muy desdibujado. El rol en educación, salud y otras necesidades básicas es casi nulo y eso impide, o al menos complica mucho, la idea de garantizar niveles de calidad adecuados y homogéneos. Hay cuestiones o áreas claves de esos campos de la política que deberían presentar un piso de igualdad, como la alta complejidad médica y la formación docente. Al dejarse librados a las capacidades institucionales de cada provincia resultan en una prestación desigual.

Otra cuestión a resolver es ¿cómo asegurar el financiamiento de la seguridad social como un actor más en el reparto de los fondos del esquema federal?

Para el Sistema de Seguridad Social tiene que haber un financiamiento específico a través de un porcentaje significativo de la masa coparticipable, constituyéndose en un tercer actor de la distribución primaria. No es conveniente que dependa de aportes del Tesoro “voluntarios”, que se ajusten de acuerdo a la disponibilidad financiera. La única manera de que funcione de una manera sostenible es a través de un buen financiamiento con recursos previsibles.

### **La brecha horizontal y la correspondencia fiscal**

Respecto a las transferencias financieras entre niveles de gobierno, además de destacarse la brecha vertical, reflejada en la tabla 1, consecuencia de la conveniente centralización de la recaudación y de la descentralización del gasto –a esta altura discutible–, es imprescindible tener en cuenta la brecha horizontal. Es decir, la diferencia que hay entre nuestras provincias en materia de nivel general de vida, reflejado en el producto bruto geográfico (PBG) per cápita.

En este caso, resulta ineludible renunciar de plano a la correspondencia fiscal. En un contexto de agudos desequilibrios regionales, no es conducente que cada nivel de gobierno tenga que financiarse a sí mismo, y menos aún, que cada jurisdicción se financie a sí misma. Tiene que recaudar aquel que tenga mayor capacidad y facilidad para recaudar, y hay que gastar para garantizar una provisión de bienes y servicios de calidad, homogéneos y suficientes para todos los habitantes, con independencia del lugar del territorio en que se encuentren.

La brecha horizontal se ha amortiguado en los últimos años gracias a políticas activas del Estado nacional, en particular aquellas relacionadas con la seguridad social. En este sentido, se debería seguir avanzando en el camino de alcanzar una cobertura universal en todo el país, o para decirlo de otro modo, cerrar la brecha de cobertura que hay a nivel subnacional y complementarlo con transferencias condicionadas, como han sido la Asignación Universal por Hijo (AUH), el plan PROG.R.ES.AR y otras semejantes.

Las provincias son desiguales en su capacidad de recaudación y en la forma en que su población accede a los bienes y servicios públicos. Por eso su nivel de desarrollo es disímil. Si no se plantea la idea del bienestar general, la idea del federalismo fiscal queda “renga”. Como ya dijimos, un país desigual es un país que no puede ser completamente federal.

Por esa razón (entre tantas otras), es preciso repensar y hacer federal a los sistemas de educación y salud. Federales no quiere decir nacionales,

sino coordinados a nivel federal. Esto es, con una participación más activa y decisiva de la Nación y con consejos federales en los que las provincias obtengan calidad, accesibilidad y cantidad. Para cambiar la situación de las provincias, y del país, es necesario revertir el hecho de que la educación sea tan distinta entre un lugar y otro, o que el acceso a la salud sea tan disímil en términos territoriales.

Ese nivel de diferencias hace que sea muy difícil intentar cerrar cualquier brecha horizontal. Por ende, si no resolvemos estos asuntos tan básicos, no es posible suponer que se podrán resolver las cuestiones fiscales, federales o financieras.

Otro aspecto tiene que ver con el mercado de trabajo, tal como se contempla en la Agenda de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El lugar en el que se dirige la posibilidad de las personas en cualquier punto del país de vivir mejor o peor es, básicamente, el mercado de trabajo. Luego vendrá una redistribución que hace el Estado, pero la distribución inicial es la que brinda el mercado laboral: es así cómo se produce la primera distribución del ingreso. En ese sentido, mientras no se logre mejorar el mercado de trabajo, no se elimine la precarización laboral, los bajos salarios y el nivel de desempleo y subempleo, es muy difícil lograr un país integrado federalmente.

### **La brecha vertical y el sistema de transferencias**

Enfatizamos la necesidad de que aumente la recaudación subnacional, principalmente para contribuir a cerrar la brecha por el lado de los ingresos, a partir de impuestos progresivos: inmobiliario (urbano y rural) y patentes de automotores. Por otra parte, el Estado nacional debería incrementar su participación en el gasto. En síntesis, la brecha vertical puede cerrarse por dos lados: las provincias tienen que recaudar más y el Estado nacional debe tener un papel más determinante en la provisión de bienes y servicios estratégicos, como son la educación y la salud.

El sistema de coparticipación federal debería ser lo más unificado posible: eliminar el incomprensible “laberinto” y basar la distribución de recursos federales en criterios objetivos y distributivos. Reflexión aparte merece el hecho de que los sistemas de coparticipación provincial resultan mezquinos, incluso más que su similar federal. Podría decirse que son decimonónicos en la forma de distribuir los fondos: usan coeficientes fijos o partes iguales que atentan contra la diversidad local que presenta la Argentina.



Otra reforma clave para el funcionamiento en términos políticos es tratar de minimizar las transferencias no automáticas. Resultaría más sano que directamente sea un gasto público realizado por el Estado nacional en el territorio, que seguir en la línea de realizar transferencias financieras a gobiernos subnacionales de manera discrecional. Entendemos que el gasto directo del Estado nacional para resolver temas básicos es mucho mejor (y más saludable institucionalmente) que la transferencia financiera discrecional.

Es obvia la necesidad de cambiar el sistema de coparticipación, tanto la federal como sus homónimos provinciales, porque es igualmente grave que haya provincias beneficiadas y perjudicadas en el sistema actual, como que haya municipios en esas condiciones. Para tomar solo de ejemplo a los gobiernos locales bonaerenses (algo similar ocurre en las demás provincias del país), unos obtienen muchos más recursos de lo que necesitan y otros solo llegan a cubrir algunas funciones, debido a que el sistema de coparticipación provincial funciona de manera anacrónica y regresiva.

En lo que se refiere a la coparticipación nacional, el punto clave es cambiar la Constitución Nacional. Es más fácil modificar la Carta Magna que introducir reformas a la ley de coparticipación vigente. No es razonable que esta ley, fundamental para el desarrollo integrado del país, dure cuarenta años sin posibilidades de ser modificada.

Resulta prioritario ampliar la masa coparticipable. Los únicos fondos que deberían quedar afuera de ella son los tributos al comercio exterior. Junto a ello, es necesario instalar la idea de lo que llamamos “principio de deslinde”. Esto implica definir previamente las funciones que desarrolla la Nación (incluso proponiendo una mayor responsabilidad en salud y educación), determinar el costo y resguardar para ella esos ingresos. Todo lo demás debería formar parte de la coparticipación a las provincias.

A ello le sigue la distribución secundaria. Aquí se debería ahondar en dos criterios: los proporcionales (población), que permite lograr una distribución homogénea en todo el territorio, y los distributivos. Esto es, no solamente garantizar un mínimo nivel de ingreso per cápita a los gobiernos locales y provinciales de todo el país, sino propender a proveer un mayor nivel de ingresos a aquellas provincias y municipios que tienen menor capacidad para recaudarlos por cuenta propia. Para ello aparecen distintas opciones de indicadores: inversa del P/BG, brecha de desarrollo, inversa de la capacidad tributaria potencial, entre otros. Entonces, más allá del indicador, la guía para modificar el sistema tiene que contemplar un piso de proporcionalidad y un complemento de distribución.

## **Autonomía municipal y financiamiento del gasto local**

El financiamiento del gasto local es una cuestión que se aborda poco, tal vez por su escasa relevancia en términos macroeconómicos. Ello implica omitir, habitualmente, una serie de preguntas que están concatenadas.

¿Cómo asegurar la plena autonomía municipal?

Debería existir un piso de coparticipación en cada provincia para sus municipios, el que sería deseable que esté muy por encima de lo que ahora se transfiere en casi la totalidad de las provincias. El camino de potenciar las facultades tributarias municipales es correcto, pero no funciona para los municipios con bajo nivel de desarrollo y escasas bases tributarias: ellos van a terminar dependiendo de las transferencias no automáticas. Con un alto nivel de dependencia económica la autonomía no es posible. No alcanza que la autonomía institucional sea elevada. Pueden tener la facultad de sancionar su Carta Orgánica, pero si para abonar los salarios de los empleados públicos municipales necesitan de fondos discrecionales transferidos por la provincia o la Nación, en definitiva, no son autónomos.

¿Cómo resolver la cuestión de las escasas facultades tributarias?

Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, en la que no hay autonomía municipal, los municipios no pueden cobrar impuestos directamente, con lo cual algunas bases que no están explotadas por la Nación ni por la provincia, tampoco pueden ser utilizadas por los municipios. En otras provincias (Córdoba, Corrientes, el Chaco, el Chubut), los municipios están facultados para cobrar impuestos, pero tampoco eso ha redundado en mayores niveles de autonomía fiscal.

En municipios de menos de diez mil habitantes, las tasas siguen operando como tales, pero en los municipios de mayor escala poblacional, el concepto ha quedado totalmente desvirtuado, al menos eso ocurre con las tasas más importantes: seguridad e higiene y servicios generales (ver López Accotto *et al.*, 2015).

¿Cómo aumentar la capacidad municipal para dar cuenta de funciones que son cada vez más complejas?

Hay tres fuentes de presión sobre los gastos municipales: la primera está relacionada con los procesos de descentralización, más o menos formales, que se han dado en las últimas décadas. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se descentralizó parte del sistema de salud a los municipios. Eso implicó para los municipios un importante desafío financiero.

Hay un segundo nivel de descentralización, de hecho más dinámica, que se vincula al surgimiento de nuevas problemáticas, en algunos casos no visibilizadas en la agenda pública, y que en el último tiempo fueron asumidas por los gobiernos locales, generalmente de forma precaria en términos de recursos. Ejemplo

de estas políticas son la atención a la violencia de género, el medioambiente, la convivencia ciudadana, el presupuesto participativo, entre otras.

El tercer tipo tiene que ver con aquellas funciones que los gobiernos de mayor nivel dejaron de lado o no cumplen adecuadamente. Hoy es la seguridad, en la década del noventa el tema era el empleo. Así, los municipios han absorbido más funciones: desarrollan actividades más complejas sin contar con una base de recursos, ni propios ni por transferencias automáticas, que permitan financiar esas políticas.

Frente a esta situación aparece una noción básica que interpela la idea del federalismo: la distribución federal del poder. El federalismo no puede ser solamente que las provincias mantengan su poder y la Nación no las subyugue, sino que también es necesario establecer que los gobiernos locales deben tener autonomía plena (política, institucional, económica y financiera), porque si no estamos hablando de un federalismo parcial.

En lo que se refiere a la autonomía económica, o dicho de otro modo, a las potestades tributarias municipales, sin dudas, una propuesta radical –pero que debemos discutir– es eliminar las tasas que cobran hoy los municipios. Sabemos que parece una propuesta de reforma que ofrece poco en favor de los municipios, pero cuando hablamos de tasas como seguridad e higiene o servicios generales, por lo menos en los municipios urbanos de mayor población, lo lógico es que pasen a funcionar como una especie de alícuota adicional de ingresos brutos y del impuesto inmobiliario urbano. Que sean recaudadas por la provincia, que de hecho tiene mayor capacidad administrativa y de control sobre esos tributos, y se transfiera de manera automática a los municipios. Quedarían reservadas al plano local las políticas tributarias, es decir la definición de las alícuotas, los tramos y escalas, y las exenciones.

Además, debería generarse un mayor espacio de intervención fiscal para los impuestos locales. Si bien no se espera que produzcan un gran impacto sobre el producto bruto interno (PBI), sí resultarían en un gran progreso en términos de tributación municipal. En particular, planteamos avanzar por dos caminos: la captación de plusvalías urbanas y lo relacionado con la cuestión al daño ambiental. En ambos casos, hay una base de explotación tributaria que hoy ningún estamento gubernamental está aprovechando y los municipios, si contaran con la capacidad y potestad para hacerlo, podrían utilizar esas fuentes.

Un tema adicional es aquel relacionado con cuestiones más habituales en el debate: la simplificación de la estructura de tasas. En los municipios bonaerenses hay más de treinta, aunque en el Conurbano solo dos –las mencionadas seguridad e higiene y servicios generales– representan entre el 60% y el 80% de los recursos

propios municipales. El resto tiene una participación insignificante. Es mayor el costo de administración tributaria que lo que se recauda con esa diversidad de tasas.

Otro aspecto, en esta línea, es la de obtener un mayor nivel de coordinación intermunicipal con esquemas de convenios entre municipios lindantes. El fenómeno de la “metropolización” en los grandes conglomerados urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza) requiere de abordajes integrales, incluso en materia fiscal, para conocer al contribuyente en todo el espectro impositivo. Y necesita, además, una mayor articulación entre los diferentes niveles de gobierno en materia de información fiscal de los contribuyentes, en una tarea conjunta entre el fisco local, las áreas de rentas provinciales y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Una cuestión que nos toca más de cerca, por ser investigadores-docentes de Universidades Nacionales, es el fortalecimiento de la gestión municipal. Hay deficiencias que todos conocemos en los municipios en áreas sustantivas: compras, hacienda, tesorería, diseño, implementación y análisis de políticas públicas. Allí la articulación vía asistencia técnica de las Universidades (que hoy es marginal), podría ser un aporte central para colaborar con los gobiernos locales.

## **A modo de conclusión en la coyuntura actual**

Es evidente que en 2016, con el Gobierno nacional en manos de la alianza PRO-UCR, no se presenta la misma situación que antes para encarar una reforma fiscal integral y pensar un federalismo fiscal en línea con lo sostenido en los párrafos precedentes. Las preguntas son: ¿se debería hacer ahora? y ¿es posible hacerlas en este tiempo? Depende: si la reforma busca contribuir al desarrollo federal nacional con justicia social, sí. No da la impresión, en estos pocos meses que lleva el gobierno actual, que ese sea su rumbo. Entonces, si lo que hará la reforma fiscal es profundizar los cambios regresivos introducidos en este tiempo por la alianza macrista-radical, mejor no la hagamos, es preferible dejar todo como está, que está mal pero puede estar peor.

Para dar algunas muestras: el déficit del financiamiento de la seguridad social. Estamos asistiendo al inicio de ese proceso por tres vías distintas: a) el aumento del gasto por la supuesta “reparación histórica”; b) la disminución de los fondos de la ANSES al devolver el 15% a las provincias, y c) la minimización del impuesto a los bienes personales y los cambios en el impuesto a las ganancias. Todo esto, generara una menor recaudación para la seguridad social, sumado a no uno, sino dos “caballos de Troya” previstos en la Ley N° 27260: el financiamiento de los déficits previsionales provinciales que redundará en un agujero muy significativo

para los fondos de la ANSES y la autorización para vender las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En términos más amplios, estamos en presencia de un nuevo y lento, pero sin pausa, desguace del Estado. Ya empezamos a observar la desaparición de programas de política pública en salud, educación, trabajo, por citar algunos, todos aspectos que son centrales para construir un país más justo.

Además, el inicio del tercer ciclo de endeudamiento externo, cuyo cálculo conservador permite observar en el primer año de gobierno un aumento del orden de los 45 mil millones de dólares de nueva deuda.

Otra vez, la subordinación a los intereses de las potencias dominantes y al capital financiero internacional. No es una afirmación temeraria. Esto es bastante evidente por el acuerdo con los “fondos buitres”, la reaparición del monitoreo del Fondo Monetario Internacional y los nuevos bríos a la fuga de capitales.

A ello se suma la vuelta a una regresividad fiscal, en la que los impuestos más progresivos son los que están en peligro de licuación o directamente en extinción. Señales, en términos impositivos, que el gobierno dio a la profundización de la reprimarización de la economía con la quita de retenciones y la fenomenal devaluación.

Por último, el aumento del desempleo y la precarización laboral han vuelto para quedarse y eso está en contra de los postulados del “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo.

En definitiva, los cambios en el mercado, y sobre todo en el Estado, son señales claras del nuevo Gobierno nacional de una matriz distributiva que es la opuesta a la que debería operar para un país justo y federal.

## **Bibliografía**

- Gaggero Jorge; Rua Magdalena y Gaggero, Alejandro (2013). *Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, Evolución, Políticas Públicas y Cuestiones Fiscales Relevantes*. Documento de Trabajo n° 52. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Íñiguez, Alfredo (2015). “Estado y Tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes”. *Revista Nueva Sociedad*, n° 257, pp. 46-64.
- Íñiguez, Alfredo y Otero, Alejandro (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R. y Grinberg, Irene (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene y Mangas, Martín (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R. y Mangas, Martín (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina: últimos treinta años, más regresividad, menos equidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Macchioli, Mariano; Argonz, Mariano; Martínez, Cynthia; Adaro, Cristian; Mangalo, Matías y Mangas, Martín (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento y Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y Transporte.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Mangas, Martín y Paparas, Ricardo (2016). *Las ventajas de ser invisible, para la riqueza, en los cada vez más regresivos sistemas tributarios de Argentina y de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Economía Crítica. Córdoba.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R. y Mangas, Martín (2016). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Manzanelli, Pablo; Barrera, Mariano; Wainer, Andrés y Bona, Leandro (2015). *Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa: desde la última dictadura militar hasta la actualidad*. Documento de Trabajo n° 68. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Martínez, Carlos (2012). *La evolución de la cobertura previsional en Argentina en el período 1995-2011 y su impacto diferencial sobre la población adulto mayor según características sociodemográficas*. Tesis de Maestría de Diseño y Gestión de Programas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rossignolo, Darío y Ramos, María Priscilla (2015). “Efectos distributivos de cambios discrecionales en la política fiscal en Argentina. Simulaciones de equilibrio parcial y general”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, pp. 9-58.

# El gasto público y el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina

*Darío Rossignolo\**

## Introducción

El propósito de este trabajo es plantear algunos resultados de las mediciones sobre el impacto distributivo de la política pública argentina a nivel nacional y subnacional. Para ello, incluimos tanto los gastos públicos como los impuestos de ambos niveles de gobierno, y tomamos el resultado de algunos documentos que hemos realizado con Jorge Gaggero en el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), y otros trabajos en este sentido

Lo primero que debemos puntualizar para poder observar el impacto de las políticas públicas de impuestos y gastos es que una de las aristas de estas políticas es mejorar y modificar la distribución de algún indicador de bienestar, medido a partir del ingreso o el consumo. Básicamente, el propósito es el siguiente: se considera primero la distribución del indicador de bienestar, por ejemplo del ingreso de mercado, aislando toda intervención pública, con el fin de obtener cuáles son los ingresos de mercado. Luego, se analiza la intervención

---

\* Darío Rossignolo es licenciado en Economía (UBA) y doctor en Economía (UNLP). Profesor adjunto regular de Finanzas Públicas y de Macroeconomía I y profesor asociado de Macroeconomía y Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en políticas fiscales y tributarias. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

pública al observar cómo los impuestos y los gastos afectan esa distribución de ingreso de mercado, y se evalúa cómo queda después la distribución una vez que el Estado actuó.

En ese camino, los impuestos y los gastos públicos se van a repartir de determinada manera sobre la distribución del ingreso, en el indicador de bienestar, y una vez que se analice el efecto conjunto, se podrá determinar si la acción del sector público mejoró o empeoró la distribución del ingreso.

Este análisis se llama de “incidencia distributiva”, y lo que se trata de medir es el impacto distributivo de las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno. Para eso, se elaboran una serie de supuestos para los que se necesita bastante información. Esa información surge desde las encuestas de hogares, de ingresos, las encuestas de consumo, en las que se encuentran discriminados todos los consumos que se llevan a cabo en cada hogar por tipo de bien, nivel de ingreso, detallado por tipo de artículo. Además, datos económicos como: cuentas nacionales, datos de precios y datos de recaudación, lo que en conjunto va a determinar una función de producción con una matriz insumo-producto. Por este motivo, las deficiencias informativas también tienen un peso importante a fin de determinar los resultados con un grado de razonabilidad.

Adicionalmente a lo anterior, es relevante contar con la normativa sobre los impuestos y los gastos públicos. Si bien se debe conocer quiénes son los beneficiarios o los que pagan los impuestos en términos legales, lo que interesa en realidad (si bien se va a tener el dato de la incidencia o el impacto legal de los impuestos y los gastos públicos), es la incidencia económica. Lo que se pretende conocer es quién paga los impuestos, o quién es el real beneficiario de los gastos públicos, no solamente quién lo tiene que pagar o quién recibe el beneficio en términos legales.

Allí hay una cuestión sustantiva que hace a la determinación de algunos criterios de transmisión, algunos criterios de incidencia o hasta dónde se extiende el concepto de beneficiario y cómo se termina pagando el impuesto.

La metodología implica recorrer tres etapas básicas. En primer lugar, debe realizarse un ordenamiento de los individuos por algún indicador de bienestar, por ejemplo con el ingreso ajustado por subdeclaración y la renta por activos externos del sector privado no financiero. El segundo paso, es realizar supuestos y estimaciones de los beneficiarios de cada programa o de quienes soportan la carga de los impuestos: se asume que los beneficiarios de un programa determinado son los usuarios y sus familias, quienes se benefician al ahorrar costos por la provisión pública gratuita o subsidiada. En una tercera instancia, se realiza la distribución del costo del programa de acuerdo a la distribución de



beneficiarios, o del monto de impuestos pagados de acuerdo a la distribución de contribuyentes obtenidos.

Obviamente, tanto en impuestos como en gastos públicos hay que hacer muchos supuestos. Por ejemplo, si bien se posee el dato presupuestario de cada gasto público, debe asignarse a los beneficiarios. Entonces, hay que multiplicarlo por los beneficiarios potenciales de cada público, para determinar el alcance del beneficio, y ver si se beneficia aquel que es realmente el que está determinado legalmente o el beneficio del gasto público se extiende al grupo familiar. Entonces, muchas veces es difícil extender el ámbito de aplicación o incidencia de las políticas públicas. Va de suyo que tampoco se puede determinar cuáles son los impactos en las economías de escala.

En consecuencia, al restringir los beneficiarios a los usuarios de un programa, se ignoran las externalidades en el consumo de bienes y servicios provistos por el Estado. Además, se ignoran los eventuales beneficios que la decisión del gasto público pudiera generar sobre los factores de producción de los servicios provistos públicamente (modelo de equilibrio parcial). Se asume adicionalmente que el valor para cada individuo de un servicio brindado por el Estado coincide con el costo unitario de provisión, lo que puede no ajustarse a la realidad; se ignoran también cambios en el comportamiento de las personas ante la existencia de un programa.

Hay varias divisiones teóricas al momento de determinar el impacto de las políticas públicas. Una es lo que se llama “incidencia promedio” o “beneficio promedio”, que consiste en calcular cuál es la recaudación, cuál es la carga efectiva que se aplica en promedio a todos los individuos. Hay un análisis más profundo que tiene que ver con lo que se llama “beneficio marginal”, y es si las personas cambian de comportamiento para poder recibir un programa. O, si una vez que los recibieron, vuelven a modificar su comportamiento.

Otra cuestión relevante es el alcance macro, porque cuando se miden los beneficiarios, los gastos públicos o quién paga los impuestos y el tipo de impuesto, hay dos tipos de análisis. Uno es el que se llama “análisis de equilibrio parcial”, que ocurre, por ejemplo, al colocar un impuesto a la cerveza, al champagne o al tabaco, y el efecto de ese impuesto se agota en ese mercado. El otro análisis es el de “equilibrio general”. Por ejemplo, cuando se coloca un impuesto al champagne, disminuye su consumo porque se encarece su precio, se van a demandar menos trabajadores, se reducen las ventas y los ingresos. Todos los efectos que devienen de la colocación del impuesto, del beneficio de un gasto público y que generan otros efectos en la economía están mejor representados en un modelo de equilibrio general. Si bien los efectos de equilibrio general

son de hecho muy relevantes, en este documento se va a hablar principalmente de los análisis de equilibrio parcial.

Una vez que se selecciona la idea de cómo debe medirse, la cuestión relevante es cómo se representa, cómo se evalúa una política, cómo se sabe cuándo la política pública mejora o empeora la distribución del ingreso.

La literatura sobre el tema avanza en varias y grandes direcciones. Dos de las principales son las siguientes. Si se analiza el ingreso del decil más rico o del tramo más rico versus el ingreso del tramo más pobre, ambos se comparan antes de la acción de la política pública. Una vez que aparece la política pública que afecta a los ingresos de los más ricos y los más pobres, ambos se comparan nuevamente, y se evalúa la diferencia, es decir, la brecha del ingreso del decil más rico y el ingreso del decil más pobre. Ese indicador se denomina “ratio de ingresos”.

¿Cuál es una de las críticas que se le hace a ese indicador? Ese indicador deja fuera a un conjunto importante de la población. Cuando se analizan solamente los extremos, al evaluar el decil 10 contra el decil 1, se deja por fuera el 80% de la población. Para remediar eso se considera otro indicador que tiene en cuenta a las personas que están en el tramo intermedio y que muestra la concentración del ingreso, o lo que es igual, cuánto ingreso está concentrado en un determinado porcentaje de personas: el “índice de Gini”.

En consecuencia, la distribución del ingreso se medirá aquí de dos maneras: el ingreso del decil 10 versus el ingreso del decil 1 y mediante el índice de Gini.

Se define inicialmente la distribución del ingreso antes de la acción fiscal; luego se analiza cómo se distribuye la acción del Estado (impuestos y gastos públicos), y en última instancia, se estudia el efecto una vez que el Estado intervino.

La asignación por deciles de los montos de impuestos pagados genera una carga tributaria. Surge entonces la “curva de concentración de impuestos”, que grafica la proporción acumulada de impuestos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. La comparación con la “curva de Lorenz” determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular como del sistema tributario en general. La asignación de los beneficios del gasto genera una “curva de concentración de gastos” (si la curva está por encima de la de perfecta igualdad el gasto es considerado propobre). El efecto redistributivo se refleja en la “curva de concentración del ingreso posgastos públicos”.

Los siguientes son los resultados a 2010 (cuando las estadísticas eran aún más o menos consistentes) de la distribución del ingreso antes de la acción

fiscal. En términos de ingresos medios ajustados anualizados, el primer tramo (20% de ingresos inferiores) concentraba el 3,7% del ingreso total (1,2% para el primer decil y 2,5% para el segundo).

El 10% de ingresos superiores concentraba el 37% del ingreso total. El índice de Gini arroja un valor de 0,479; el coeficiente entre el decil 1 y el decil 10 es de 29,9 en 2010. Lo que equivale a decir que el decil más rico contiene casi treinta veces al ingreso promedio del decil más pobre.

En comparación con 1997, el 20% de ingresos inferiores acumulaba el 3,1% del ingreso total (1,1% para el primer decil y 2% para el segundo), mientras que el 10% de ingresos superiores concentraba el 45,11% del ingreso total. El índice de Gini arrojaba un valor de 0,548; el coeficiente entre el decil 1 y el decil 10 era de 43. Esto implica que, en alrededor de 15 años, la desigualdad se redujo de manera significativa.

Debe tenerse en cuenta una cuestión importante en relación con la distribución del ingreso. Una de las principales críticas que hace Thomas Piketty es remarcar que las encuestas de hogares no reflejan adecuadamente la desigualdad de la distribución. ¿Por qué? Porque no captan adecuadamente los datos de los altos ingresos. Entonces, si uno mide la desigualdad del ingreso en las encuestas de hogares va a estar mostrando una desigualdad que es menor a la real. Una de las maneras de resolver esto, como dice Piketty, es corregir a partir de las declaraciones juradas del impuesto a la renta (ganancias). La otra opción es ajustar los ingresos por cuentas nacionales. El ingreso que se muestra en este trabajo es el ajustado por cuentas nacionales y por la renta de los no residentes.

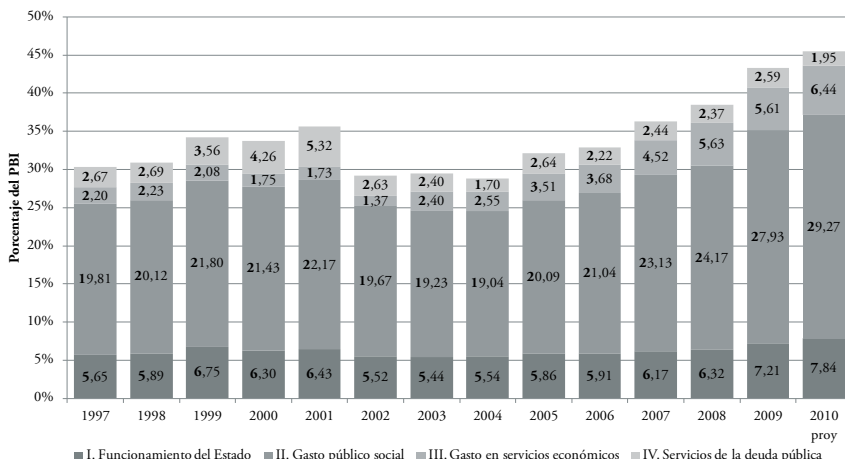
Ahora bien, una vez calculado el ingreso antes de la acción del sector público, este aparece para ver cómo lo modifica. Las herramientas que tiene el sector público para modificar la distribución son los gastos públicos y los impuestos.

## **El gasto público**

En el gráfico 1 se observa la evolución del gasto público consolidado (GPC), con base 1993 del producto bruto interno (PBI). La proyección para 2010 daba un gasto público de unos 45 puntos del PBI, y el gasto público social (GPS) era la parte más importante. Como se observa, aumentó diez puntos entre 1997 y 2010.

El gráfico 2 muestra la apertura del gasto público social. Ahí se observa, por ejemplo, que el área de Educación tiene casi siete puntos del PBI, Salud el 6% y Previsión Social casi el 10%.

**Gráfico 1. Gasto público consolidado. Argentina, 1997-2010**



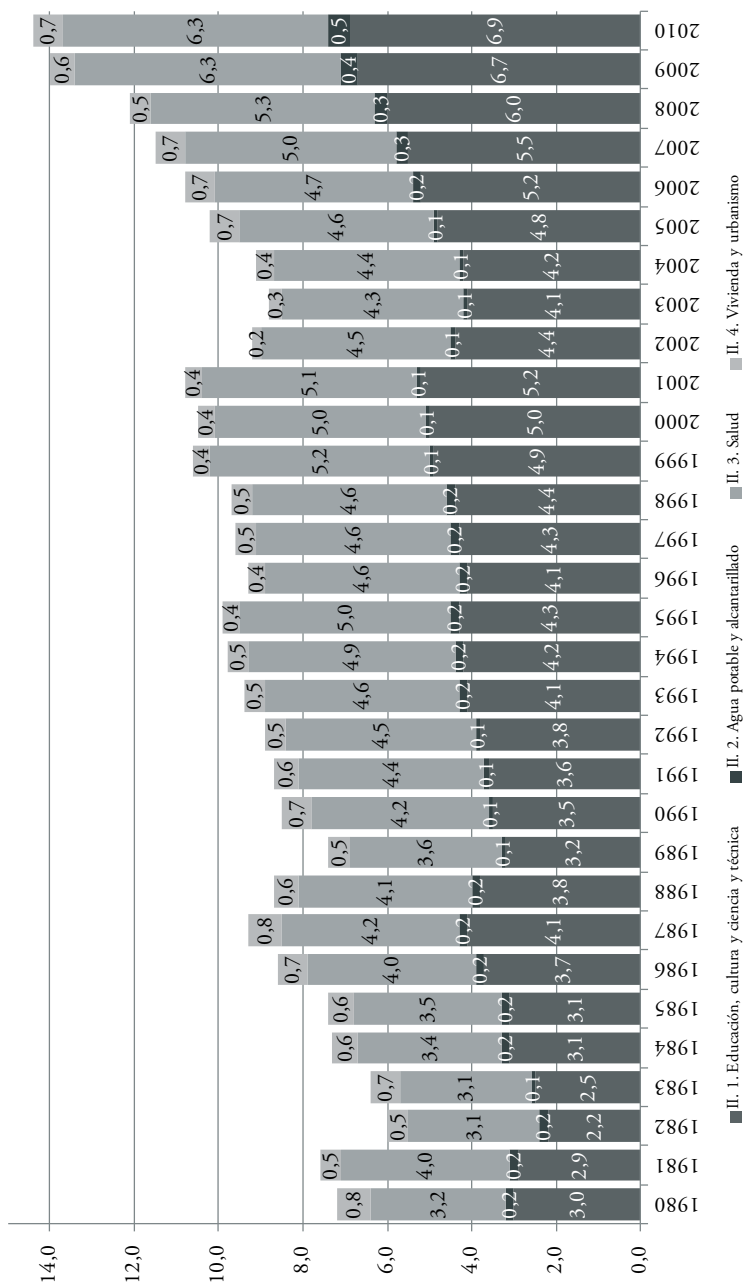
**Fuente:** Gaggero y Rossignolo, 2011.

Una vez que están determinados los gastos públicos, el análisis parte de identificar cada gasto público y analizar cuál es la distribución de cada uno de ellos en el ingreso de los individuos que están en la encuesta. Por ejemplo, el uso de la educación pública, el uso de la salud en el hospital público, la percepción de transferencias monetarias, entre otras.

Debe tenerse en cuenta que dentro de este volumen significativo de gasto público se encuentran la moratoria previsional, la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Familias, el Seguro de Capacitación y Empleo, todos los programas que se crearon en esta última década y que están explicando este salto en el gasto público social. Una vez que se asignan los gastos públicos por tramo de ingreso, los resultados son: el tramo de ingresos más bajo que concentraba un 1,2% captura un 9,8% del total del gasto, un 11,8% del GPS y un 2,5% del gasto en servicios económicos (subsidios). Ahora, el decil más rico recibe un 15,2% del total del gasto, un 12,5% del GPS y un 24% de los subsidios económicos, concentrando un 37% del ingreso.

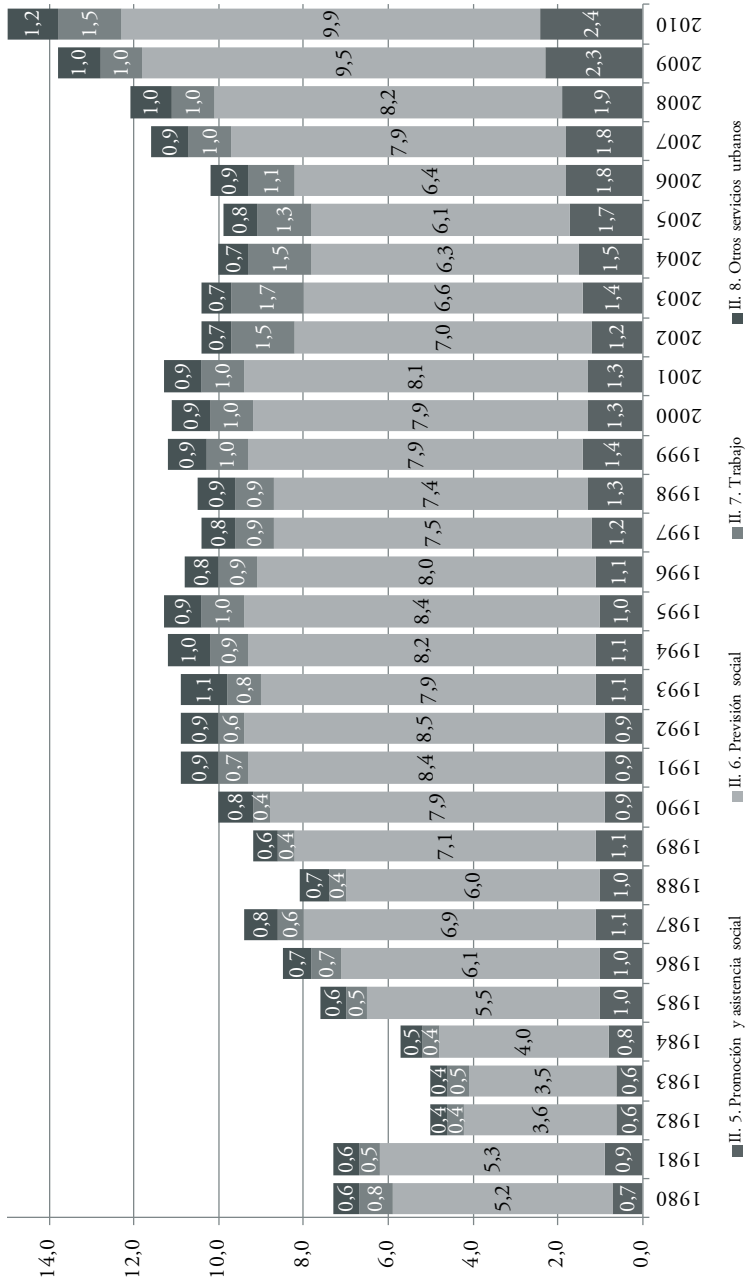
Entonces, una primera conclusión es que los tramos de ingresos más bajos reciben una concentración y proporción del gasto que es varias veces mayor o que supera su propio ingreso, sobre todo para el GPS, que en definitiva es el conjunto de gastos más redistributivos. No es así la proporción para los gastos en Servicios Económicos (subsidios a la energía y el transporte).

Gráfico 2a. Gasto público social. Argentina, 1980-2010



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

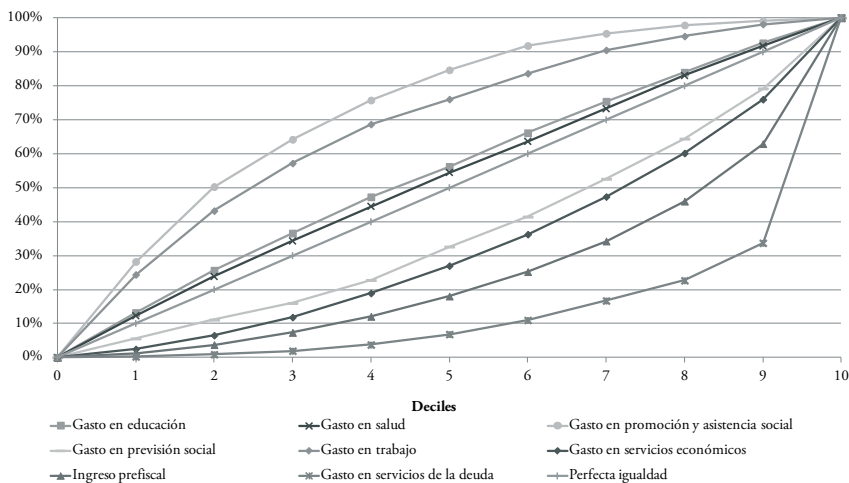
Gráfico 2b. Gasto público social, Argentina, 1980-2010



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

En el gráfico 3 se muestran las curvas que presentan la distribución del ingreso y de cada gasto público. La curva amarilla es la distribución del ingreso. El 1,2% está concentrado por el 10% más pobre y el 37% en el tramo de ingreso más rico.

**Gráfico 3. Curva de concentración de gastos**



**Fuente:** Gaggero y Rossignolo, 2011.

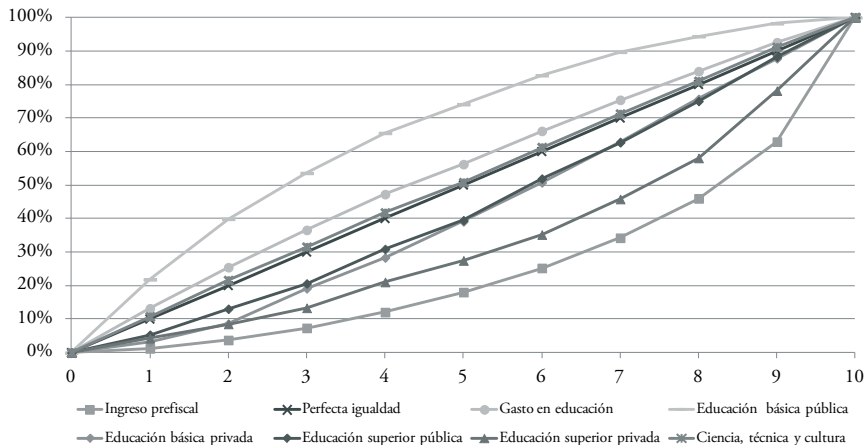
Los gastos públicos que están por arriba de la diagonal son los gastos públicos progresivos y propobres. Como se observa, están más concentrados en los tramos de ingresos más pobres. Ejemplo de ellos son el gasto en promoción y asistencia social, en programas de trabajo, en asignaciones familiares, AUH, y en salud y educación pública. Por debajo de la diagonal, están los gastos en previsión (jubilaciones) y los gastos en servicios económicos (subsidios), que no son regresivos pero sí prorricos.

¿Por qué son prorricos? Porque el 10% más pobre concentra un 1,2% de ingreso total, pero recibe un 2,4% del gasto en subsidios, y el 10% más rico que se lleva un 37% del ingreso captura un 24% de los subsidios. Eso hace que el gasto en subsidios sea prorrico, es decir que beneficia cuantitativamente más a los sectores de mayores recursos.

Es importante destacar que si bien los niveles de ingresos superiores se benefician en cuantías mayores (por ejemplo, los subsidios económicos son progresivos, pero están focalizados cuantitativamente en los sectores de menores recursos), cuando el análisis se realiza en proporción al ingreso que detenta

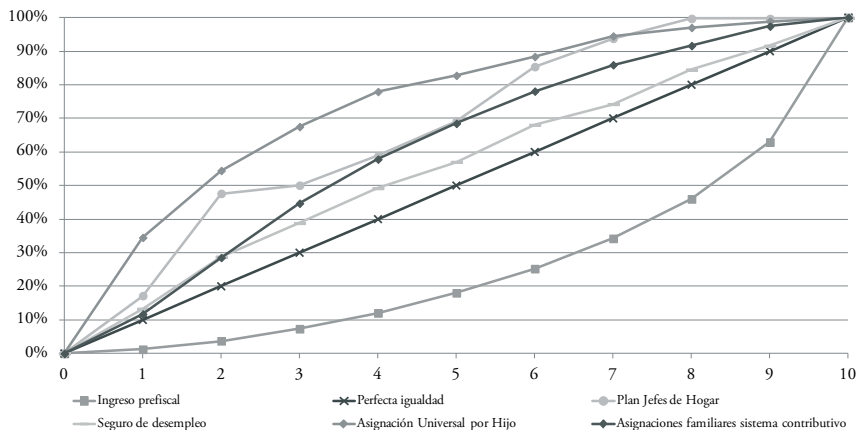
cada decil, las diferencias a favor de las escalas inferiores de ingresos se hacen particularmente notables. Al considerar los distintos rubros de gastos públicos puede advertirse que el que más beneficia a los tramos de ingresos inferiores resulta ser el gasto público social, que explica más del 75% del total de la mejora en el ingreso del primer decil, como se puede apreciar en los próximos gráficos.

**Gráfico 4. Curvas de concentración del gasto en educación**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

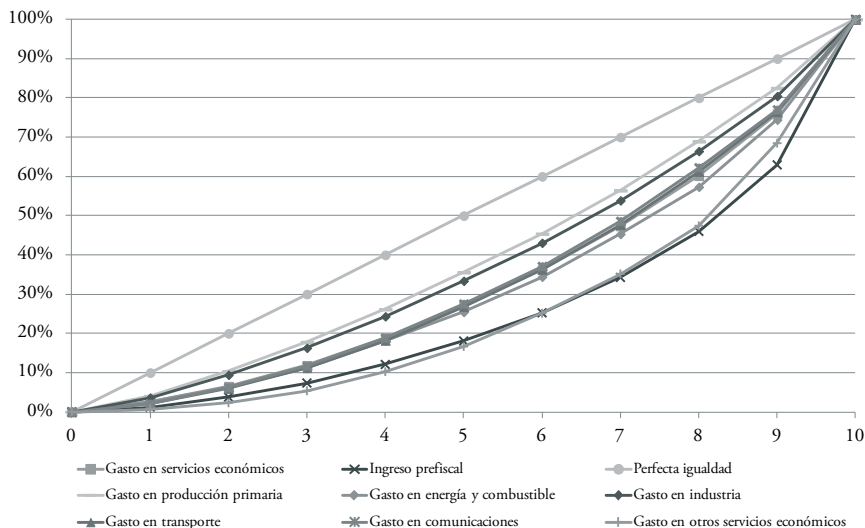
**Gráfico 5. Curvas de concentración del gasto en trabajo**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.



**Gráfico 6. Curvas de concentración del gasto en servicio económicos**



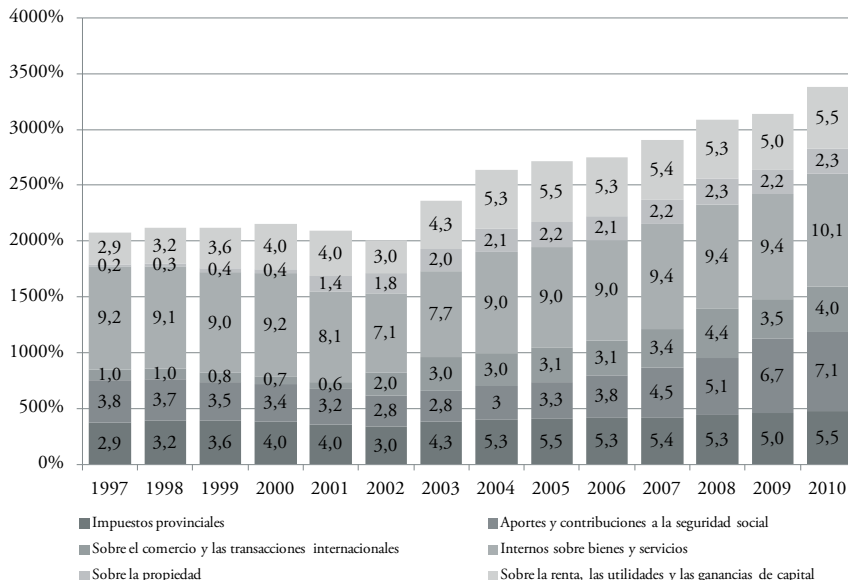
Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

## Los impuestos

Del lado de los impuestos, se aprecia un crecimiento de la presión tributaria en los últimos quince años y es el guarismo más alto de la historia. Esto es así a partir de la reestatización del Sistema de Seguridad Social, los derechos de exportación, el impuesto a los débitos y créditos bancarios y, además, por la falta de ajustes por inflación de los mínimos no imposables y los balances de sociedades en el impuesto a las ganancias.

Esto también explica el cambio marginal en la composición de la recaudación. Los impuestos directos (renta y patrimonio) aumentan su participación con respecto a los años noventa, no porque se hayan cambiado las bases imposables, ni porque se hayan cambiado las alícuotas marginales, sino básicamente por un tema de deslizamiento tributario. Es decir, al no haber ajustado los mínimos de los impuestos eso hizo que más personas comenzaran a tributar y más personas, también, comenzaran a escalar en los tramos de impuestos. De ese modo, se amplió la base del impuesto a la renta e hizo que el tributo recaudara más.

**Gráfico 7. Presión tributaria. Años 1997-2010**



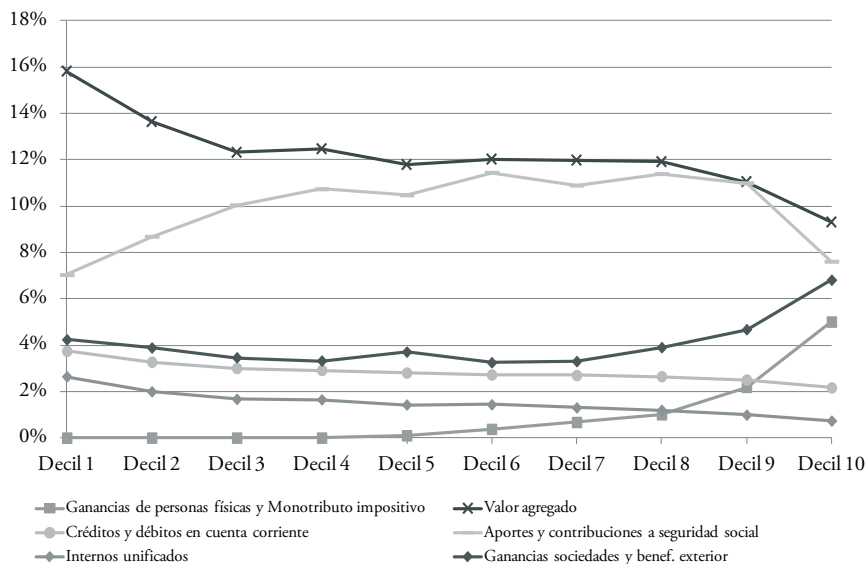
**Fuente:** Gaggero y Rossignolo, 2011.

Una vez que se considera la recaudación de impuestos, se procede de una manera similar a lo que se hace con los gastos públicos: se los asigna a los niveles de ingresos de acuerdo a los gastos de los individuos, es decir, de acuerdo con la relación que tienen con la renta.

El porcentaje de presión tributaria refiere al cociente de impuestos soportados por cada tramo en proporción al ingreso que cada uno detenta. En promedio, la presión tributaria del sistema es del 45,4%. La característica de un sistema tributario progresivo es una presión tributaria ascendente a medida que se sube en la escala de los ingresos.

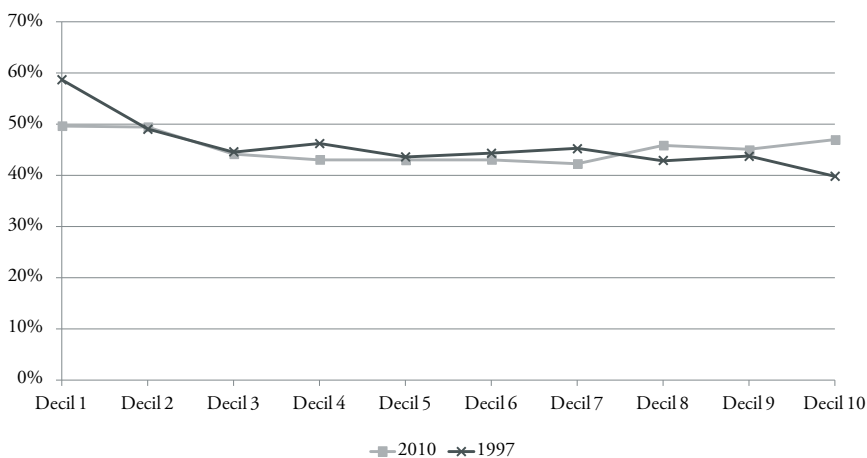
Entonces, el primer tramo de ingresos (primer decil) concentra el 1,2% de los ingresos y paga el 1,4% de los impuestos. El segundo decil obtiene el 2,5% de los ingresos y abona el 2,7% de los impuestos. En cuanto al tramo más rico (37% de los ingresos) concentra el 38% de los impuestos. Esto definiría una estructura tributaria que está gravando a los más ricos pero sin dejar de gravar también a los más pobres. A continuación, se presentan las curvas de presión tributaria por impuesto y para todo el sistema impositivo.

**Gráfico 8. Presión tributaria por tipo de impuesto**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

**Gráfico 9. Presión tributaria comparada 1997 y 2010**



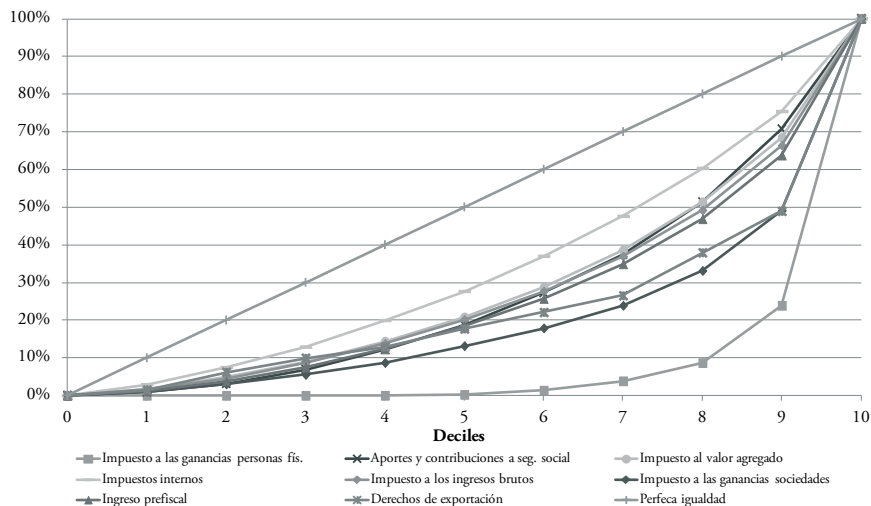
Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

¿Cómo varía el porcentaje de impuestos que paga cada tramo de ingresos en función del ingreso disponible? La línea punteada del gráfico 9 representa lo que pasaba en los noventa, cuando existía una carga tributaria muy fuerte sobre los tramos de ingresos bajos y descendentes sobre los ingresos altos. Ahora: ¿qué pasa en el año 2010? Baja la carga tributaria en los tramos iniciales, en los tramos intermedios se mantiene más o menos constante y la carga del tramo superior aumenta.

La desagregación por tramos de ingresos implica que el 20% de ingresos más bajos paga en impuestos, en promedio, el 49,6% de su ingreso, mientras que el 70% intermedio paga, en promedio, el 43,8% de su ingreso, y el 10% superior soporta una presión tributaria del 47% de su ingreso.

¿Cómo afecta esto a la distribución? Se presentan las mismas curvas que vimos para los gastos, pero para los impuestos. Se muestran, entre otros, el impuesto a las ganancias, que está concentrado en los tramos de ingresos más altos. Las curvas que están por debajo son los impuestos progresivos, las curvas que están por arriba de la del ingreso son los impuestos regresivos, entre los que se encuentran el impuesto al valor agregado (IVA), y por debajo de la curva del ingreso aparecen los impuestos a la renta, sociedades y personales, y los derechos de exportación.

**Gráfico 10. Curva de concentración de impuestos**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011.

¿Cómo ha sido el sistema tributario? Para dar una respuesta se deben analizar dos indicadores. Si se mira el ratio entre extremos y se compara cuánto pagan los tramos de ingresos más bajos con relación al tramo de ingresos más altos, los primeros siguen pagando más que el tramo de ingresos más alto. Ahora, en términos del efecto global, al mirar todos los deciles, el índice de Gini va a determinar que el sistema tributario es ligeramente progresivo, aunque si el análisis se basa en lo que ocurre con el tramo de ingresos más bajos, los más pobres siguen soportando una carga elevada.

El análisis de la distribución de ingresos, comparado con los resultados agregados de incidencia de los impuestos, como ya se mencionó, muestra que el primer decil concentra el 1,2% del ingreso total y soporta el 1,4% de los impuestos, y el segundo decil concentra el 2,5% de los ingresos totales y soporta el 2,7% de los impuestos.

Entretanto, el 10% de ingresos superiores concentra el 37,1% de los ingresos y el 38,4% de los impuestos. El hecho de concentrar una proporción de impuestos superior al ingreso a partir del tercer decil, determina cierta progresividad en el sistema tributario según los índices de concentración, sin embargo, de acuerdo al ratio entre extremos, el sistema es regresivo.

## **El efecto presupuestario neto**

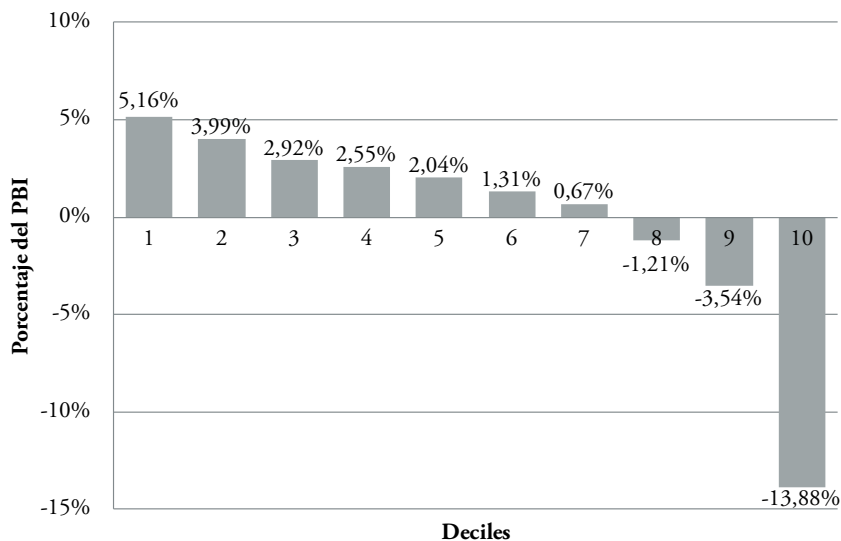
Ahora, lo que interesa es analizar el efecto presupuestario neto: ingresos antes de impuestos y gastos, más gasto público menos impuestos ¿Cómo queda después?

Del resultado conjunto de tributos y gastos se obtendrá el impacto sobre cada uno de los deciles de familias. Ello implica que, si se logra un efecto muy progresivo a través de la acción del gasto, pero simultáneamente se produce un efecto muy regresivo por la acción de los impuestos sobre el mismo grupo de familias, se estará atenuando la acción redistributiva del presupuesto público.

Esto se denomina “efecto presupuestario neto” y tiene distintas maneras de medirse: algunos lo analizan con el presupuesto equilibrado, entonces se igualan los impuestos y los gastos, mientras que otros lo analizan con el presupuesto desequilibrado. Cuando se lo analiza con el presupuesto equilibrado lo que se encuentra generalmente es que, en todos los países, si bien difiere la magnitud, el 30% más rico financia al 70% más pobre. Los tres deciles de ingresos más elevados subsidian al resto de la distribución: el efecto agregado de la política fiscal detrae del octavo, noveno y décimo decil y mejora el de los siete deciles inferiores. Como sucede en una decisiva mayoría de países, el efecto neto presupuestario es mucho más progresivo en su distribución que la incidencia de

los impuestos. Los resultados para la Argentina son los siguientes: el sistema presupuestario hace que el 10% más rico pierda casi 14% de su ingreso en términos del PBI, el segundo pierde un 3,5%, el tercero pierde 1,2%, y todos estos financian el aumento del ingreso de los deciles más pobres.

**Gráfico 11. Efecto presupuestario neto**



**Fuente:** Gaggero y Rossignolo, 2011.

¿Qué quiere decir esto? Que después de la acción de la política pública la distribución es más igualitaria. Esto es así por dos razones: a) el sistema fiscal tiene gastos muy progresivos y muy propobres, y b) el sistema impositivo, al revés que en los noventa, es o poco progresivo o muy poco regresivo. Así, el sistema fiscal ayuda a mejorar la distribución.

Los resultados recalculados del trabajo para 1998 muestran que la desigualdad entre extremos era, inicialmente, de 43 veces, y que cae a 13 veces una vez considerado el efecto de las políticas públicas (caída proporcional del 70%). Los resultados para 2010 muestran una disminución de la brecha entre los extremos de 29,9 a 6,1 (con una caída del orden del 79%).

En términos de desigualdad, el índice de Gini muestra que en 2010 se advierte una disminución proporcionalmente mayor en el índice, después del gasto público y de los impuestos, respecto de la estimada para 1997-1998.

Mientras que para 2010 el índice de Gini cae de 0,479 a 0,288, en 1997-1998 la variación era desde el 0,548 al 0,461. El nivel de redistribución que operó en 2010 es similar al de países escandinavos.

La tabla 1 presenta datos para comparar la situación en Latinoamérica. Los sistemas tributarios progresivos y con efectos de mejoras en la distribución resultan ser la excepción en los países de América Latina. Es el caso de la Argentina, en la que la introducción de los derechos de exportación y el progreso en la recaudación del impuesto a las ganancias han tenido un impacto progresivo relevante.

**Tabla 1. Resultados sobre incidencia del impuesto a la renta de personas físicas. América Latina. Países y años seleccionados**

Fuente	País	Año	Índices				
			Gini pre-impuestos	Cuasi Gini impuesto	Kakwani	Gini post-impuestos	Reynolds Smolensky
1	Costa Rica	2004	0,577	0,910	0,333	0,569	0,008
1	República Dominicana	2004	0,511	0,906	0,395	0,476	0,035
1	El Salvador	2006	0,503	0,828	0,325	0,495	0,009
1	Guatemala	2000	0,596	0,912	0,316	0,595	0,001
1	Honduras	2005	0,570	0,900	0,330	0,565	0,005
1	Nicaragua	2001	0,596	0,944	0,348	0,591	0,006
1	Panamá	2003	0,636	0,880	0,244	0,631	0,005
2	Colombia	2004	0,537	0,894	0,357	0,459	0,078
2	Perú	2004	0,535	0,582	0,047	0,534	0,001
2	Ecuador	2004	0,408	0,831	0,423	0,404	0,004
2	Venezuela	2004	0,423	0,840	0,417	0,421	0,002
3	Brasil	2003	0,618	0,312	0,306	0,612	0,006
4	Uruguay	2006	0,500	0,863	0,364	0,488	0,012
5	Chile	2006	0,579	0,968	0,389	0,558	0,021
6	Argentina	2006	0,513	0,882	0,369	0,502	0,012

**Fuente:** 1) Barreix, A., Bes, M. y Roca, J., 2009; 2) Barreix, A., Roca, J. y Villela, L., 2006; 3) Rezende, F. y Afonso, J., 2010; 4) Roca, J., 2010; 5) Jorrat, M., 2010; 6) Gómez Sabaini, J., y Rossignolo, D., 2009.

Si bien el sistema ha logrado mejoras en su impacto distributivo, persisten inquietudes sobre su sustentabilidad. Si se visualiza al sistema tributario como un cuerpo de normas que requieren de permanencia en el tiempo a fin de ir gradualmente mejorando su nivel de comprensión y cumplimiento, y, asimismo, evitar la necesidad recurrente de impulsar reformas, será necesario que se abandone poco a poco el uso de gravámenes transitorios y que la recaudación fiscal se sostenga sobre instrumentos de mejor calidad y recurrencia a lo largo del tiempo.

La estructura tributaria deberá estar integrada por impuestos cuyo objetivo, además de generar ingresos fiscales en el momento requerido, logre tal efecto sin dejar de lado el respeto a la equidad distributiva y, a su vez, minimice sus efectos distorsivos sobre el sistema económico.

Lo mismo ocurrirá cuando los recursos provengan en un porcentaje significativo de fuentes no permanentes o tengan carácter de no recurrentes, ya que ello incorporará una elevada cuota de incertidumbre sobre el mantenimiento futuro de los planes de gobierno y generará expectativas no deseadas.

En ese sentido, el objetivo perseguido debería ser el de lograr un sistema compuesto por pocos impuestos, aplicado sobre bases económicas estables o permanentes y depurado de tratamientos de excepción, en el que la transparencia de las normas resulte ser un elemento común para todos los contribuyentes.

La evolución de los ingresos tributarios no solo ha estado sustentada en la favorable evolución de los gravámenes tradicionales (ganancias, IVA y otros) sino también en los recursos generados por una serie de gravámenes cuya permanencia en el largo plazo resulta difícil justificar, y que necesariamente requerirán ser reemplazados por otros tributos que respondan a los objetivos indicados de transparencia, equidad y simplicidad.

Este grupo de impuestos, integrados por ganancia mínima presunta, créditos y débitos bancarios y derechos de exportación, representó en 2010 un nivel superior a cinco puntos de PBI, lo que significa que han tenido una participación en el total de los ingresos tributarios del orden del 15% del total.

## **Algunas hipótesis de reformas**

Una agenda de transformación, con énfasis en los efectos sobre la equidad, debería incluir un reemplazo paulatino de los impuestos citados en el párrafo anterior por una ampliación de las bases imponibles de los impuestos progresivos (impuesto a las ganancias de personas físicas), junto con un aumento de



las alícuotas de bienes suntuarios y una reducción compensada de la alícuota del IVA para los productos de la canasta básica, entre otras.

Desde el lado del gasto, si bien, como se ha advertido, puede apreciarse un importante cambio en la composición en los últimos períodos, al incluir una relevante proporción de programas de transferencias monetarias, los gastos en subsidios sobre sectores económicos llevan a significativos desfases en relación con los costos marginales de provisión. Con esto se apartan de criterios de eficiencia e incurrir en errores de inclusión al abarcar, mediante esta política, a sectores que no necesitan el beneficio.

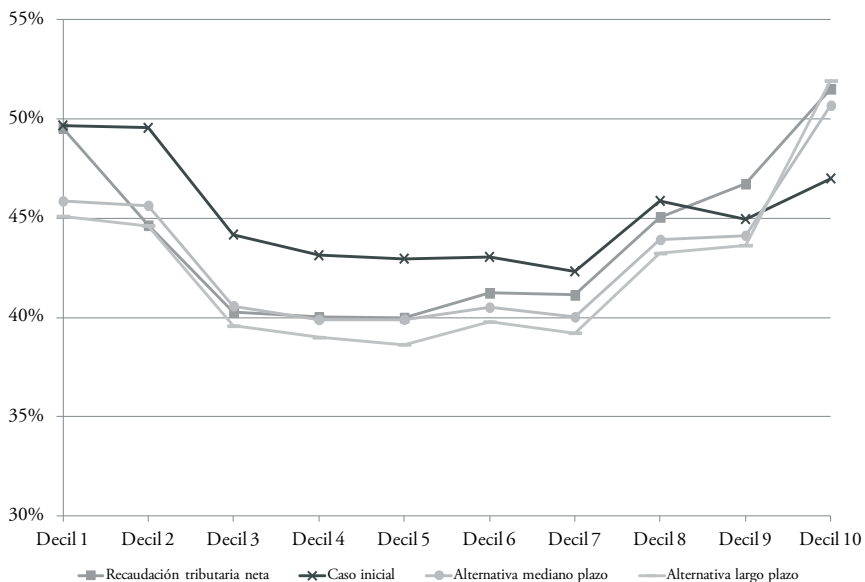
Adicionalmente, el crecimiento de los precios lleva a morigerar el efecto de los referidos programas de transferencia en dos aspectos: tanto en lo que concierne al impacto sobre la distribución del ingreso, como a lo relacionado con el alcance macroeconómico dado por el potencial efecto expansivo que devendría de su impacto en el consumo.

En relación con el gasto público, el énfasis en la equidad debería implicar la reducción de los subsidios, para focalizar su alcance en los sectores que más los necesitan, fortalecer, asimismo, los programas de transferencia monetaria, y asegurar e incrementar la magnitud del gasto en sectores que ayuden a mejorar la inversión en capital humano, como salud y educación.

¿Qué pasaría si la foto fuese otra? ¿Qué pasaría si avanzáramos hacia una foto distinta en la que tuviéramos mayor participación del impuesto a la renta y mayor participación de los impuestos patrimoniales? Si desde el punto de vista del gasto público tuviéramos menor participación de los servicios económicos y mayor participación de transferencias monetarias, por ejemplo con el aumento de la cantidad de beneficiarios y de la percepción en la Asignación Universal por Hijo, y un aumento del gasto en educación pública y salud, entonces los fundamentos que llevan hacia eso para que sean sustentables en el tiempo, implicaría una estructura tributaria ligeramente distinta.

En función de la graduación de estos cambios en el mediano y largo plazo, en el gráfico 12 se muestra la comparación de la presión tributaria en tres escenarios. El escenario de base y los escenarios en los que aumentamos la participación del impuesto a las ganancias al alcanzar a bases no gravadas, se amplían los impuestos al patrimonio y se baja el IVA. Con esas simulaciones se ve la carga tributaria inicial (azul), mientras que la roja y verde son las reformadas. Y entonces, con esas propuestas, las cargas sobre los tramos inferiores se reduce y la carga tributaria sobre los tramos superiores aumenta.

**Gráfico 12. Comparación de resultados sobre presión tributaria por deciles de ingreso**

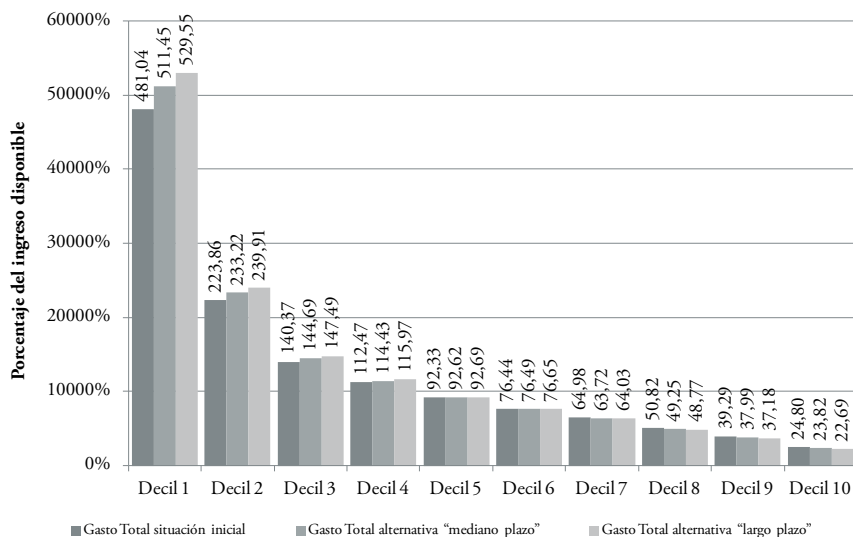


**Fuente:** Gaggero y Rossignolo, 2012.

Esto ayuda un poco más a mejorar la distribución. Ahora, ¿qué pasaría en términos de gasto público? Si nosotros pensamos la estructura del gasto público en la que los subsidios económicos cumplen un rol menor y se dirigieran hacia los sectores de menores recursos, ese “ahorro fiscal” se podría volcar hacia un aumento de las percepciones jubilatorias, de la Asignación Universal por Hijo y del gasto en educación y salud, lo que redundaría en una redistribución aún mayor.

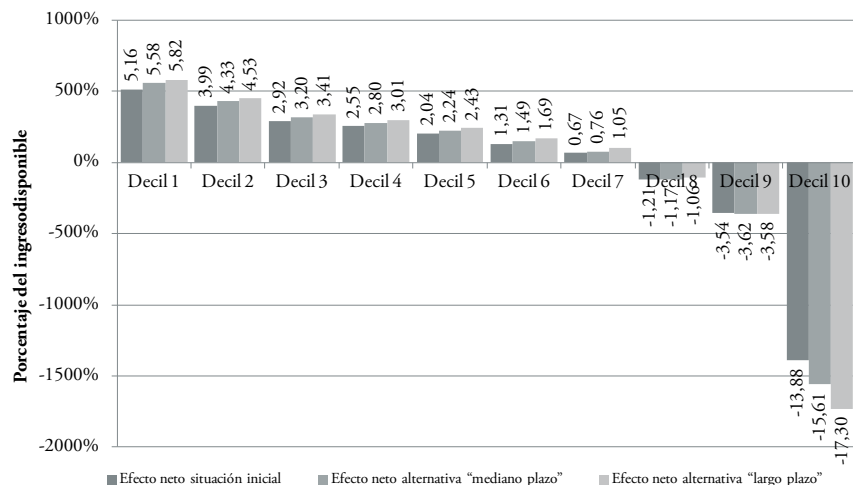
Los ejercicios alternativos van en la dirección de reducir la desigualdad entre los extremos, al comparar su impacto con la situación inicial. En todos los casos, la acción del sector público reduce la desigualdad antes de la acción fiscal. Esta disminución es más marcada en la alternativa de “largo plazo”. Si se considera el total del gasto público, el índice de Gini luego de la acción fiscal se reduce en 1,2 puntos porcentuales para la alternativa de “mediano plazo”, y en 2,3 puntos porcentuales adicionales en la de “largo plazo”. Para el gasto social y su financiamiento, las reducciones son, respectivamente, de 1,6 y 2,2 puntos porcentuales.

**Gráfico 13. Comparación de resultados sobre asignación del gasto público por deciles de ingreso**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2012.

**Gráfico 14. Comparación de resultados sobre efecto redistributivo neto por deciles de ingreso considerando el total del gasto público**



Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2012.

Estos son resultados de equilibrio parcial, es decir, la comparación entre dos momentos o fotos diferentes. Sin embargo, el cambio de una estructura tributaria o de los gastos públicos genera diferentes efectos.

Cuando se piensa rediseñar una estructura tributaria o cambiar la estructura de gastos, no es cierto que no hay efectos que se retroalimenten. Esto podría ser la foto al final de la historia, pero en el medio hay muchas cosas que pasan. Esas cosas se pueden interpretar con un modelo de equilibrio general. A continuación se comentan rápidamente algunos resultados de este modelo.

¿Qué pasaría, por ejemplo, en un modelo de equilibrio general? Si se quitan los subsidios a los sectores económicos eso genera un aumento de precios. Los aumentos de precios hacen que se encarezcan, por supuesto, esos consumos de las familias que van a tener que resignar otros consumos y, adicionalmente, la demanda de esos sectores va a caer, la producción de estos sectores va a caer, van a demandar menores factores de producción, entre otros efectos que se retroalimentan.

Un modelo de equilibrio general nos permitiría captar dos cosas. Una es el efecto sobre el ingreso, los efectos sobre el PBI y sobre la demanda y, claramente, hay una caída del producto, porque hay una caída de la demanda agregada. Eso, sin embargo, no hace que los efectos distributivos dejen de verificarse. Los efectos distributivos se mantienen, pese que hay derivaciones que los retroalimentan.

De acuerdo a las simulaciones de los escenarios hipotéticos de reforma fiscal, tanto por la propuesta de cambios en el gasto público como de cambios impositivos, se mejora la distribución del ingreso respecto de la situación de referencia de 2010.

En cuanto a las modificaciones del gasto público, se destaca el papel de las transferencias directas a los hogares en concepto de asignaciones familiares. La distancia entre los ingresos del decil más rico y el más pobre se reduce en -3,9% bajo la reforma de gasto público. Esto se explica porque la pérdida de poder adquisitivo de los hogares que genera la disminución de los subsidios a la energía y al transporte, en la medida en que estos se trasladan a los precios de los bienes de la economía, es más que compensada por incrementos en los componentes del gasto que mejoran el poder de compra de los hogares de menores ingresos.

Las políticas impositivas también reducen las disparidades de ingresos entre deciles, aunque su incidencia sobre la distribución del ingreso es menor que lo que ocurre con la política de gasto. La distancia de ingresos entre el decil 10 y el decil 1, si se consideran solo los cambios impositivos, se reduce solo -0,13%. Esto se explica principalmente por los cambios en los gravámenes sobre la pro-

riedad inmueble y bienes suntuarios, que se aplican fundamentalmente sobre los hogares de mayores recursos. Las reformas fiscales hipotéticas completas mejoran la distribución del ingreso a través de la reducción de la distancia de ingresos reales entre el decil 10 y el 1 en -4%.

Sin embargo, la hipotética reforma fiscal completa incide negativamente sobre las variables macroeconómicas. Estos cambios en la política tributaria y en la política de gasto reducirían el PBI debido, principalmente, a la caída del consumo privado (mayor para los hogares ricos –deciles 9 y 10–, que para los hogares pobres –deciles 1 y 2–).

Las reformas promueven un pequeño incremento del nivel de precios que se explica, fundamentalmente, por el impacto de la reducción de los subsidios a la energía, los combustibles y el transporte, los que se propagan al resto de los precios de la economía vía mayores costos. La reducción del IVA y la caída de los impuestos a los ingresos brutos tienden a amortiguar la quita de subsidios sobre el incremento del nivel de precios, aunque sin llegar a compensarlo plenamente.

Asimismo, la caída del nivel de actividad económica impacta negativamente sobre el empleo, principalmente de los trabajadores asalariados. Dado el impacto de las hipotéticas reformas sobre los precios, el consumo y el nivel de actividad, el análisis sugiere que estas deberían ser acompañadas por mayores incrementos de gasto público. De este modo, además de mejoras distributivas, la reforma promovería un aumento del nivel de actividad económica.

Ello se debe a que, aunque los hogares pobres destinan al consumo un porcentaje mayor de su ingreso, el consumo de los hogares ricos tiene una mayor incidencia sobre la demanda agregada, y por ende, sobre la dinámica del producto.

Entonces, en este escenario hipotético: ¿qué se necesitaría para que los efectos sobre los ingresos no caigan? Un aumento de las transferencias monetarias de una enorme magnitud que compense los efectos sobre la demanda agregada de caída del PBI.

## **Bibliografía**

- Barreix, Alberto; Bes, Martín y Roca, Jerónimo (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington DC: BID-Eurosocial.
- Barreix, Alberto; Roca, Jerónimo y Villela, Luis (2006). *La equidad fiscal en los países andinos*. BID-Eurosocial.

- Flood, M. Cristina; Gasparini, Leonardo; Harriague, Marcela y Vélez, Benigno (1994). *El impacto distributivo del gasto público social en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Fullerton, Don y Rogers, Diane (1994). "Lifetime versus Annual Perspectives on Tax Incidence". *National Tax Journal*, año XLIV, n° 3, pp. 277-287.
- Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011). *Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación, Argentina 2010*. Documento de Trabajo n° 40. Buenos Aires: CEFID-AR.
- (2012). *Impacto del presupuesto sobre la equidad II. Simulación de los efectos distributivos de cambios en el gasto público y los impuestos. Argentina 2010*. Documento de trabajo n° 46. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Gasparini, Leonardo (1998). "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino". En *La reforma tributaria en la Argentina*, pp. 367-433. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- (1999). "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria argentina". En FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, pp. 347-370. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo y Tornarolli, Leopoldo (2009). "Recent trends in income inequality in Latin America". *Economía*, vol. 10, n° 2, pp.147-201.
- Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2009). "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica". *Desarrollo Económico*, n° 192 y n° 193, volúmenes 48 y 49, pp. 395-437.
- (2010). "Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas", Documento de trabajo 102. La Plata: CEDLAS.
- Gasparini, Leonardo y Lustig, Nora (2011). "The rise and fall of income inequality in Latin America". En *Handbook of Latin American Economics*, pp. 691-714. Oxford: Oxford University Press.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Rossignolo, Darío (2001). "Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en Argentina", Noveno Congreso Tributario del CPCECABA.
- (2009). "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso". En Keifman, Saúl, *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del*

- ingreso en Argentina*, pp. 99-180. Buenos Aires: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo.
- (2014). “La tributación sobre las altas rentas en América Latina.” Serie Estudios y Perspectivas No. n° 13. Montevideo: ECLAC Montevideo Office.
- Gómez Sabaini, Juan C.; Santiere, Juan J. y Rossignolo, Darío (2002). *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*. Serie Gestión Pública. Buenos Aires: ILPES-CEPAL.
- Gómez Sabaini, Juan C.; Harriague, Marcela y Rossignolo, Darío (2013). “Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso”. *Desarrollo Económico*, vol. 52, n° 207-208, pp. 339-380.
- Goñi, Edwin; López, Humberto y Servén, Luis, (2008). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. Washington DC: Banco Mundial
- Jorrat, Michael (2010). *Equidad fiscal en Chile. Un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social*. Washington DC: BID-Eurosocial.
- Llach, Juan J. y Montoya, Silvia (1999). *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y políticas*. Buenos Aires: Fundación Mediterránea.
- López-Calva, Luis y Lustig, Nora (2010). *Declining Latin American inequality: Market forces or state action?* Washington DC: Banco Mundial.
- Lustig, Nora y Higgins, Sean (2013). “Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook”. *CEQ Working*, documento n° 1, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, pp. 1-58.
- (2013). “Measuring Impoverishment: An Overlooked Dimension of Fiscal Incidence,” *CEQ Working*, documento n° 14, pp. 1-22.
- Maurizio, Roxana (2009). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos*. Buenos Aires: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires.
- Rezende, Fernando y Afonso, José R. (2010). *Equidade Fiscal no Brasil*. Washington DC: BID-Eurosocial.
- Roca, Jerónimo (2010). *Equidad fiscal en Uruguay*. Washington DC: BID-Eurosocial.
- Rossignolo, Darío (2010). “Impacto de las políticas tributarias sobre la equi-

- dad en los países de América Latina”, Mimeo. Proyecto “Desigualdad y democracia”, Fundación de Altos Estudios Sociales, Fundación Heinrich Boll de Alemania (Oficina Cono Sur) e Instituto de Altos Estudios Sociales.
- (2012). “El impacto del presupuesto sobre la equidad (2010) (las principales reformas sugeridas por la “foto” del bicentenario)”. *Voces en el Fénix*, n° 13, pp. 50-55.
- (2016). “Taxes, Expenditures, Poverty and Income Distribution in Argentina”. *CEQ Working*, document n° 45, pp. 1-32.
- Rossignolo, Darío y Gómez Sabaini, Juan C. (2011). “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en países de América Latina”. En Nun, J. (comp.), *La desigualdad y los impuestos*, Tomo II. Materiales para la discusión, Colección Claves para Todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rossignolo, Darío y Ramos, María Priscilla (2015). “Efectos distributivos de cambios discrecionales en la política fiscal en Argentina”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 9, n° 15.
- Santiere, Juan J.; Gómez Sabaini, Juan C. y Rossignolo, Darío (2000). *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997*. Buenos Aires: Banco Mundial-SPEYR-Ministerio de Economía.
- Santiere, Juan. J.; Gómez Sabaini, Juan C. y Rossignolo, Darío (2002). *La equidad distributiva y el sistema tributario. Un análisis para el caso argentino*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Secretaría de Política Económica, DNPGE (2002). *El impacto redistributivo de la Política Social en Argentina*. Serie: Gasto Público, Documento de trabajo n° GP/ 12.



# Evolución de la deuda pública externa en la Argentina y sus perspectivas

*Pablo Manzanelli\**

## Introducción

Para hablar del tema de la deuda externa es importante comenzar por el año 1976, porque hay algunas cuestiones que se repiten en la actualidad. Si bien las experiencias son distintas, como siempre en la historia, en esta oportunidad se reflejan de modo parecido. Por supuesto, con pocos meses recorridos por el nuevo Gobierno nacional, estamos ante una caja de interrogantes, pero ello no invalida la posibilidad de hacer un análisis prematuro sobre ciertas cuestiones que tienden a repetirse en la economía argentina.

Por eso, antes de hablar de la deuda pública en los últimos años, que es la cuestión que nos ocupa, vamos a cometer un segundo acto de rebeldía (el primero es empezar en 1976), que consiste en revisar la trayectoria de la deuda privada. Se trata de nuestra “deformación profesional”, es decir, con el foco de atención puesto en las estrategias de los sectores dominantes, que desde hace largos años se viene trabajando en el área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en la que, precisamente, se inscriben los resultados de la investigación que aquí se presentan. Esto es, conectar el análisis de la deuda con el proceso de acumulación de capital que transita la economía argentina en cada período de tiempo. Entendemos que la

---

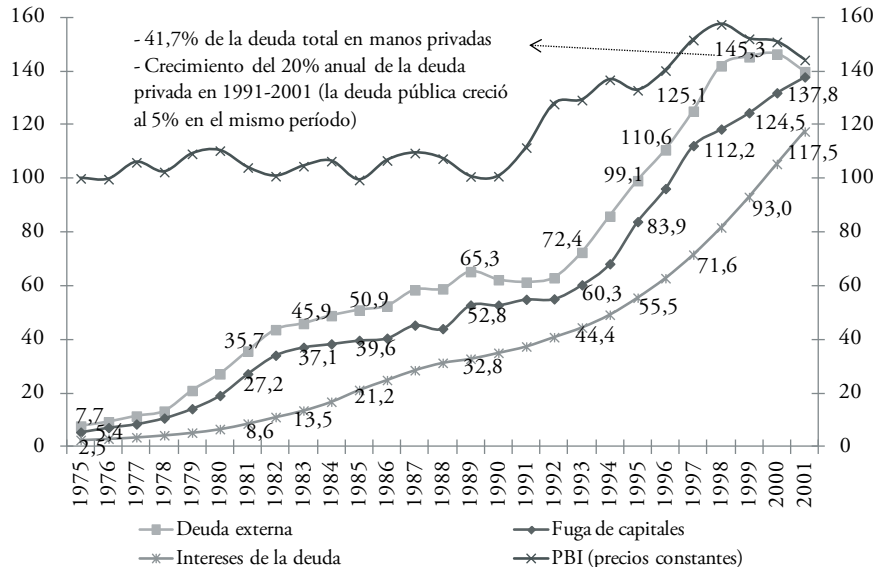
\* Licenciado en Sociología (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO) y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y del Centro de Investigación y Formación de la Central de Trabajadores de la República Argentina (CIFRA-CTA). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Profesor en la UBA y en FLACSO.

descripción de las variables económicas, y también, por supuesto, de la deuda, no pueden comprenderse sin la naturaleza en la que se inscribe el proceso económico.

El gráfico 1 —un clásico para aquellos que ya hayan leído sobre este tema— ilustra los rasgos esenciales de la valorización financiera como estrategia de acumulación de capital en la Argentina entre 1976 y 2001. Aparece, por un lado, la deuda externa total, es decir con la incorporación la deuda pública y la deuda privada; y, por el otro, la fuga de capitales al exterior.

Como se puede apreciar, en 1975 la deuda externa total era de siete mil millones de dólares, y al final de la valorización financiera pasó a ser de alrededor de 145 mil millones de dólares. Por supuesto, no son los mismos dólares los de 2001 que los de 1976, pero lo que nos interesa especialmente no es solo advertir esta magnitud, que es bien conocida, sino principalmente asociarla a la otra variable que jerarquizó el proceso de acumulación de capital en esta etapa: la fuga de capitales. Existe una tendencia similar entre ambas variables.

**Gráfico 1. Evolución del producto bruto interno (PBI), de la deuda externa total, los intereses pagados y la fuga de capitales, 1975-2001 (en miles de millones de dólares e índice 1975=100)**



**Fuente:** elaboración propia a partir de información del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco Mundial.

Este es un hecho bastante conocido: la deuda externa financió en buena medida la fuga de capitales, especialmente financió la estrategia de expansión de las grandes empresas. Y esto fue así porque la deuda externa privada motorizó el crecimiento de la deuda en general. En resumidas cuentas, las grandes corporaciones tomaron créditos externos para valorizarlos internamente al aprovechar los diferenciales de las tasas de interés locales e internacionales que existieron durante buena parte del período. Como es sabido, esa cuantiosa renta financiera no fue canalizada a la inversión productiva en un escenario de marcada desindustrialización sino que, por el contrario, tendió a elevar la fuga de capitales al exterior.

En este contexto cabe el siguiente interrogante: ¿cuál fue el rol de la deuda pública en este proceso? Principalmente, el endeudamiento público se ocupó, por un lado, de aportar las divisas necesarias para financiar esa fuga de capitales y equilibrar el balance de pagos. Por el otro, se trató de una masa de recursos clave para sostener las altas tasas de interés en el mercado local. Y, finalmente, en diversos momentos de esta etapa, se estatizó la deuda privada. En efecto, el papel de la deuda pública fue claramente funcional a los requerimientos de expansión de las fracciones dominantes de capital, con sus efectos perniciosos en términos socioeconómicos.

Otro hecho a destacar, en este sentido, es que en la década del noventa la deuda privada creció el 20% anual, mientras la deuda pública creció alrededor de un 5%, lo que también está vinculado al rol del Estado. Esto es así dado que los grupos económicos locales, en asociación con el capital extranjero, fueron adjudicatarios de las privatizaciones de empresas públicas, lo que les otorgó mayores posibilidades de acceder, en virtud de su patrimonio, al mercado internacional de capitales.

## **Las empresas privadas y la deuda externa**

En el área de Economía de FLACSO se procuró evaluar cuál fue la incidencia que tenían las grandes empresas en la evolución de la deuda a partir de confeccionar una base de datos al respecto, en la que se halló que en la década del noventa se endeudaron 368 empresas privadas por un monto anual de veinte mil millones de dólares. Si bien la conexión con la fuga de capitales no puede ser resuelta en términos empíricos con exactitud en todo el período, sí se pueden establecer algunas conexiones a partir de otra base de datos que se elaboró en 2001, en el marco de una comisión especial creada en la Honorable Cámara de Diputados, a partir de la que se pueden elaborar un registro de todas aquellas personas y empresas que fugaron capitales en ese año.

Con base en esos estudios, que permiten aportar evidencias empíricas sobre la estrategia de valorización financiera de las grandes empresas, por un lado, 368 empresas se endeudaron en la década del noventa y, por el otro, en 2001, siete mil personas y empresas fugaron capitales al exterior. Al asociar los registros, se obtiene que 252 empresas se endeudaron y fugaron capitales en 2001. Esas 252 empresas explican el 84,7% de la deuda privada emitida en la década del noventa. Y esas 252 compañías, de las siete mil personas que habían fugado de capitales en 2001, representan el 51,1% de la fuga total. No es que la fuga de capitales está explicada solamente por las grandes empresas, pero sí se comprueba que tienen una gran relevancia en este fenómeno.

**Tabla 1. Características e incidencia de las empresas que se endeudaron entre 1991 y 1999, y transfirieron divisas al exterior en 2001 (cantidades, millones de dólares y porcentajes)**

	Deuda externa ( <i>stock</i> ) Promedio anual 1991-1999	Fuga de divisas (flujo) 2001
<b>1. Total de empresas con deuda o fuga</b>		
Cantidad de empresas (i)	368	7.015
Monto total (millones de dólares) (ii)	21.449	26.128
<b>2. Empresas con deuda y fuga</b>		
Cantidad de empresas (iii)	252	252
% del total (iii/i)	68,5	3,6
Monto (millones de dólares) (iv)	18.158	14.395
% del total (iv/ii)	84,7	55,1
<b>3. Empresas con deuda y fuga que integran las 200 empresas de mayores ventas</b>		
Cantidad de empresas (v)	153	153
% del total (v/i)	41,6	2,2
% de las empresas con deuda y fuga (v/iii)	60,7	60,7
Monto (millones de dólares) (vi)	16.270	13.262
% del total (vi/ii)	75,9	50,8
% de las empresas con deuda y fuga (vi/iv)	89,6	92,1

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los balances, el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y el Informe de la Comisión Especial sobre Fuga de Divisas, Orden del Día N° 1545, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005.

El otro elemento a examinar es el de cuáles de esas 252 empresas integran lo que llamamos la “cúpula empresarial”, es decir, aquellas doscientas empresas de mayor facturación en la economía argentina. Y lo que observamos es que

hay 153 empresas que se endeudaron y fugaron capitales, y que hoy integran la llamada “cúpula empresarial”. Por lo cual, la hipótesis de la valorización financiera de las grandes empresas tiene fundamentos empíricos de una magnitud tal que verifican la asociación entre la deuda privada y la fuga de capitales, en un escenario en el que la valorización financiera subordinó el proceso de acumulación del gran capital concentrado interno.

Dicho esto, cabe señalar ahora que la trayectoria de la deuda privada cambia radicalmente en el marco del ciclo de los gobiernos kirchneristas. Por supuesto, ello está asociado, por un lado, al *default* y al proceso de renegociación de la deuda en los años siguientes, que impiden el acceso al mercado de crédito internacional de capitales. Pero, también tiene que ver con un cambio muy importante en las características del régimen económico que se abre a partir de 2002. A partir de allí se advierte un cambio muy significativo en la composición del crecimiento, que no va a estar sustentado en la especulación financiera sino que hay una activación muy importante en los primeros años de la posconvertibilidad, ligado al crecimiento de los sectores productores de bienes. Después, esto se matiza con la emergencia de la crisis mundial y la restricción externa, pero sin abandonar fundamentos de crecimiento económico muy distintos a los de la valorización financiera, lo que por supuesto ejerce una influencia muy importante en la composición de la deuda privada.

Al respecto, cabe señalar, primero, que la deuda privada tuvo un pobre papel en la gravitación de la deuda total. Es decir, no dinamizó el proceso endeudamiento sino que, por el contrario, contribuyó a un proceso de desendeudamiento de la economía. Y esto es interesante precisarlo: el cambio de composición de la deuda privada.

En la tabla 2, por un lado, tenemos la distribución de la deuda privada por tipo de deuda, así sea por deuda financiera o comercial (vinculado a la actividad productiva) o ligada a servicios. El 72,4% de la deuda privada era deuda financiera en 2001, y en 2014 esa deuda se reduce a un 38,7%. En cambio, la deuda comercial pasa de un 25,3% de la deuda privada, a representar el 47,1% en el mismo período.

Por otro lado, si vemos el cambio de composición en términos de la distribución de la deuda privada por tipo acreedor, también se advierten cambios relevantes. La deuda intracorporativa, que está vinculada al proceso de extranjerización y la fuga de capitales que acompañó al ciclo de los gobiernos kirchneristas, pasó de representar el 31% al 45,3% de la deuda privada, entre 2001 y 2014. Esto abre una serie de interrogantes, pero seguramente una certeza: la tradicional manipulación de los precios de transferencia y, en este

sentido, la posibilidad de que las empresas hayan establecido tasas de intereses leoninas como forma de fugar excedente al exterior. Finalmente, la deuda con proveedores también aumenta en detrimento de las agencias y los organismos internacionales, que caen de un 33% a un 11,8%.

**Tabla 2. Deuda externa privada en porcentaje de la deuda total y distribución de la deuda externa privada por tipo de deuda y acreedor (porcentajes), 2001-2014**

Años		2001	2005	2010	2014
Deuda externa privada / Deuda total		30,2	25,5	25,3	23,9
Distribución deuda privada por tipo de deuda	Financiera	72,4	68,4	48,5	38,7
	Comercial	25,3	27,4	44,7	47,1
	Por servicios	2,2	4,2	6,9	14,2
	Total	100	100	100	100
Distribución deuda privada por tipo de acreedor	Intracorporativa	31,3	34,5	40,4	45,3
	Proveedores y clientes	9,3	12,6	22,9	28,8
	Entidades y organismos internacionales	33	23,2	19,9	11,8
	Agencias oficiales	2	1,7	1,7	1,1
	Otros	24,4	28	15	13
	Total	100	100	100	100

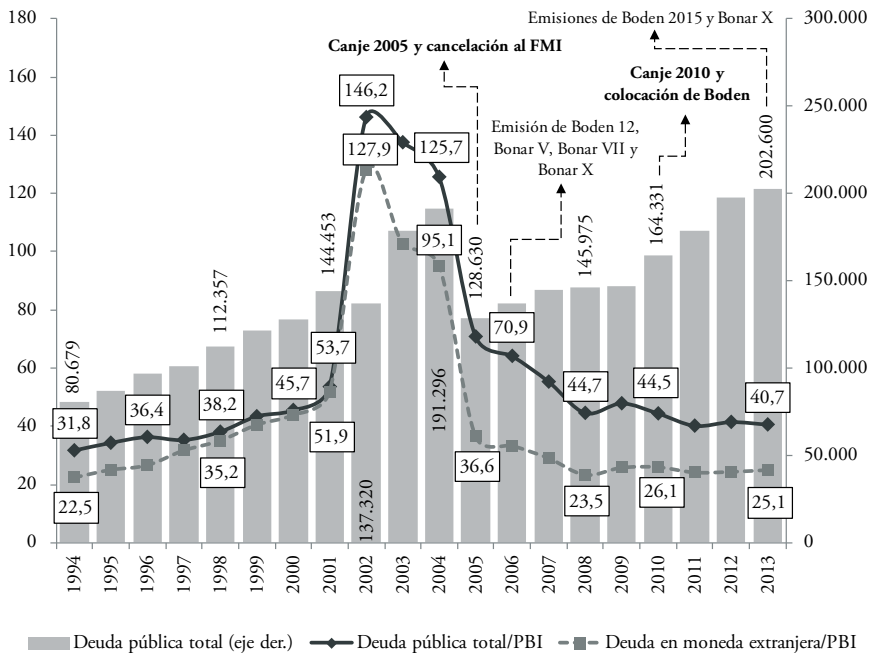
Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCRA.

## El desendeudamiento

Bajo estas circunstancias, cabe ahora analizar el comportamiento de la deuda pública, que es efectivamente la protagonista central en esta etapa pero que, a diferencia de la valorización financiera, este protagonismo lo tiene por movimientos contrarios a su expansión. Con esto entramos en un debate muy importante que es el del “desendeudamiento”. La política de desendeudamiento es, en términos estrictos, de desendeudamiento relativo en términos del PBI. Esto también puede entrar en discusión con las nuevas estimaciones del PBI. La primera estimación está calculada con el PBI base del año 1993. Después vamos a ver algunos elementos de esta relación respecto al PBI base año 2004, bajo la gestión del ex ministro Axel Kicillof, y no está hecho el cálculo con la nueva estimación del producto, salida recientemente, que tampoco está exenta de polémica, especialmente por la sobreestimación de la crisis de 2009 (un caída del 6%) que parece ser desproporcionada si la comparamos con la gran

crisis de 2002 (-10%) y con las estimaciones de consultoras privadas, que en ningún caso mostraban caídas superiores al 3% en 2009. Así es que esta nueva estimación está sujeta a debate, también porque en el primer trimestre de 2016 registró, a contramano de otros indicadores y de la consistencia económica, un aumento del consumo privado.

**Gráfico 2. Magnitud de la deuda pública total y participación en el PBI base 1993 de la deuda pública total y de la deuda pública en moneda extranjera (millones de dólares y porcentajes), 1994-2013**



**Fuente:** elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Retomando, en el gráfico 2 se advierte la evolución de la deuda pública durante el kirchnerismo. La magnitud de la deuda pública aumenta en este período. En 2005 se advierte una disminución absoluta de la deuda producto de la reestructuración con quita, pero, posteriormente, se inicia un período de emisión de deuda pública con tasas altas. En el período 2006-2007, se tomó deuda con una tasa del 15%. Sin embargo, más allá de la magnitud que mucho no nos

dice, en términos del “desendeudamiento relativo”, lo que observamos es una disminución muy significativa después del pico de 2002. En términos generales, la deuda pública cae del 146,2% en 2002, al 40,7% en 2013. Por supuesto, el año 2002 es un año absolutamente excepcional, tanto por la caída del producto (-10%) como por el salvataje financiero y la asistencia a las provincias por las casi monedas, entre otros motivos, que generaron un aumento de la deuda pública de alrededor de treinta mil millones de dólares. Pero, igualmente, se debe destacar que la deuda en términos del PBI es un carga un poco inferior que la de 2001, después del significativo crecimiento económico.

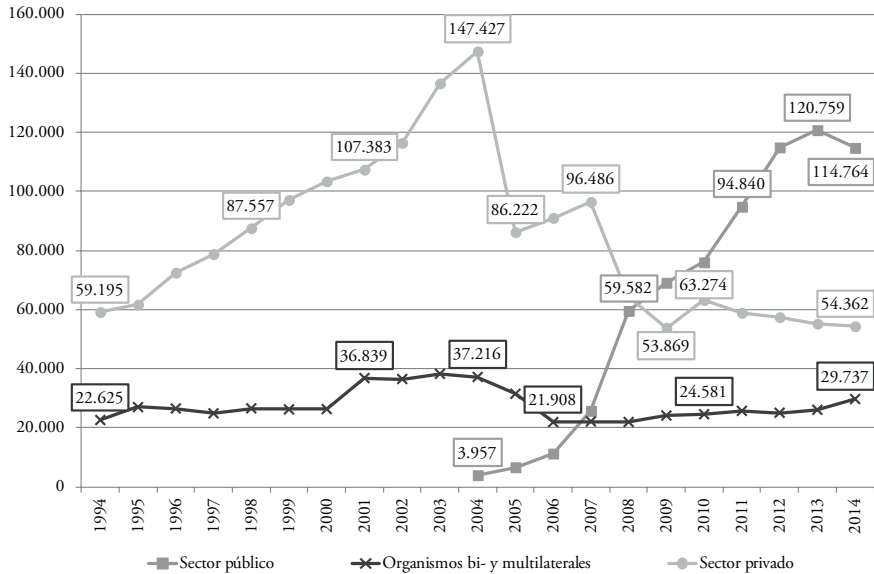
Lo más relevante de la trayectoria de la deuda pública tiene que ver, no obstante lo anterior, con la disminución de la deuda en moneda extranjera. Y lo que analizaremos más adelante es el cambio de composición de esa deuda que va a generar mucho más margen de maniobra para iniciar un nuevo ciclo de endeudamiento, que es lo que viene por delante con la gestión del actual gobierno de la alianza Cambiemos.

Una primera medición de la deuda externa en moneda extranjera permite observar una pendiente negativa de la curva más significativa que la del ratio total. Si en 2001 toda la deuda estaba en moneda extranjera, en 2013 eso cambia sustancialmente y apenas un 25% del PBI está denominada en moneda extranjera.

Otro elemento que es sumamente interesante es la mayor incidencia del sector público en esa deuda, lo que tiene que ver fundamentalmente con el tema del traspaso de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), es decir, con la reestatización del sistema jubilatorio. Aunque también con el dinamismo posterior, cuando la ANSES pasó a administrar el Fondo de Garantía, lo que le permite adquirir mayores créditos al Tesoro Nacional. También, por supuesto, contribuyó que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco Nación operaran en ese sentido. En efecto, se asiste en esta etapa a un crecimiento de la deuda intra-sector público que alcanza a 120 mil millones de dólares, cuando la deuda total en 2013 fue de 202 mil millones. Lo que cae significativamente, como se observa en el gráfico 3, es la deuda del sector privado, que se reduce aproximadamente a 54 mil millones de dólares.



**Gráfico 3. Evolución de la deuda pública por tipo de acreedor: sector público, organismos bilaterales y multilaterales, y sector privado (millones de dólares), 1994-2014**



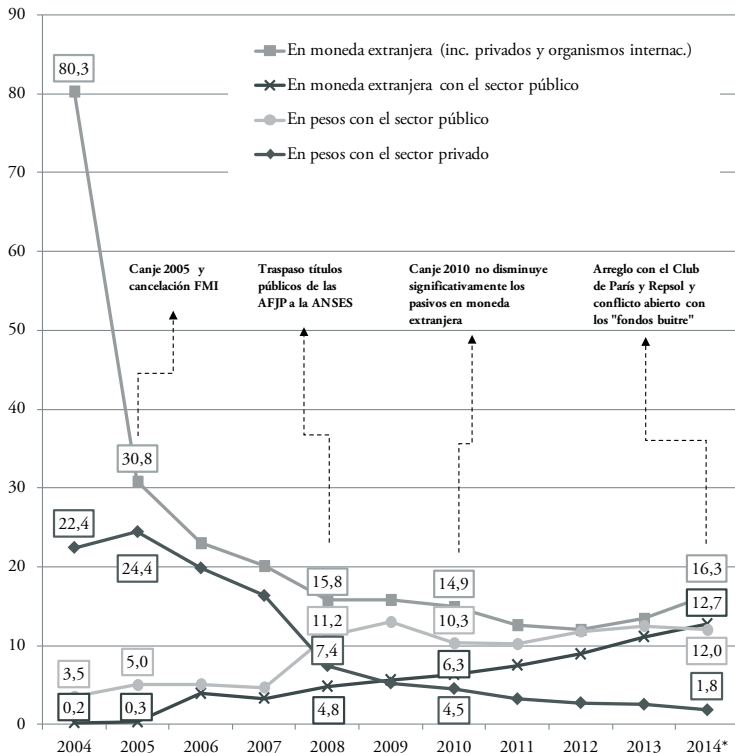
**Fuente:** elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Ahora bien, cuando observamos la deuda total, desagregando no solo por tipo de acreedor sino también por el tipo de moneda, lo que se ve claramente es que desde 2004 (porque acá el ratio de la deuda es respecto al PBI base año 2004) es que la caída decisiva de la deuda pública tiene que ver con la trayectoria de la deuda en moneda extranjera con el sector privado y los organismos internacionales. Se trata del tipo de deuda más relevante a la hora de evaluar la solvencia (o no) que tiene una economía para sustentar los compromisos externos.

La deuda externa con los privados pasa del 80% del PBI en 2004, al 16,3% en 2014. Por supuesto, en el medio, hubo grandes hitos que permitieron esta drástica alteración en la composición de la deuda y en su magnitud relativa. Nos referimos a los canjes de 2005 y 2010, a la cancelación con el Fondo Monetario Internacional en 2005, que se hace efectiva en 2006, todo lo que, combinado, cambia significativamente la composición de la deuda. Se evidencia, entonces, que el dinamismo de la deuda es exclusivo del proceso de endeudamiento con

el sector público en moneda extranjera y en pesos, y lo que cambia significativamente es la deuda con el sector privado.

**Gráfico 4. Participación de la deuda pública en el PBI base 2004, en moneda local y extranjera, y por tipo de acreedor (porcentaje), 2004-2014\***



\* Datos correspondientes al segundo semestre. Al tratarse de datos con PBI base 2004, no coinciden exactamente con los presentados anteriormente con base 1993.

**Fuente:** elaboración propia a partir del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y De Luchi, 2014

## Hacia dónde se dirige el gobierno de Cambiemos

Para concluir, se aportan algunos elementos para reflexionar sobre lo que se viene en el futuro, más aún cuando al principio se mencionaron las similitudes

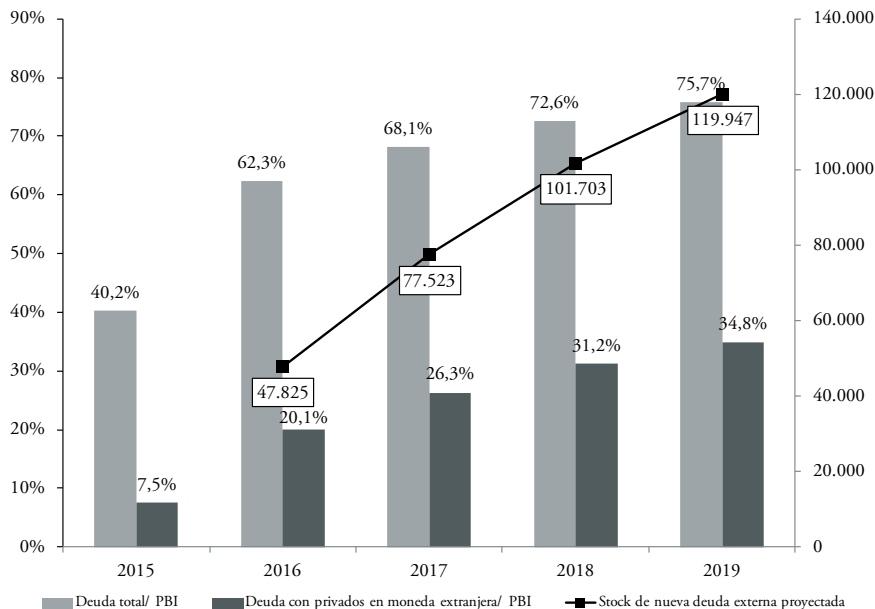
y los peligros que se avecinan con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, cuya política económica no solo está cambiando la distribución del ingreso en la Argentina, sino también las características del régimen económico que instauró en el ciclo kirchnerista.

Para eso, y debido que a la fecha no se cuentan con estadísticas oficiales al respecto, la estimación —que como toda proyección está sujeta a debates y polémicas— realizada por el Centro de Investigaciones Económicas (CIFRA) de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), intenta identificar las necesidades de emisión de deuda de acuerdo con el programa fiscal anunciado por el ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay en marzo de 2016, que implica una reducción del déficit fiscal en relación con el PBI a 4,8% en 2016, a 3,3% en 2017, y así sucesivamente.

Entonces se evaluó cuáles eran las necesidades de acceder al crédito (fundamentalmente internacional) para solventar el gasto corriente en el marco del déficit fiscal que calcula el nuevo gobierno. También se consideró la emisión de deuda de 12.500 millones en el marco del acelerado acuerdo con los “fondos buitres”, un arreglo desmesurado, pero que da para ser desarrollado en otro texto específico.

Los supuestos de esta estimación son los siguientes: una caída de PBI en 2016 de 1%, que es bastante conservador. Y después, un crecimiento anual entre 2017-2019 del 1%. Como toda proyección está abierta a debate. Sin embargo, hay una base que permite vislumbrar una reactivación sostenible en el mediano plazo, aunque las nuevas políticas económicas no están mostrando bases sólidas, en algunos sectores, que permitan pensar en un crecimiento superior al previsto en esta estimación. El sector agropecuario no va a generar una capacidad de tracción significativa hacia el conjunto de la economía. Es probable que en el sector energético se intente ampliar el campo de inversión, pero sus efectos van a ser limitados. Por otro lado, el gobierno aplicó un aumento fuerte de las tasas de interés que reaviva los fantasmas del pasado respecto a la estrategia y las pugnas internas en el seno de los sectores dominantes. Si el sector agropecuario logra imponerse para restaurar un tipo de cambio alto con otra devaluación, o si se plantea un esquema en el que la tasa de interés se mueva, por un lado, para controlar la inflación, pero también para mantener una rentabilidad importante y contener el tipo de cambio, entonces, surgirá una disputa que va a ser fuerte pero que, por lo que aparentan las acciones del gobierno, no va a resolver un esquema macroeconómico consistente que vaya a reactivar el nivel de actividad económica. Por eso el crecimiento anual del 1% entre 2017-2019 parece razonable.

**Gráfico 5. Ejercicio de simulación: ratio de la deuda pública total y con privados en moneda extranjera sobre el PBI,<sup>1</sup> 2015-2019 (en millones de dólares y porcentajes)**



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación y proyecciones propias.

En efecto, para sustentar el 4,8% de meta fiscal durante 2016 y el pago a los “fondos buitres”, la nueva deuda pública debería sumar casi 48 mil millones de dólares. Lo que equivaldría a casi duplicar la deuda con los privados en moneda extranjera que tenía la economía argentina a fines de 2015.

En términos del PBI, con los supuestos mencionados, las necesidades de emisión de deuda elevarían el ratio deuda total/PBI del 40,2% en 2015, a 60%

<sup>1</sup> La deuda con privados excluye la vinculada a los organismos internacionales de crédito. Se calculó el monto de la nueva deuda para cubrir la meta fiscal y el pago a los holdouts, agregando el interés de esos nuevos bonos (5%) y la emisión de nuevos bonos para cubrir los intereses de la deuda preexistente (con el mismo 5%). Otros supuestos: PBI -1% en 2016 y +1 entre 2017 y 2019. Nivel de inflación decreciente del 40% en 2016, y del 20%, 15% y 10% para los años subsiguientes. Devaluación progresiva del tipo de cambio en línea con la evolución de precios.

en 2016. Si se considera la deuda con privados en moneda extranjera, el ratio se incrementaría del 7,5% a 19,6% del PBI.

Posteriormente, en función de las metas fiscales, la nueva deuda alcanzaría a casi 120 mil millones de dólares en el último año de mandato del gobierno del presidente de Mauricio Macri, lo que equivaldría a llevar el ratio de la deuda total sobre el PBI al 73,5% y al 34% con privados, en moneda extranjera.

Esto es posible porque la Argentina estaba “desendeudada”, pero claramente un incremento de esta magnitud genera una hipoteca importante para la economía argentina en los próximos años. Es un monto de deuda muy significativo que presenta problemas no solo en el mediano plazo, sino también en el corto plazo. En definitiva, desde nuestro punto de vista, la alianza Cambiemos está abriendo un nuevo ciclo de endeudamiento con escasas oportunidades de inversión productiva. Esta situación genera la posibilidad cierta de que se repitan cuestiones del pasado, obviamente en un escenario distinto, pero que se reproduzcan algunos aspectos de la película de la valorización financiera, dado que, en buena medida, esa deuda va a estar sustentada en una tasa de interés alta que, con escasas oportunidades de inversiones, permitirá que se terminen colocando los excedentes en el exterior. Por consiguiente, esta nueva deuda externa no solo va a solventar la brecha fiscal sino también la externa y, especialmente, la fuga de capitales al exterior, que en la Argentina sabemos es un fenómeno que nos acompaña hace muchos años.

## **Bibliografía**

- Basualdo, Eduardo (coord.); Manzanelli, Pablo; Barrera, Mariano; Wainer, Andrés y Bona, Leandro (2015). *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres*. Buenos Aires: La Página.
- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías (2002). *La fuga de capitales en la Argentina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, Eduardo; Nahón, Cecilia y Nochteff, Hugo (2005). *Trayectoria y naturaleza de la deuda externa privada en la Argentina. La década del noventa, antes y después*. Documento de trabajo n° 14. Buenos Aires: FLACSO.
- De Lucchi, Juan Matías (2014). *Macroeconomía de la deuda pública. El Desendeudamiento Argentino (2003-2012)*. Documento de Trabajo N° 53. Buenos Aires: CEFID-AR.





La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

Desde una visión heterodoxa, este texto aborda con distintas perspectivas los asuntos fiscales, buscando responder ¿cómo impactan la globalización, la fuga de capitales y las guardidas fiscales en el plano internacional en materia tributaria de Argentina? ¿Cuál es el estado actual, los desafíos y las perspectivas del sistema tributario argentino? ¿Qué indicadores y reglas debería contemplar un sistema de coparticipación federal y cómo podrían obtenerse los consensos políticos necesarios? ¿Cómo ha variado el nivel, composición y sesgo distributivo de los ingresos y gastos públicos en las últimas décadas y qué se espera a futuro? ¿Qué tendencias muestra la deuda pública en nuestro país tras el acuerdo con los “fondos buitres” y el nuevo ciclo de endeudamiento? Hoy, cuando las Universidades Nacionales son cuestionadas por el Gobierno nacional y los medios de comunicación concentrados, es crucial que se pueda responder con contribuciones a debates necesarios e imprescindibles.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

