

**El sustento fiscal del retorno del Estado desarrollista.  
Un análisis de la evolución del sistema impositivo argentino**

**The Fiscal Support for Developmental State's Return.  
An Analysis of the Evolution of Argentine Tax System.**

**Leticia Patrucchi y Leonardo Grottola**

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) / Conicet

[leonardogrottola@gmail.com](mailto:leonardogrottola@gmail.com) / [lepatruc@gmail.com](mailto:lepatruc@gmail.com)

"Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canada, del 6 al 9 de octubre de 2010"

"Prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canada October 6-9, 2010".

## **Introducción**

La crisis de la Convertibilidad, en diciembre de 2001, puso definitivamente en cuestión al proceso de reformas “pro – mercado” iniciado en Argentina a mediados de los ’70 y profundizado durante la década del ’90. En consecuencia, con posterioridad a la crisis, se registró una tendencia a la recuperación del rol del Estado en la promoción del desarrollo económico y social.

Esos procesos de reconstrucción de capacidades de intervención estatal enfrentan, entre otras restricciones, dificultades vinculadas con la obtención de recursos fiscales en contextos de subdesarrollo. En efecto, la falta de capacidades condiciona la construcción de las mismas, una verdadera “trampa de las capacidades”.

En esta oportunidad, nos centraremos en el estudio de la fuente primaria de recursos fiscales: los ingresos tributarios. El análisis del volumen y la estructura de los mismos es fundamental para comprender cómo se sostiene la reconstrucción de esas capacidades. En casos como el argentino, caracterizado por fuertes disparidades en la distribución social y regional del ingreso, ésta indagación es crucial dado que, siguiendo a Przeworski, a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayores son las dificultades para alcanzar estructuras tributarias progresivas.

Ése es el marco en el que se inscribe este trabajo, que propone analizar la evolución de los ingresos tributarios nacionales en la Argentina desde 1991 a 2008 (a fin de comparar la etapa de la Convertibilidad y la que siguió a su crisis) en función de dos dimensiones. En primer lugar, las variaciones experimentadas por la presión tributaria a lo largo del período a fin de determinar qué causas explican que ésta se incrementara en un tercio de una década a la otra. En segundo término, se procede al análisis desagregado de la estructura tributaria, examinando la participación de cada impuesto, a los efectos de establecer cómo se distribuyen las cargas tributarias entre los diversos sectores sociales y si el fuerte incremento poscrisis de la presión tributaria se explica en función de una modificación de esta distribución.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera, hacemos referencia a algunos conceptos centrales en materia de tributación y su relación con la construcción de capacidades estatales. En la segunda, mencionamos las principales características del comportamiento macroeconómico de la Argentina en los últimos 20 años (durante la Convertibilidad y después de su crisis) y señalamos sus consecuencias socio – económicas. En la siguiente sección, enumeramos los principales cambios en la estructura tributaria a lo largo del período considerado y señalamos su relación con las variaciones en el nivel de presión tributaria. En especial, comparamos la presión y estructura tributaria propia de la Convertibilidad con los cambios poscrisis. En el cuarto apartado, se procede a un análisis por tipo de impuesto (de acuerdo a su carácter progresivo, regresivo, “rentista”) a fin de determinar qué sectores sociales sostienen al Estado argentino y si se registraron modificaciones con posterioridad a la crisis de la Convertibilidad. Por último, se puntualizan las principales conclusiones del trabajo.

Metodológicamente el abordaje es cuantitativo sobre la base de información fiscal (Subsecretaría de Ingresos Públicos, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal), legislación y documentos oficiales.

## **La capacidad tributaria y la recuperación del rol del Estado**

Las reformas pro-mercado que acompañaron la recuperación de la democracia en la Argentina pusieron en evidencia que garantizar ciudadanías plenas y promover el desarrollo requiere de reconstruir al Estado. Uno de los pilares centrales de esa reconstrucción descansa en su poder fiscal, como lo evidenciaran los procesos de reforma neoliberal, con fuertes restricciones presupuestarias y fiscales. En ese marco, nos proponemos indagar en los cambios en la estructura tributaria argentina como una aproximación a las rupturas y continuidades en materia de capacidades estatales en materia fiscal –o más específicamente, de una de sus fuentes: el poder tributario- entre el período de Convertibilidad y la etapa poscrisis, que caracterizamos como de recuperación del poder de intervención estatal.

La relevancia de esta mirada descansa en que se vincula estrechamente con intersecciones fundamentales entre el Estado, la sociedad y el mercado: ¿Qué tipo de Estado se financia con qué ingresos? ¿Cuál es su grado de consistencia? ¿Qué sectores sociales lo sostienen? ¿Quiénes se benefician? Tal como señala Sindzingre, “la estructura y organización de los impuestos son aspectos intrínsecos de la formación del Estado y el hecho de que el Estado tenga la capacidad de recaudar una porción de los ingresos de sus ciudadanos lo define como Estado [en consecuencia] la modalidad de esa recaudación define el tipo de relación que el Estado tiene con sus ciudadanos” (Sindzingre 2007: 617). En este sentido Estévez, recuperando a Schumpeter, señala que “nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes [...] Hablar de pacto fiscal es, entonces, hablar de pacto social” (2008: 4).

Múltiples factores determinan la toma de decisiones en el campo de la política tributaria (Sindzingre 2007, Johansson et. al. 2008 y Stein et. al. 2006). En primer lugar, aquellos ligados a posiciones en torno al nivel de intervención estatal en la economía, en la medida que los tipos de impuestos y su presión regulan la actividad económica y afectan los ingresos de mercado de los actores, incrementándolos o disminuyéndolos. Otros están vinculados con las características de la estructura social y su estructura de intereses. Por ejemplo, ante la presencia de desigualdades sociales intensas, tienden a generarse mayores resistencias a decisiones que promuevan la progresividad de la estructura tributaria. Por último, la política tributaria también se ve afectada por el grado de desarrollo de capacidades técnicas para una efectiva recaudación.

Por lo tanto, reconstruir el poder de intervención del Estado requiere de consolidar un nuevo pacto social sobre la base de identificar las fuentes de recursos tributarios que lo alimentan y encarar estrategias de negociación intensas para implementarlas (Stein, et. al. 2006: 203). En este sentido, el trabajo se propone investigar en qué medida el proceso de reconstrucción de capacidades de intervención estatal en la Argentina encaró esta tarea y cuáles fueron sus principales resultados.

Tanto la presión como la composición de la estructura tributaria influyen en la forma que adquiere el Estado (Campbell 1993). Los niveles de presión tributaria expresan decisiones en cuanto a grados de intervención en la economía y capacidades estatales de ejercer uno de sus monopolios constitutivos. En relación con esto último, uno de los pilares fundamentales del sistema tributario es el principio de eficiencia. La eficiencia alude a que el sistema no interfiera, distorsionando, la asignación eficiente de los

recursos. Por el contrario, debe promover un mejor y mayor desarrollo económico. Tal como plantea Stiglitz, desde la inversión privada hasta el trabajo, “no existe ninguna decisión importante en nuestra economía relacionada con la asignación de recursos en la que no influyan de una u otra manera los impuestos” (2000: 485).

Por otro lado, la composición de la estructura tributaria expresa el acuerdo respecto a quiénes financian el Estado, en la medida que –entre otros aspectos- alude al grado de participación de impuestos progresivos y regresivos dentro de la misma, incorporando la dimensión de la equidad. La equidad, en el caso de los sistemas tributarios, involucra dos dimensiones: la horizontal y la vertical. La primera hace referencia a que las personas en las mismas (o similares) circunstancias económicas deben recibir el mismo trato impositivo. La segunda, equidad vertical, refiere a que “las personas que tienen mayor capacidad de pago o que disfrutan de mayor bienestar o que se benefician de los servicios públicos deben pagar más impuestos” (Stiglitz 2000: 503). Sin embargo, no es sencillo determinar o medir la capacidad de pago o el bienestar. Es por ello que las controversias en torno a la composición de las estructuras tributarias son materia corriente en la literatura. No es nuestro interés abordar esa discusión en este trabajo, de allí que consideraremos el nivel de equidad de la estructura según la participación de impuestos progresivos o regresivos de acuerdo a la siguiente clasificación. De manera sintética, “los impuestos sobre el consumo son inherentemente más regresivos (es decir, afectan más a los pobres que a los ricos) que los impuestos sobre la renta” (Tanzi y Zee 2001: 9). Los impuestos a la renta han sido tradicionalmente el indicador más utilizado para medir la (in)equidad del sistema por lo que en esta investigación nos basaremos en dicho criterio.

## **La macroeconomía argentina de los últimos 20 años y sus implicancias sociales**

### *La Convertibilidad: ascenso y caída*

La entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991 implicó la adopción de “un programa de estabilización de precios basado en la fijación del tipo de cambio y en el establecimiento de un régimen de caja de conversión”. Dicho programa consistía en la fijación del tipo de cambio a la paridad 1 a 1 con el dólar estadounidense, estableciéndose como regla monetaria que el Banco Central debía mantener pleno respaldo en divisas de la base monetaria. (Damill, Frenkel y Maurizio 2003: 1 - 2).

El Plan de Convertibilidad fue notablemente eficaz como política anti – inflacionaria ante la crisis híper-inflacionaria de 1989 - 90, logrando en poco tiempo un brusco descenso de los precios. La detención de la inflación se vio acompañada por otro impacto de efectos positivos: la expansión de la demanda agregada y del producto. Una de las principales consecuencias del crecimiento con estabilidad alcanzado a partir de la instauración de la Convertibilidad fue la pronunciada reducción en los niveles de pobreza (Cuadro 1).

## Cuadro 1

### Población por debajo de la línea de pobreza (%) Gran Buenos Aires (1989 – 1993)

Año	Pobreza
1989	47,3
1990	33,7
1991	21,5
1992	17,8
1993	16,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

No obstante, al poco tiempo de que la Convertibilidad entrara en vigencia, apareció, pese al crecimiento y la estabilización, un fenómeno desconocido en nuestro país: desempleo elevado de más de un dígito, asociado en buena medida a una caída del empleo industrial. Adicionalmente, la pobreza revirtió su tendencia declinante en 1994, antes del inicio de la recesión, por lo que puede inferirse que se trató de un incremento relacionado con la pérdida de ingresos por “efecto desempleo” (Cuadros 2 y 3).

Estos fenómenos se explican en buena medida porque la fijación rígida del tipo de cambio implicó convalidar el fuerte proceso de apreciación cambiaria del período 1989 – 1991, que, junto con el proceso de apertura comercial, desalentaron la actividad del sector transable, especialmente el industrial. Además, la estructura de precios relativos que emergió de la fijación del tipo de cambio y la fuerte correlación positiva entre importaciones y nivel de actividad derivaron en su explosivo incremento, no acompañado por un aumento similar de las exportaciones capaz de compensarlo. Esto se tradujo en la situación de frecuente déficit comercial (sólo revertido en períodos recesivos) y permanente déficit de cuenta corriente, financiado mediante la afluencia de capitales externos. El endeudamiento persistente derivó en un abrupto crecimiento de la deuda pública, que llevó a la crisis fiscal del Estado y la cesación de pagos.

## Cuadro 2

### Tasa de desempleo (%) Total Áreas Urbanas (1991 – 2001)

Año	Desempleo
1991	6,0
1992	7,0
1993	9,3
1994	12,1
1995	16,6
1996	17,3
1997	13,7
1998	12,4
1999	13,8
2000	14,7
2001	18,3

Fuente: INDEC

### Cuadro 3

#### **Población por debajo de la línea de pobreza (%) Gran Buenos Aires (1994 – 2001)**

Año	Pobreza
1994	19,0
1995	24,8
1996	27,9
1997	26,0
1998	25,9
1999	26,7
2000	28,9
2001	35,4

Fuente: INDEC

El análisis del comportamiento de los “indicadores de desarrollo económico” durante el período 1991-2001 permite formular algunas conclusiones acerca de las características definitorias de la etapa de Convertibilidad en cuanto a resultados económicos e impacto en la estructura social. El crecimiento económico registrado fue inestable y no sostenido. Una primera etapa con altas tasas de crecimiento fue seguida por una recesión duradera, que terminó en colapso económico. El desempleo se mantuvo en niveles persistentemente elevados desde 1993, incluso en años de crecimiento económico. La pobreza, pese a que en 1993 se redujera a un tercio del valor registrado en 1989, comenzó a aumentar a partir de ese momento, alcanzando valores en torno al 25 por ciento, incluso antes de la recesión, y la distribución del ingreso resultó ser cada vez más desigual, tendencia que empeoró durante los años de la crisis (Cuadros 1 al 4).

### Cuadro 4

#### **Índice de Gini Población según escala del ingreso per capita familiar Gran Buenos Aires (1991 – 2001)**

Año	Gini
1991	0,448
1992	0,431
1993	0,433
1994	0,445
1995	0,472
1996	0,472
1997	0,468
1998	0,488
1999	0,476
2000	0,492
2001	0,514

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC

El colapso de la Convertibilidad en diciembre de 2001 derivó en una devaluación que llevó a un costoso proceso de sobreajuste cambiario, alentado por el errático manejo inicial de la crisis, que lograría ser controlado durante el segundo semestre de 2002, junto con el resto de las principales variables financieras. Con la devaluación, surgió uno de los elementos fundamentales del nuevo régimen económico, un tipo de cambio real notoriamente depreciado respecto de la experiencia de la Convertibilidad.

Luego de la estabilización del mercado cambiario, el peso comenzó a experimentar una tendencia a la apreciación, que se interrumpió a mediados de 2003 como fruto de la decisión política de conservar una moneda depreciada (Damill, Frenkel y Maurizio 2007: 27). Así, emergía el segundo componente decisivo, las intervenciones en el mercado cambiario tendientes a conservar una moneda subvaluada. El nuevo esquema de flotación administrada se corresponde con las características de un “régimen de tipo de cambio real competitivo y estable”, según la denominación de Damill, Frenkel y Maurizio (2007) o una estrategia de “miedo a apreciar”, de acuerdo con la definición de Levy Yeyati y Stuzenegger (2007).

La salida de la crisis se tradujo en una rápida recuperación económica que derivó en un proceso de crecimiento económico acelerado durante 2003 – 2008 (8,5 por ciento promedio), sólo interrumpido por el estallido de la crisis financiera internacional. A diferencia de los episodios de crecimiento en el marco de la Convertibilidad, la expansión estuvo asociada al fuerte incremento de la ocupación, la obtención de superávits gemelos (fiscal y de cuenta corriente), la acumulación de reservas internacionales, un proceso de desendeudamiento y un avance de la inversión enteramente financiado por ahorro nacional.

El proceso de crecimiento de 2003 – 2008 tuvo un impacto positivo en los indicadores socio – económicos, especialmente en términos de reducción de la pobreza respecto de los niveles exorbitantes alcanzados durante la crisis de 2001 – 2002. Un canal de transmisión fundamental para que el auge se tradujera en mejoras sociales fue el del empleo. Es decir que el incremento de los ingresos tendió a provenir de la incorporación al mercado de trabajo. Asimismo, el reciente auge económico redundó en una mejora de la distribución del ingreso (Cuadros 5, 6 y 7).

### **Cuadro 5**

#### **Población por debajo de la línea de pobreza (%) Total Áreas Urbanas (2003 – 2006)**

Año	Pobreza
2003	47,8
2004	40,2
2005	33,8
2006	26,9

Fuente: INDEC

## Cuadro 6

### Tasa de desempleo (%) Total Áreas Urbanas (2003 – 2008)

Año	Desempleo
2003	17,3
2004	13,6
2005	11,6
2006	10,2
2007	8,5
2008	7,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

## Cuadro 7

### Índice de Gini Población según escala del ingreso per capita familiar Total Áreas Urbanas (2003 – 2008)

Año	Gini
2003	0,53
2004	0,51
2005	0,49
2006	0,48
2007	0,47
2008	0,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC

En contraste con la evolución favorable de este conjunto de indicadores, el principal problema macroeconómico de la poscrisis consiste en el resurgimiento de la inflación desde 2005. Las presiones inflacionarias constituyen una amenaza no sólo por los inconvenientes derivados de la indexación y el acortamiento de los contratos sino también porque representan un límite para los logros en materia de reducción de la pobreza y mejora de la capacidad de consumo de la población a partir del incremento del salario real. Además, conspiran contra la competitividad de la economía y alertan sobre el peligro de procesos inflacionarios descontrolados.

## **Estructura y presión tributaria: principales cambios y evolución en 1991 - 2008**

### *Estructura y presión tributaria durante la Convertibilidad*

La instauración de la Convertibilidad se correspondió con una reforma impositiva tendiente a la simplificación de la estructura tributaria, que buscó centrar la recaudación en pocos impuestos (fundamentalmente, IVA y Ganancias) y la volvió más dependiente de las oscilaciones del ciclo económico. Los aspectos más destacados de la reforma de 1990 – 91 fueron la ampliación de la base imponible del IVA, una fuerte reducción de los impuestos sobre el comercio exterior y la eliminación de los gravámenes sobre las exportaciones (a tono con el proceso de liberalización económica encarado por el gobierno), que implicó la casi desaparición de las “retenciones”. Además, se eliminaron impuestos menores, se creó el impuesto a los bienes personales y se modificó el impuesto a los combustibles (Cetrángolo y Jiménez 2003: 32 - 33). Por otra parte, el gobierno nacional impulsó la replicación de este tipo de reforma por parte de las jurisdicciones provinciales a través del Pacto Fiscal de 1993<sup>1</sup>.

A partir de 1992, ante las primeras evidencias de los problemas de competitividad de la economía argentina asociados a la implementación de la Convertibilidad y dada la voluntad gubernamental de evitar introducir cualquier elemento de flexibilidad cambiaria, comenzó a incurrirse en “devaluaciones fiscales”, consistentes en la reducción de costos empresarios vía disminución o eliminación de tributos. El recurso a esta modalidad se repetiría en varias oportunidades durante la vigencia del régimen. Los intentos de restaurar competitividad reduciendo costos salariales llevaron a la reducción de aportes patronales destinados al sistema de seguridad social.

El sistema de previsión social sufrió una drástica modificación con la reforma de 1993. Se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Esto implicó la introducción de un sistema privado de capitalización que pasaría a coexistir con el público de reparto vigente hasta el momento. A continuación analizaremos las implicancias de los cambios introducidos en la seguridad social en términos de ingresos fiscales y presión tributaria.

En 1995, en el marco de la fuerte repercusión de la “crisis del tequila” en la Argentina y como consecuencia de las restricciones fiscales derivadas de la misma, se incrementó la alícuota del IVA del 18 por ciento al 21 por ciento. En 1998 se produjo una nueva reforma tributaria consistente en la ampliación de la base imponible del IVA y la creación del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y del Monotributo (Cetrángolo y Jiménez 2003: 33 - 34).

La segunda crisis de la Convertibilidad de 1998 - 2001 trajo consigo nuevas modificaciones en la estructura tributaria. En 1999, el gobierno intentó aumentar la recaudación mediante una reforma del impuesto a las Ganancias que amplió la base

---

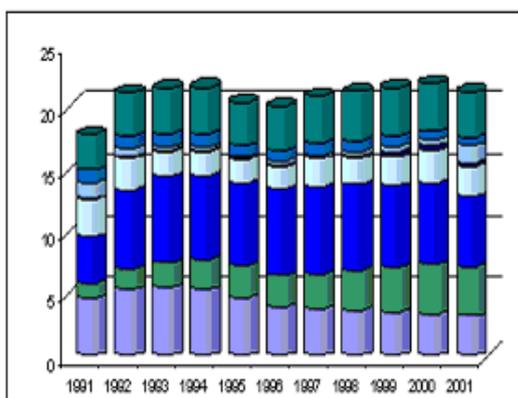
<sup>1</sup> Uno de los puntos centrales de este acuerdo fue la intervención en la potestad tributaria provincial. En ese sentido, entre otros puntos, establecía la derogación de impuestos provinciales, especialmente aquellos relacionados con la nómina salarial y a la producción, con el objetivo de promover el empleo y elevar los niveles de actividad económica (art. 1ero). Específicamente, señalaba la derogación de: Impuesto a los sellos, Impuestos Provinciales específicos que gravan la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica, Impuestos que gravan los Intereses de Depósitos a Plazo Fijo y en Caja de Ahorro, a los Débitos Bancarios, gradualmente todos aquellos que gravan la Nómina Salarial y modificación del impuesto a los ingresos brutos a partir de la exención de diversas actividades.

imponible mediante la reducción del mínimo no imponible, de deducciones por cargas de familia y de la deducción especial y la eliminación total o parcial de algunas exenciones. Además, se aumentó la alícuota de Bienes Personales (para bienes con valuaciones superiores a AR\$ 200.000) y de algunos impuestos internos. En 2001, con el agravamiento de la crisis y el deterioro de la situación fiscal se creó el impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (“impuesto al cheque”) (Cetrángolo y Jiménez 2003: 34).

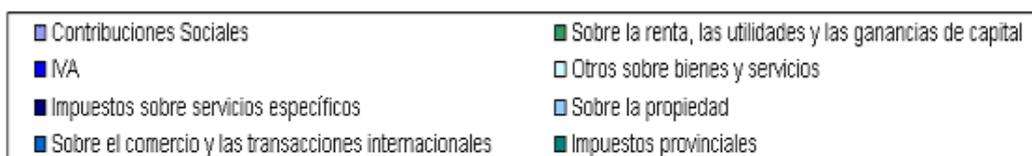
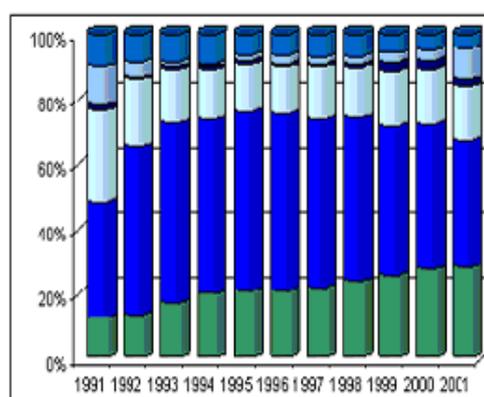
Para evaluar el impacto cuantitativo de estas medidas a nivel nacional presentamos los Gráficos 1 y 2 con la evolución de la presión tributaria y la evolución de la participación de cada tributo para el período 1991-2001.

### Gráficos 1 y 2

**Presión tributaria gobierno general por tipo de impuesto 1991 – 2001 (% PBI)**



**Estructura tributaria nacional neta de seguridad social 1991 – 2001 (%)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se desprende del Gráfico 1 la presión tributaria total creció fuertemente en los primeros años para estabilizarse luego en alrededor de 20 puntos de presión tributaria en relación al PBI. Los datos también evidencian los efectos de la crisis de 1995 y 2001, donde la recaudación disminuyó ante contextos recesivos. También se muestra la evolución decreciente de la recaudación de seguridad social derivada de la reforma previsional (dada la transferencia de aportes al nuevo sistema privado de capitalización), las reducciones de aportes patronales y el incremento del desempleo y la informalidad laboral a lo largo del período.

El Gráfico 2, que presenta la participación de cada tributo en el total, muestra claramente lo que señalábamos anteriormente acerca de la concentración en pocos tributos (IVA y Ganancias) de la estructura tributaria, alcanzando juntos más del 70 por ciento de participación. Asimismo, se observa que la misma se consolidó durante los primeros años de vigencia de la Convertibilidad. Cabe agregar que se trata de una concentración de claro corte regresivo de la estructura tributaria nacional en tanto el IVA representó, en promedio, el 50 por ciento de la recaudación tributaria del período (regresividad potenciada por la participación en tercer lugar de importancia de otros impuestos internos sobre bienes y servicios: cigarrillos, combustibles, etc.).

### *El auge de 2003 – 2008: ¿cambio en la estructura tributaria?*<sup>2</sup>

La bonanza económica que siguió a la crisis de la Convertibilidad de 2001 – 2002 se caracterizó en términos tributarios porque las principales modificaciones en la estructura y la evolución de la presión estuvieron asociadas, por un lado, a decisiones adoptadas en el marco de la emergencia que supuso la crisis, tales como la creación de dos nuevas fuentes de ingresos, el ya mencionado impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (2001) y el restablecimiento de los derechos de exportación (“retenciones”) sobre productos agropecuarios (soja, girasol, trigo, maíz, etc.) e hidrocarburos (2002) y, por el otro, al incremento en la recaudación de impuestos vinculados al devenir de la actividad económica, en fuerte expansión durante la etapa (IVA, Ganancias y contribuciones a la seguridad social).

En efecto, los cambios más importantes con impacto en la estructura de ingresos del Estado se relacionaron con tres aspectos: los gravámenes sobre el comercio exterior, el alcance del impuesto a las Ganancias y, fundamentalmente hacia el final del período, el sistema de seguridad social.

En lo que respecta a derechos de exportación, durante 2003 – 2008 se sucedieron variaciones periódicas (hacia el alza) de las alícuotas correspondientes a productos agropecuarios. Desde 2004 rige un esquema de alícuotas variables para los derechos de exportación sobre hidrocarburos (modificado en 2007). En 2008, se intentó sin éxito establecer un régimen de alícuotas variables, esta vez sobre los productos del agro (“retenciones móviles”), pero el proyecto resultó rechazado por el Congreso Nacional luego de un prolongado conflicto con las entidades representativas del empresariado rural.

Los cambios en Ganancias tuvieron que ver fundamentalmente con subas periódicas del mínimo no imponible dados los incrementos salariales y de precios. Además, en 2008 se revirtió la reforma de 1999.

El sistema de seguridad social sufrió importantes alteraciones en la última parte del período en estudio. En 2007, se produjo una reforma parcial del sistema mixto instaurado en 1993. Se habilitó la opción de pasar del sistema público al privado (y viceversa) durante un período de seis meses cada 5 años y se dispuso que aquellos que no optaran por un sistema en particular luego de tres meses de ingresados como trabajadores entraran al esquema estatal. Asimismo, se decidió la transferencia al sector

---

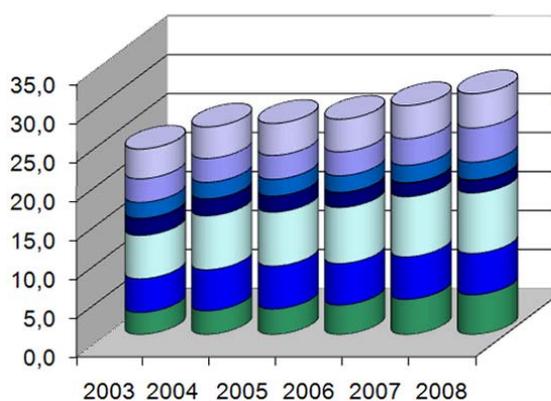
<sup>2</sup> De no mediar referencia en contrario, la información sobre modificaciones impositivas disponible en este apartado proviene de Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (2010).

público de los regímenes especiales (docentes, investigadores, jueces y diplomáticos) y de las cuentas de aquellas mujeres de más 50 años y de aquellos hombres mayores de 55 años con una capitalización menor a AR\$ 20.000. Se estima que, teniendo en cuenta traspasos voluntarios y compulsivos, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) incorporó algo más de 2 millones de afiliados con el correspondiente correlato en el incremento de los ingresos por mayores aportes. Finalmente, a fines de 2008, se decidió la eliminación del sistema privado de capitalización, por lo que los aportes de los afiliados a ese esquema pasaron a engrosar las cuentas fiscales a partir de 2009 (Fuente: ANSES).

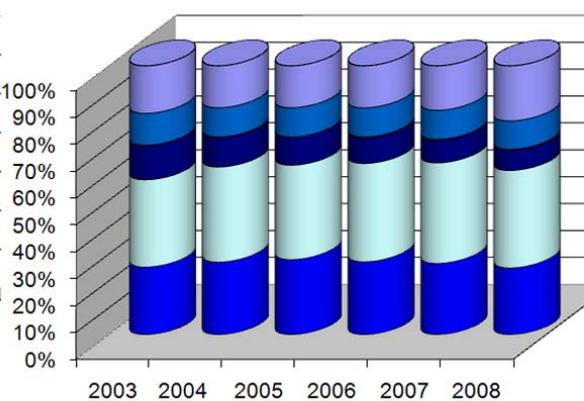
Los gráficos 3 y 4 presentan algunas variables relativas a la evolución de los recursos tributarios nacionales para el período 2003- 2008.

### Gráficos 3 y 4

**Presión tributaria gobierno general por tipo de impuesto 2003 – 2008 (% PBI)**



**Estructura tributaria nacional neta de seguridad social 2003 – 2008 (%)**



■ Contribuciones Sociales

■ Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital

□ IVA

■ Otros sobre bienes y servicios

■ Impuestos sobre servicios específicos

■ Sobre la propiedad

■ Sobre el comercio y las transacciones internacionales

■ Impuestos provinciales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los valores expresados muestran un sostenido crecimiento de la recaudación del gobierno general en el período 2003-2008 (de 7 puntos en los extremos) hasta alcanzar el 31 por ciento del PBI hacia el final del período. Esto representó un quiebre sustantivo respecto de la década del noventa donde la recaudación del gobierno general se mantuvo constante en niveles inferiores (21 por ciento del PBI promedio).

Esta evolución positiva de los ingresos tributarios poscrisis del gobierno general responde entonces a cuatro factores: crecimiento económico, nuevos tributos, mejor fiscalización y reformas previsionales. El elemento preponderante es sin lugar a dudas el crecimiento económico. Los ingresos asociados al mismo explican el 75 por ciento

del incremento registrado a lo largo del período (aportes a la seguridad social: 30 por ciento, IVA: 30 por ciento y Ganancias: 15 por ciento). El crecimiento del empleo, la mayor formalización del mismo y las reformas previsionales explican el protagonismo de las contribuciones sociales. La nuevos tributos creados en el marco de la emergencia de 2001 – 2002 (“impuesto al cheque” y “retenciones”) le siguen en importancia ya que explican aproximadamente un 20 por ciento del incremento de la recaudación poscrisis. En menor medida, la reducción de la evasión también explica parte de la mejora (Cuadro 8).

**Cuadro 8**

**Presión tributaria por tipo de impuesto (% PBI) y variación (%) en 2003 – 2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2003 - 2008	Participación en la variación
Contribuciones Sociales	2,8	3,0	3,3	3,8	4,5	5,1	2,3	31,9
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	4,3	5,3	5,5	5,3	5,4	5,3	1,0	14,1
IVA	5,6	6,9	6,9	7,2	7,7	7,8	2,2	31,0
Otros sobre bienes y servicios	2,1	2,1	2,0	1,9	1,7	1,6	-0,5	-7,7
Impuestos sobre servicios específicos	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3
Sobre la propiedad	2,0	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	0,2	3,2
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	3,0	3,0	3,1	3,1	3,4	4,4	1,4	19,1
Impuestos provinciales	3,8	4,0	4,1	4,2	4,2	4,4	0,6	8,1
Total	23,8	26,6	27,1	27,6	29,3	30,9	7,1	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cambio, si lo que se compara es la presión tributaria promedio de la etapa poscrisis y la Convertibilidad, el grueso del incremento (más del 60 por ciento) se explica por la instauración de los nuevos tributos. Ambos impuestos han adquirido una participación relevante en la estructura tributaria poscrisis. Desde su reintroducción en 2002, las “retenciones” se ubicaron en el tercer lugar de importancia en la recaudación nacional neta de seguridad social (representaron en promedio durante 2003 – 2008 un 13 por ciento de la misma), después del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (1er lugar, 36 por ciento promedio) y de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias (2do lugar, 26 por ciento promedio), que sumados promedian una participación del 60 por ciento en el

total de la recaudación. Los ingresos correspondientes al impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente representaron en promedio durante el período aludido un 9 por ciento de la recaudación nacional neta de seguridad social (Gráfico 4).

En resumen, entre las diferencias de la estructura tributaria poscrisis respecto de la prevaleciente durante la Convertibilidad, se destacan la mayor participación promedio del impuesto a las Ganancias (5 puntos porcentuales mayor aprox.), la menor participación promedio del IVA pese a continuar siendo el impuesto preponderante (15 puntos porcentuales menor aprox.), la caída en la participación de otros impuestos internos sobre bienes y servicios (cigarrillos, combustibles, etc.; 6 puntos porcentuales menor aprox.) y la incorporación de los nuevos tributos que representaron en promedio un 22 por ciento de la recaudación nacional neta de seguridad social.

### **¿Quiénes sostienen fiscalmente al Estado? Continuidades y rupturas entre la convertibilidad y la poscrisis**

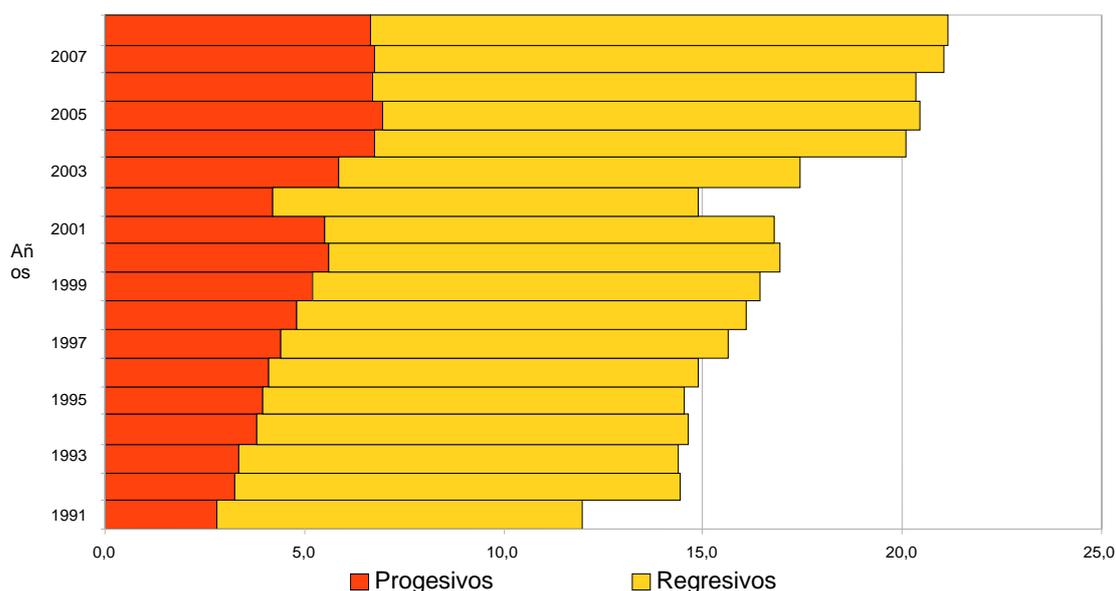
En el apartado anterior mostramos la evolución de la presión tributaria y señalamos algunas relaciones con las modificaciones sufridas por la estructura impositiva durante 1991 - 2008. Entre los aspectos más destacados, observamos el crecimiento poscrisis de la presión tributaria, notablemente contrastante con la estabilidad que caracterizara a la Convertibilidad luego del incremento inicial de los recursos. En este apartado, nos proponemos diferenciar las fuentes tributarias de ambos períodos poniendo el acento en los sectores sociales que más aportan a la recaudación. Específicamente, buscamos detectar posibles relaciones entre variaciones en la presión tributaria y cambios en la progresividad / regresividad de la estructura impositiva. Es relevante aclarar que en esta sección el análisis excluye los ingresos tributarios por seguridad social.

Como primera aproximación, analizamos las características de los principales tributos vigentes considerando su carácter progresivo o regresivo. Para ello, utilizamos como criterio la relación entre ingresos del contribuyente y alícuotas del impuesto en cuestión. Es decir, cuando la alícuota del impuesto no discrimina positivamente a aquellos que menos ingresos tienen, el tributo es considerado regresivo. Por el contrario, cuando la alícuota se incrementa a medida que los ingresos del contribuyente aumentan, el impuesto es progresivo. En este marco, y considerando los principales tributos vigentes, “los impuestos sobre el consumo son inherentemente más regresivos (es decir, afectan más a los pobres que a los ricos) que los impuestos sobre la renta” (Tanzi y Zee 2001: 9).

El siguiente gráfico presenta los resultados de esa caracterización para el período 1991-2008, diferenciando entre ingresos tributarios de carácter progresivo y regresivo.

## Gráfico 5

Evolución de la presión según grandes grupos de tributos  
- en % del PBI-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Al interior de los ingresos de carácter progresivo incluimos lo recaudado en concepto de impuesto a la renta (tanto de personas físicas como jurídicas) y de impuesto a la propiedad (en este caso, tanto los de potestad nacional como subnacional). Es necesario hacer aquí una aclaración metodológica en relación a los impuestos a la propiedad. La fuente utilizada incluye dentro de esta categoría el Impuesto al Débito y Crédito en Cuenta Corriente, el cual representó en promedio el 43 por ciento de lo recaudado durante todo el período en la categoría mencionada. Sin embargo, en la medida que la alícuota no varía según la base imponible -aplicando un 6 por mil para los créditos; 6 por mil para los débitos y 12 por mil para los movimientos o entregas de fondos- tiene un carácter regresivo y fue excluido de este sub-universo. El “impuesto al cheque” se diferencia de otros impuestos al patrimonio, como el Impuesto sobre los Bienes Personales, que establece una alícuota diferencial según el valor de los bienes poseídos por el contribuyente<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Según el valor de los bienes gravados las alícuotas varían de la siguientes forma:

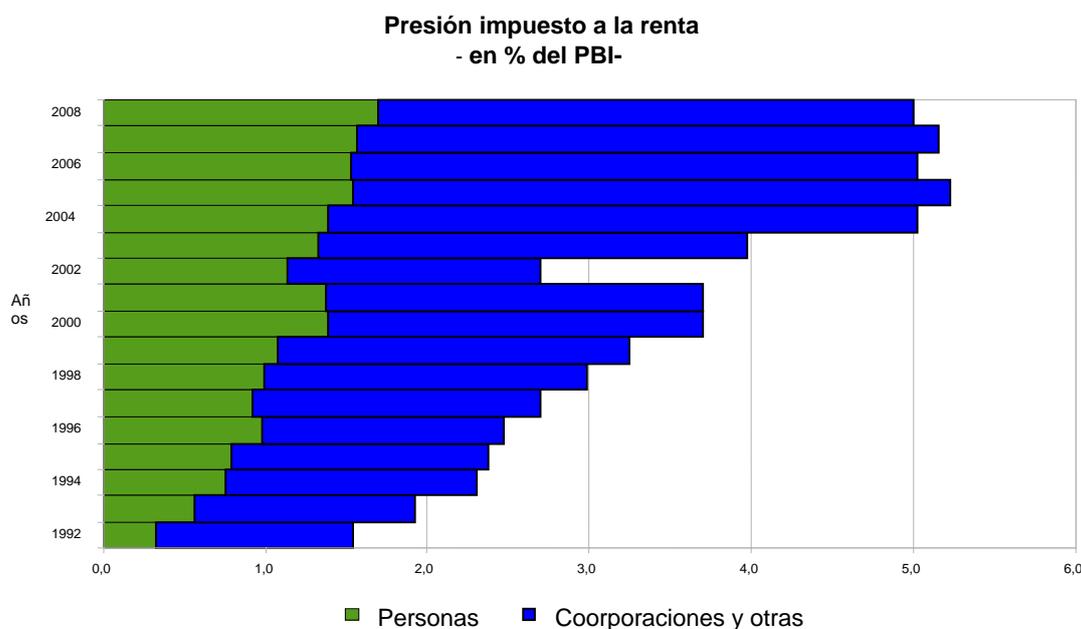
Valor total de los bienes gravados	Alícuota aplicable
Más de \$ 305.000 a \$ 750.000	0,50%
Más de \$ 750.000 a \$ 2.000.000	0,75%
Más de \$ 2.000.000 a \$ 5.000.000	1,00%
Más de \$ 5.000.000	1,25%

Fuente: Dirección Nacional De Investigaciones y Análisis Fiscal (2010: 35).

Al interior de los ingresos de carácter regresivo incluimos los impuestos al consumo tanto de potestad nacional como provincial, donde el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representa en promedio más del 55 por ciento de lo recaudado en este sub-universo. Completan esta categoría, el Impuesto al Débito y Crédito en Cuenta Corriente (por los motivos expresados en el párrafo anterior), los impuestos específicos sobre el consumo (cigarrillos, combustibles, bebidas alcohólicas, entre otros) y el impuesto a los ingresos brutos (de potestad subnacional), entre otros de menor relevancia.

El análisis de los datos permite observar, por un lado, el claro predominio de los impuestos regresivos (69,3 por ciento promedio del total de la recaudación a lo largo del período) y, por el otro, las consecuencias de las crisis económicas en la composición de la recaudación, dadas las caídas más pronunciadas de los ingresos progresivos que se advierten. Así, en 2001, mientras que estos últimos cayeron 1,3 puntos porcentuales, los ingresos regresivos lo hicieron en 0,7 puntos porcentuales. En lo que respecta a las diferencias entre la Convertibilidad y la poscrisis, en la última etapa se verificó una mejora en la participación de los ingresos provenientes de impuestos progresivos respecto de los regresivos en un contexto donde ambos incrementaron la presión. Mientras que durante la Convertibilidad los ingresos por tributos progresivos representaron un 28 por ciento del total y los regresivos un 72 por ciento, en el período pos-crisis representaron 33 y 67 por ciento respectivamente. Este crecimiento puede atribuirse al defasaje en la modificación anual de la base imponible del impuesto a las ganancias (en relación a los aumentos de salarios) y al incremento en la eficiencia recaudatoria, proceso este último, iniciado en el década anterior (Cetrángolo y Jimenez 2003). En el siguiente gráfico mostramos la evolución de la presión del principal tributo –en términos de participación- dentro del sub-universo de ingresos progresivos.

**Gráfico 6**

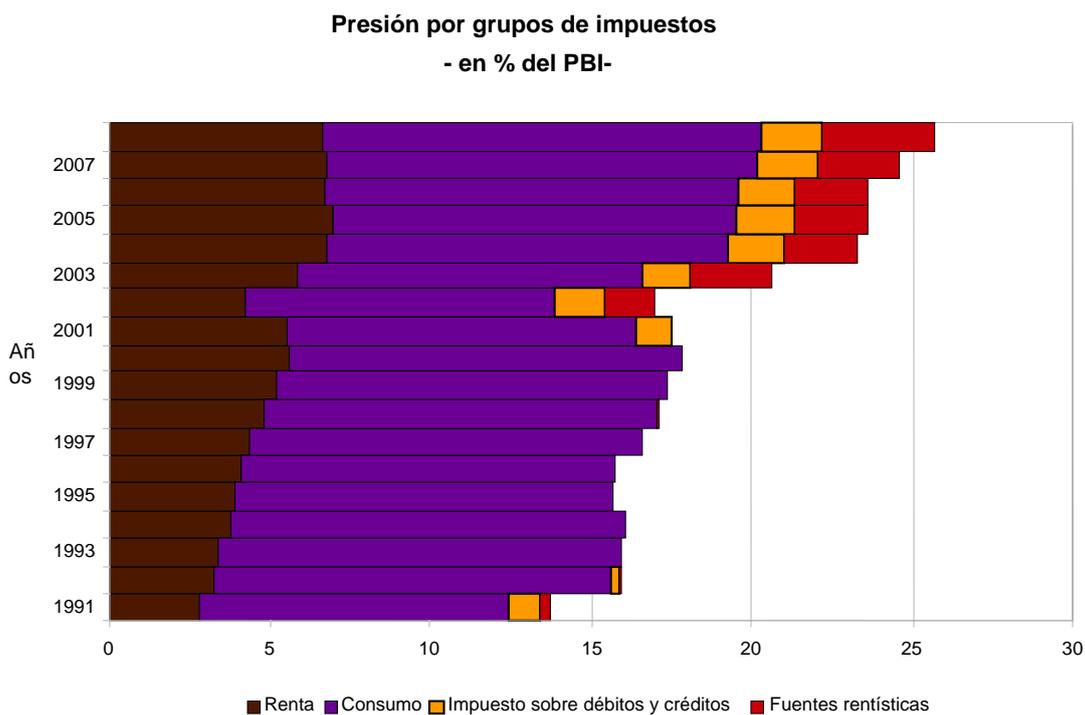


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La información que nos brinda muestra la preponderancia del impuesto sobre las personas jurídicas (corporaciones) frente a las personas físicas. Se trata de una característica saliente de la Argentina y Latinoamérica si se las compara con países desarrollados, donde la participación de estos dos grupos de contribuyentes se invierte. Esto se explica dadas las mayores dificultades para el control de la evasión de las personas físicas y la menor capacidad de las agencias recaudatorias. No obstante, el crecimiento de la recaudación durante 1992 – 2008 fue mayor en personas físicas que en jurídicas (467 por ciento y 175 por ciento, respectivamente). En cambio, el incremento poscrisis se debe a un mayor aporte de empresas y particulares, liderado por las primeras (de 1,7 frente a 0,6 puntos porcentuales entre 2002 y 2008).

La presión tributaria total se completa con los ingresos provenientes del comercio internacional, fundamentalmente el gravamen sobre las exportaciones conocido como “retenciones”. En el Gráfico 7, agregamos al análisis de los impuestos a la renta y al consumo, los ingresos provenientes por “retenciones”. Asimismo, distinguimos los ingresos correspondientes al “impuesto al cheque” habida cuenta de su importancia en el incremento poscrisis de la presión tributaria (explica más del 50 por ciento del mismo).

**Gráfico 7**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tal como adelantáramos en el apartado previo, la participación sumada de las “retenciones” y el “impuesto al cheque” representó en promedio aproximadamente un 20 por ciento total de la recaudación poscrisis y más del 70 por ciento del incremento de la presión tributaria respecto de la etapa de la Convertibilidad. Mientras que sin tomar

en consideración a estos impuestos, la presión creció en 3 puntos porcentuales, con ellos la presión alcanzó 10 puntos porcentuales más que en el período de Convertibilidad.

Lo relevante del peso del impuesto a las retenciones radica en su carácter “rentista”. Este tipo de ingresos es “equivalente a un impuesto a la producción del bien y un subsidio al consumo interno [... en la medida que] que grava a los bienes exportados en base al precio internacional vigente” (Garriga y Rosales 2008: 1). Asimismo, representa un instrumento de política económica cuyos objetivos son: “aprovechamiento de la mejora en los términos de intercambio, estabilización de los precios y de los ingresos de exportación, control de la presión inflacionaria [...] regulación de las ganancias extraordinarias y mejora en la distribución del ingreso” (Garriga y Rosales 2008: 1). Esta fuente alternativa de ingresos tributarios, originados en el comercio exterior bajo la modalidad de tasas, aranceles y derechos de exportación, “distingue a los estados rentistas y los singulariza [en tanto, obtienen] la mayor parte de sus ingresos de los mercados exteriores, bajo la forma de renta” (Beaulieu 2008: 43).

En el caso argentino, los ingresos “rentistas” provienen de la explotación de recursos naturales de origen agrícola e hidrocarburoso, sectores cuyas ventajas competitivas se vieran potenciadas por efecto de la devaluación de 2002. En este sentido, si bien representa una proporción menor del total de ingresos tributarios, puede afirmarse que gran parte del incremento de la presión tributaria poscrisis se sustentó en la imposición a ese conjunto de actividades económicas en particular. Es decir que, el proceso de reconstrucción de capacidades de intervención estatal que tuvo lugar en el marco del auge de 2003 – 2008 pudo sostenerse fundamentalmente a partir de este tipo de recursos. Por lo tanto, la disponibilidad de ingresos “rentistas” diluyó la necesidad de un nuevo pacto fiscal que revierta el sesgo regresivo de la actual estructura tributaria.

## **Reflexiones finales**

La Argentina atravesó en los últimos años un fuerte proceso de redefinición del rol del Estado a partir de la crisis del modelo neoliberal de la década del '90. El régimen de Convertibilidad había mostrado resultados inestables en materia de crecimiento económico y sustentabilidad fiscal, junto a un fuerte deterioro de las condiciones socio-económicas de la población (incremento del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad social). Frente al colapso del modelo en 2001, la salida vía una abrupta devaluación se tradujo en una rápida recuperación económica que derivó en un proceso de crecimiento económico acelerado durante 2003 – 2008 y una mejora sustancial de los indicadores sociales.

Esta recuperación estuvo sustentada en una redefinición del rol del Estado centrada en reconstruir su poder de intervención en el mercado y la sociedad. En términos de pacto fiscal, esta redefinición arrojó algunas rupturas en los indicadores tributarios respecto a la etapa anterior.

En primer lugar, el régimen de Convertibilidad se caracterizó por fuertes reformas impositivas tendientes a simplificar la estructura tributaria; centrándola fundamentalmente en IVA y Ganancias, los cuales representaron más del 70 por ciento de la recaudación total. El período posterior se caracterizó por la introducción de nuevos tributos que llevaron a complejizar la estructura pero no hubo reformas integrales de la

misma. Más aún, la magnitud de los nuevos tributos en términos de fuentes de recursos adicionales cuestiona la sustentabilidad de los logros alcanzados en materia de presión tributaria.

En relación con la evolución de la presión, y como segundo punto de ruptura, la misma creció fuertemente luego de la crisis. Mientras que en el período de Convertibilidad promedió el 20 por ciento del PBI, en el período poscrisis creció más de 9 puntos, superando los niveles del 30 por ciento en relación al PBI. Este incremento ubica a la Argentina cercana a los niveles promedio de presión tributaria observados en los países desarrollados.

En tercer lugar, si bien se mantuvo el predominio de los impuestos regresivos (fundamentalmente del IVA), en el período poscrisis se verificó una mejora en la participación de los ingresos progresivos. Mientras que durante la Convertibilidad los ingresos por tributos progresivos representaron un 28 por ciento del total y los regresivos un 72 por ciento, en el período poscrisis representaron 33 y 67 por ciento respectivamente.

En cuarto lugar, con la aparición de nuevos tributos (“retenciones” e “impuesto al cheque”), éstos pasaron a representar en promedio cerca del 20 por ciento total de la recaudación poscrisis y más del 70 por ciento del incremento de la presión tributaria respecto de la etapa de la Convertibilidad. Así, los ingresos fiscales por retenciones ocuparon desde entonces el tercer lugar de importancia dentro de la estructura tributaria vigente. Este nuevo elemento presenta desafíos para la consolidación del nivel de presión alcanzado, en la medida que gran parte del mismo se sustentó en ingresos “rentistas”.

En síntesis, el cambio de modelo en el período poscrisis impactó fuertemente en la presión y la composición de la estructura tributaria. Sin embargo, estos resultados positivos se explican fundamentalmente sobre la base de ingresos vinculados a rentas extraordinarias originadas en precios elevados de *commodities* y una estructura tributaria concentrada en pocos impuestos (con un fuerte patrón regresivo) dependientes de las oscilaciones del ciclo económico.

## Bibliografía

- Beaulieu, I. (2008) El éxito de un Estado rentista: el caso de Malasia. *Economía Informa*, 354, 39-58. Disponible en: <http://132.248.45.5/publicaciones/econinforma/pdfs/354/03Isabelle.pdf>
- Campbell, J. (1993) The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19, 163-185.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2003). Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. *Serie Gestión Pública – CEPAL*, 35, 1-82.  
Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/12419/sgp35.PDF>
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2003). Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa. *Serie Financiamiento del desarrollo – CEPAL*, 135, 1-61.  
Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/12749/lcl1929e.pdf>
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2007). Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century. Buenos Aires. *Nuevos Documentos CEDES*, 29, 1-65.  
Disponible en: [http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/nue\\_doc\\_c.html](http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/nue_doc_c.html)
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010). Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional (Actualizado al 30 de junio de 2010).  
Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos\\_vigentes.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos_vigentes.pdf)
- Estévez, A. (2008) “La ciudadanía fiscal: un marco teórico”, en: Estévez [coord.], *La Ciudadanía Fiscal: Sus Factores Estructurantes*, Cuadernos del Instituto AFIP, Buenos Aires.  
Disponible en: [www.ucema.edu.ar/investigacion/download/cegopp/Estevez.pdf](http://www.ucema.edu.ar/investigacion/download/cegopp/Estevez.pdf)
- Garriga, M. y Rosales, W. (2008). Efectos asignativos, distributivos y fiscales de las retenciones a las exportaciones. *Documentos de Trabajo (Departamento de Economía de la Universidad de La Plata)*, 75, 1 – 41.  
Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc75.pdf>
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. y Vartia, L.. (2008). Taxation and Economic Growth. *OECD Economics Department Working Papers*, 620, OECD Publishing.
- Levy Yeyati E. y F. Sturzenegger (2007). Fear of Appreciation. *Office of the Chief Economist World Bank Latin America and the Caribbean Region Policy Research Working Papers*, 4387, 1-37. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/09/000158349\\_20071109120032/Rendered/PDF/wps4387.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/09/000158349_20071109120032/Rendered/PDF/wps4387.pdf)
- Sindzingre, A. (2007). Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues. *Development Policy Review*, 25 (5), 615-632.

Stein, E. , Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (comp.) (2006) El arte de la política tributaria. *La política de las políticas públicas*. BID.

Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>

Stiglitz, J. (2000) *La economía del sector público*. Barcelona: Bosch editor.

Tanzi, V. y Zee, H. (2001). *La política tributaria en los países en desarrollo*. Temas de Economía 27, FMI.

### **Fuentes de datos**

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) [www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)