Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas

Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini

Oscar Cetrángolo
(IIEP, UBA - UNTREF)
Juan Carlos Gómez Sabaini
(Consultor - FCE/UBA)

Durante los últimos treinta años, los gobiernos de la nueva democracia argentina que surgió a partir de 1983 han debido enfrentar situaciones económicas adversas que, generalmente, han estado caracterizadas por fuertes restricciones fiscales. Luego de la crisis de principios del siglo se había logrado un mayor espacio fiscal que permitió la discusión de una nueva agenda de reformas. No obstante, diversos factores han determinado que las restricciones fiscales sigan siendo una permanente preocupación de los gobiernos. Este artículo tiene por objeto presentar los factores que caracterizaron la mejora fiscal así como la persistencia del problema. Para ello se pasará revista a la situación reciente en perspectiva de largo plazo y se evaluarán los principales factores estructurales que han determinado la permanencia de las dificultades macrofiscales.

I. Evolución fiscal reciente de la Argentina en perspectiva histórica

1. La historia de los agregados

Los autores agradecen la colaboración de Dalmiro Morán y Daniel Vega en la preparación de este documento.

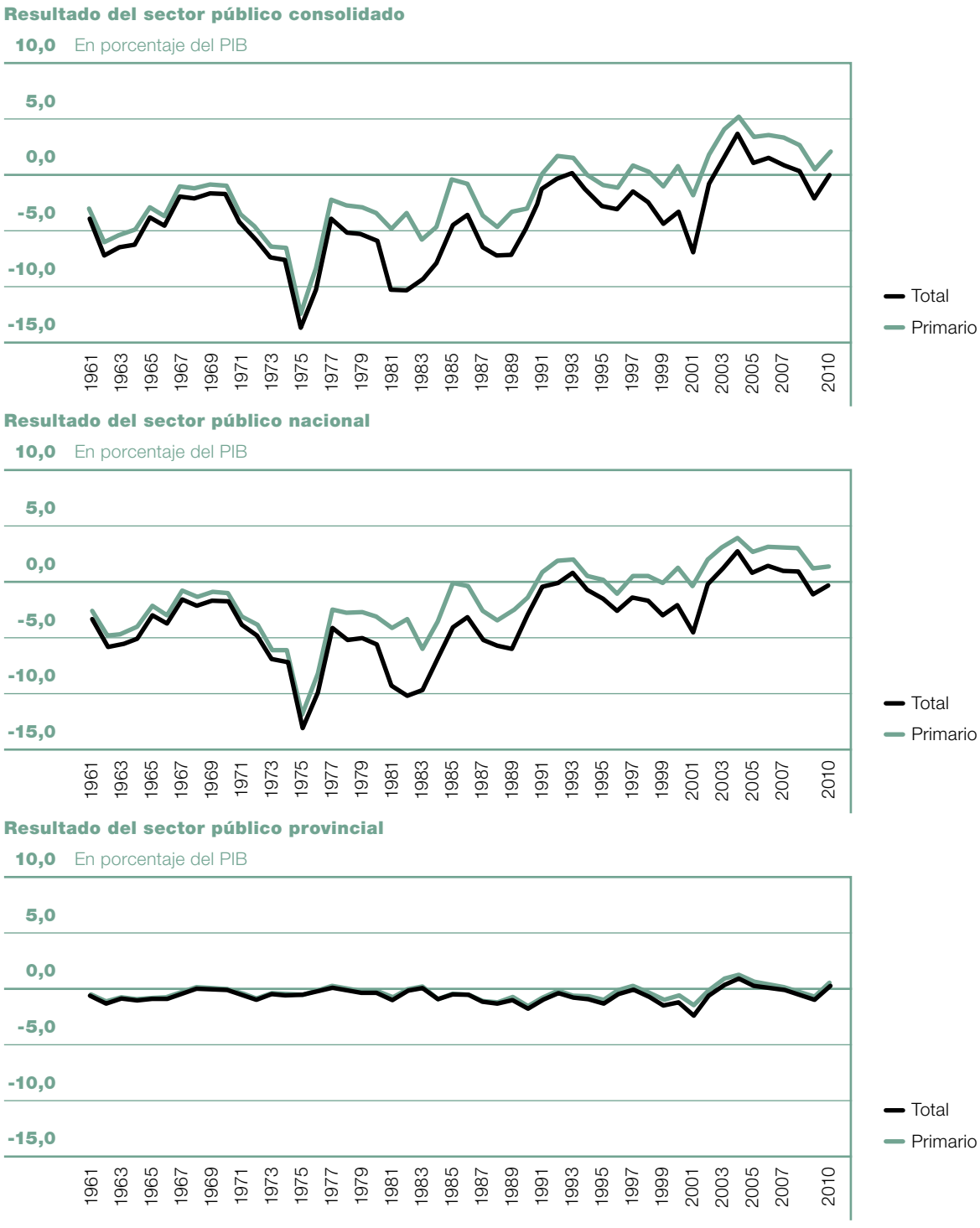
Una primer mirada de largo plazo de las cuentas públicas argentinas permite destacar tres rasgos distintivos. En primer lugar, como se muestra en el *Gráfico 1,* ha habido un largo período de la historia económica argentina donde el sector público consolidado ha mostrado un persistente desequilibrio tanto financiero como primario. En segundo lugar, pese a la permanencia de resultados financieros negativos durante casi todos los años del último medio siglo es notable la tendencia a la recuperación desde los años ochenta. Finalmente, la evolución de las cuentas públicas consolidadas está casi exclusivamente determinada por la trayectoria de las cuentas de la Nación. La situación de las provincias, pese a lo que suele decirse, tiene poco que explicar del resultado fiscal consolidado y relativa importancia en la evaluación de los equilibrios macroeconómicos. No obstante, ha estado vinculada con importantes turbulencias políticas y complicaciones de diferente tipo en cada una de las jurisdicciones.

Es así que la situación de solvencia fiscal alcanzada en la salida de la crisis del 2001/2, si bien extraordinaria, debe ser entendida como la culminación de un largo y persistente proceso de mejora en el resultado consolidado de las cuentas de la Nación y las provincias. Ese proceso, que se había iniciado a partir de 1983, en coincidencia con la vuelta a las instituciones democráticas, puede observarse

a partir de la evolución de aquel resultado. El resultado fiscal siguió las fluctuaciones del entorno macroeconómico, pero mostrando una clara tendencia positiva hasta lograr la consolidación de equilibrios primarios durante los años noventa y superávit globales luego de la crisis.

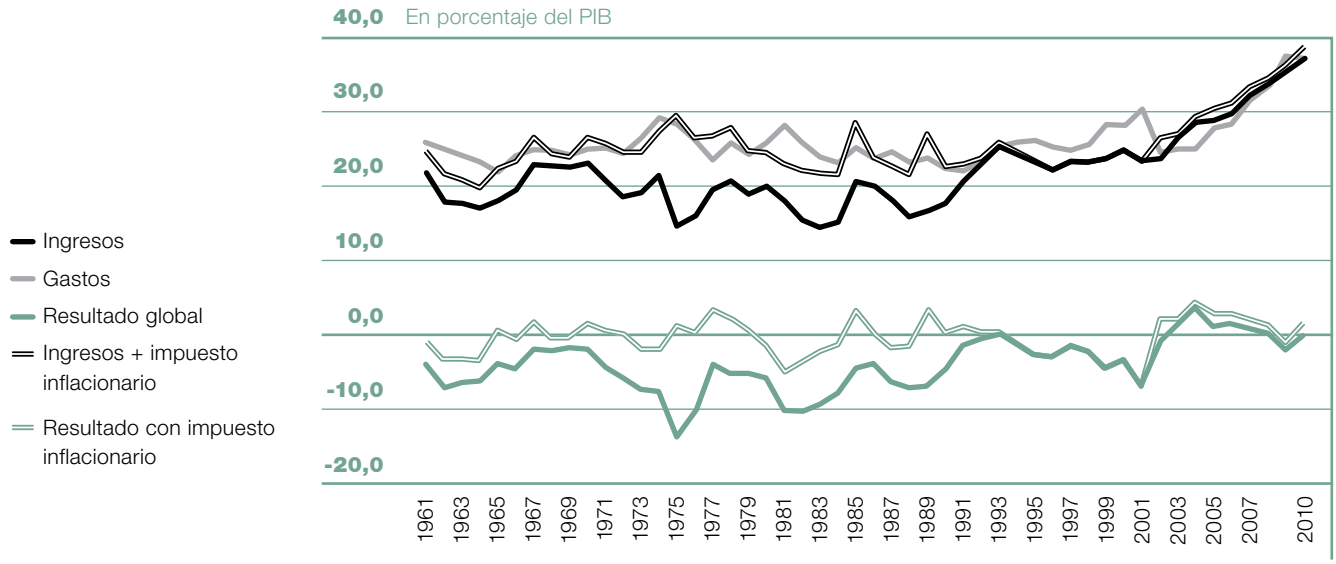
La nueva democracia que surgió a partir de 1983 debió enfrentar serias restricciones financieras para atender reclamos y satisfacer expectativas que la propia vuelta a la democracia había generado. En efecto, la crisis de la deuda desatada a principios de los años ochenta vino a sumar conflictos de difícil resolución a las dificultades políticas que había heredado de los gobiernos de facto que la precedieron.

Gráfico 1. Evolución del resultado consolidado, nacional y provincial



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda, INDEC y BCRA.

Gráfico 2. El financiamiento inflacionario y el resultado fiscal



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda, INDEC BCRA y Albrieu y Cetrángolo.

Comprender el pasado suele ser esencial para planificar el futuro ¿Cómo es que se habían financiado desequilibrios tan importantes y persistentes durante tanto tiempo? Resulta difícil explicar estos desequilibrios sin considerar la existencia de financiamiento monetario del déficit fiscal (usualmente denominado *impuesto inflacionario*). Hasta principios de los años noventa, la emisión monetaria fue una modalidad muy importante de financiamiento del sector público. En el *Gráfico 2* se puede observar la evolución de largo plazo de las cuentas públicas consolidadas con la incorporación de los recursos provenientes del denominado *impuesto inflacionario.*

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

2. Gasto público y espacio fiscal

Con el objeto de apreciar la importancia de los diferentes tipos de erogaciones en la evolución del total de gasto público consolidado, el *Gráfico 3* permite observar el comportamiento de cada uno de sus componentes, de acuerdo con la clasificación económica[1]. Allí, lo primero que se observa es la reducción de los intereses de la deuda entre los años previos y posteriores a la crisis de principio de siglo. Se trata de un importante factor en la explicación del mayor espacio fiscal de que ha dispuesto el sector público nacional durante estos años.

El segundo factor a considerar es el pago de remuneraciones. Este tiene una importancia significativa en las cuentas provinciales pero de menor importancia para la Nación. Ello es el resultado de que, a partir de la descentralización de servicios sociales (educación, salud, agua, vivienda) a lo largo de los últimos treinta años, el pago de salarios se ha concentrado crecientemente en las cuentas de los gobiernos

[1] Véase Albrieu y Cetrángolo (2011) *Volatilidad macroeconómica y política fiscal en Argentina*, en Fanelli, Jiménez y Kacef (comp.) Volatilidad macroeconómica y respuestas de política, CEPAL - AECID - Unión Europea, Santiago de Chile. Allí se ofrece una evaluación de la relación entre desequilibrios fiscales y volatilidad macroeconómica, y el impacto de cada componente del gasto público sobre el espacio fiscal.

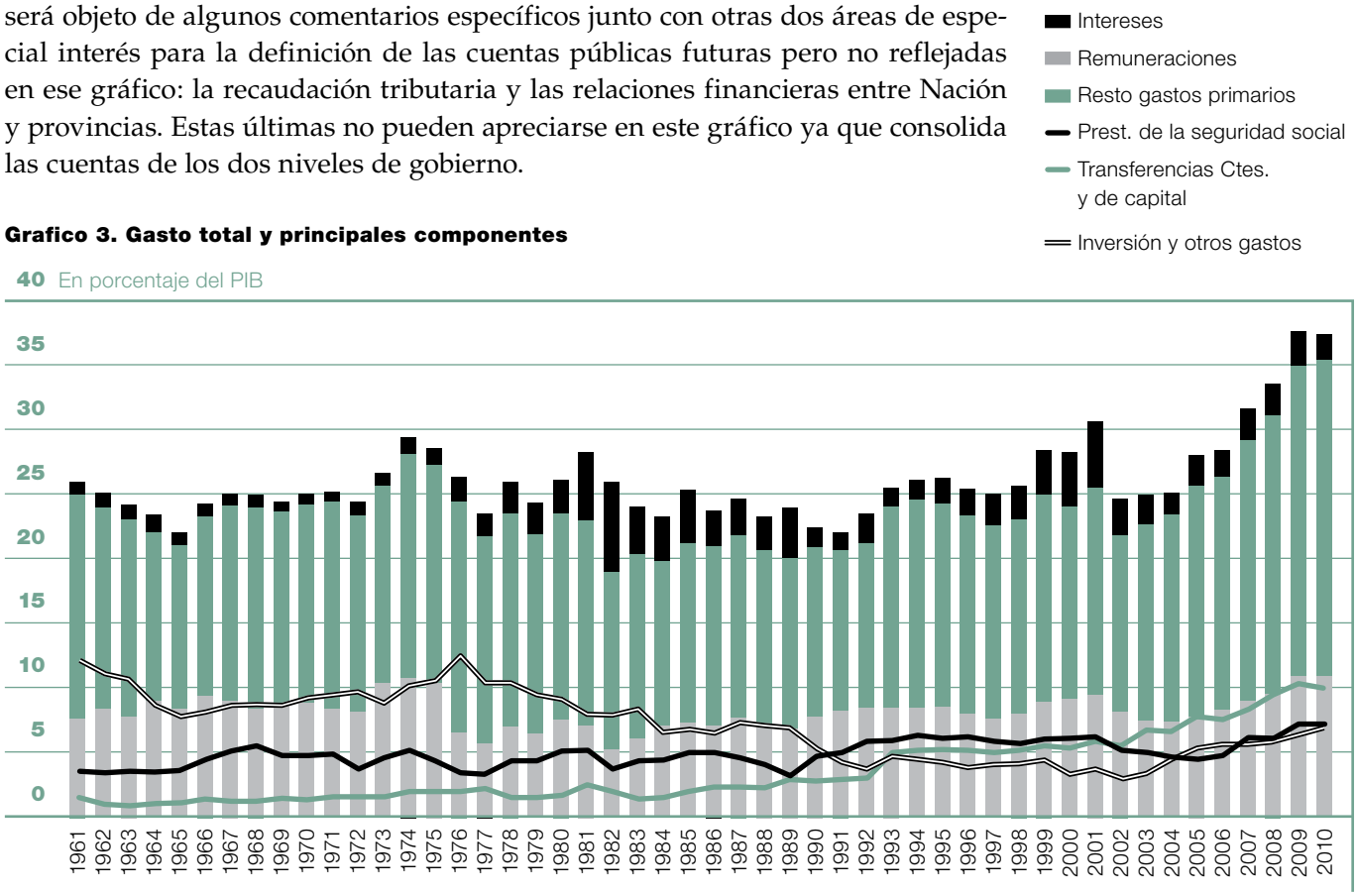
subnacionales. Para éstos, la política de empleo y salarial define su propio espacio fiscal. El comportamiento de este componente, como es de esperar, resulta altamente procíclico y cobra especial importancia la modalidad adoptada por cada gobierno y sector en materia de ajuste por inflación de los salarios. Durante los años noventa, luego de importantes ajustes durante la crisis del tequila, siguió un comportamiento creciente durante la segunda mitad de la década hasta presentar lo que podría caracterizarse como anticíclico cuando se mantuvo el nivel de gasto en personal de algunas provincias más allá de la caída del nivel de actividad, a fines del siglo. En cambio, la pérdida de valor real de las remuneraciones a la salida de la crisis y la recuperación posterior han definido un patrón procíclico tradicional.

En tercer lugar, las transferencias (corrientes y de capital) a familias y sector privado han mostrado un importante incremento desde niveles insignificantes hasta representar un volumen de erogaciones similar al total de pago por remuneraciones. Ello se explica por la introducción de políticas de transferencias a los hogares (Asignación Universal por Hijo, AUH) como parte de las nuevas políticas de protección social y los subsidios a las empresas con el objeto de atenuar el ajuste de precios y tarifas de servicios públicos privatizados.

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

En quinto lugar, uno de los factores que más ha condicionado el resultado primario durante las últimas décadas es el gasto previsional, de suma importancia en la definición del espacio fiscal pasado, presente y futuro. Precisamente, este factor será objeto de algunos comentarios específicos junto con otras dos áreas de especial interés para la definición de las cuentas públicas futuras pero no reflejadas en ese gráfico: la recaudación tributaria y las relaciones financieras entre Nación y provincias. Estas últimas no pueden apreciarse en este gráfico ya que consolida las cuentas de los dos niveles de gobierno.

Grafico 3. Gasto total y principales componentes



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

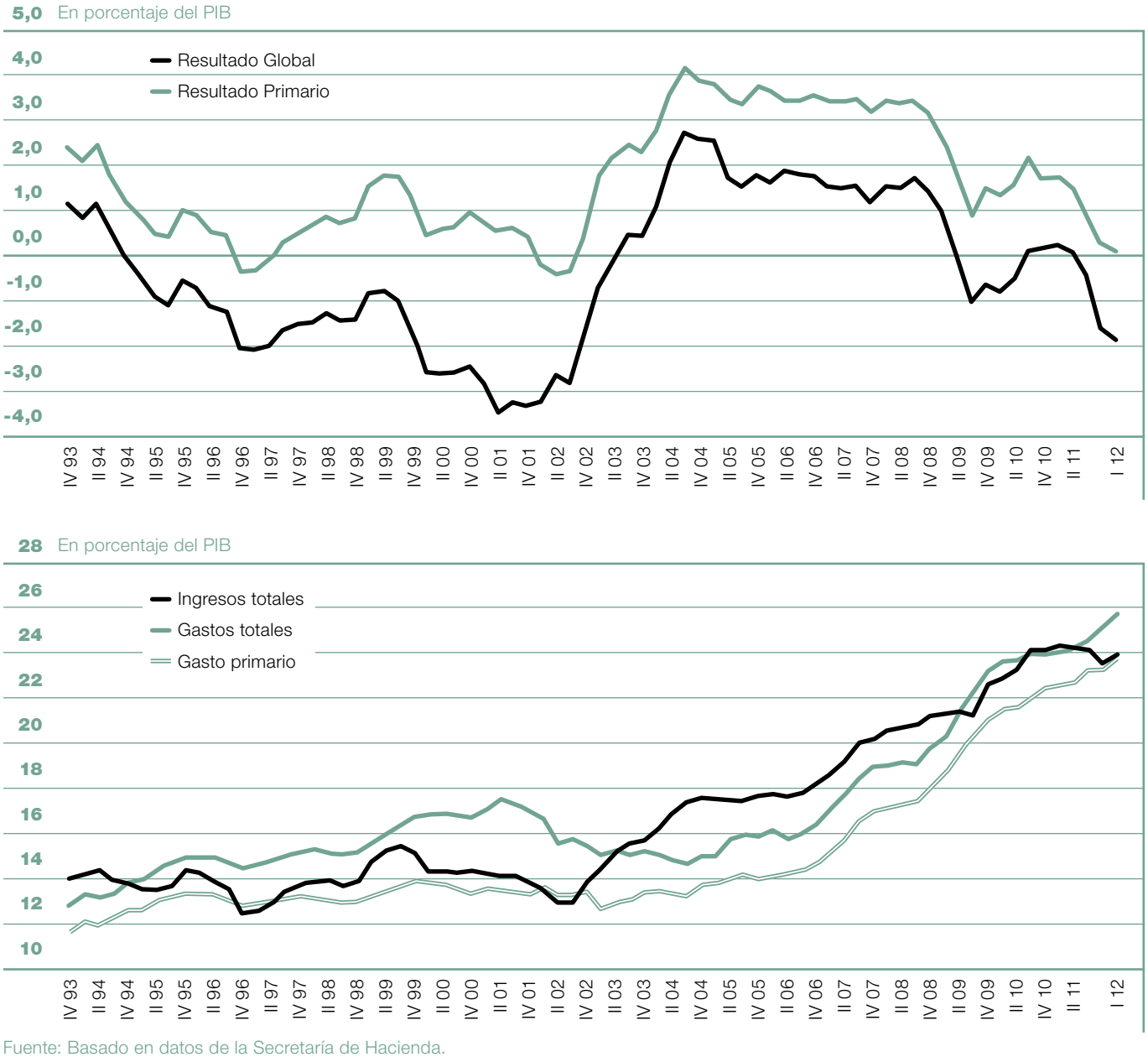
3. Los últimos años

Antes de pasar al análisis de esos factores, conviene revisar las características salientes de la situación fiscal de los últimos años. Para ello resulta conveniente utilizar información de los esquemas Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional denominados *de caja*, que permiten seguir la evolución de corto plazo y obtener datos más recientes. Precisamente, en el *Gráfico 4* se ofrece una serie de agregados fiscales del sector público nacional en promedios móviles de cuatro trimestres, con el objeto de evitar el impacto de factores estacionales.

En la parte superior del gráfico se puede observar la rápida y significativa recuperación del resultado fiscal luego de la crisis de principio de siglo y la lenta pero constante erosión del superávit primario a lo largo de la década, con un impacto menor sobre el resultado financiero, merced al menor peso de los intereses de la deuda.

Grafico 4. Evolución del sector público nacional, base caja. 1993-2012

(promedios móviles de cuatro trimestres)



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, con el objeto de desagregar la volatilidad del espacio fiscal creado en los primeros años que siguieron a la crisis, en la parte inferior del mismo gráfico se presenta la evolución de recursos y erogaciones. Allí se comprueba que en la gestación del espacio fiscal fue tan importante el incremento de recursos como la constancia de las erogaciones. Luego, los incrementos del gasto a un ritmo mayor que los recursos determinó la pérdida del superávit financiero.

En la segunda mitad de la década, el incremento de haberes previsionales y posterior reforma del sistema, el aumento en las transferencias (a provincias, hogares y empresas) y gastos de capital, así como el aumento en las remuneraciones determinaron una trayectoria ascendente de los gastos por sobre la de los recursos, erosionando el superávit previo. En el caso de las remuneraciones, debe tenerse en cuenta que su gasto no está apropiadamente reflejado en ese gráfico por ser mayormente responsabilidad de las provincias. En este caso, la presión de la Ley de Financiamiento Educativo motivó el incremento del pago de gastos en personal por sobre la trayectoria del producto tanto en el propio sector educativo, de manera indirecta, como en el resto del empleo público de las provincias.

Sin duda, muchos son los factores que explican la evolución de las cuentas públicas, y este espacio es apenas suficiente para introducirlos. Aquí se entiende que hay un grupo de aquéllos que revisten especial importancia en la sostenibilidad fiscal de mediano plazo: la situación del sistema previsional; la presión tributaria y las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Son sólo los tres más importantes de una compleja serie de elementos que deben ser tenidos en cuenta. En las próximas secciones se presentarán algunos comentarios para aproximar una idea de cómo esas tres temáticas han condicionado el espacio fiscal para otras reformas.

II. Las reformas previsionales y el espacio fiscal

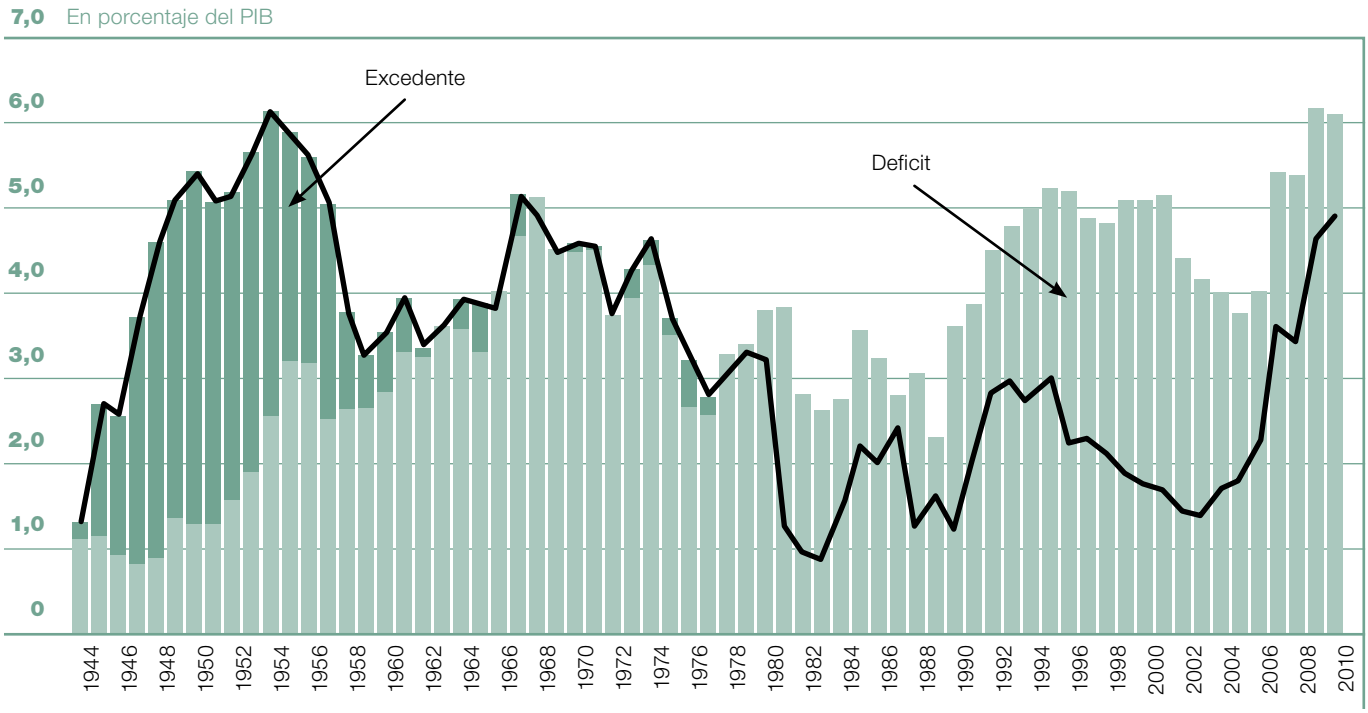
Los problemas del sistema previsional deben ser especialmente considerados para comprender los alcances de la crisis fiscal argentina. Si bien sus desequilibrios se acentuaron durante los años ochenta y noventa, eran importantes desde mediados de los años setenta. El agotamiento del excedente inicial propio de todo sistema que madura y utiliza sus fondos acumulados para financiar otras finalidades del gasto público, derivaron en un temprano desequilibrio al que contribuyeron de manera sustantiva los factores demográficos y macroeconómicos pero, también, mucho más importante para el argumento aquí sustentado, las propias respuestas dadas por la política sectorial[2]. En consecuencia, a lo largo de las últimas tres décadas debió recurrirse a diversos mecanismos de emergencia: incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios; financiamiento de otras fuentes; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o, en última instancia, no cumplimiento de la legislación.

Luego de una profunda crisis, el sistema previsional argentino fue reformado tardía e inconvenientemente en 1994. Aún cuando no se reconoció originalmente, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo se comprometió seriamente la de corto. De esta manera, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas que tenía ya serios problemas de solvencia. Como resultado de ello, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente a 3,3% del PIB en el año 2000.[3]

[2] A medida que caía la tasa de sostenimiento del sistema (entre 1950 y 1961 desde 11,2% a 3,1%) en lugar de modificar los parámetros del sistema para hacerlo más viable financieramente, se decidió hacer más flexibles los requisitos para acceder a los beneficios. Para una presentación más exhaustiva de las causas de la crisis se puede consultar Cetrángolo y Machinea (1993), Feldman J., Golbert L. e Isuani E. (1986) y Schulthess W. (1987).

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

Gráfico 5. El sistema previsional argentino, excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento 1945-2010



Fuente: Elaborado sobre la base de Cetrángolo y Grushka (2008), Secretaría de Hacienda y ANSES.

Luego de varias reformas parciales al sistema, a partir de 2004 se decidió incrementar la cobertura mediante una medida excepcional de permitir el ingreso al sistema a personas que no cumplían los requisitos establecidos por la legislación y, posteriormente, se eliminó el esquema de capitalización para volver al sistema previo de reparto. De esta manera el sistema ha logrado un importante crecimiento de la cobertura en el corto plazo, siendo el sistema con mayor cobertura de la región. No obstante, quedan aún por determinarse aspectos esenciales del sistema en el largo plazo, haciendo difícil una adecuada proyección acerca de la trayectoria de mediano plazo. Los aspectos más importantes por ser definidos se relacionan con la efectiva tasa de reemplazo que se promete y la cobertura que tendrán aquellos trabajadores que no alcancen a cumplir con los requisitos exigidos para acceder a los beneficios, de acuerdo con la legislación vigente.[4]

Adicionalmente, en una visión de largo plazo, el sistema previsional ha pasado de ser una de las explicaciones más importantes del espacio fiscal con que contó el estado argentino hasta mediados de los años sesenta a ser una de las principales causas de la pérdida del mismo. En el gráfico superior se puede observar la evolución de los ingresos y gastos desde la inauguración del sistema nacional de previsión social, en los años cuarenta, y resulta asombrosa la magnitud de los superávits iniciales y los déficits posteriores. Aún cuando no se aprecie en el gráfico, durante los últimos años, el traslado al sector público de los excedentes acumulados en las cuentas de capitalización privadas explican una parte importante del incremento en el espacio fiscal.

[4] Este tema es discutido de manera exhaustiva en Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011) *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, CEPAL-OIT, Buenos Aires..

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

En el contexto altamente favorable que mostró la economía argentina desde el año 2003, se ha logrado alcanzar una presión tributaria muy superior a los niveles históricos del país y que la estructura de dichos ingresos públicos se ha modificado en virtud de la aplicación de importantes cambios en la legislación tributaria.

1. El notable incremento de los ingresos tributarios

En virtud del sistema de gobierno federal que ha adoptado el país según la Constitución Nacional, una apreciación global sobre la evolución de la presión tributaria del país no puede ser efectuada sin tomar en consideración a los ingresos tributarios obtenidos por los niveles subnacionales de gobierno, especialmente a nivel provincial[5]. Así, la carga tributaria total[6] a lo largo del período 1991-2011 *(Gráfico 6)* muestra un incremento sustancial cercano al 90%, pasando de un 18,5% del PIB en 1991 al nivel récord de casi 35 puntos logrados en el año 2011. Esto ha determinado que la Argentina sea actualmente uno de los países latinoamericanos de mayor presión junto con Brasil, superando holgadamente el promedio de los países de América Latina (18,9% en 2010), y ubicándose a un mismo nivel respecto del promedio registrado por los países desarrollados que integran la OECD (34,3% en 2010).[7]

Sin embargo, en esta notable evolución pueden distinguirse dos etapas claramente diferentes. La primera de ellas va desde 1991 hasta fines del año 2002 donde la presión tributaria promedió un valor de 20,9% y, si bien el nivel de recursos no varió significativamente, se produjeron importantes cambios en la estructura tributaria. Entre las medidas aplicadas durante los primeros años de la década de los noventa se destacan la ampliación de la base del IVA y el aumento de la alícuota general del gravamen; la eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; la modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector; y la eliminación de impuestos menores. Esto derivó en un proceso de concentración de la recaudación en los tres principales instrumentos del sistema tributario argentino (IVA, Ganancias y los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social) los cuales representaban en 1993 más del 75% del total de los recursos tributarios (donde el IVA constituía el 40%).

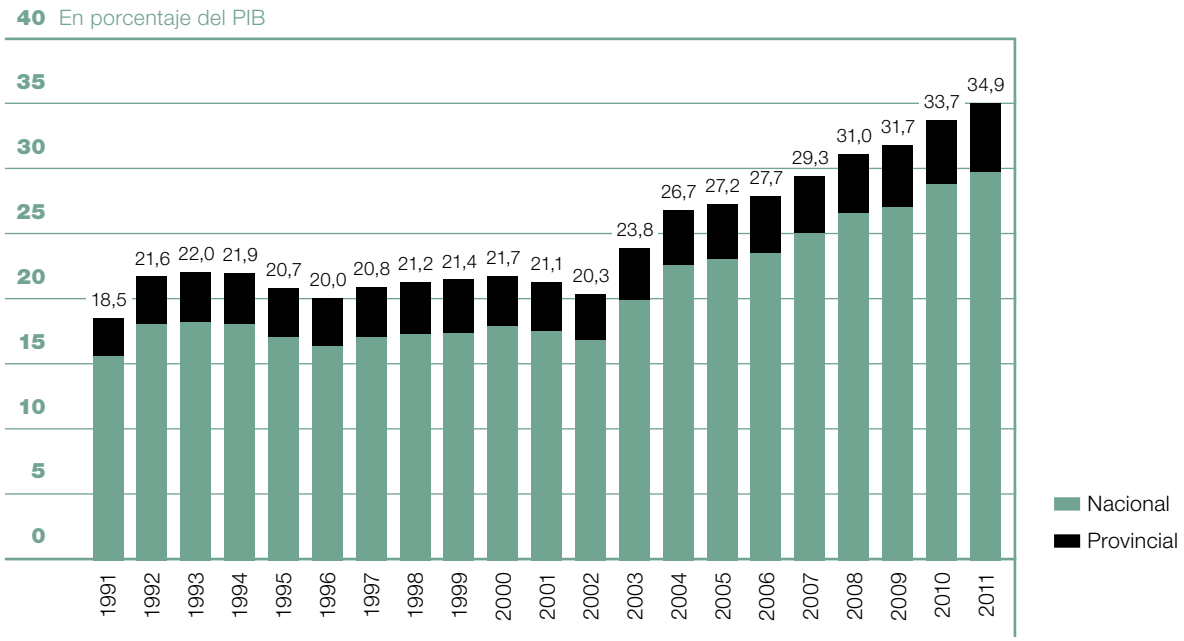
La segunda etapa se inicia con una fuerte expansión de la carga tributaria a partir del año 2003 que año tras año fue incrementándose, sobre todo a partir de 2007, y que ha resultado en un nivel promedio de 29,6% entre 2003 y 2011. Una parte sus-

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

[6] Los datos referidos a la presión tributaria global incluyen los aportes y contribuciones a la seguridad social.

[7] Gómez Sabaini J.C. y Morán D. (2012); *Informalidad y tributación en América Latina. Explorando los nexos para mejorar la equidad*, CEPAL (próximo a publicarse).

Gráfico 6. Recaudación tributaria bruta (*) - Años 1991-2011 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP.

(*) Incluye los ingresos por contribuciones a la seguridad social. No incluye deducciones por reintegros de impuestos.

tancial de este incremento se debe a la introducción de los Derechos de Exportación que, en un contexto internacional muy favorable, generaron recursos tributarios cada vez mayores. Otros factores adicionales que explican el aumento de la presión tributaria son el fuerte crecimiento de la recaudación del IVA merced del sostenido crecimiento del nivel de actividad económica, la generalización y aumento de la tasa del impuesto a los débitos y créditos bancarios, y el fuerte incremento recaudatorio del Impuesto a las Ganancias de personas jurídicas, en torno a los 2 puntos del PIB, en parte por la negativa del Gobierno de aplicar normas en materia de ajuste de balances por efecto de la inflación y por los mayores impuestos pagados por las empresas petroleras en razón del aumento del precio del petróleo, así como el fuerte incremento en los ingresos de la seguridad social desde el año 2008.

En definitiva, se observa que el incremento de la presión tributaria estuvo sustentado en gran parte en impactos o efectos de una sola vez sobre impuestos permanentes (IVA y Ganancias de sociedades), o bien en aumentos experimentados por la aplicación de gravámenes transitorios (Derechos de Exportación y débitos y créditos bancarios), lo cual pone en evidencia la alta volatilidad del sistema tributario ante cambios en las circunstancias macroeconómicas.

2. La evolución del sistema tributario y sus principales componentes

Dado que gran parte del mencionado crecimiento de la presión tributaria se explica por el cambio en la composición del sistema tributario, surge como necesario identificar cuáles han sido las principales tendencias en materia de estructura tributaria durante los últimos años (el *Cuadro 1* permite obtener una visión cuantitativa de las mismas).

- *Fortalecimiento del Impuesto a las Ganancias en la última década, alcanzando en la actualidad el 20% de la recaudación tributaria nacional (6,0% del PIB) y donde históricamente prevalece el aporte de las sociedades por sobre el de las personas físicas.* Como es una característica común en América Latina y en fuerte contraste con lo observado en los países desarrollados, en el sistema tributario argentino se destaca la poca significación de los ingresos del impuesto a la renta personal que escasamente aportan cerca del 30% del total recaudado por el gravamen. Entre los principales determinantes de dicho resultado sobresalen *i)* el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) gravados a través de mecanismos de retención en la fuente de manera directa y los ingresos del capital (rentas no ganadas) mayormente exentos de la base gravable del tributo, y *ii)* el bajo nivel de cumplimiento, ya sea por la mayor evasión del mismo respecto de otros gravámenes o por las posibilidades de eludir la obligación tributaria gracias a la amplitud de los ingresos no gravados.

- *Renovada importancia de las cargas sobre la nómina salarial destinadas al financiamiento de la seguridad social.* Luego de la merma sufrida durante la vigencia del régimen de capitalización (entre 1994 y 2008), estos recursos se han recuperado fuertemente en los años recientes merced de la moratoria previsional, la recomposición de contribuciones personales, la reforma que eliminó el sistema de capitalización individual, otros cambios de menor envergadura y el incremento del empleo formal. Como resultado de ello, estos recursos han pasado a ser el componente más dinámico de los últimos años y el segundo en importancia dentro de la estructura tributaria con casi el 25% de los ingresos tributarios del año 2011 (7,4% del PIB).

Cuadro 1. Estructura de la recaudación tributaria bruta (*) - Años 1991-2011

En porcentajes del PIB

Tipo de impuestos	1991	1996	2001	2006	2011
Renta y ganancias de capital	1,3	2,6	4,0	5,3	6,0
Propiedad	1,3	0,3	1,4	2,1	2,3
Impuesto al Valor Agregado	3,8	6,9	5,7	7,2	8,4
Impuestos selectivos	2,8	1,7	2,1	1,8	1,7
Comercio internacional	1,0	0,9	0,6	3,1	3,8
Otros impuestos	0,7	0,0	0,1	0,2	0,2
Seguridad Social	4,7	4,0	3,2	3,8	7,4
Recaudación Nacional Bruta	**15,6**	**16,4**	**17,5**	**23,6**	**29,9**

En porcentajes del total

Tipo de impuestos	1991	1996	2001	2006	2011
Renta y ganancias de capital	8,0	15,6	22,8	22,5	20,0
Propiedad	8,2	1,7	8,2	9,1	7,8
Impuesto al Valor Agregado	24,0	42,1	32,6	30,5	28,0
Impuestos selectivos	17,8	10,2	11,9	7,6	5,6
Comercio internacional	6,6	5,2	3,7	13,0	12,6
Otros impuestos	4,6	0,1	0,7	0,9	0,7
Seguridad Social	29,8	24,1	18,5	16,0	24,9
Recaudación Nacional Bruta	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP.

(*) Incluye los ingresos por contribuciones a la seguridad social. No incluye deducciones por reintegros de impuestos.

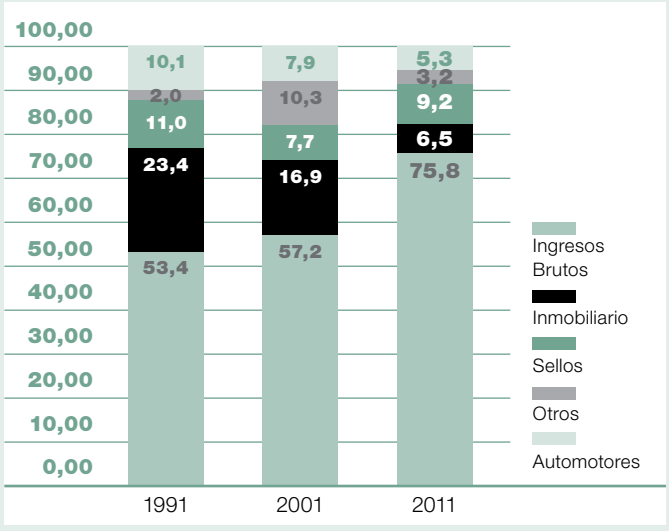
Los recursos tributarios de las provincias

En el último decenio, la recaudación tributaria a nivel provincial también aumentó en términos del PIB pero lo hizo en menor proporción que la recaudación nacional, por lo que su participación en el total disminuyó paulatinamente desde un máximo de 18,4% en 1998 a un nivel menor al 14,4% en 2011.

Cuando se analiza la composición de dichos recursos se observa que el incremento recaudatorio, sobre todo a partir de 2003, está explicado principalmente por el fuerte crecimiento de los ingresos provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que alcanzaron los 3,8 puntos del PIB en 2011, mientras que el resto de los tributos no muestra variaciones significativas y el impuesto sobre la propiedad inmueble disminuyó sustancialmente su recaudación desde un 0,7% del PIB en 1991 a un 0,3% en 2011, lo cual le ha costado resignar el histórico segundo escalafón entre los impuestos provinciales, siendo superado en relevancia por el Impuesto de Sellos durante los años 2010 y 2011.

Como se desprende del gráfico anterior, las tendencias contrapuestas de los principales tributos provinciales han conducido a la configuración de una estructura tributaria (para el acumulado de las provincias argentinas) con un creciente sesgo a favor del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (75,8% del total) y en detrimento de los impuestos a la propiedad, los que representaron el 11,8% sumando el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Automotores.

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



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

Adicionalmente, se destaca que la recaudación tributaria a nivel provincial se encuentra muy concentrada en unas pocas provincias: según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el año 2010, más del 77% del total de impuestos provinciales se recauda en cuatro provincias, correspondiendo el 38,4% a Buenos Aires, el 23,8% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y algo más del 7% cada una a Córdoba y a Santa Fe.

> *Escaso peso de la imposición sobre los patrimonios a nivel nacional.* Al igual que en la mayoría de los países de la región los impuestos a los patrimonios a nivel nacional no han tenido una importancia sustancial y se mantuvieron a lo largo de la historia en niveles inferiores al 1% del PIB. Sólo a partir de la implementación en 2001 del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, la recaudación total de los impuestos patrimoniales aumentó hasta llegar en 2011 a un 2,3% del PIB, de los cuales 1,9% proviene de este último gravamen, siguiéndole en importancia el impuesto sobre los bienes personales con un 0,3% del PIB.

> *Sostenido crecimiento de la tributación sobre los consumos.* En línea con las premisas del Consenso de Washington y con la tendencia regional, los impuestos selectivos fueron limitándose para gravar solamente el consumo de ciertos bienes y servicios que muestran una baja elasticidad precio como tabaco, bebidas alcohólicas y gaseosas, combustibles, energía eléctrica y telecomunicaciones (representan sólo el 5,6% de la carga tributaria nacional). En contraposición, el IVA, que en el país fue establecido en el año 1975, experimentó un salto estructural en su importancia recaudatoria a partir de 1992, pasando a representar un 6,4% del PIB ese mismo año, menguando durante los años de crisis (2001-2002) y recuperándose al ritmo del crecimiento sostenido de la economía hasta alcanzar un 8,4% del PIB en el año 2011, lo cual equivale a más del 80% de la tributación total sobre los consumos. La tendencia en el diseño de este tributo ha sido dominada por sucesivas reformas tendientes a la generalización en su base y aumento de su alícuota general, lo cual ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes tributos, a pesar de la pérdida de importancia relativa del IVA en la última década ante el avance de los impuestos sobre el comercio exterior y los recursos tributarios de la seguridad social. En el análisis de la imposición sobre los consumos no puede dejar de mencionarse el peso que también tiene el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que aplican los gobiernos provinciales *(ver recuadro).* Tomando en cuenta la recaudación de este impuesto a las ventas *en cascada,* se tiene que la tributación a los consumos en el país (sumando también a los impuestos selectivos) se eleva actualmente a un valor aproximado de 13,8 puntos porcentuales del producto, siendo igual a 13,4% en 2010 mientras el promedio calculado para América Latina fue de 8,6% del PIB y de 11,5% para los países de la OECD.

> *Resurgimiento de los impuestos sobre el comercio internacional por la re-introducción de los Derechos de Exportación a partir del año 2002.* Como parte del proceso de liberalización comercial y financiera a nivel mundial, durante las últimas décadas los ingresos tributarios provenientes de impuestos sobre el comercio internacional fueron perdiendo peso relativo en la mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos. Sin embargo, la Argentina se desprendió de esta tendencia luego de la crisis económica de 2001 con la puesta en vigencia (luego de una década de haberse eliminado) de los Derechos de Exportación, cuya recaudación comenzó a aumentar a partir de 2002 como efecto directo de la devaluación monetaria. Pero además esto fue reforzado por los aumentos en las alícuotas a partir de 2004 (las últimas realizadas entre fines de 2007 y principios de 2008 sobre los principales cereales y semillas) que surgieron como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas. Habiendo alcanzado un máximo en 2008 con 3,5% del PIB, estos recursos aportaron el último año una recaudación de 2,9% del PIB y llegaron a representar casi el 10% del total ingresado a nivel nacional, promediando desde 2003 en adelante unos 2,7% del PIB por año.

3. Gastos tributarios y evasión impositiva en el sistema tributario argentino

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

En primer lugar sobresale la influencia de los gastos tributarios, los cuales ponen en evidencia la falta de transparencia en el otorgamiento de las medidas promocionales en materia tributaria. No sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados consistentes en la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos utilizados y la inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias utilizadas, han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción. Por otra parte estos sistemas no sólo han tenido un papel negativo en el impacto distributivo al haber favorecido a factores económicos de rentas altas, sino que además la merma recaudatoria que han causado fue compensada, en muchos casos, a través de impuestos regresivos que afectaron a los sectores de menores ingresos.

Según las estimaciones oficiales[8], el nivel de gastos tributarios se ha mantenido en torno a un valor de 2% del PIB entre 2004 y 2009 (último dato disponible). No obstante, debe reconocerse que, aún con la dificultad que implica la comparación entre países debido a la falta de consenso metodológico, el nivel actual de gastos tributarios en la Argentina es uno de los más bajos de América Latina, tanto en porcentajes del PIB como respecto al monto total de ingresos tributarios.[9]

[8] Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

[9] Gómez Sabaini J.C. y Jiménez J.P. (2011); *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina.*

En sintonía con la tendencia regional, estos tratamientos especiales se encuentran concentrados en el IVA (50% del total) y en el Impuesto a las Ganancias (25% del total). Precisamente, los gastos tributarios registrados en este último gravamen son los que más perjudican la equidad del sistema tributario ya que generalmente favorecen a sectores de la sociedad que se ubican en los deciles superiores de ingreso. Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía, del total de los gastos tributarios en el Impuesto a las Ganancias –los cuales representan 0,5% del PIB– prácticamente el 40% está compuesto por las exenciones en intereses de los títulos públicos, mientras que el resto es explicado por las exenciones a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, y las aplicadas a los intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables.

En segundo lugar, la evasión tributaria constituye un problema recurrente para la política y la administración tributaria en el país, en donde se debe reconocer el logro de significativos avances durante las últimas dos décadas pero donde también se advierten serias falencias quedando mucho por mejorar. La evasión es un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado y, en general, para la justicia en la que se debiera basar el sistema tributario dado que un alto nivel de incumplimiento atenta contra la incidencia real de los impuestos sobre los contribuyentes. Asimismo la evasión, al disminuir la cantidad de recursos fiscales recaudados por el Estado, reduce el espacio fiscal disponible, por lo que el Estado contará con menores recursos para cumplir sus habituales funciones por el lado de la política fiscal: estabilización, provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso.

Para evaluar adecuadamente la efectividad de la administración tributaria en cuanto al nivel de cumplimiento tributario de los contribuyentes resulta indispensable la realización de estimaciones oficiales de manera periódica, algo que la Dirección de Estudios de la AFIP[10] llevó a cabo sólo hasta el año 2007 para el IVA. Así se pudo comprobar que la tasa de evasión en ese tributo se redujo desde un valor de 34,8% en 2002 hasta un 19,8% en 2007, acompañando el incremento de la base gravada por el impuesto y derivando en el cuantioso monto de recursos tributarios que ha venido aportando durante los últimos años.

[10] AFIP (2008); *Estimación del Incumplimiento en el IVA - Año 2007.*

Sin embargo, también es sabido que gran parte de los esfuerzos de la administración tributaria han estado enfocados en el IVA en detrimento del resto de los tributos, lo cual es comprensible desde la óptica de maximización de recursos fiscales pero no contribuye hacia una mejora en la equidad distributiva. En consecuencia, a pesar de la inexistencia de estimaciones sobre la evasión global en el sistema tributario argentino, existen evidencias para suponer que el nivel de incumplimiento de las obligaciones tributarias en el país es considerablemente mayor, sobre todo en cuanto a la imposición directa. Al respecto, sobre la base de información proveniente de Cuentas Nacionales y en uno de los escasos y más recientes estudios cuantitativos, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009) estimaron que la tasa de evasión en el Impuesto a las Ganancias alcanzó el 49,7% de la recaudación potencial o teórica en el año 2005.

4. Los instrumentos tributarios heterodoxos y el impacto redistributivo de los impuestos

A lo largo de la historia argentina la debilidad estructural de los impuestos tradicionales a la hora de recaudar los recursos fiscales que aseguren la necesaria solvencia del sector público han derivado en una recurrente búsqueda de recursos a través de fuentes diferentes a las utilizadas tradicionalmente en los países desarrollados. Estos recursos aportan una proporción importante de la recaudación y surgen, en gran medida, como mecanismos superadores de las debilidades estructurales del Estado argentino expresadas tanto en los aspectos políticos como en los administrativos. Por otra parte cabe señalarse también las limitaciones existentes –sobre todo en relación a la recaudación del impuesto a las ganancias– a causa de los niveles de informalidad y evasión, así como también a causa de la desigual distribución del ingreso.

En relación con esto y como ya fuera enfatizado, el crecimiento de la presión tributaria posterior a la salida del Plan de Convertibilidad coincidió con un cambio en la composición del sistema tributario, donde el mismo pasó a tener una elevada proporción de tributos que podrían ser considerados como heterodoxos, extraordinarios o de emergencia y que, por estar relacionados con los impuestos a la renta y el patrimonio, suelen ser también denominados como impuestos directos. Sin embargo, estos cambios poseen diversas limitaciones en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo y causan importantes efectos sobre la eficiencia y el impacto distributivo final del sistema tributario argentino.

En la actualidad, los tributos heterodoxos que responden a estas características son los Derechos de Exportación (también denominados retenciones), el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Entre los tres recaudan casi 5 puntos porcentuales del PIB *(Cuadro 2),* representando aproximadamente entre un 15% y un 20% del total de los recursos nacionales durante los últimos cinco años. Vale decir que el uso de estas modalidades de tributación, además, es compartido por varios países de América Latina.

En primer lugar, la aplicación de Derechos de Exportación, la cual aporta actualmente ingresos tributarios por un monto cercano al 3% del PIB, cumple un rol redistributivo importante al evitar que aumenten los precios domésticos y, al mismo tiempo, gravar a sectores de la población que se encuentran en los deciles superiores de ingreso. Sin embargo, la aplicación de estos gravámenes –además de las consideraciones que pueden hacerse en cuanto a sus efectos en la dinámica de la producción– y el significativo aumento que provocan en la recaudación evitan tener que tomar decisiones de fondo para los problemas del sistema tributario argentino, tal como lo es la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y la reducción de los gastos tributarios.

En segundo lugar, el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente fue aplicado en la Argentina por primera vez en el año 1983, una segunda vez en 1988 y reintroducido una vez más en la estructura tributaria en el año 2001 para hacer frente a la crisis fiscal que enfrentaba el país. La recaudación generada por la aplicación del mismo representa actualmente una porción importante de los ingresos tributarios totales, alcanzando en 2011 un nivel de prácticamente 2 puntos del PIB y un 6,6% del total recaudado a nivel nacional. Respecto de este instrumento de política tributaria se han destacado ciertas ventajas como las facilidades administrativas y sus bajos costos de recolección, no obstante suele recomendarse su utilización de forma exclusivamente temporal ya que son varias las objeciones en torno a su uso, especialmente en relación a los efectos negativos que el mismo tiene sobre la asignación de recursos, el grado de bancarización y modernización de la economía, y los incentivos a la evasión que genera. Además, se cree que este tributo impacta regresivamente en la distribución del ingreso ya que las empresas lo suelen internalizar como un costo más y, en consecuencia, es trasladado en su totalidad a los precios.

Por último, y con el antecedente del Impuesto a los Activos durante la década del noventa, desde 1999 se aplica en el país el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP) como un tributo mínimo sobre el valor de los bienes de las empresas, el cual interactúa con el Impuesto a las Ganancias de Sociedades (y también con el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente desde 2001) a través de un complejo esquema de pagos a cuenta. En este caso, cabe remarcar que si bien

Cuadro 2. Recaudación de impuestos extraordinarios o heterodoxos – Años 1991-2011
(en % del PIB y del total de recursos tributarios nacionales)

					En porcentajes del PBI
	1991	**1996**	**2001**	**2006**	**2011**
Derechos de exportación	0,31	0,01	0,02	2,25	2,94
Créditos y débitos en Cuenta Corriente	0,99	-	1,09	1,79	1,96
Activos / Ganancia mínima presunta (*)	0,59	0,03	0,20	0,17	0,07
Total	**1,89**	**0,04**	**1,32**	**4,20**	**4,98**
					En porcentajes del total de recaudación bruta de impuestos nacionales
	1991	**1996**	**2001**	**2006**	**2011**
Derechos de exportación	2,0	0,1	0,1	9,5	9,8
Créditos y débitos en Cuenta Corriente	6,3	-	6,2	7,6	6,6
Activos / Ganancia mínima presunta (*)	3,8	0,2	1,2	0,7	0,2
Total	**12,1**	**0,2**	**7,5**	**17,8**	**16,7**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, MEyFP.

(*) Impuesto a los Activos hasta 1998, reemplazado por Ganancia Mínima Presunta desde 1999.

su razón de ser está más relacionada con los objetivos de control y fiscalización de los contribuyentes por sobre los fines meramente recaudatorios, se ha observado que los ingresos obtenidos a partir de la aplicación de este tributo han venido reduciéndose durante los últimos años hasta alcanzar valores poco significativos (0,07% del PIB en 2011). Es probable que esto se deba a una mayor declaración de ingresos que quedan alcanzados por el Impuesto a las Ganancias y son tomados a cuenta del IGMP como resultado conjunto de la ausencia de ajustes por inflación de los balances, por una parte, y por la disminución gradual del valor de los activos empresariales (base gravable del tributo), por la otra.

En suma, la aplicación de estos tributos, lejos de implicar un cambio estructural significativo en el sistema tributario, ha buscado de alguna forma compensar la debilidad del mismo reflejada en las dificultades recaudatorias de los tributos tradicionales, por lo que con su aplicación se termina evitando una solución de fondo a las deficiencias y limitaciones del sistema tributario, la cuales se ven finalmente reflejadas en la incidencia distributiva de la estructura tributaria.

Al respecto, en uno de los estudios más recientes sobre el *impacto redistributivo de los impuestos*, Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) arriban a que el sistema tributario actual es ligeramente progresivo y cercano a la proporcionalidad[11]. Sin embargo, esto no resulta alentador desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo evolucionado cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos deberían afrontar una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos.

[11] Gómez Sabaini J. y Rossignolo D. (2009); *Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso,* en Keifman S.; *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina,* Oficina de la OIT, Buenos Aires.

Sobre la base de información contenida en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2006, se ha podido comprobar que la acción de los impuestos vigentes mejora levemente la distribución del ingreso debido a la reducción en el coeficiente de Gini de 0,5133 a 0,4941. Los tributos a las Ganancias, Bienes Personales y Derechos de Exportación, entre otros, tienen un efecto redistributivo progresivo, mientras que por otra parte el IVA, el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (provincial), los aportes y contribuciones a la Seguridad Social y los Impuestos Internos, entre otros, son los elementos regresivos del sistema.

No obstante, se advierten serias debilidades que deben ser atendidas en algún momento futuro. Una de ellas tiene que ver con la escasa participación de los impuestos patrimoniales, sobre todo en relación a la disminución de la recaudación en términos del PIB del impuesto inmobiliario provincial. Asimismo, el nivel recaudado por el Impuesto a las Ganancias de personas físicas –el elemento más progresivo del sistema tributario–, resulta muy acotado (1,9% del PIB en 2011, un tercio de la recaudación global de los tributos sobre ingresos) y recae en mayor proporción sobre los asalariados dadas las exenciones otorgadas sobre las rentas financieras y de capital. En consecuencia, la imposición a la renta se concentra mayormente en el gravamen que recae sobre las sociedades, el cual tiene un menor efecto progresivo en la equidad distributiva al ser trasladado en parte a los costos y precios e incidir, por lo tanto, sobre el ingreso disponible de los consumidores.

Por último, debe considerarse que los Derechos de Exportación, dado que se supone que recaen sobre los ingresos de patrones y cuentapropistas del sector agropecuario, constituyen un elemento fundamental que otorga progresividad al sistema (donde el quintil de ingresos más elevados soportaría el 82% del total de la carga del impues-

to) y que cumple un papel preponderante al compensar una parte importante del fuerte efecto regresivo de la imposición indirecta. Sin embargo, esto puede contarse entre las debilidades del sistema puesto que este tipo de tributos suele tener una mayor volatilidad implícita y su recaudación depende de factores que muchas veces escapan del ámbito de control de la política tributaria. Por lo tanto, la dependencia de una parte significativa de la recaudación del sistema tributario en este tipo de tributos puede introducir un componente de incertidumbre sobre el efecto final de la tributación sobre la distribución del ingreso de la población.

IV. Relaciones financieras entre Nación y provincias

En la sección anterior se ha visto que la Nación es la encargada de recaudar la mayor proporción de recursos tributarios. Simultáneamente, durante el último medio siglo, la Argentina ha encarado un profundo proceso de descentralización que ha delegado una parte sustantiva de las políticas públicas en manos de los gobiernos provinciales y municipales, precisamente, aquellas con un mayor componente de gasto salarial. Al tratarse de un país con una gran disparidad regional de capacidades tanto económicas como de gestión de políticas, la descentralización motivada por urgencias fiscales sin la previa introducción de necesarios mecanismos de compensación y coordinación muy posiblemente haya agravado los problemas de equidad preexistentes.

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

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

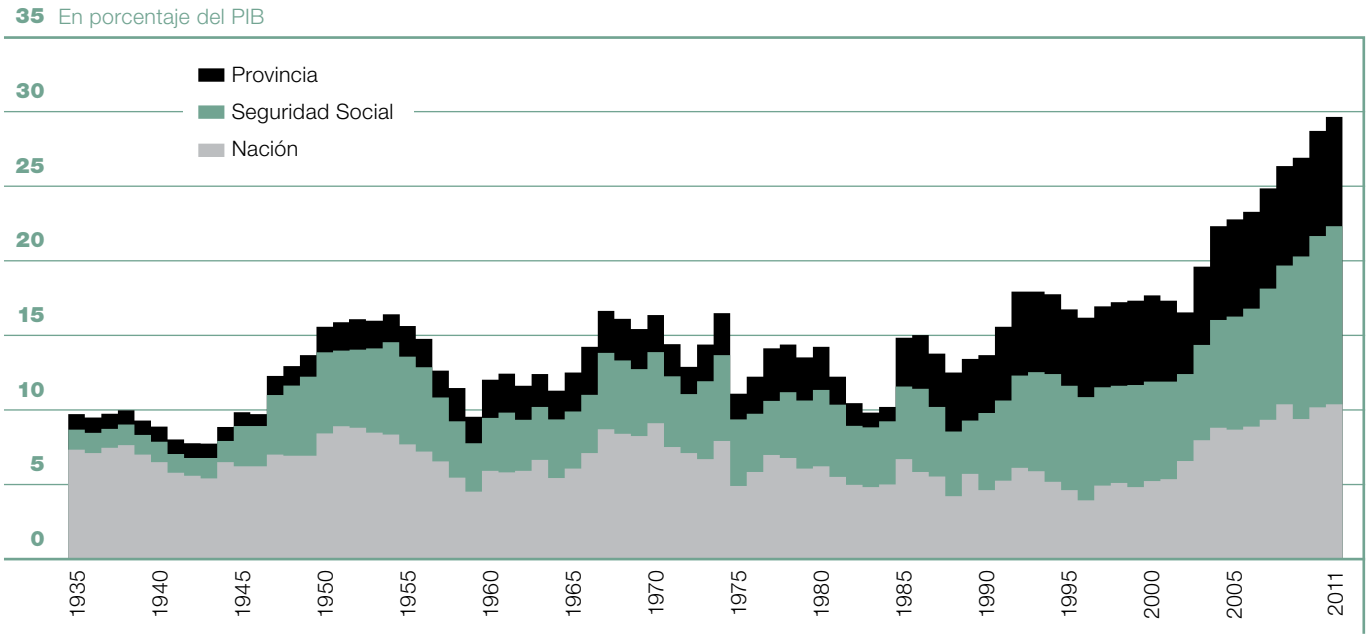
En algunos períodos, el mayor poder de negociación del gobierno nacional frente a las provincias o la gravedad de la situación macroeconómica le permitió a aquel negociar reducciones en las transferencias automáticas de los recursos establecidos por leyes de coparticipación, mediante la preasignación de fondos a destinos a cargo de la Nación (en especial sistema previsional). Para ilustrar la puja alrede-

dor de los recursos tributarios recaudados por la Nación a lo largo del tiempo, el *Gráfico 7* reproduce la evolución de los recursos discriminando su destino hacia la Nación, provincias o sistema de seguridad social. Se comprueba el crecimiento de largo plazo en el financiamiento de gobiernos provinciales y seguridad social. Más allá de estas experiencias, parece importante señalar la necesidad de redefinición de estos esquemas a la luz de las nuevas funciones a cargo de cada nivel de gobierno.

Más allá de estos aspectos, es ciertamente importante señalar que el resultado es un sistema transitorio, desprolijo, con incentivos difusos que alcanza a mejorar la distribución regional de recursos sin llegar a niveles aceptables, lo que obedece, ciertamente, a problemas de desarrollo productivo de las regiones que son difícilmente abordables por sistemas de transferencias financieras y dejan un amplio margen tanto para las políticas de desarrollo productivo –siempre que quede espacio para ello (Gatto, 2007)– como para programas asistenciales financiados desde el gobierno central.

La Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales que se han mantenido relativamente estables durante décadas, mostrando una elevada concentración geográfica de las principales actividades productivas. No obstante, la dinámica productiva y la política y gestión pública provinciales han introducido nuevos elementos de diferenciación a nivel intra-jurisdicción, que refuerzan las desigualdades entre provincias y amplían las brechas al interior de cada una de ellas. Este fenómeno ha ido sucediendo en el marco de un cambiante contexto político, institucional, normativo y macroeconómico, donde sobresalen algunos elementos que califican una situación territorial que no ha alcanzado una conformación estable y de relativamente joven organización institucional. Más del 35% de su población (13 millones de personas) se concentra en dos ámbitos físicos de muy reducidas dimensiones (CABA y Gran Buenos Aires) y dos jurisdicciones (CABA y Prov. de Buenos Aires) aportan más del 55% del PIB, absorben gran parte de la inversión privada, de los servicios bancarios y financieros, del manejo del comercio exterior, de las actividades de servicios técnicos y profesionales complejos.

Gráfico 7. Distribución de la recaudación tributaria nacional (1935-2011) (en porcentajes del PIB)



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

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

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

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

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

V. Reflexiones finales

Esta nota ha mostrado que el resultado fiscal alcanzado por el sector público argentino durante la última década es la consolidación de un sendero de largo plazo que se inició hace treinta años. No obstante, la situación actual de equilibrio primario en las cuentas públicas no puede ser calificada como sostenible en el mediano plazo ya que persisten problemas estructurales que deben ser atendidos.

En primer lugar, parece hoy claro que la persistencia de cierto nivel de desempleo y la elevada informalidad laboral determinan la insuficiencia de las políticas sociales de base contributiva y, más que nunca, el cierre de las brechas sociales y el aseguramiento de igualdad de derechos demandan una reformulación de las políticas de protección social. La introducción del programa de AUH es un cambio significativo en esa dirección. En relación con la cobertura de la población adulta mayor, se deberá persistir en los esfuerzos para asegurar cobertura universal, asegurando un sistema sostenible financieramente y equitativo. Se trata de un sector que ha determinado más que otros el sendero fiscal pasado. No obstante, y aún cuando no fue tema de esta nota, la protección social requiere cambios importantes en el ámbito de la salud (para reducir la fragmentación de los sistemas y la igualación de los derechos de atención para toda la población) y programas de transferencias a los hogares. Sin duda, la redefinición del papel del gobierno nacional en los sectores sociales y la consolidación de los programas de transferencias de ingresos condicionados ayudará a cubrir las brechas requeridas para igualar derechos ciudadanos.

En segundo lugar, luego de reformas en las políticas y administración tributaria que se sucedieron durante las últimas décadas, finalmente, la Argentina logró una carga tributaria que superó la barrera de los 30 puntos porcentuales del PIB en el año 2008, ubicándose actualmente en el segundo lugar de la región, detrás de Brasil, con una carga total cercana a 35% del PIB. Se vio que queda aún un margen importante para mejorar la equidad y eficiencia de la tributación, en especial con la eliminación de tratamientos diferenciales sin mucha justificación y la adecuación de instrumentos tributarios de emergencia.

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