



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

**Estudio de la Relación Existente entre la Presión Fiscal
Tributaria y las Empresas Industriales de la República
Argentina**

D. Marcelino Jorge Abdala

2017



UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Estudio de la relación existente entre la presión fiscal
tributaria y las empresas industriales de la República
Argentina

Dⁿ. Marcelino Jorge Abdala

2017

Esta tesis doctoral está sometida a procesos de protección o transferencia de tecnología o de conocimiento, por lo que los siguientes contenidos están inhibidos en la publicación en los repositorios institucionales.

Autorizado por la Comisión General de Doctorado de la Universidad de Murcia con fecha

ÍNDICE

Agradecimientos	9	
Introducción	10	
CAPÍTULO I. ESTRATEGIA METODOLÓGICA		
I.1	Definición del problema	13
I.2	Justificación del tema	15
I.3	Hipótesis	17
	I.3.1 Hipótesis específicas	18
I.4	Objetivos de la investigación	18
I.5	Metodología de trabajo	19
I.6	Fuentes	22
I.7	Variables de trabajo	22
I.8	Formulación de las preguntas de investigación	23
I.9	Alcance de la investigación	24
CAPÍTULO II. ESTADO DEL ARTE. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL		
II.1	Consideraciones generales	25
	II.1.1 Concepto de sistema fiscal tributario	28
	II.1.2 Concepto de presión fiscal	31
	II.1.3 Presión fiscal legal y presión fiscal efectiva	32
	II.1.4 Concepto de esfuerzo fiscal	32
II.2	Principios del sistema tributario argentino	32
II.3	Evolución del sistema impositivo argentino	43
	II.3.1 El sistema tributario colonial	43
	II.3.2 Periodo 1810 ~ 1852: De la Revolución de Mayo a la Constitución Nacional	44
	II.3.3 Periodo 1853 ~ 1890: La formación del Estado en la Argentina	46

II.3.4	Periodo 1891~1931: Atenuación del sistema tributario basado en las aduanas por medio de la imposición interna objetiva	50
II.3.5	El sistema impositivo desde 1932 hasta 1973	53
II.3.6	La reforma tributaria de 1973	56
II.3.7	Periodo 1975 hasta la actualidad	58
II.4	Descripción del actual sistema tributario	62
II.4.1	Impuestos nacionales	62
II.4.2	Impuestos provinciales	71
II.4.3	Impuestos municipales	73
II.4.4	Estado de conocimiento actual	75

CONTEXTO Y MARCO HISTÓRICO DE LA INDUSTRIA.

II.5	Consideraciones generales.	77
II.6	La industria desde sus inicios hasta 1880	77
II.7	La industria desde 1880 hasta 1930	79
II.8	La industria desde 1930 hasta 1953. Desarrollo de la industria liviana	88
II.9	La industria desde 1953 hasta 1976. Desarrollo de la industria pesada	95
II.10	La industria desde 1976 hasta 1983. Reformas estructurales	102
II.11	La industria desde 1983 hasta 1989. Presidencia de Raúl Alfonsín	106
II.12	La industria desde 1989 hasta 2001. Periodo de apertura económica	110
II.13	La industria desde el 2001 hasta 2013	115
II.14	Reflexiones sobre la evolución de la industria	125

CAPÍTULO III. ESTUDIO DE LA CORRESPONDENCIA DE LAS VARIABLES ELEGIDAS QUE DETERMINAN LA RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE PRESIÓN FISCAL Y LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL

III.1	Metodología de comparación de variables	127
III.2	Relación existente entre presión fiscal y volumen de producción industrial	138
III.3	Relación existente entre presión fiscal y productividad por hora en la industria	143

III.4	Relación existente entre presión fiscal y obreros ocupados en la industria	147
-------	--	-----

CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE LA CORRELACIÓN ENTRE LA INFRAESTRUCTURA AFECTADA A LA INDUSTRIA Y LA PRESIÓN FISCAL

IV.1	Generalidades	152
	IV.1.1 Obras de infraestructura realizadas en el periodo de mayor presión fiscal	153
	IV.1.2 Programas de asistencia directa a la actividad industrial	156
IV.2	Sector energético. Comparativo entre la evolución de la demanda eléctrica y la evolución de la presión fiscal	165
IV.3	Sector energético. Comparativo entre la evolución de la potencia eléctrica instalada y la evolución de la presión fiscal.	169
IV.4	Comparativo entre la evolución de la carga transportada por servicio ferroviario y la evolución de la presión fiscal	171
IV.5	Comparativo entre la evolución del tráfico de contenedores y la evolución de la presión fiscal	175
IV.6	Comparativo entre el agua entregada a la red en miles de metros cúbicos y la presión fiscal	179
IV.7	Comparativo entre el consumo de gas y la presión fiscal	182
IV.8	Comparativo entre las exportaciones industriales y la presión fiscal	186
IV.9	Comparativo entre los anuncios de inversión y la presión fiscal	189
IV.10	Comportamiento y evolución de los sectores industriales en el periodo estudiado	190

CAPÍTULO V. ESTUDIO SOBRE EL SUJETO PASIVO ALCANZADO POR EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

V.1	Tributos directos e indirectos	195
V.2	Sobre quiénes recae el pago del impuesto	196
	V.2.1 Impuesto al valor agregado (IVA)	198
	V.2.2 Contribuciones a la Seguridad Social	200
	V.2.3 Ganancias	202

V.2.4	Comercio exterior	203
V.2.5	Débitos y créditos	204
V.2.6	Combustibles líquidos y gas natural	205
V.2.7	Impuestos internos	206
V.2.8	Bienes personales	207
V.2.9	Monotributo impositivo	208
V.2.10	Ganancia mínima presunta	208
V.2.11	Otros impuestos	209
V.2.12	Impuestos provinciales y municipales	210
CAPÍTULO VI. UNA MIRADA AL RESTO DEL MUNDO		
VI.1	Situación de la industria en países con alta presión fiscal	214
VI.2	Situación de países con alta presión fiscal frente a su índice de desarrollo humano	216
VI.3	La presión fiscal en los países más industrializados del mundo	217
VI.4	Presión fiscal de los países que más exportan	218
VI.5	Situación de los países que más exportan por habitante	219
VI.6	Relación entre altas presiones fiscales y <i>ranking</i> de competitividad global	220
VI.7	La Argentina, el país con mayor presión fiscal del mundo	221
VI.8	Un mundo en donde sólo las personas pagarán impuestos.	223
VI.9	Situación en los países de la OECD ¹	225
VI.10	Bases para futuras investigaciones	227
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES		
VII.1	Conclusiones generales	229
BIBLIOGRAFÍA		243
ÍNDICE DE CUADROS		
Cuadro 1.	Principios del sistema fiscal según la AFIP ²	34

¹ De sus siglas en inglés *Organization for Economic Cooperation and Development* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Cuadro 2.	Alícuotas aplicables a las escalas de los contribuyentes según sus ingresos	65
Cuadro 3.	Impuestos municipales y provinciales	74
Cuadro 4.	Situación de la industria manufacturera en algunos países latinoamericanos alrededor de 1933	87
Cuadro 5.	Evolución de establecimientos industriales desde 1935 hasta 1943	88
Cuadro 6.	Empresas privatizadas y concesionadas en la década del noventa,	110
Cuadro 7.	Empresas que se extranjerizaron en la década del 2000	116
Cuadro 8.	Presión fiscal real desde el año 1994 hasta el año 2013	128
Cuadro 9.	Volumen físico de la producción industrial desde 1994 hasta 2013	135
Cuadro 10.	Comparativo de presión fiscal y producción industrial	139
Cuadro 11.	Relación entre el índice de productividad por hora de la industria y la presión fiscal desde 1994 hasta 2013	143
Cuadro 12.	Relación entre el índice de productividad y la presión fiscal desde 1994 hasta 2013	147
Cuadro 13.	Relación entre presión fiscal y obreros ocupados en la industria	148
Cuadro 14.	Principales obras de infraestructura de la Argentina	153
Cuadro 15.	Programas de asistencia directa a la industria	157
Cuadro 16.	Relación entre presión fiscal y demanda eléctrica	165
Cuadro 17.	Relación entre el incremento anual de la demanda eléctrica y la evolución de la presión fiscal	168
Cuadro 18.	Relación entre presión fiscal y potencia instalada	170
Cuadro 19.	Relación entre presión fiscal y carga transportada por servicios ferroviarios	172
Cuadro 20.	Evolución del sistema ferroviario (1994~2002 y 2003~2013)	175
Cuadro 21.	Relación entre presión fiscal y tráfico marítimo de contenedores	176
Cuadro 22.	Relación entre la tasa de crecimiento de la presión fiscal y la tasa	

² Administración Federal de Ingresos Públicos.

	de crecimiento en metros cúbicos de agua entregada	180
Cuadro 23.	Relación entre agua entregada a la red y presión fiscal	181
Cuadro 24.	Relación entre presión fiscal y consumo de gas	183
Cuadro 25.	Relación entre el crecimiento de la presión fiscal y del consumo de gas (periodo 1994~2013)	185
Cuadro 26.	Relación entre las tasas de crecimiento anual de consumo de gas y de la presión fiscal	185
Cuadro 27.	Relación entre presión fiscal y exportaciones origen industrial	187
Cuadro 28.	Relación entre presión fiscal y anuncios de inversión	190
Cuadro 29.	Crecimiento de productos industriales	191
Cuadro 30.	Sobre quién recaen los tributos	197
Cuadro 31.	Sobre quién recae el impuesto al valor agregado	199
Cuadro 32.	Porcentajes de aportes y contribuciones	200
Cuadro 33.	Sobre quién recae Seguridad Social	201
Cuadro 34.	Sobre quién recae el impuesto a las ganancias	202
Cuadro 35.	Sobre quién recaen los impuestos aduaneros	204
Cuadro 36.	Sobre quién recae Débito y Créditos	205
Cuadro 37.	Alícuotas que se han de aplicar sobre el impuesto	205
Cuadro 38.	Sobre quién recae Combustibles líquidos y gas natural	206
Cuadro 39.	Sobre quién recae Impuestos Internos	213
Cuadro 40.	Valor imponible y alícuota aplicable sobre los bienes personales según las distintas escalas	207
Cuadro 41.	Sobre quién recae Bienes Personales	207
Cuadro 42.	Sobre quién recae Monotributo	208
Cuadro 43.	Sobre quién recae Ganancia mínima presunta	209
Cuadro 44.	Sobre quién recaen Otros impuestos	210
Cuadro 45.	Sobre quién recae los impuestos provinciales y municipales	210
Cuadro 46.	Sobre quiénes recaen los impuestos	211
Cuadro 47.	Sobre quiénes recaen los impuestos, expresado en porcentaje	212
Cuadro 48.	Situación de la industria en países con alta presión fiscal	215
Cuadro 49.	Países con mayor carga tributaria y su índice de desarrollo	

	humano	216
Cuadro 50.	Presiones fiscales de los países más industrializados	218
Cuadro 51.	Países que más exportan y sus respectivas presiones fiscales	219
Cuadro 52.	Países con mayor carga tributaria y exportaciones per cápita	220
Cuadro 53.	Presión fiscal frente al <i>ranking</i> de competitividad global	221
Cuadro 54.	Tasa tributaria total como porcentaje de las utilidades comerciales	222
Cuadro 55.	Situación del impuesto a las ganancias en los países de la OECD	226

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Evolución de la presión fiscal desde 1994 hasta 2013	131
Gráfico 2.	Volumen físico de la producción industrial desde 1994 hasta 2013	137
Gráfico 3.	Relación entre presión fiscal y producción industrial desde 1994 hasta 2013	139
Gráfico 4.	Relación entre presión fiscal y productividad por hora de la industria desde 1994 hasta 2013	146
Gráfico 5.	Cantidad de obreros ocupados en la industria desde 1994 hasta 2013	150
Gráfico 6.	Relaciones entre la presión fiscal, producción industrial, productividad por hora y cantidad de obreros ocupados.	151
Gráfico 7.	Relación entre presión fiscal y demanda eléctrica desde 1994 hasta 2013	167
Gráfico 8.	Relación entre presión fiscal y potencia eléctrica instalada desde 1994 hasta 2013	171
Gráfico 9.	Relación entre presión fiscal y carga en ferrocarril desde 1994 hasta 2013	173
Gráfico 10.	Relación entre presión fiscal y tráfico marítimo de contenedores	177
Gráfico 11.	Relación entre presión fiscal y agua entregada en red	182
Gráfico 12.	Relación entre presión fiscal y consumo de gas	184
Gráfico 13.	Relación entre presión fiscal y exportaciones industriales	188

Dedicatoria

A mi madre y a mi esposa

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer especialmente al Dr. Ismael Crespo Martínez por haberme dado la posibilidad de postularme al Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Murcia, y por haber estado presente, brindando soluciones a situaciones imprevistas. Hubiera sido muy difícil para mí abordar este proyecto sin su apoyo y generosidad.

Quiero agradecer, también, a la Dra. Gloria Alarcón García, quien junto con el Dr. Ismael Crespo, me aceptó para realizar la presente tesis doctoral bajo su dirección.

Al Senador Roberto Gustavo Basualdo, de quien obtuve todo el apoyo para llevar adelante este anhelo, por su tolerancia y comprensión, y por haberme alentado en todo momento a continuar con el proyecto.

Al personal de la Biblioteca del Congreso de la Nación, quien siempre me brindó la mayor de las colaboraciones para encontrar material y bibliografía con los que trabajar.

A mi amigo, el Dr. Guillermo Baigorri, ex diputado nacional y actual juez, con quien trabajé en los inicios de la carrera y quien me ha dispensado el tiempo requerido.

Por último, a mi madre y a mi esposa, quienes me brindaron su constante respaldo, en especial, cuando parecía que el proyecto me superaba.

Muchas gracias a todos

INTRODUCCIÓN

En este proyecto de investigación, se estudia la relación que existe, en la República Argentina, entre los niveles de presión fiscal derivados de su sistema tributario y el impacto que este tiene sobre el desarrollo de la industria. Asimismo, se pretende revisar los conceptos que hoy existen e imperan en nuestro país con relación a la presión fiscal, y cómo afecta ésta a la competitividad de las empresas industriales. Cabe destacar que el alcance del trabajo se limita al territorio de la República Argentina, y el lapso en estudio abarca un período de veinte años que comprende desde 1994 hasta el 2013.

Existe, en nuestro país, la percepción de que una excesiva carga tributaria perjudica el desempeño de las empresas industriales, que los tributos les restan competitividad, y que muchas de ellas ven seriamente afectado su desarrollo por este motivo. Esta aseveración es sostenida por numerosos consultores e intelectuales de nuestro país, y de más está decir, constituye la opinión del empresariado industrial argentino, representado por la Unión Industrial Argentina (UIA), todo lo cual se traduce en una demanda creciente al Estado para que disminuya la elevada carga tributaria que en la actualidad soportan las empresas.

En este trabajo se pretende, por lo tanto, demostrar que esta afirmación no condice con la realidad, y que altas cargas tributarias no perjudican el desarrollo de las empresas industriales, como tampoco ahogan su competitividad, sino lo contrario: un elevado nivel de tributación puede llegar a mejorar las condiciones de la actividad y brindar el marco propicio para su progreso.

Por ello, la problemática abordada es de vital importancia; pues tener un acabado conocimiento del impacto que la política tributaria tiene sobre las industrias de un país posibilita el diseño de políticas fiscales que cumplan una doble función: la

primera, que sea redistributiva y mejore la distribución del ingreso nacional; y la segunda, que mejore la competitividad y productividad del sector industrial, uno de los más predominantes para el desarrollo de la economía. Los dos factores que aquí se estudian determinan el desarrollo de un país como la Argentina; el impulso de la industria es lo que define su progreso y el bienestar de sus ciudadanos, y la política tributaria define la única fuente genuina de ingreso del Estado, por medio de la cual puede llevar adelante y concretar su política gubernamental.

El presente trabajo de investigación se desarrolla en siete capítulos. En el capítulo primero, se define la hipótesis: altos niveles de presión fiscal, bajo el actual régimen tributario imperante en la Argentina, no perjudican el desarrollo de la industria. También se definen las variables a los efectos de poder comprobar la hipótesis.

En el capítulo segundo, se estudian los antecedentes y cómo fue evolucionando la presión fiscal en el país, las clases de tributos existentes y la conformación actual del sistema tributario argentino, como también la evolución de la industria y los distintos regímenes de promoción implementados para su desarrollo.

En el capítulo tercero, se establece la relación existente entre la producción industrial y la presión tributaria que se evidenció durante los últimos veinte años. Aquí se demuestra que el desarrollo de la producción en la industria creció al ritmo del incremento de la presión fiscal registrada en el mencionado periodo. El enlace encontrado es directo: a medida que crece la presión fiscal, se incrementa el nivel de producción industrial.

En el capítulo cuarto, se estudia la correlación existente entre la infraestructura afectada a la industria y la presión fiscal. La creciente demanda eléctrica, la potencia instalada, la carga transportada por ferrocarriles, el tráfico de contenedores, el agua entregada por red, el consumo de gas y las exportaciones industriales serán algunos de los parámetros analizados.

En el capítulo quinto, se estudia quiénes son los sujetos pasivos alcanzados por la presión fiscal, es decir, quiénes son los contribuyentes que en mayor grado aportan al sistema tributario para, de esta manera, poder definir quiénes soportan las mayores cargas tributarias. ¿Son los empresarios o son los ciudadanos? En este capítulo, se indagará e investigará cuáles los contribuyentes en los recae el sistema tributario argentino y en qué proporción lo hace.

En el capítulo sexto, se analizará el mismo contexto en el resto del mundo. Se investigará cómo se ha desarrollado la industria en los países que muestran una elevada presión fiscal, y, a la inversa, cuál es la presión tributaria de los países cuya industria está desarrollada. También se propondrá una solución teniendo en cuenta la situación actual de la Argentina; se planteará una propuesta que, aun cuando no sea la ideal, sea factible de implementar en el contexto imperante y mejore las condiciones de imputación tributaria en nuestro país. Se plantarán las bases para futuras investigaciones, que podrán plasmarse en un proyecto de ley que otorgue más ecuanimidad y legitimidad al sistema tributario.

CAPÍTULO I.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

I.1 Definición del Problema

En el presente trabajo de tesis, se pretende arrojar claridad sobre la relación que existe entre la presión fiscal y la competitividad de las empresas industriales en la Argentina, y dar respuesta al siguiente planteo: ¿Mayores presiones fiscales, disminuyen la competitividad y productividad de las empresas? Esclarecido dicho interrogante, cabría responder: ¿Cuáles son las causas que justifican dicha relación? Este es el núcleo central de esta investigación, y la metodología que se ha utilizado es empírica y descriptiva; se procura, pues, establecer la relación sobre la base de los datos suministrados por organismos oficiales y, posteriormente, se realiza un análisis metodológico a los efectos de determinar las causas que dan origen a la mencionada relación.

El enfoque del trabajo se estructura de la siguiente manera: conceptualización de presión fiscal, descripción del sistema tributario y su evolución. Para llevarlo adelante, se realiza una investigación *a priori* sobre el acceso a la información necesaria y se evalúa si esta es accesible y confiable y si responde a los requisitos exigidos para poder utilizarla en la comprobación de las hipótesis. Luego, se homogeneizan los datos hallados para poder compararlos entre sí y lograr, de este modo, responder a las cuestiones planteadas en el trabajo.

En primer término, se examinan el crecimiento de la industria en la Argentina y cuáles han sido los regímenes de exenciones fiscales aplicados al sector en estudio, lo que permitirá comprender por qué, a medida que la presión fiscal global se incrementaba, se aliviaba a la vez otorgando exenciones específicas al sector industrial. Este hecho se ve reflejado y justificado en el estado del arte mediante el estudio de la evolución de la industria en la Argentina y de la manera en que fue

beneficiada por diferentes regímenes que procuraban fomentarla a través exenciones en los impuestos directos que ella misma tributaba.

En segundo término, se determinan las variables de estudio y se realiza una tarea de carácter cuantitativo, que permite establecer las relaciones planteadas en el trabajo de investigación. Para ello, se buscan fuentes de información confiables, basadas en informaciones obtenidas de sitios *web* oficiales cuya veracidad no esté cuestionada. En aquellos casos en que las variables no se encontraban homogeneizadas, se las ha llevado a base cero en función de un año determinado y en términos porcentuales con referencia al mencionado año base. De esta manera, se procede a la construcción de los gráficos, donde se reflejan las relaciones obtenidas.

Luego, se identifican las relaciones existentes entre las siguientes variables: la presión fiscal y el volumen de producción industrial; la presión fiscal y la productividad por hora de la industria; y entre la presión fiscal y los obreros ocupados por la industria. A continuación, se realiza una investigación de carácter cualitativo a los efectos de determinar las causales que han dado origen a las relaciones obtenidas y que permitan justificar acabadamente los resultados de las comparativas de las construcciones realizadas sobre la base de la información examinada.

Para verificar las explicaciones cualitativas, se estudian el desarrollo de los sectores que han posibilitado la expansión industrial y su comportamiento frente al aumento de la presión fiscal. Se procede, además, a examinar la evolución del sector energético, de la demanda eléctrica, de la potencia instalada, de las estructuras ferroviarias y marítimas, de la red de agua potable y del transporte de gas natural, entre otras variables, a medida que se incrementaba la presión fiscal. Resta averiguar quién termina pagando la evolución de la estructura estudiada; para ello, se analizan los destinatarios finales de los distintos impuestos vigentes en la Argentina y se realiza una evaluación del sujeto sobre el cual recae cada tributo, determinando así el porcentaje final que soporta cada actor de la sociedad.

Finalmente, sobre la base de las relaciones obtenidas y de las justificaciones encontradas, se elaboran las conclusiones que dan respuesta a la hipótesis y a los objetivos planteados en el presente trabajo.

I.2 Justificación del tema

La presión tributaria y la manera en que esta afecta a la competitividad de las empresas industriales son de vital importancia a la hora de diseñar políticas públicas de crecimiento de un país. Por un lado, la presión tributaria es el resultado de la ejecución del sistema impositivo de una nación; por el otro, el desarrollo de las empresas industriales son el motor de su progreso. Por lo tanto, se torna necesario estudiar el modo en que dichos sistemas influyen en la competitividad de las industrias, pues es indispensable contar con un sistema tributario que no entorpezca su crecimiento.

En un contexto semejante, las industrias de la Argentina son actores muy importantes: ellas generan mano de obra, coadyuvan a una mejor y más equilibrada distribución geográfica de la producción, optimizan el uso de los recursos, dan valor agregado a los bienes y servicios producidos y aportan, mediante sus exportaciones, a la balanza comercial del país. En este sentido, el estudio de las relaciones que existen entre factores tales como las políticas tributarias y las empresas industriales ayudará a diseñar políticas más certeras y eficaces. Por un lado, mediante las primeras se definen los ingresos que el Estado obtendrá para poder atender los gastos que requiere su funcionamiento, y sobre quiénes recaerá el pago de los impuestos, es decir, qué sectores de la sociedad aportarán en mayor grado al sostenimiento del Estado.

Por otro lado, las empresas industriales constituyen el instrumento a través del cual se pueden canalizar las políticas de desarrollo económico, de empleo, de distribución del ingreso, de cadenas de valor, etcétera. Por tal motivo, es de vital importancia comprender las relaciones aquí mencionadas. En un mundo globalizado

donde los países se esfuerzan por desarrollarse y atraer inversiones de nuevas empresas tanto nacionales como extranjeras, que aseguren un crecimiento sustentable, es preciso poseer un acabado conocimiento del impacto del sistema impositivo vigente.

Las grandes empresas pagan pocos impuestos y, a veces, el impuesto directo que ha de tributarse es nulo. Más aun, en la Argentina rige el secreto fiscal, por lo cual no es posible acceder a los datos de las compañías, salvo de aquellas que cotizan en la Bolsa o de las que voluntariamente brindan datos a revistas especializadas, que luego los publican. Tal es el caso de la revista *Mercado*, que anualmente divulga información contable de las empresas más importantes del país. Un estudio hecho sobre la base de las publicaciones realizadas por la mencionada revista, durante los últimos cuatro años, entre las seiscientas empresas nacionales, más importantes indica que el 19,5 % de las ciento doce compañías más grandes no pagó el impuesto a las ganancias: algunas de ellas, por gozar de exenciones impositivas especiales; otras, porque sus balances arrojaron pérdidas (*El Cronista Comercial*, 2016).

En este sentido, el impuesto a las ganancias tributado con relación a las ventas es realmente exiguo; por ejemplo, las empresas del sector electrodoméstico han aportado, en concepto de impuesto a las ganancias, solo el 0,3 % de sus ventas; las empresas que representan el sector de agua potable han tributado el 0,8 % de sus ventas; las empresas químicas y los supermercados, el 1,1 % de sus ventas; las autopartistas, el 1,5%; las forestales, el 1,7 % de sus ingresos; y las constructoras, el 2 %.

En contraposición, un asalariado argentino que gana 2 600 dólares mensuales tributa el 10 % de su sueldo en concepto de impuesto a las ganancias. Como se observa, en la Argentina, la carga tributaria directa es soportada, en términos porcentuales, por los ciudadanos en mayor grado que por las empresas. Por lo tanto, es de suma importancia realizar un estudio profundo que nos permita entender los verdaderos efectos que provoca la aplicación del sistema tributario en la sociedad: a qué sectores castiga más severamente y a cuáles beneficia en mayor medida.

Del presente trabajo se podrán obtener conclusiones sobre la eficacia del actual sistema impositivo y, eventualmente, realizar propuestas para lograr un sistema más progresista, justo y equitativo, que genere la confianza de los contribuyentes y conlleve una mejora de la cultura tributaria, única manera de lograr una política fiscal perdurable en el tiempo, aceptada por todos los actores de la sociedad.

I.3 Hipótesis

Existen conceptos y pensamientos, en la sociedad, que se nutren del contexto, aunque no necesariamente están sustentados en trabajos de investigación. La creencia de que altas cargas tributarias neutralizan el desarrollo de la industria es uno de ellos.

La hipótesis aquí planteada expresa que, en la Argentina, y en función del sistema impositivo imperante, los altos niveles de presión fiscal no afectan el desarrollo ni la competitividad de las empresas industriales. Incluso en algunos casos, mayores presiones fiscales pueden llegar a favorecer su desarrollo. Se procurará demostrar que las industrias pagan muy pocos impuestos y que la presión fiscal no recae sobre ellas, sino que lo hace, en mayor medida, sobre los consumidores y los asalariados.

En algunos casos particulares, el sistema impositivo opera como una transferencia de recursos de los consumidores a las empresas. Efectivamente, en determinados casos, son los consumidores quienes ayudan a pagar a las empresas sus obligaciones tributarias. Sobre las empresas industriales recae una porción muy pequeña del total de la presión fiscal; sin embargo, se favorece con los beneficios de las inversiones en infraestructura que derivan de un elevado nivel fiscal.

I.3.1 Hipótesis Específicas

Hipótesis 1.^a: En el largo plazo, una mayor presión fiscal influye favorablemente en la producción industrial.

Hipótesis 2.^a: En el largo plazo, una mayor presión fiscal influye favorablemente en la productividad de la industria.

Hipótesis 3.^a: En el largo plazo, la infraestructura necesaria para el desarrollo de la industria se ve favorecida ante un alza de la presión fiscal.

Hipótesis 4.^a: En la Argentina, la mayoría de los impuestos es tributada por los ciudadanos.

I.4 Objetivos de la investigación

El objetivo principal de la investigación consiste en determinar si altas cargas tributarias afectan el desarrollo, la competitividad y el crecimiento de las empresas industriales de la Argentina.

Es fundamental, en este trabajo, identificar si la relación entre estas variables —el crecimiento de la industria y el aumento de la presión fiscal impositiva— es directa, es decir, si la industria crece cuando lo hace la presión fiscal impositiva o si, por el contrario, existe una relación inversa mediante la cual disminuye el desarrollo industrial cuando la presión fiscal sube. Si se verificase que las industrias resultan severamente afectadas (al ser estas un pilar fundamental para el desarrollo económico), se debería replantear el actual sistema impositivo para volverlo más progresista y, eventualmente, aliviar de impuestos a las empresas en general y a las empresas industriales en particular.

Con este fin, se comparará cómo se ha desarrollado la industria en relación con la evolución de la presión fiscal. Dicha comparativa se realizará sobre la base de datos suministrados por la Secretaría de Industria (MECON³, 2015) y por el Instituto

³ Ministerio de Economía.

Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC⁴, 2015). Las variables que han de considerarse serán la presión tributaria emitida por el INDEC y el índice de volumen de producción emitido por la Secretaría de Industria.

Este objetivo general se cumplirá mediante la verificación de los siguientes objetivos parciales, que dé respuestas a las hipótesis específicas:

Objetivo 1.º: Se busca determinar la relación entre la presión fiscal y el volumen producido por la industria. En este objetivo parcial, se definirá lo que produjo la industria en diferentes escenarios y cómo reaccionó ante el cambio de contextos fiscales.

Objetivo 2.º: Se busca determinar la relación entre la presión fiscal y la productividad de la industria. Este indicador determinará cómo ha evolucionado la competitividad de la industria ante los cambios impositivos, si ha mejorado en un contexto de alta presión fiscal o si, por el contrario, ha disminuido como consecuencia de los aumentos de impuestos.

Objetivo 3.º: Se busca determinar la evolución de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial ante el alza de la presión impositiva.

Objetivo 4.º: Se busca determinar a los actores de la sociedad sobre los que recae la presión del sistema impositivo. Este objetivo ayudará a entender, en forma racional y cualitativa, las relaciones obtenidas por comparaciones cuantitativas de las variables. Se procurará descubrir quiénes pagan los impuestos en la Argentina.

I.5 Metodología de trabajo

En este trabajo, se estudiarán las relaciones existentes entre las variables elegidas, es decir, la manera en que reacciona una en función de la otra; posteriormente, se analizarán las causas que justifiquen dichas relaciones. Para ello se elegirán dos tipos de variables:

- a) Variable Independiente: Presión Fiscal, y

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos.

b) Variable Dependiente: Producción Industrial,

las cuales se conceptualizarán adecuadamente en el transcurso del trabajo a los efectos de poder comprender lo que el investigador se propuso explicar y probar.

Por una parte, la metodología de la investigación será **histórico-evaluativa**: Se realizará una revisión histórica de los hechos, actores y procesos de la historia económica y política de la Argentina que influyeron en el desarrollo industrial. Se procura, de este modo, identificar las transformaciones ocurridas en el país por medio de las políticas tributarias y sus consecuencias sobre la estructura industrial.

Por otra parte, la estrategia metodológica de la investigación consistió en recopilar datos que permitieran establecer las relaciones pertinentes y necesarias para llevar adelante el trabajo, como también recoger antecedentes para la realización del trabajo empírico-descriptivo, que permitieran justificar las relaciones obtenidas.

El cronograma ha sido ejecutado del siguiente modo:

1. Recopilación de antecedentes que nos permitan estudiar y comprender el proceso histórico de la política tributaria del país, sus inicios y evolución, cuáles fueron los impuestos que más crecieron y sobre quiénes recayeron, como también cuál es la estructura impositiva actual de la Argentina. Recopilación de antecedentes a los efectos de definir los conceptos que nos faciliten avanzar con precisión en el trabajo de investigación.
2. Recopilación de antecedentes que posibiliten comprender el proceso evolutivo de la industria y su reacción ante los cambios de la presión tributaria. Estudio de los distintos regímenes de promoción que alcanzaron a la industria y qué impuestos involucraron.
3. Relevamiento de datos a partir de datos oficiales elaborados y publicados por el Ministerio de la Producción en sus páginas electrónicas oficiales. Sobre la base de estos datos se procederá a la construcción de las relaciones respectivas.

4. Relevamiento de datos para obtener evidencia empírica que justifique la relación vigente entre la presión fiscal y el volumen de producción industrial.
5. Relevamiento de datos para obtener evidencia empírica que justifique la relación vigente entre la presión fiscal y la productividad del sector industrial.
6. Relevamiento de datos para obtener evidencia empírica que justifique la relación vigente entre la presión fiscal y el índice laboral (obreros ocupados en la industria).
7. Recopilación de información para determinar las obras de infraestructura realizadas, la cual permita comprender el desarrollo industrial acaecido en el periodo estudiado.
8. Recopilación de información que permita conocer los planes de promociones específicas que asisten al sector industrial.
9. Recopilación de información que nos indique la evolución de la infraestructura en los sectores estratégicos para el desarrollo industrial, los cuales se clasifican de la siguiente manera:
 - a. Sector energético.
 - b. Sector del transporte terrestre.
 - c. Sector del transporte marítimo.
 - d. Sector de la infraestructura básica. Evolución de la cantidad de metros cúbicos de agua potable entregada.
 - e. Sector gasífero.
 - f. Sector de las exportaciones industriales.

Evaluación del comportamiento y evolución de los sectores industriales que integran el área durante el periodo en estudio.

10. Relevamiento de la información obtenida, que permita un profundo conocimiento del sistema impositivo actual, que reconozca sobre quién recae el pago de los impuestos y en qué porcentaje del total. Se

describirá cada uno de los impuestos que integran el sistema tributario y se determinará quiénes son los sujetos pasivos alcanzados.

11. Relevamiento de la información obtenida a los efectos de conocer la situación en otros países del mundo, cuál es la presión fiscal en los países más industrializados y el estado de la industria en países con un alto nivel de tributación.

12. Conclusión descriptiva de la investigación.

I.6 Fuentes

La investigación se ha realizado, en primer lugar, mediante la revisión de fuentes primarias organizadas, como monografías y tratados, y de fuentes primarias de la literatura no organizadas, como revistas, conferencias y actas de congresos. También, se han indagado y tomado como referencia fuentes de información sobre publicaciones en internet de destacados intelectuales o trabajos publicados en línea. En segundo y último lugar, la base ha estado constituida, por datos e información sobre estadísticas disponibles en organismos públicos como el INDEC, la AFIP, el MECON y otros.

I.7 Variables de trabajo

Como se ha mencionado *ut supra*, para el desarrollo de la tesis se dispondrá de una variable independiente, de una variable dependiente y de dos variables de control, las que se describen en este apartado.

En primer término, la variable independiente es el índice de presión tributaria, que se obtuvo de las series históricas publicadas por la Secretaría de Ingresos Públicos (MECON, 2015). En segundo término, la variable dependiente es el índice de volumen físico de producción industrial, obtenido mediante la serie de estadísticas

históricas publicadas por el Ministerio de Industria, a partir de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2015).

Luego, se han elegido dos variables de control, a saber, el índice de productividad por hora de la industria y el índice laboral de la industria. Ambos datos se obtienen de las estadísticas oficiales confeccionadas por el Ministerio de Industria, a su vez realizadas a partir de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2015).

Asimismo, se compara el modo en que ha evolucionado la infraestructura afectada a la industria con respecto a la evolución de la presión fiscal, para lo cual se confeccionan gráficos que evidencian las relaciones sobre la base de datos obtenidos del Ministerio de Economía (MECON, 2015) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP, 2015).

I.8 Formulación de las preguntas de investigación

En este apartado, se impone plantear los interrogantes expuestos a continuación:

- a) ¿Cuál es la relación observable entre la presión fiscal impositiva y el nivel de producción industrial?

Esta pregunta permitirá establecer cómo reaccionó la industria ante las variaciones de la presión fiscal durante el periodo estudiado.

- b) ¿Cuál es la relación observable entre la presión fiscal y la productividad por hora de la industria?

Este interrogante permitirá determinar si la variación de producción se realizó con una mayor productividad o si la variación del volumen de producción industrial se realizó en un mismo nivel de productividad industrial.

- c) ¿Cuál es la relación que se observa entre la presión fiscal y el índice de intensidad laboral en la industria?

Aquí, se determinará la evolución de la cantidad de mano de obra empleada por el sector y cómo responde esta ante el incremento de la presión impositiva.

d) ¿Cuáles son las razones por las que las altas presiones fiscales no perjudican el desarrollo de las industrias argentinas?

Se procurará, en este punto, describir las causas que fundamentan las relaciones obtenidas.

I.9 Alcance de la Investigación

La investigación se suscribió dentro de un término temporal de veinte años, lo cual representa un periodo a largo plazo. Se procede a estudiar la reacción de la industria argentina ante el incremento de la presión fiscal, habida cuenta de que aquella tuvo un importante repunte durante el lapso estudiado. Así, se pasa, de la media latinoamericana, a igualar prácticamente la media de los países desarrollados. Para ello se ha planteado la hipótesis principal y se han elegido las variables adecuadas que permitiesen el logro de los objetivos planteados y la comprobación de la hipótesis.

Cabe asimismo destacar que el alcance del trabajo es solo válido para la Argentina; sin embargo, se ha realizado una vista de la problemática en estudio, en otros países del mundo, a los efectos de contextualizar el camino que está recorriendo nuestro país.

Por último, una vez expuesta la situación real del sistema tributario nacional, y determinado sobre quién recae el impuesto y en qué proporción, se deja propuesto, para una futura línea investigativa, un principio de solución a los efectos de que el sistema impositivo que determina la presión fiscal en la Argentina sea más justo, progresivo y equitativo.

CAPÍTULO II:

ESTADO DEL ARTE

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL

II.1 Consideraciones generales

Los impuestos han incidido en el desarrollo de la civilización: el impacto de la tributación, tanto en los acontecimientos políticos cuanto en la modificación de la estructura económica, no puede ser soslayado (Friedman, 1979, en Benegas Lynch, 2000).

Dino Jarach (1957; en Benegas Lynch, 2000), incluso, atribuyó a razones tributarias el nacimiento del Estado de Derecho moderno, para lo cual se basó en dos hechos históricos: la Carta Magna inglesa de Juan Sin Tierra, que sancionó por primera vez el principio de que los tributos sólo podían ser establecidos por un acto de consentimiento de los representantes de los contribuyentes (los barones) —acto en que radicaba la base de las libertades políticas invocadas por aquellos frente al rey inglés—; y la independencia americana, iniciada por la rebelión de las colonias inglesas por la pretensión de los colonos británicos de América del Norte de consentir sus propios tributos como lo hacían los ciudadanos de la madre patria (pp. 14-15).

A lo largo de la historia, la imposición ha transformado su esencia, su objeto, su técnica de recaudación y su finalidad al mismo ritmo de los cambios correlativos en la organización social, política y económica. Al respecto, Eheberg y Boesler (1944; en Benegas Lynch, 2000) señalan que los impuestos

... fueron primitivamente prestaciones subsidiarias por una sola vez para fines determinados, por ejemplo, para sufragar gastos de guerra, para enjugar deudas, etc., y a

petición del soberano eran concedidas por los estamentos. Sólo gradualmente pasaron a ser pagos regulares para hacer frente a los gastos públicos ordinarios. (p. 164).

Asimismo, de acuerdo con Gerloff (1956; en Benegas Lynch, 2000), podemos afirmar que los impuestos han evolucionado de distintas maneras, a saber (pp. 200-201):

- a. de ser un medio para cubrir necesidades eventuales o extraordinarias a ser una fuente financiera permanente;
- b. de constituir prestaciones con fines determinados a convertirse en recursos sin asignación específica, destinados a un fondo común y regular para solventar gastos públicos generales;
- c. de ser una prestación a cargo de ciertos grupos hasta ser la obligación general sin excepción alguna;
- d. de materializarse mediante la entrega en especie o en servicios hasta requerir una prestación monetaria;
- e. de ser una fuente financiera complementaria a ser la principal fuente de ingresos públicos;
- f. de ser un medio puramente financiero de la hacienda pública a ser un instrumento para lograr «fines políticos extrafiscales: redistribución de la riqueza, promoción de actividades económicas determinadas o del desarrollo de específicas regiones geográficas seleccionadas por el poder político, etc.».

Además, el mencionado autor sostuvo que «los impuestos han llegado relativamente tarde a ser un recurso regular para satisfacer las necesidades financieras públicas [...] La base de los recursos públicos eran, por mucho tiempo, los ingresos provenientes de dominios y regalías» (Gerloff, 1956:200; en Benegas Lynch, 2000). Por ello, si bien el mundo antiguo conocía los impuestos, recién con el Estado nacional moderno la imposición ha adquirido caracteres reconocibles y el

sistema tributario se ha consolidado como la fuente financiera principal de los gobiernos. Seligman (1911; en Benegas Lynch, 2000), por su parte, afirma:

Al ciudadano del estado moderno, la imposición, por desagradable que sea, le parece natural. Es difícil darse cuenta de que es esencialmente un desarrollo reciente y de que marca una fase comparativamente tardía en la evolución de las rentas públicas; es más difícil darse cuenta de que cada era tiene su propio sistema de rentas públicas, y de que los impuestos de hoy son diferentes de aquéllos de tiempos pretéritos [...]. Como todos los hechos de la vida social, la imposición en sí misma es sólo una categoría histórica. (p. 1).

Existe un vínculo directo entre la sucesión histórica de los sistemas fiscales y la evolución de las funciones del Estado, por un lado, y entre aquellos y los problemas financieros que dicha incorporación trajo aparejados. En términos generales, se ha verificado un paso desde los ingresos originarios (derivados del dominio) a través de las regalías, y desde los monopolios hasta los impuestos, como principales fuentes rentísticas (Gerloff y Neumark, 1961, en Benegas Lynch, 2000). Con anterioridad al siglo XX, los impuestos estaban orientados al objeto, como sostiene Schmolders (1961:302; en Benegas Lynch, 2000):

... Cabe nombrar, en primer término, el sistema de los impuestos objetivos como existía en el siglo XIX en Francia y, en forma menos perfecta, hasta el impuesto a la renta de tipo prusiano, también en los Estados del Sud de Alemania. La recaudación tributaria francesa provenía, en su mayor parte, de las «*quatre vieilles*», o sea, los impuestos inmobiliarios, de patentes, sobre puertas y ventanas y el impuesto a la renta del capital introducido en 1871 como precursor de un impuesto personal a la renta. Este sistema de impuestos objetivos, completado por gran número de gravámenes sobre circulación y consumo, por ejemplo, sobre el vino, aguardiente, cerveza, tabaco y azúcar, se mantuvo casi durante todo el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial sin mayores modificaciones fundamentales. “Expresado en una breve fórmula, el sistema de los impuestos objetivos logra llegar a todas las fuentes tributarias, en forma más o menos completa, mediante la utilización más o menos total de todos los objetos que sirven para obtener utilidades sin tener en cuenta a qué personas favorecen o pertenecen dichas utilidades; terrenos y edificios, establecimientos agrarios e industriales, en ciertos casos,

también valores mobiliarios como capitales y títulos y acciones, se gravan en lo posible sin excepción y uniformemente” (p. 5).

En cambio, el mismo autor indica (1961:303, en Benegas Lynch, 2000) que, a partir del siglo XX, los impuestos se orientaron al sujeto:

... el sistema del impuesto personal, basando la imposición en la persona como centro de relaciones jurídicas y no en un conjunto de cosas. Su verdadera espina dorsal es formada por el progresivo impuesto a la renta de las personas físicas al que pueden asociarse gravámenes al patrimonio y a la herencia”; “[...] de la distribución de la carga tributaria entre las clases inferiores, menos gravadas por el impuesto a la renta, se encarga el sistema complementario de los impuestos al consumo y de los aranceles aduaneros” (p. 5).

... por razones fiscales no se mantiene casi nunca esta sencilla estructura básica del sistema de impuestos personales, el cual, por el contrario, se complica más por la adición de numerosos gravámenes a la circulación y a la transmisión de bienes, por la conservación del anterior sistema de impuestos objetivos y por siempre nuevos impuestos al consumo y a los gastos. (p. 6).

Más tarde, la imposición se *objetivó* nuevamente al extender el impuesto a la renta a las personas jurídicas, el impuesto a las corporaciones y el impuesto al valor agregado, hasta agregar, como característica de los sistemas tributarios actuales, el desarrollo de la parafiscalidad, en especial, en la forma de contribuciones de seguridad social.

II.1.1 Concepto de ‘sistema fiscal tributario’

Según el Dr. Héctor Villegas (2000:287), el sistema fiscal tributario es el conjunto de tributos vigentes en una nación, en un momento determinado, el cual «es el resultado de las instituciones jurídicas y políticas de un país, de su estructura social, de la magnitud y distribución de sus recursos, de su sistema económico, de sus factores psicológicos, morales y religiosos, etc.» (p. 287).

Los elementos de un sistema fiscal son, en primer lugar, los principios que fundamentan los tributos; en segundo lugar, los distintos tributos vigentes en un momento histórico, los cuales deben estar armonizados para evitar, así, lagunas normativas y duplicidad de gravámenes. Por último, aparecen los fines de la tributación, que responderán, básicamente, a los objetivos de la política tributaria (Alarcón García, 2009: 62). En el ámbito tributario, es preciso distinguir entre sistemas fiscal, tributario e impositivo, los cuales muchas veces se confunden; pero cabe señalar que existen diferencias entre ellos, que se describirán en los siguientes párrafos:

El **sistema fiscal** se refiere al conjunto de ingresos públicos que afluyen a las arcas patrimoniales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, es decir, ingresos crediticios, de derecho privado y patrimonial, y tributario. El **sistema tributario** hace alusión sólo a una porción de los ingresos públicos (tributarios) percibidos por los sujetos antes mencionados, esto es, a los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por último, el **sistema impositivo** sólo nos indica una categoría de ingresos públicos tributarios, los impuestos. Según lo antedicho, el concepto sistema fiscal será bien diferente del concepto sistema tributario o del sistema impositivo, pues la utilización de los diferentes términos amplía o reduce el ámbito material que ha de sistematizarse (Alarcón García, 2009: 65).

Se podría decir, para citar a la autora mencionada, que el sistema fiscal incluye al sistema tributario y este incluye, a su vez, al sistema impositivo; en esta jerarquía, el primero es más amplio y abarcativo que el segundo, y este lo es respecto del tercero. Muchas veces estos términos se usan en forma indiscriminada y sin determinar, en forma precisa, los conceptos de cada uno de ellos. La terminología fiscal a menudo se usa para hacer referencia a la materia tributaria, por lo que se produce un reduccionismo de la terminología fiscal (p. 66).

Se podría señalar, asimismo, que el sistema fiscal se refiere a la sistematización de los tributos, esto es, a la ordenación conforme a criterios de justicia tributaria de las tasas, contribuciones especiales e impuestos, con la

pretensión de alcanzar los fines fiscales y extrafiscales (p. 66). De acuerdo con Alarcón García (2009), un sistema tributario racional es un «conjunto de exacciones *ex lege* combinadas con arreglo a un plan lógico que haga posible el logro de los objetivos característicos de una política financiera» (p. 67).

El sistema impositivo, en cambio, es una expresión más restrictiva que el sistema tributario, y ambos conceptos se encuentran incluidos en el concepto de *sistema fiscal*. En otras palabras, el sistema fiscal es un concepto más amplio, que incluye al sistema tributario y al sistema impositivo. Otros autores han vertido conceptos sobre el tema, a saber:

En primer término, Albiñana⁵ indica que los impuestos se pueden «sistematizar apriorísticamente y formar un sistema, mientras que la sistematización de las tasas y las contribuciones especiales vendrá determinada por la programación o coordinación de las actividades de las Administraciones Públicas que den origen a la exacción de las mismas» (en Alarcón García, 2009: 62).

En segundo lugar, Acosta España⁶ considera que «habrá sistema tributario sólo cuando encontremos relaciones precisas entre impuestos distintos y advirtamos cómo derivan de unos principios básicos o de una fuerza ordenadora que los impulsa y sostiene» (en Alarcón García, 2009: 63).

En el mismo sentido, Sainz De Bujanda⁷ entiende que

...[E]n realidad, todo conjunto de impuestos, en cualquier organización política es, por ineludible necesidad, “sistemático”, en el sentido de que la integración armónica de los diversos gravámenes se alcanza, en grado más o menos intenso, por obra de la razón, de las exigencias prácticas o de ambas cosas a la vez. Una pluralidad tributaria desprovista de todo elemento integrador no serviría de apoyo a ninguna organización financiera, no sólo porque sería contraria a la lógica más elemental, presente en cualquier tipo de vida política, sino, lo que es aún más

⁵ Albiñana García-Quintana, C. (199), *Sistema Tributario Español y Comparado*, Ed. Tecnos, Madrid, p. 137.

⁶ Acosta España, R. (1964) «Estructura del sistema fiscal español», *Boletín de Estudios Económicos*, N° 63, p. 675.

⁷ Sainz De Bujanda, F. (1961), «Estructura jurídica del sistema tributario», *RDF y HP*, N° 41, pp.1-160.

decisivo, porque no suministraría los medios indispensables para atender a los fines públicos» (en Alarcón García, 2009: 64).

En opinión de los profesores Martín Queralt, Lozano Serrano, Casado Ollero y Tejerizo Lopez⁸, deben analizarse dos ideas al estudiar los sistemas tributarios. De una parte, su creciente proyección sobre todo fenómeno económico, consecuencia del aumento incesante del gasto público y, de otra, la progresiva penetración de los principios jurídicos en la configuración de los propios sistemas tributarios.

Por ultimo, la Dra. Alarcón García define al sistema fiscal como el «conjunto de tributos coordinados entre sí y vigentes en el ordenamiento jurídico de un determinado país y en un concreto momento histórico, cuya base de coordinación se constituye por los principios tributarios y por la persecución de determinados fines, ya fiscales ya extrafiscales» (p. 68).

II.1.2 Concepto de ‘presión fiscal’

El concepto de *presión fiscal* expresa el porcentaje de renta que los contribuyentes de un país destinan para cubrir los ingresos fiscales y se expresa como el cociente, cuyo numerador está constituido por la cuantía de las extracciones forzosas y cuyo denominador lo constituye la cuantía de las rentas de los contribuyentes, expresado normalmente como porcentaje (Álvarez, 2007:20).

Asimismo, la presión fiscal de un país puede interpretarse como el nivel de intervención pública que desea la sociedad, de modo que una presión fiscal elevada se asocia con una fuerte preferencia por los bienes públicos y la redistribución, mientras que una presión fiscal reducida se asocia con una fuerte preferencia por los bienes privados y poca redistribución (Delgado Rivero, 2005:19).

⁸ Martín Queralt, J, Lozano Serrano, C, Casado Ollero, G y Tejerizo Lopez, (2002), *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Técno, 13.^a ed., Madrid, pp. 31-59.

II.1.3 Presión fiscal legal y presión fiscal efectiva

Se debe distinguir la presión fiscal legal de la presión fiscal efectiva. Por un lado, la presión fiscal legal es la que está determinada por las leyes impositivas dictadas por el Congreso, mediante las cuales se establecen los sujetos pasivos del impuesto, las alícuotas, las bases imponibles, etcétera. Todo ello determina la presión fiscal legal, es decir, el porcentaje del PBI que el Estado debería recaudar si todos pagaran impuestos y no hubiera evasión.

Sin embargo, en la realidad esto no ocurre, pues siempre hay sectores de la sociedad que, o bien no tributan los impuestos, o bien los tributan en menor medida. Por otro lado, la presión fiscal efectiva es el porcentaje del PBI que el Estado logra recaudar por la aplicación de la norma tributaria. La presión fiscal efectiva siempre será menor que la presión fiscal legal (Argañaraz, 2012:6).

II.1.4 Concepto de ‘esfuerzo fiscal’

El esfuerzo fiscal se define como el cociente entre el porcentaje que suponen los ingresos públicos respecto al PIB y la renta per cápita del territorio. Por lo tanto, se define el esfuerzo fiscal como la presión fiscal (ingresos públicos respecto al PIB) relativa a una porción de la capacidad de pago en el territorio —renta per cápita— (Casasnovas, 2002:4).

II.2 Principios del sistema tributario argentino

Los sistemas tributarios se basan en una serie de principios necesarios para lograr una tributación adecuada. De acuerdo con O’Connor (2011), tales principios se clasifican de la siguiente manera:

Neutralidad y Eficiencia: El principio de neutralidad y eficiencia hace referencia a que la recaudación impositiva debe «distorsionar lo menos posible las decisiones de los individuos», ya sean productores o consumidores. Además, hace mención al hecho de que los sistemas impositivos deben procurar optimizar el

bienestar de la sociedad, aun cuando esto implique mejorar el bienestar de algunos en detrimento del bienestar de otros (p. 6).

Suficiencia: El sistema tributario debe ser capaz de satisfacer el presupuesto de gasto del Estado. Por lo tanto, el nivel de tributación debe ser el mínimo necesario para lograr tal requisito; la naturaleza del sistema impositivo debe lograr cubrir los gastos del Estado, aunque este objetivo debe lograrse con el mínimo nivel recaudatorio posible (p. 7).

Equidad: La carga tributaria debe ser equitativa para los distintos sectores de la sociedad, conforme al principio de que el mayor esfuerzo debe ser realizado por quiénes más tienen, y el menor esfuerzo, por los sectores que menores ingresos poseen (p. 8).

Simplicidad: Un sistema impositivo adecuado es aquel que se caracteriza por su simplicidad: pocos impuestos, fáciles de liquidar y de tributar. Mientras más sencillo sea el sistema, más fácil será entenderlo, lo que predispone a los contribuyentes a pagar sus obligaciones tributarias e incrementa la conciencia tributaria de la sociedad (p. 8).

Eficiencia en su administración: La fiscalización y el cobro de los impuestos tienen costos, que deben ser los más bajo posibles. Su administración debe ser eficiente a los efectos de que lo recaudado por el sistema tributario llegue al destinatario y no se diluya en actividades de carácter administrativo (p. 8)

Promoción del crecimiento y la estabilidad de precios: Los sistemas impositivos deben procurar estimular el crecimiento y la estabilidad de los precios, como también el ahorro y la inversión, que son la base para el desarrollo sustentable de una nación (p. 9).

En general, los impuestos deberían recaer, principalmente, sobre las rentas y sobre los flujos y, en menor medida, sobre los activos o la riqueza, ya que este tipo de impuestos desalienta la inversión. Los niveles nacionales deberían concentrarse en la aplicación de impuestos sobre las rentas y los flujos, mientras que los gobiernos subnacionales deberían aplicar los impuestos sobre los activos.

De acuerdo con la Administración Federal de Ingresos Públicos, los principios que rigen el sistema impositivo argentino consisten en *principio de legalidad, principio de igualdad, de generalidad, de proporcionalidad, de no confiscatoriedad, principio de retroactividad y de equidad*. En el cuadro 1, se los menciona en su primera columna; en la segunda columna, se define el concepto y en la tercera, se cita la fuente normativa que los sustenta:

Cuadro 1. Principios del Sistema Fiscal según la AFIP

Principios	Concepto	Fuente Normativa
Legalidad	<p>Es el principio que, con mayor insistencia, señala nuestra Constitución Nacional. Establece que no habrá tributo sin ley.</p> <p>Nadie estará obligado a pagar un tributo que no haya sido impuesto por ley.</p> <p>Para su imposición, un tributo debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ser creado por ley, ▪ seguir los requisitos formales de una ley, ▪ emanar del órgano competente. <p>Para leyes impositivas, la Cámara de origen o iniciadora es la de Diputados (representantes directos del pueblo).</p> <p>La ley debe definir el hecho imponible y sus elementos: sujeto, objeto, base imponible, alícuota, etcétera.</p>	<p>Artículo 19 de la Constitución Nacional:</p> <p>«Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados.</p> <p>Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe».</p> <p>Artículo 52 de la Constitución Nacional:</p> <p>«A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas».</p>
Igualdad	La igualdad es la base del	Artículo 16 de la Constitución

	<p>impuesto. No es una igualdad numérica sino igualdad para los semejantes.</p> <p>Se trata de asegurar el mismo tratamiento para quienes se encuentran en análogas situaciones.</p> <p>Es igualdad por rangos de igual capacidad contributiva (que se exterioriza por el patrimonio, la renta o el gasto).</p>	<p>Nacional:</p> <p>«La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas».</p>
Generalidad	<p>Un sistema tributario debe abarcar íntegramente las distintas exteriorizaciones de la capacidad contributiva. Vinculado con el principio de igualdad.</p> <p>Los tributos deben abarcar íntegramente a las distintas categorías de personas o bienes y no a una parte de ellas.</p>	<p>Artículo 16 de la Constitución Nacional: «... Todos sus habitantes son iguales ante la ley [...] La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas».</p>
Proporcionalidad	<p>Debe entenderse en el sentido de proporcionalidad en las exteriorizaciones de la capacidad contributiva.</p> <p>Proporcionalmente al capital, a la renta y al consumo; siendo razonable exigir que paguen más los que tienen más renta o mayor patrimonio, respetando los principios de capacidad contributiva.</p>	<p>Artículo 4 de la Constitución Nacional:</p> <p>«El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, del de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...».</p>

		<p>Artículo 75, inc. 2, de la Constitución Nacional:</p> <p>«Corresponde al Congreso: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan...».</p>
No Confiscatoriedad	<p>La Constitución Nacional —en materia tributaria— no explicita directamente este principio. Sí en forma indirecta, al referirse a la propiedad privada.</p> <p>Los tributos no pueden absorber una parte sustancial de la propiedad privada o de su renta.</p>	<p>Artículo 17 de la Constitución Nacional:</p> <p>«La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino...».</p>

<p>Retroactividad</p>	<p>Este principio tiene sus bases en el Código Civil. Significa aplicar una ley nueva a los actos del pasado.</p> <p>Las leyes impositivas pueden ser retroactivas porque derivan del poder de imperio que tiene el Estado.</p> <p>El Congreso puede sancionar leyes tributarias retroactivas, siempre que no se afecte la garantía constitucional sobre propiedad privada.</p> <p>La retroactividad es un principio criticable en cualquier materia.</p> <p>Existe consenso doctrinario respecto de que hay que respetar las reglas de juego y precisamente para ello es necesario que se conozcan con anterioridad.</p> <p>La ley siempre debería ser preexistente a los hechos sobre los cuales se va a aplicar.</p>	<p>Artículo 3 del Código Civil:</p> <p>«A partir de su entrada en vigencia las leyes se aplicarán aun a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario».</p>
<p>Equidad</p>	<p>Relacionado con la justicia y la razonabilidad.</p> <p>Un impuesto debe ser justo.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado: El principio de la equidad se refiere a que debe ser equitativo el monto del impuesto en sí y la oportunidad en que se lo aplique.</p> <p>Además, al interpretar que:</p> <p>Equidad significa que la</p>	<p>Preámbulo de la Constitución Nacional:</p> <p>«Nos, los representantes del pueblo de la Nación La Argentina [...] con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general ...».</p> <p>Artículo 4 de la Constitución Nacional:</p>

imposición debe guardar una razonable relación con la materia imponible. Equidad es sinónimo de justicia. Un tributo no es justo en tanto no sea constitucional. Por lo que en esta garantía se engloban todas las otras señaladas anteriormente.

El principio de equidad articula y sintetiza a todos los demás principios constitucionales.

Un tributo va a ser justo cuando considera las garantías de: legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad e irretroactividad.

Principio de proporcionalidad.

Artículo 75 (varios incisos) de la Constitución Nacional:

«Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las

competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

[...]

8. Fijar anualmente, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios...».

Fuente: Sistema Tributario Argentino, AFIP (2014).

Cabe destacar aquí que los principios de todo sistema fiscal presentan bases similares y son de carácter universal, en especial, en países cuyos sistemas impositivos son muy parecidos. Tal es el caso de España, en el cual se pueden observar principios fiscales análogos que dan origen al sustento y a la ejecutividad del sistema. En tal sentido, se describirán los principios en los cuales se apoya el sistema tributario español, sobre la base del tratamientto que de él realiza la Dra. Gloria Alarcón García (2009). En este análisis, es posible observar la similitud que la organización española presenta con los principios en que se sustenta el sistema

impositivo argentino. En España, se puede distinguir entre principios constitucionales tributarios, que son aquellos recogidos en su Constitución, y los principios tributarios, que, o bien están recogidos en leyes ordinarias de forma explícita o implícita, o bien han sido glosados por la doctrina tributaria hacendística (p. 63).

Dentro de los principios constitucionales tributarios, podemos encontrar los de Reserva de Ley, de Generalidad Tributaria, de Igualdad Tributaria, de Capacidad Contributiva, de Progresividad y de No Confiscatoriedad (p. 71). Citando a la Dra. Alarcón García (2009), estos principios serán descritos en los párrafos subsiguientes:

Reserva de Ley: Se refiere a que los tributos deberán establecerse mediante una ley. Esta base es fruto del principio de autoimposición y significa que, en el marco de la separación de poderes públicos, la potestad legislativa corresponde al Poder Legislativo. A tenor del principio de reserva de ley, los tributos se aprobarán mediante ley. A través de ella, la soberanía popular se pone de manifiesto. Con ello se garantiza que los ciudadanos consientan en que el Estado distraiga parte del patrimonio para cumplir los fines públicos y se alcanza un segundo objetivo: proteger el derecho a la propiedad privada de los contribuyentes (p. 71).

Generalidad Tributaria: Significa que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. Este principio obliga a todos a pagar, efectivamente, tributos cuando detenten la necesaria capacidad económica (determinada por las leyes), puesta de manifiesto tras la realización del hecho imponible determinado por la ley (p. 76).

Igualdad Tributaria: Este principio sustenta el reparto igualitario, aunque no aritmético, de la carga tributaria entre todos los contribuyentes según su capacidad contributiva. La igualdad propugnada por el principio de igualdad tributaria no es una igualdad aritmética, sino que su aplicación significa dar un tratamiento fiscal desigual a situaciones desiguales e impide cualquier inequidad que no sea razonable y carezca de justificación (p. 75).

Capacidad Contributiva: Importa someter a gravamen aquellos actos, negocios o hechos que manifiesten una determinada capacidad económica. El principio de capacidad contributiva puede ser definido como el parámetro conforme al cual se ha de fijar la contribución a las cargas públicas de cada contribuyente, utilizando, como indicador de esta capacidad para contribuir, el principio de capacidad económica. Este principio es la medida del principio de igualdad. Según el criterio de la Dra. Alarcón García, hay que distinguir entre capacidad contributiva y capacidad económica, puesto que la segunda es la disponibilidad de medios económicos o indicador objetivo para contribuir a las cargas. La primera, en cambio, va un poco más lejos, ya que se refiere a la capacidad subjetiva para concurrir a las cargas públicas, concepto en el que no sólo se incorporan valores económicos sino también valores de política social (p. 78).

Progresividad: Sostiene que la carga tributaria concreta de cada contribuyente se deberá repartir, más que forma proporcional, en función de su capacidad contributiva. El límite a la progresividad es la prohibición de confiscatoriedad. La carga social soportada por los ciudadanos no se producirá de un modo lineal, sino que aumentará conforme al incremento de su capacidad económica (p. 78).

No Confiscatoriedad: Significa que la carga tributaria no debe suponer la liquidación parcial o total del patrimonio del contribuyente como consecuencia exclusivamente de la configuración técnica del tributo y obviar las circunstancias particulares del sujeto. El principio de no confiscatoriedad tiene como objetivo salvaguardar los derechos de los particulares frente a la Hacienda Pública. Este principio opera como límite a las facultades impositivas públicas y frente al principio de progresividad en el sentido de que habrá que considerar inconstitucional todo tributo que, en general, suponga una destrucción del patrimonio que el sujeto pasivo ostentaba antes de la entrada en vigor del tributo (p. 79).

Dentro de otros principios tributarios, podemos destacar aquellos que han de regir la elaboración de las normas tributarias, por un lado; y, por el otro, los que han

de observar las Administraciones tributarias en la aplicación de las normas de este sector del ordenamiento. Ellos se clasifican de la siguiente manera:

Los principios de ordenación del sistema tributario apuntan a los legisladores al momento de sancionar las leyes tributarias. Todo el proceso se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad (Alarcón García, 2009: 81).

Los principios de aplicación del sistema tributario se basarán en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. Estos principios están orientados a las Administraciones tributarias (Alarcón García, 2009: 81).

El principio de proporcionalidad comporta, por un lado, que las Administraciones tributarias deban guardar, en sus actuaciones, la debida adecuación con los fines del tributo; por el otro, comporta que el ejercicio de las potestades y facultades que la ley les confiere debe hacerse con la medida y la ponderación necesarias para no resultar lesivas para los ciudadanos, o mejor aun, para resultar lo menos gravosas posibles para aquellos (Alarcón García, 2009: 82).

El principio de eficacia significa la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Se trataría, pues, de que las Administraciones tributarias desarrollen su acción de manera que se produzcan los efectos jurídicos previstos en el ordenamiento. Ciertamente, es un mandato abstracto, considerado, incluso, algo superfluo, que debe concretarse en función del tipo de actuación de que se trate (Alarcón García, 2009: 83).

El principio de limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales indica que las normas tributarias han adquirido una complejidad extraordinaria, y que su conocimiento y aplicación supone elevados costes para los administrados. La mejor forma de lograr el objetivo último del tributo

exige que el legislador elabore normas sencillas, que sean de fácil comprensión y aplicación para los ciudadanos (Alarcón García, 2009: 84).

Finalmente, el principio de asegurar el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios está dirigido a quien debe aplicar las normas tributarias. Le impone, pues, el deber de asegurar la efectividad de derechos y garantías, lo que le impedirá excusarse de su observancia, en una actitud pasiva, como si no fuera algo de su incumbencia. La ley impide al funcionario de aplicación actuar de forma beligerante, para asegurar que se respetan los derechos y las garantías reconocidos a los administrados (Alarcón García, 2009: 85).

II.3 Evolución del sistema impositivo argentino

II.3.1 El sistema tributario colonial

La Corona española concedió, al inicio de la conquista, exenciones tributarias temporarias para promover la exploración y el poblamiento de lo que creían eran las Indias. «Las primeras Capitulaciones, con Cortés en 1523 y con Pizarro en 1529, eximieron a los descubridores y pobladores de todo impuesto por el término de 10 años» (Antokoletz, en Benegas Lynch, 2000:7).

En el Virreinato del Río de la Plata, se había expandido la práctica del contrabando hasta constituir la cuestión fiscal más destacada de la historia económica colonial y llegar a ser considerado el primer caso de delincuencia fiscal en esta región. Por lo tanto, Benegas Lynch plantea que el fenómeno puede explicarse dentro de un contexto histórico y normativo dado. Desde mediados del siglo XVI, la Corona había impuesto, gracias a unas ideas mercantilistas, un régimen comercial monopólico, en el cual se prohibía comerciar con extranjeros, que sumió en el aislamiento a las colonias. El único objetivo de esta organización económica era garantizarle a España el acceso a las riquezas americanas (pp. 8 y 9).

En la capital del Virreinato, estas medidas se tradujeron en la prohibición de importar (1594) y exportar (1599) a través del puerto para evitar, precisamente, la

salida del metálico del Alto Perú. Como consecuencia, la colonia quedó sumida en una pobreza tal que el rey se vio forzado a otorgar algunos permisos temporarios y restringidos de comercio exterior. Según el citado autor, «[L]a reacción natural, espontánea, fue el desarrollo del contrabando, destinado al abastecimiento del mercado alto peruano».

II.3.2 Periodo de 1810 a 1852: De la Revolución de Mayo a la Constitución Nacional

La época de Rivadavia. El Movimiento de Mayo de 1810 permitió a los patriotas apropiarse de los recursos de las aduanas, manejadas por la metrópoli española con criterios monopólicos. Estos recursos aduaneros financiaban al Estado, aunque eran insuficientes debido a los gastos que insumían la guerra de la independencia y la guerra del Brasil. Los fondos, evidentemente, no alcanzaban, y la diferencia se cubría con endeudamiento, que era garantizado con recursos aduaneros futuros y con emisión de moneda. En palabras de Benegas Lynch, (2000),

La Revolución de Mayo consolidó la apertura comercial iniciada en noviembre de 1809, y con ella, la Aduana de Buenos Aires se convirtió en la principal fuente de recursos públicos ordinarios. En 1811 procedían de la Aduana las tres cuartas partes de las rentas (p. 14).

Una situación financiera crítica signó la etapa de los primeros gobiernos patrios. La inestabilidad política, sumada al estado de guerra, repercutía en el nivel de actividad económica; el bajo volumen de la producción no permitió que la adopción del sistema de libre cambio se tradujera en un gran incremento en el comercio exterior. Resultaron afectadas las fuentes regulares de ingresos públicos y, por consiguiente, la recaudación impositiva. (p. 15)

Más tarde, Pueyrredón recurriría al empréstito forzoso, que constituyó un medio perjudicial e insuficiente para cubrir las necesidades fiscales. Además, este tipo de recursos era insostenible en el tiempo, por cuanto «implicaba una persecución al capital; respecto de su rendimiento, insuficiente, dado el escaso volumen de capital entonces disponible y el concurso de las ocultaciones» (p. 15). El gobierno también

hizo uso, sin éxito, del empréstito voluntario y de la capitación, y multiplicó los impuestos. Por una parte, llegó, incluso, a planear confiscar la tercera parte del patrimonio de los españoles adinerados. Por otra parte, Pueyrredón decretó (marzo de 1817) «el pago de las deudas del Estado con billetes de amortización admisibles en la Aduana en pago de derechos, se instaló, hasta 1821, la práctica de emitir billetes inconvertibles para ser recibidos luego en pago de impuestos» (Latzina, 1914:69, en Benegas Lynch, p. 33).

En 1820, esta gravísima crisis política y fiscal desembocó en la disolución de los poderes nacionales y la subsiguiente interrupción, hasta 1862, de la vigencia del sistema tributario. De allí que el análisis de la historia de la tributación nacional se divide en dos aspectos: «por un lado, el sistema fiscal de la provincia de Buenos Aires, centrado en el dominio exclusivo de la única Aduana exterior; por el otro, los designios de los gobiernos de las restantes provincias para hacerse de ingresos más o menos regulares» (p. 15).

1820~1852: Desde la disolución de los poderes nacionales hasta el fin de la tiranía. Durante el ministerio de Bernardino Rivadavia, se modificó el sistema impositivo mediante la supresión de antiguos recursos coloniales denominados *alcabala*, *media anata*, *sisas* y otros. El diezmo (que se abonaba en especies) fue rebajado y se autorizó su pago en dinero hasta su abolición final (en diciembre de 1822) en la provincia de Buenos Aires (Benegas Lynch, 2000:16). Para reemplazar los gravámenes derogados, el Gobierno creó el impuesto de sellos, la contribución directa, el impuesto de patentes a los almacenes, tiendas y establecimientos similares, y modificó los impuestos aduaneros. Tal como concluye Benegas Lynch, «el incremento del comercio exterior, sumado al aumento en los derechos de importación y exportación, redundó en un marcado crecimiento de la recaudación aduanera» (p. 16).

Desde 1820, además, los gobiernos de las restantes provincias se valieron de los derechos de tránsito e instalaron aduanas interiores, no solo para procurarse ingresos regulares sino también para proteger las actividades productivas locales con

finalidades extrafiscales proteccionistas. En medio de un estado general de pobreza y escaso comercio —como consecuencia de las limitaciones al tráfico mercantil interno—, las rentas de las provincias fueron muy inferiores a las de Buenos Aires. Aquellas, resume Zorraquín Becú (Tomo II:335, en Benegas Lynch, 2000) «establecieron, además, impuestos de patentes y papel sellado, y algunas conservaron los diezmos, pero el rendimiento de estos tributos siempre fue insignificante» (p.19).

Reflexiones sobre el periodo: Durante la etapa analizada, la principal fuente de ingreso para el Estado fueron los tributos al comercio exterior, o tributos aduaneros, los que alcanzaban a las empresas exportadoras y a las empresas importadoras. Claramente, los impuestos existentes gravaban a las empresas y no a las personas físicas.

II.3.3 Periodo 1853 a 1890: La formación del Estado en la Argentina

El sistema rentístico de la Confederación la Argentina según su Constitución de 1853. En primer lugar, se debe señalar que la Constitución de la Confederación Argentina (aprobada el 1.º de mayo de 1853), consagró principios de imposición que significaron garantías de limitación al poder tributario, entre los cuales se destacaban los siguientes (Benegas Lynch, 2000:27):

- 1) El principio de legalidad [...].
- 2) El principio de igualdad o generalidad en la imposición, consagrado en el art. 16 [...].
- 3) Los principios de equidad y proporcionalidad, expresos en el artículo 4.º.
- 4) El principio de no confiscatoriedad, vinculado con la inviolabilidad de la propiedad y referido por el art. 17.
- 5) Las expresas garantías tributarias conferidas a los extranjeros a través de los artículos 20 [...] y 25 [...].

6) Las limitaciones indirectas al poder tributario, derivadas de la consagración constitucional de la libertad de trabajo, la libertad de cultos, el derecho de enseñar y aprender, etcétera: la imposición no podrá tener características ni magnitudes tales que coarten el ejercicio de estos derechos.

En segundo lugar, el artículo 26 de dicha Carta Magna garantizaba la libre navegación de los ríos interiores del territorio, y finalmente, se dedicaba un artículo a la conformación del Tesoro nacional, a sus fuentes de recursos y a la distribución interjurisdiccional del poder tributario (p. 28).

Años más tarde, la Convención Nacional de 1860, reformó el sistema rentístico de la Ley Fundamental que regía en la Confederación la Argentina desde 1853 mediante las siguientes medidas (p. 35):

- 1) puso un límite temporal a los derechos de exportación, los cuales cesarían en 1866 como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial (art. 4° e inc. 1.° del nuevo art. 67, correspondiente al anterior art. 64);
- 2) agregó al art. 12 *in fine* la absoluta prohibición de conceder «preferencias a un puerto respecto de otro por medio de leyes o reglamentos de comercio» con el objeto de asegurar que el predominio mercantil del puerto de Buenos Aires, fundado sobre ventajas naturales, no fuera artificialmente interferido;
- 3) con el mismo fin y, a raíz de la reciente experiencia de los derechos diferenciales, especificó, en el inciso 1.° del ex art. 64, que los derechos de importación, así como las evaluaciones, serían uniformes en toda la nación;
- 4) agregó, al final del inciso 9.° del citado artículo, que no podrían suprimirse las aduanas exteriores que existiesen en cada provincia al tiempo de su incorporación;
- 5) ante el papel moneda en circulación en la provincia de Buenos Aires, estableció que los derechos aduaneros, tanto como los demás impuestos nacionales, podrían ser satisfechos en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente.

En su obra, Benegas Lynch señala que, en esa época, el manejo de las finanzas públicas estaba sumido en una «falta de previsión y de sistema, de anarquía presupuestaria e irregularidades severas en el terreno monetario y bancario» (p. 35).

Las tres primeras presidencias transcurrieron en medio de un déficit permanente, justificado, en primer lugar, por los conflictos bélicos y políticos, y en segundo, por el despilfarro, que sería una característica propia del sistema fiscal argentino; este sería financiado a través de la emisión monetaria y de la contratación de empréstitos externos e internos. Y si bien no es posible precisarlo en cifras exactas, la presión tributaria era relativamente baja. Según el mencionado autor,

...[B]asado esencialmente en el producto de las aduanas, en un contexto de constante y elevado aumento del comercio internacional, el sistema tributario allegaba creciente recaudación al fisco, aunque siempre superada por el más que proporcional incremento de las erogaciones públicas (p. 36).

En su obra *El presupuesto nacional*, Alberto Martínez (citado en Benegas Lynch, 2000: 37) narra que hasta 1869, en nuestro país solo existían seis ramos de rentas: derechos de importación, derechos de exportación, almacenaje y eslingaje, papel sellado, correos, y eventuales. En años posteriores, se sumaron las patentes (1870), el producto de los telégrafos (1872); la recaudación del impuesto de faros y avalices (1874); y el producto del Ferrocarril Andino (1875). Cinco años después, se creó el producto de las acciones del Ferrocarril Central Argentino. En 1882, se incorporaron la contribución directa, la visita de sanidad a los buques extranjeros que entraran en puertos argentinos, el corte de maderas, depósitos judiciales, aguas corrientes de la Capital, productos del Parque Tres de Febrero y de la Penitenciaría. En 1823, aparecieron los productos del Ferrocarril Central Norte, del Ferrocarril Primer Entrerriano, el de la Casa de Moneda, y la devolución de garantías de ferrocarriles. Las acciones del Banco Nacional y el derecho de puertos y muelles se sumarían en 1884; y en 1886, la recaudación del impuesto fijado a los bancos. Desde 1862, comenta Martínez (1898:477, en Benegas Lynch),

...[L]a renta de importación ha seguido casi un continuo y rápido aumento, duplicándose en los años 1863 a 1867, 1867 a 1873, 1873 a 1887, y formando en algunos de ellos, como en 1870 a 1873, el 80 y el 81 % de las rentas totales recaudadas. En los veintiseis años transcurridos desde 1863 a 1888, la renta de importación se ha doblado más de nueve veces (2000:37).

Ese mismo año, se sancionaría la ley general de aduanas, que fijaba un derecho general de importación del 15 %. Durante las presidencias de Mitre y de Sarmiento, se sancionaron normas aduaneras que, de acuerdo con Zorraquín Becú (*op. cit.*: 323, en Benegas Lynch, 2000),

...[I]mpusieron derechos moderados a la importación y a las ventas al exterior, aunque gravando algo más los productos que podían competir con los nacionales. Esta política favoreció especialmente a las provincias que elaboraban vinos, azúcar, yerba mate y tabaco, aunque sin impedir la competencia del exterior. Al mismo tiempo, se desgravaron las introducciones de maquinarias y elementos necesarios para el desarrollo de las industrias y para la construcción de ferrocarriles, telégrafos, etc (p. 38).

Al aprobarse el presupuesto nacional de 1882, cobraron relevancia los impuestos de sellos —sobre la celebración de diversos actos civiles, operaciones comerciales y actuaciones judiciales—, y de patentes, gravámenes ambos típicamente locales. Este hecho se debió a que, con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional se encargaría de solventar la administración de justicia y otros servicios del distrito, por lo que se atribuyó las rentas respectivas, junto con el impuesto de contribución directa correspondiente a la Capital. Sin embargo, este gravamen, restringido a la propiedad inmueble, estaba perjudicado por el desajuste de las valuaciones en perjuicio del fisco (Benegas Lynch, 2000:39).

Con posterioridad a la federalización, el principal recurso de la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires consistió en el *impuesto general*, tasa que comprendía el alumbrado, el barrido y la limpieza. Hacia el final de la etapa bajo análisis, la provincia de Buenos Aires tenía como mayor ingreso tributario al procedente de la contribución directa territorial. En casi todas las demás provincias se extendía la contribución directa a los ganados: Corrientes, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Santiago, Tucumán, Salta y Jujuy. Algunas provincias también gravaban el capital en giro, concepto cuya definición es bastante confusa. Según Latzina (1893, en Benegas Lynch, 2000), es posible afirmar que «a nivel

provincial la tributación giraba, en general, en torno a la contribución directa y a las patentes» (pp. 39~40).

Reflexiones sobre el periodo: Durante este tramo, la aduana sigue siendo la principal fuente de ingreso tributario. Sin embargo, comienza la construcción del Estado y, con él, la normativa para plantar las bases del sistema impositivo argentino. En dicha etapa, la carga tributaria recaía, principalmente, sobre empresas exportadoras: este constituía el principal ingreso tributario que existía. En 1864, la presión tributaria era del 2.64 % del PBI (Ferrerres, 2010: 597).

La composición tributaria de tal presión impositiva recaía, sobre todo, en el comercio exterior, es decir, alcanzaba a las empresas exportadoras y a las empresas importadoras. Como consecuencia, los impuestos a la importación crecieron significativamente. Comienza a instalarse un conjunto de nuevos impuestos que se orientan al mercado interno (la tributación sobre el mercado interno), lo que produce un giro sustancial que se consolidará en los próximos periodos, cual es incrementar la presencia de tributación sobre el mercado interno y disminuir los impuestos aduaneros. La presión impositiva va en ascenso, pues ya en 1890, la presión tributaria total es del 5.02 % del PBI, es decir, durante el periodo estudiado casi se duplica la carga tributaria (Ferrerres, 2010: 597).

II.3.4 Periodo 1891-1931: Atenuación del sistema tributario basado en las aduanas por medio de la imposición interna objetiva

En esta etapa, la Argentina se integra aún más al mundo. La experiencia histórica muestra las limitaciones de la imposición aduanera como única fuente de ingresos de un sistema impositivo. Se procede, por lo tanto, a unificar el mercado interno. Estos dos elementos dan origen a la creación de los impuestos «internos», implementados por las distintas provincias, en contraposición con los impuestos «externos».

Hacia finales de la década de 1880, la prosperidad productiva de la nación contrastaba abiertamente con el desgobierno de sus finanzas públicas. La situación fiscal era insostenible: el presupuesto de gastos crecía descontroladamente; se establecían erogaciones altísimas mediante leyes especiales y el sistema de los acuerdos de gobierno, lo que traía aparejado un déficit elevado; el endeudamiento público y la expansión monetaria y crediticia eran exorbitantes. Finalmente, en 1890, una suma de factores, como el descontrol presupuestario, «el fraude de los bancos libres de emisión o bancos nacionales garantidos, la corrupción y el latrocinio» provocan la quiebra externa del Estado argentino (Benegas Lynch, p. 40).

Los impuestos internos. El presidente Carlos Pellegrini heredó un sistema tributario basado, esencialmente, en la recaudación aduanera. Las aduanas, sin embargo, cumplían con objetivos extrafiscales: el nivel de los aranceles de importación había sido fijado para proteger a las incipientes industrias nacionales. La ley N.º 2774⁹ contenía distintos tipos de tributos. Por un lado, creaba un impuesto interno sobre la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos, y establecía que se devolvería ese valor si los productos eran exportados. Por otro lado, gravaba en 10 % las utilidades y los dividendos de los bancos privados, y en un 7 % aquellos de las sociedades anónimas y de capital limitado cuya dirección y capital inscriptos no estuvieran radicados en el país, salvo las fábricas de carnes conservadas por el sistema frigorífico y las compañías de ferrocarriles (exentas). En cambio, las compañías de seguros cuya dirección y capital inscripto no estuviesen radicados en el país debían pagar un impuesto del 7 % sobre las primas de las pólizas que expidieran. Pocos años después, se eliminaría el segundo tipo de gravámenes —que afectaba a utilidades de empresas—, de manera que los impuestos internos se consolidarían como netamente indirectos sobre el consumo de productos específicos (Benegas Lynch, 2000:40).

Los impuestos internos recibieron este nombre por contraposición con los externos o aduaneros, y fueron concebidos como tributos de carácter moderado y

⁹ Anales de Legislación Argentina, Complemento 1889-1919 (Buenos Aires: La Ley, 1954), pp. 217-218

temporario. Sin embargo, con los años acompañaron el crecimiento del gasto públicos y aumentaron las cuotas; de este modo, la lista de productos gravados se amplió hasta incluir: bebidas alcohólicas (incluyendo vinos, champagnes, vinos espumantes), naipes, tabacos, seguros, azúcares, sombreros, aceites, bebidas artificiales, perfumes y específicos, desnaturalizantes de alcohol, artículos suntuarios como la seda y las alhajas, encendedores y aguas minerales. La recaudación más elevada correspondía a los tabacos; los impuestos internos tendieron a gravar especialmente consumos considerados viciosos o nocivos para la salud de la población, y también artículos suntuarios (Vázquez; en Benegas Lynch, 2000:42).

La ley de impuestos internos implicaba, de acuerdo con el ministro de Hacienda Vicente F. López, «una modificación completa del sistema rentístico de la República», de discutible validez constitucional. Durante el debate de la ley de impuestos internos para 1892, en el Senado de la Nación, el ministro de Hacienda plantearía sus dudas sobre la viabilidad constitucional de estos impuestos. Benegas Lynch menciona, en su obra (2000), que los argumentos de López abonan, incluso hasta nuestros días, la evolución de las leyes tributarias argentinas:

Soy uno de los hombres más respetuosos de la letra y del espíritu de la Constitución nacional; creo que de ninguna manera podemos hacer nada que pudiera cambiarla; pero, al mismo tiempo, me parece que, en el espíritu de ella, entra todo aquello que importa una ventaja, un progreso, un aumento de los recursos de la Nación (p. 40).

Reflexiones sobre el periodo: Se consolida la instalación de impuestos internos, que darán lugar al reemplazo de los impuestos aduaneros. En primer lugar, en esta etapa se crean numerosos impuestos nuevos, todos internos, que son reembolsados por el Estado.

Efectivamente, estos impuestos internos eran pagados por el empresario. En todos los casos, cuando los productos eran vendidos en el mercado interno, se los cobraban al consumidor final, es decir, el empresario trasladaba los impuestos al precio del producto. Comienza así la implantación de impuestos que gravan a la ciudadanía y no al empresario, quien actúa como agente de retención sobre el

impuesto, pero no es el sujeto a quien aquel alcanza. El verdadero sujeto alcanzado por el tributo es el ciudadano.

La presión fiscal sigue en aumento; para 1930, la presión fiscal oscila en un 10 % del PBI (Ferrerres, 2010: 599). Se observan dos tendencias: la primera es que la presión fiscal sube año tras año, una conducta que se verifica hasta la actualidad. La segunda es que se incorporan más tributos, que las empresas pueden trasladar al consumidor final, de manera que no son ellas los sujetos alcanzados por el impuesto, sino que actúan como nexo entre los ciudadanos y el Estado.

II.3.5 El sistema impositivo desde 1932 a 1973

Este periodo puede dividirse en dos etapas: la primera abarca de 1932 a 1945, y la segunda, de 1945 a 1973. Durante la primera, nuestro país enfrenta la crisis mundial de 1929, en la cual el comercio se reduce dos tercios de su volumen global. Los recursos aduaneros, que representaban el 60 % de la recaudación en 1929, se reducen al 38 % para los años 1931/32. Dicha disminución no pudo ser cubierta por los impuestos internos y originó un profundo cambio en el sistema impositivo de la nación: se crearon los impuestos al consumo, que eran generalizados, y el impuesto a las rentas, que también dio origen a la coparticipación de los impuestos; se fundó un Banco Central y se reguló el control de cambios. Este cambio tributario es la base del que rige hasta nuestros días.

En enero de 1932, el gobierno de facto introdujo, por decreto-ley, el impuesto a los réditos de las personas físicas, el cual fue confirmado (con modificaciones) por el Congreso, bajó el número 11586, con vigencia desde el 1.º de enero de ese mismo año. Siguiendo el modelo británico de *income tax*, se adoptó el sistema cédular mediante el cual los réditos se clasificaban en diversas categorías, con régimen y tasas propios, aunque no podían compensarse los quebrantos de una cédula con las ganancias de otra. Este sistema fue suplementado por un impuesto progresivo global, «de emergencia nacional», sobre una determinada renta de las personas físicas; sin embargo, estuvo en vigencia pocos meses, pues fue reemplazado en diciembre de

1932 por la ley 11682. Esta última, cuya base regiría, con numerosas modificaciones, hasta 1973, implantó en cambio el «modelo prusiano, de impuesto unitario sobre la renta neta total del contribuyente. Las categorías de réditos permanecieron en el esquema al simple efecto de clasificar las especies de ingresos brutos y las diferentes deducciones admisibles para cada una» (Jarach, 1980:37-41, en Benegas Lynch, 2000:54).

La reforma introducida incluyó no solo el impuesto a los réditos, sino que crecieron los derechos aduaneros y consulares; por decreto de octubre de 1931, el gobierno de Uriburu había creado el impuesto a las transacciones, confirmado por ley 11587, y sustituido en diciembre de 1934 por el impuesto a las ventas (ley 12143). Este tributo a las transacciones gravaba, en varias etapas, la venta de mercaderías y determinadas operaciones y servicios; el impuesto a las ventas, en cambio, era de etapa única, y solo gravaba las ventas de mercaderías (aunque incidía en las exportaciones). Más tarde, los impuestos internos se unificaron gracias a las leyes 12139 (diciembre, 1934) y 12148 (enero, 1935); a partir de 1935, la ley 12147 dispuso que lo recaudado por el impuesto a los réditos y por el impuesto a las ventas se distribuyera entre la nación, las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Bunge, en Benegas Lynch, p. 55). Alejandro Bunge (1984, en Benegas Lynch, p.55) añade que

La creciente presión tributaria, producto del peligroso e “inveterado sistema de más impuestos para cubrir déficit, más gastos para evitar los superávits de los años de prosperidad, nuevos déficit ante las nuevas crisis y [...] nuevamente nuevos impuestos para cubrirlos; y así sucesivamente, con peligro de la estrangulación de la economía nacional y de una reacción social” (p. 56).

El mencionado autor explica que el déficit fiscal acumulado fue el motivo de la sanción, por decreto del gobierno de facto (en diciembre de 1943, con efecto retroactivo al 1.º de enero de ese año), de un significativo aumento en las tasas del impuesto a los réditos, la creación del impuesto a los beneficios extraordinarios y otros gravámenes (en Benegas Lynch, p. 56). El impuesto a los beneficios extraordinarios alcanzaba a los beneficios originados por cualquier actividad que

implicara la transformación o disposición habitual de bienes, en cuanto excedieran del 12 % del capital y reservas libres del año de aplicación del impuesto, con una serie de excepciones basadas en el origen del beneficio y en su monto; la empresa, no las personas físicas, era el sujeto pasivo del impuesto a los beneficios extraordinarios.

En la segunda etapa, se profundiza la política de sustitución de importaciones, se vigoriza el mercado interno y se alcanzan récords de niveles de recaudación, en especial por el impuesto a las ventas y a las rentas. Desde 1946, se abandona definitivamente la política fiscal compensatoria que, esbozada a partir de 1933, se había sustentado en nuestro país, y se desarrolla, en cambio, una fuerte política expansionista (*Comisión Consultiva en Materia Tributaria*, en Benegas Lynch, 2000:57). Cobra fuerza la idea de que existen gastos públicos que, por su naturaleza, deben ser cubiertos con recursos tributarios o de Rentas Generales, y otros, como, por ejemplo, las inversiones y los trabajos públicos, que deben serlo con títulos de la deuda pública, sin tener en cuenta la situación de la economía (Jarach, en Benegas Lynch, p. 57).

En el año 1946, se lleva a cabo una importante reforma tributaria, que amplía la imposición directa con la modificación del impuesto a los réditos y la creación del impuesto a las ganancias eventuales. El gravamen a las ganancias eventuales recaía sobre las ganancias de capital (es decir, las que resultan de un acto no habitual de disposición de bienes realizado a título oneroso) y otros ingresos que no constituyeran materia gravada por el impuesto a los réditos, tales como premios de lotería y juegos de azar, de carreras de caballos, de estímulo y otros beneficios similares (Benegas Lynch, 2000:58). Además, en 1945 y 1946, fueron creadas las Cajas de Jubilaciones para los empleados de comercio y el personal de la industria, en adelante, según expone Benegas Lynch, uno de los principales instrumentos de las finanzas nacionales (p. 59).

En el campo de la tributación sobre el patrimonio, Benegas Lynch explica que, en 1951, se creó (por ley 14060) el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes,

...[C]omo medio para evitar la evasión que se registraba en los casos de transmisión gratuita de acciones al portador, fortalecida por el régimen de protección al anonimato implantado en el impuesto a los réditos en el año 1950. A tal efecto, el gravamen sucesorio se sustituyó por un impuesto al patrimonio neto de las sociedades emisoras de los valores, que recaía con carácter obligatorio sobre la proporción del mismo correspondiente al capital representado por acciones al portador, en tanto que permitía optar por su pago respecto a los capitales representados por acciones nominativas. Paralelamente, la Nación y las provincias derogaron los gravámenes locales que recaían sobre la transmisión gratuita de las acciones correspondientes a capitales sujetos al nuevo tributo (p. 60).

Reflexiones sobre el periodo: En esta época, se consolida el proceso de incorporación de impuestos internos, que gravan el consumo y son pagados por los consumidores en la etapa final de la comercialización del producto. Este tipo de impuesto es el que logra —por lo menos, en parte— cubrir el creciente gasto público, que obliga a incrementar los ingresos del Estado. Se produce la reforma de 1946, mediante la cual se amplía el impuesto a los réditos y se crean las Cajas de jubilaciones. Además, es posible advertir que, hacia 1973, la presión fiscal total oscila en el 13 % del PBI (Ferrerres, 2010: 599).

II.3.6 La reforma tributaria de 1973

Hacia 1973, el discurso político predominante giraba en torno de causas populares, de lucha «antiimperialista», instaba a la liberación de la dependencia externa, a combatir al capital, y se pregonaba una mayor intervención del Estado en la actividad económica. Las elecciones presidenciales (marzo de 1973) le abrieron las puertas, a los cuadros burocráticos, de elementos de izquierda, mientras las facciones revolucionarias y de derecha del movimiento fundado por Perón se disputaban el poder político en un ambiente de violencia terrorista (Benegas Lynch, 2000:66).

En ese contexto político, se puso en marcha un programa de reforma estructural «dirigista», nacionalista y con objetivos de redistribución de ingresos,

además de un llamado *pacto social* entre agrupaciones gremiales obreras (la CGT¹⁰), de pequeños empresarios (la CGE¹¹) y el Estado con el fin de sustentar políticas de estabilización coyunturales, como controles de precios y ganancias. Este ambicioso plan se vio reflejado en la promulgación de alrededor de cuarenta leyes y acuerdos, aunque gran parte de las medidas planificadas nunca llegaron a ser concretarse. Se elevó al Congreso un proyecto de ley agraria —nunca aprobado— que ordenaba expropiar las tierras improductivas; se ampliaron las funciones de las Juntas de carnes y de granos para profundizar la intervención estatal en el comercio exterior, que se combinaron con la manipulación del tipo de cambio y nuevos impuestos *ad valorem* a la exportación (denominadas *retenciones*).

A estas medidas se le sumaron la manipulación discrecional de la estructura arancelaria con el propósito de dirigir el proceso de industrialización. La ley de promoción industrial, que facultaba al gobierno para subsidiar proyectos de interés nacional, otorgaba «facilidades impositivas e, incluso, el diferimiento de ciertas obligaciones fiscales (impuesto a las ventas, luego IVA) por hasta quince años, sin ajuste por inflación». Se sancionó y promulgó asimismo una ley de inversiones extranjeras para evitar el ingreso de capitales extranjeros, en especial, dentro del sector industrial, y se estrecharon los vínculos comerciales con los países del bloque socialista. Esta profunda reforma financiera incluyó la llamada *nacionalización de los depósitos bancarios*, que promovió la sanción de nuevas «leyes del trabajo (de asociaciones profesionales y de contrato de trabajo), de seguridad social y de servicios de salud» (Di Tella, 1983: 149-188, en Benegas Lynch, 2000:67).

Con el objeto de castigar la capitalización, las utilidades no distribuidas de las sociedades fueron sobrecargadas impositivamente. Mediante ley 20629 se creó un impuesto progresivo al capital, que no gravó la tierra y, en compensación, las tasas del impuesto a la renta se redujeron, en algunos casos, sustancialmente. Cabe mencionar, aquí, que las transferencias realizadas por las empresas extranjeras a sus casas matrices en concepto de conocimientos especializados y tecnología fueron

¹⁰ Confederación General del Trabajo

¹¹ Confederación General Económica de la Argentina.

tratadas como ganancias ocultas (Di Tella, 1983:176-177, en Benegas Lynch p. 69). Paralelamente, los gravámenes a las ventas y a las actividades lucrativas fueron reemplazados por el impuesto al valor agregado (ley 20631) con una base imponible ampliada. También se sancionaron normas de coparticipación impositiva (ley 20633) y de lucha contra la evasión tributaria (Benegas Lynch, 2000:70).

Reflexiones sobre el periodo: Cabe destacar que, en este periodo, se le adjudica al Poder Ejecutivo la potestad de otorgar determinadas exenciones impositivas, las cuales podían beneficiar a un sector en particular, por ejemplo, al industrial. El diferimiento del IVA en un contexto inflacionario es una de ellas. Asimismo, se puede advertir que la presión fiscal global sigue subiendo; pero, en forma simultánea, empiezan a crearse exenciones impositivas, cuyos acreedores serán determinados sectores que terminarán teniendo una carga tributaria menor en un contexto donde la presión global continúa aumentando.

II.3.7 Periodo 1975 hasta la actualidad

El Proceso de Reorganización Militar, instaurado en marzo de 1976, terminó con el modelo de sustitución de importaciones bajo el fundamento de la apertura de la economía y la integración del país al mundo. Se abrieron las importaciones de manera feroz y, en consecuencia, se produjo una desindustrialización del país; las prioridades empresariales pasaron, entonces, de un interés productivo a un interés financiero. El sistema impositivo vigente hasta ese momento estaba adaptado a un sistema económico basado en la sustitución de importaciones. Sin embargo, el modelo cambió, y pasaron a tener prioridad las actividades comerciales y financieras por sobre las industriales y la producción. El sistema impositivo, empero, no se modificó y, como consecuencia de ello, la recaudación cayó drásticamente y el déficit público creció, lo que incrementó el endeudamiento externo e interno.

En el ámbito de la llamada «imposición indirecta», desde el 1.º de enero de 1975, ha regido en nuestro país el impuesto al valor agregado, que afecta cada una de las etapas de los procesos productivos y de comercialización en reemplazo del

impuesto a las ventas y del impuesto provincial a las actividades lucrativas. Dada la objeción que existía en contra de este impuesto por su «efecto cascada», se lo sustituyó vía mecanismos de coparticipación, de modo que la tasa general del impuesto a las ventas fue elevada del 10 al 13 %, en tanto que, para algunos bienes, alcanzó el 21 %. Sin embargo, a pesar del incremento de tasas, como también del número de contribuyentes (debido a la extensión del IVA hasta la etapa minorista), no se cumplieron las expectativas recaudatorias y, en consecuencia, hacia 1976 las provincias restablecieron el impuesto sobre los ingresos brutos (Benegas Lynch, 2000:70). En cuanto al IVA, Benegas Lynch describe la siguiente situación:

En 1976, la tasa del IVA aumentó del 13 al 16 %, y la alícuota diferencial de los productos gravados con el 21 % fue remitida a la ley de impuestos internos. De mayor amplitud fue la reforma tributaria de 1980 (ley 22294), que generalizó el IVA y eliminó exenciones. En un contexto de reformas tendientes a mejorar la competitividad de las exportaciones, se eliminaron los aportes patronales que recaían sobre los salarios, así como gran número de impuestos menores con asignación específica. En contrapartida, la tasa general del impuesto al valor agregado fue llevada al 20 %, a la vez que se estableció una alícuota reducida (del 5 %) para alimentos y medicamentos. Problemas de recaudación y necesidades fiscales obligaron al restablecimiento de las cargas sociales a poco derogadas, sin la correlativa compensación, por ley 23081 (p. 71).

La ley 23349 (reformada en 1986) sustituyó la ley original del IVA y redujo la tasa general al 18 %; pero, además, otorgó tratamientos especiales para determinadas actividades económicas y situaciones e introdujo modificaciones técnicas. Desde febrero de 1991, el IVA gravó las ventas de cosas muebles y, desde diciembre del mismo año, alcanzó a todas las prestaciones de servicios con los consecuentes problemas técnicos. Posteriormente, la alícuota general fue elevada al 21 % (p. 71).

En el terreno de los impuestos indirectos, Benegas Lynch (2000) menciona la nueva ley de impuestos internos, N.º 24674, vigente desde septiembre de 1996, por la que varios artículos dejaron de estar gravados: el impuesto sobre combustibles

líquidos y gas natural; el impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos; el impuesto a los pasajes (aéreos) al exterior, etcétera (p. 71).

En cuanto a la imposición personal, el impuesto a las ganancias (tal como fue planteado en 1973) sólo tuvo vigencia durante 1974 y 1975. Al año siguiente, la ley 21286, dictada por la Junta Militar, retornó al criterio del rédito producto, que requiere la periodicidad del rendimiento y la permanencia de la fuente productora para determinar la renta imponible, aunque con varias excepciones. En los años sucesivos, la ley 21284 (sustituida por la 23259), reimplantó el impuesto a las ganancias eventuales, y la ley 21894 (en 1978) introdujo un mecanismo de ajuste por inflación, limitado a la tercera categoría de rentas. En 1985, se reinstauró la tributación sobre los dividendos, derogada por la ley 21286. Su régimen fue modificado sucesivamente en 1992 (ley 2073: estableció el criterio de separación total entre las rentas de la sociedad y las del accionista) y en 1996; de acuerdo con la ley 24698, pasaron a constituir ganancias gravadas de la segunda categoría. El régimen fiscal de las sociedades sufrió cuatro transformaciones, es decir, fue regulado por cinco sucesivos sistemas, en menos de veinte años (Benegas Lynch, 2000:71).

En 1992, se sancionaron importantes modificaciones en la ley del impuesto a las ganancias. El tradicional sistema de imposición sobre las rentas de origen argentino fue complementado con el criterio de *renta mundial*: por un lado, los residentes en el país quedaban gravados por la totalidad de sus rentas, obtenidas o no en la Argentina, y podían computar como *tax credit* el impuesto (análogo a ganancias) pagado en el exterior hasta alcanzar el incremento de la obligación fiscal determinado al incorporar la ganancia de fuente extranjera, aunque no se permitía deducir los quebrantos incurridos en el exterior. Por otro lado, los residentes en el exterior debían tributar exclusivamente sobre sus ganancias de fuente argentina. Benegas Lynch agrega que, finalmente, en 1991 se derogó el impuesto a los beneficios eventuales al crearse el impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones (ley 23905) (p. 72). En un sentido similar, el autor citado comenta lo siguiente:

Durante la época bajo estudio hasta 1991, la exorbitante expansión monetaria (el impuesto inflacionario) representó un importante medio financiero del sector público (reemplazado luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989-1991 por creciente endeudamiento externo e interno), a la vez que generó distorsiones en el sistema tributario. Otras constantes de la historia tributaria de la segunda mitad del siglo XX han sido las frecuentes leyes de condonación y moratoria, vinculadas con los constantemente elevados niveles de evasión fiscal, y la proliferación de regímenes de excepción: promoción industrial, «leyes de reparación histórica», etcétera (p. 72).

Los principales impuestos nacionales actualmente vigentes son: el impuesto a las ganancias, el impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas o sucesiones indivisas, el impuesto a la ganancia mínima presunta, el impuesto de emergencia sobre altas rentas, el impuesto al valor agregado, los impuestos internos, el impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, el impuesto adicional de emergencia a los cigarrillos, el impuesto sobre los bienes personales, el impuesto sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario, el impuesto a los premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos, las contribuciones de seguridad social y las mal llamadas «tasas judiciales». Benegas Lynch destaca la introducción, por ley 24977, de un régimen integrado y simplificado relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes: el *monotributo* (pp. 73~74).

Reflexiones sobre el periodo: En la etapa analizada en este apartado, es posible destacar tres aspectos importantes: en primer lugar, la presión fiscal continuó creciendo de manera sostenida durante todo el periodo, ya que fue pasando del 13 % en 1979, al 16,92 % en 1992, al 21,10 % en el 2003, al 30 % en el 2009, y al 34 % en la actualidad. Este incremento de la presión fiscal fue producto de nuevos impuestos que gravaron, en su mayor parte, al consumidor y, en menor medida, a las empresas.

En segundo y último lugar, junto con el incremento de los impuestos, se crearon excepciones a la regla, que beneficiaron a actores específicos, entre ellos el sector industrial. Como consecuencia, estos sectores vieron reducida su carga

tributaria en un contexto donde, por el contrario, se incrementaba para la generalidad de los contribuyentes.

II.4 Descripción del actual sistema tributario

El sistema impositivo argentino vigente se divide en tres niveles de aplicación: el nivel nacional, el nivel provincial y el municipal. En los apartados que siguen, se detallan los impuestos que integran cada uno de estos estadios, con sus correspondientes subtipos.

II.4.1 Impuestos nacionales

Los impuestos nacionales se agrupan, a su vez, en distintas categorías que serán explicitadas con mayor detalle en los siguientes subapartados. En primer lugar, se ubican los *Impuestos sobre los ingresos*, que incluyen los siguientes tipos:

- Impuesto a las ganancias.
- Impuesto de emergencia sobre juegos de sorteos y concursos deportivos.
- Impuesto a la ganancia mínima presunta.

En segundo lugar, los *Aportes y contribuciones a la seguridad social* alcanzan a los siguientes tipos de trabajadores:

- En relación de dependencia.
- Autónomos.
- Servicio doméstico.

Luego, el *Impuesto a la propiedad* incluye las siguientes categorías impositivas:

- Bienes personales.
- Contribución especial sobre capital de cooperativas.
- Impuesto a las transferencias de inmueble de las personas físicas y sucesiones indivisas.

- Impuesto sobre los créditos y débitos en cuenta bancaria y otras operatorias.

A continuación, vienen los *Impuestos internos sobre bienes y servicios*, que abarcan los siguientes tipos:

- Impuesto al valor agregado.
- Impuestos internos sobre bienes.
- Impuestos internos sobre servicios.
- Impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural.
- Impuesto a la energía eléctrica, que incluye a su vez
 - Fondo nacional de energía eléctrica.
 - Fondo empresa servicios públicos (energía eléctrica), provincia de Santa Cruz.
- Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos.
- Fondo especial del tabaco.
- Impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos.
- Impuesto a los videogramas grabados.
- Impuesto a los servicios de comunicación audiovisual.
- Impuesto sobre el gas oil y gas licuado para el uso automotor.
- Impuesto sobre las naftas y gas natural destinado a GNC (gas natural comprimido).
- Recargo sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo.
- Impuesto sobre el abono de telefonía celular.

En otro orden, se encuentran los *Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales*, entre los que se cuentan los siguientes derechos y tasas:

- Derechos de importación.
- Derechos de exportación.
- Tasa de estadística.
- Impuesto a los pasajes al exterior.

Finalmente, existe otro impuesto gravado a nivel nacional, a saber:

- Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo).

Efectivamente, los impuestos nacionales enumerados al comienzo de este apartado, presentan una serie de características en cuanto a los sujetos gravados, las alícuotas aplicadas, los regímenes de liquidación, etcétera, los que se describen en el siguiente subapartado:

Impuestos sobre los ingresos

a. Impuesto a las ganancias. Personas físicas: El impuesto a las ganancias alcanza a las personas de existencia física o ideal y a sucesiones indivisas; distingue además entre contribuyentes residentes y no residentes. Los primeros tributan por su renta mundial para evitar la doble imposición; y los segundos tributan solo por las ganancias que obtienen en la República Argentina. Este impuesto se materializa en forma de retenciones. El año fiscal, en lo que respecta a este impuesto, coincide con el año calendario.

Las exenciones a este tributo pueden ser de orden subjetivo o de orden objetivo. Pertenecen a las de orden subjetivo aquellas que se otorgan a instituciones religiosas y de beneficio público, las remuneraciones obtenidas por diplomáticos de países extranjeros, los derechos de autor hasta determinado monto, etcétera (DNIAF¹², 2014). Las exenciones de carácter objetivo son las rentas derivadas de títulos públicos y obligaciones negociables, los intereses por depósitos efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de las instituciones financieras, por personas físicas residentes, sucesiones indivisas y por beneficiarios en el exterior en tanto y en cuanto no se consideren ingresos a fiscos extranjeros.

Algunos impuestos nacionales, tal como los impuestos a la ganancia mínima presunta, el impuesto sobre los combustibles líquidos, y sobre los créditos y débitos pueden tomarse a cuenta en el impuesto a las ganancias, conforme al informe emitido

¹² Dirección Nacional de Investigación y Análisis Financiero.

por la DNIAF. El impuesto a las ganancias puede, a su vez, tomarse como pago a cuenta en el impuesto a la ganancia mínima presunta (DNIAF, 2014).

En lo que respecta al esquema de liquidación de este impuesto para las personas físicas, se determina la ganancia y se realizan las deducciones correspondientes en los conceptos de ganancia no imponible, cónyuge, hijo, deducción especial autónoma, deducción especial en relación de dependencia y deducción de servicios domésticos (DNIAF, 2014). Las alícuotas de este impuesto se calculan en una escala desde el 9 % hasta el 35 % según el ingreso que perciba el contribuyente. A medida que el ingreso personal aumenta, se incrementa la tasa de imposición y, así, se busca la progresividad en el impuesto.

En el cuadro 2, se describen las alícuotas aplicables a las distintas escalas de contribuyentes, sean personas físicas o sucesiones indivisas. La primera columna detalla la ganancia neta imponible acumulada en pesos, en rangos de ingresos; la segunda columna, a su vez, indica el importe que le corresponde pagar a los contribuyentes dentro de cada escala y el porcentaje sobre el excedente de dicha ganancia neta.

Cuadro 2: *Alícuotas aplicables a las escalas de los contribuyentes según sus ingresos*

Ganancia neta Imponible acumulada		Pagarán		
Más de \$	Hasta \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	10.000	-	9	0
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	En adelante	28.500	35	120.000

Fuente: Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual, MECON (2014).

En nuestro país, la escala presentada en el cuadro 2 ha quedado desactualizada, por lo que casi la totalidad de los contribuyentes tributa el 35 % de sus ingresos, vale decir, se encuentran en la escala de mayor proporción. En consecuencia, este impuesto se ha vuelto regresivo y ha perdido eficacia en cuanto a su equidad (DNIAF, 2014: I 11).

b. Impuesto a las ganancias. Sociedades y empresas: Este gravamen alcanza, con una alícuota del 35 %, a todo tipo de sociedades o empresas radicadas en el país y constituye la base imponible para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones de productividad. La cuenta de la obligación tributaria se realiza en diez anticipos mensuales, el primero del 25 % y los restantes nueve, del 8,33 %. Asimismo, las ganancias de fuente argentina obtenidas por beneficiarios extranjeros tributan mediante retención en la fuente con carácter de pago único y definitivo (DNIAF, 2014: I 11).

c. Gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteo y concursos deportivos: El hecho imponible de este impuesto lo constituye la obtención de premios en juegos de sorteos o concursos de apuestas de pronósticos deportivos, cuyos responsables son los organizadores del juego o del concurso, aunque el contribuyente es el beneficiario del ingreso. En lo que respecta a la base imponible, está constituida por el monto neto del premio menos los gastos o descuentos que prevean las normas reguladoras del juego o del concurso. Se prevé, además, una alícuota del 31 % (DNIAF, 2014: I 21). Cabe destacar que este impuesto recae sobre el consumidor final del hecho imponible, y que la empresa sólo traslada el impuesto aplicado al primero.

d. Ganancia mínima presunta: En este caso, el hecho imponible es el activo al cierre de cada ejercicio; el periodo fiscal es el ejercicio comercial, y la base imponible está constituida por el valor total de los activos habidos al cierre de cada ejercicio, y valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias. En cuanto al mínimo exento de ganancia mínima presunta, se ha determinado un monto

de \$ 200.000 y una alícuota del 1 % (DNIAF, 2014: I 31). Cabe señalar que este tributo no es trasladable y es pagado por las empresas.

Aportes y contribuciones a la Seguridad Social

Este impuesto posee dos modalidades de tributación: la primera se desarrolla en la relación laboral de dependencia, y la segunda se realiza en forma autónoma. En primer término, las contribuciones patronales efectivamente abonadas pueden computarse como crédito fiscal en el IVA. Asimismo, existe un régimen de reducción de las contribuciones para los microemprendedores. En segundo término, el régimen de trabajadores autónomos aplica a las personas que desarrollan una actividad en forma independiente; por ejemplo, directores de sociedades anónimas, gerentes de sociedades de responsabilidad limitada (SRL), profesionales independientes y otros. Este grupo de contribuyentes tributa una tasa del 32 % (DNIAF, 2014: II 11).

Impuestos a la propiedad

a. Impuesto sobre los bienes personales: Este tributo se calcula sobre los bienes personales habidos al 31 de diciembre de cada año, los cuales son valuados de acuerdo con las disposiciones vigentes legales y reglamentarias, que buscan considerar su valor de mercado. El mínimo exento de este tributo está en el orden de los 305.000 pesos (DNIAF, 2014: III 1.1).

b. Contribuciones especiales sobre el capital de las cooperativas: Este impuesto grava el capital de cooperativas al cierre de cada ejercicio mediante una alícuota aplicable del 2 %. Es de señalar que no se tributa por montos menores a 750 pesos (DNIAF, 2014: I 31).

c. Impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas: Este tributo grava la transferencia —excepto la expropiación—, a título oneroso, de inmuebles situados en nuestro país, y alcanza a las personas físicas y a las sucesiones indivisas que efectúen dicha transferencia. En cuanto a la base

imponible, está constituida por el valor de transferencia con una alícuota del 15 % sobre el valor de aquella (DNIAF, 2014: III 3.1).

d. Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias: El impuesto, en este caso, se aplica sobre los débitos y créditos efectuados en cuentas que han sido abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras. Su base imponible es el importe bruto de los créditos y débitos en la respectiva cuenta, y la alícuota es del 6 % para los créditos y del 6 % para los débitos (DNIAF, 2014: III 4.1).

Impuestos internos sobre bienes y servicios

a. Impuesto al valor agregado: Este impuesto se grava sobre el consumo y su alícuota general es del 21 %, con una alícuota reducida del 10,5 %. Cabe señalar que el gravamen se aplica en todas las fases de los ciclos de producción y distribución e impone, en forma generalizada, a las prestaciones de servicios. En cuanto a su régimen, la declaración y el pago del impuesto se realizan en forma mensual (DNIAF, 2014: IV 1.1).

b. Impuestos internos: Este es un impuesto selectivo al consumo, gravado sobre el fabricante final y el importador, que presenta efectos de cascada y tasas proporcionales. Los rubros alcanzados por este tributo son los siguientes: tabacos, bebidas, cervezas, jarabes extractos y concentrados, automóviles y motores gasoleros, seguros, champaña, objetos suntuarios, telefonía celular y satelital, vehículos automotores y motores, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportes, productos electrónicos.

c. Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural: Este tributo grava productos tales como naftas, gasolinas, solventes, aguarrás, gas oil, diésel oil, querosén, y sus alícuotas varían desde el 19 % hasta el 70 % (DNIAF, 2014: IV 3.1).

d. Impuesto a la energía eléctrica: El hecho imponible de este impuesto lo constituye la compra o importación de energía eléctrica en bloque por grandes

usuarios o distribuidores. Se caracteriza por ser un impuesto fijo por unidad de medida de \$ 0,0054686 por kilovatio (DNIAF, 2014: IV 4.1).

e. Fondo Empresa Servicios Públicos, Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz: La base imponible, en este caso, son los consumidores finales, quienes pagan un 6 % sobre las tarifas vigentes de este servicio por cada periodo en cada zona del país. En este caso, el régimen de pago se basa en la factura emitida y pagada mensualmente (DNIAF, 2014: IV 4.2) por los usuarios.

f. Impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos: Se trata de un impuesto adicional aplicado sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos en el territorio nacional. La alícuota aplicada es del 7 por % del valor de un paquete de dicho producto (DNIAF, 2014: IV 5.1).

g. Impuesto a las entradas de espectáculos cinematográficos: Se trata de un impuesto aplicado al comprobante de entrada emitido para presenciar espectáculos cinematográficos, que tributa una alícuota del 10 % de su valor (DNIAF, 2014: IV 7.1).

h. Impuesto a los videogramas grabados: Impuesto que se aplica a todo tipo de videogramas grabados y destinados a la exhibición tanto pública como privada, cuya alícuota es del 10 % (DNIAF, 2014: IV 8.1).

i. Impuestos a los servicios de comunicación audiovisual:

Impuesto que grava la comercialización tradicional y no tradicional con una alícuota según la categoría que corresponda, que va desde el 1,5 % hasta el 5 % de la base imponible (DNIAF, 2014: IV 9.1).

j. Impuesto sobre gas oil y el gas licuado para uso automotor: El impuesto recae, en este caso, sobre la transferencia, a título oneroso o gratuito, de los combustibles mencionados, o sobre la importación de gasoil o de cualquier otro combustible líquido que lo sustituya, con una alícuota del 22 % (DNIAF, 2014: IV 10.3).

k. Impuesto sobre naftas y gas natural destinado a GNC: Se aplica a la transferencia, a título gratuito, de naftas y de gas natural destinado a GNC. Se aplica una tasa del 5 % para las naftas y del 9 % para el gas natural (DNIAF; 2014: IV 11.2).

l. Recargo sobre el gas natural y gas licuado de petróleo (GLP): Este tributo consiste en un recargo del 7,5 % sobre el precio del gas natural en el punto de ingreso al sistema de transporte por cada metro cúbico de 9.300/kilocalorías (DNIAF, 2014: IV 12).

m. Impuestos sobre el abono de telefonía celular: El impuesto está destinado a promover el deporte olímpico a través de la creación del Ente Nacional de Alto Rendimiento. En este caso, el impuesto será de un 1 % aplicado sobre el precio del abono cobrado por las empresas de telefonía celular (DNIAF, 2014: IV 13).

Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales

a. Derechos de Importación: El derecho de importación grava la importación definitiva de mercaderías para consumo. Posee diferentes alícuotas según la mercadería que grava, pero se ubica en un rango del 0 % al 35 % (DNIAF, 2014: V 1.1).

b. Derecho de Exportación: El derecho de exportación grava la exportación de bienes para consumo. Las alícuotas varían según el producto de que se trate; pero oscilan desde el 5 % hasta el 40 % (DNIAF, 2014: V 2.1).

c. Impuesto a los pasajes al exterior: El hecho imponible es la emisión de pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior con una alícuota aplicable del 5 % (DNIAF, 2014: V 4.1).

d. Régimen Simplificado para los Pequeños Contribuyentes: Se establece un régimen tributario integrado y simplificado relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes (DNIAF, 2014: VI. 1).

Impuestos provinciales y municipales

Dentro de esta categoría de impuestos, es preciso diferenciar conceptualmente entre tres tipos: impuestos, tasas y contribuciones, cuyas características se describen a continuación. En primer lugar, se denominan *impuestos* a los recursos que abonan tanto individuos como empresas en forma obligatoria sin contraprestación directa en bienes y servicios por parte del Estado, sea este nacional, provincial o municipal.

En segundo lugar, se denominan *tasas* a aquellos aportes exigidos a los contribuyentes, tanto individuos como empresas; en este caso, sin embargo, los contribuyentes reciben a cambio una contraprestación en bienes o servicios, como, por ejemplo, el servicio de alumbrado, barrido y limpieza (ABL). Por último, se denominan *contribuciones* a los ingresos que recibe el Estado por parte de los contribuyentes (sean individuos o empresas) en forma obligatoria, quienes, a cambio, reciben un beneficio en forma directa. En general, las contribuciones son de carácter excepcional, por ejemplo, cuando se pavimenta una calle donde el contribuyente tiene su propiedad.

Más allá de las diferencias que existen entre dichos conceptos, a los efectos del presente trabajo, se considerarán todos impuestos, pues son recursos que el Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, consigue para poder atender los gastos que implica el mantenimiento de todos los niveles de infraestructura necesarios para lograr un desarrollo. En consecuencia, los ingresos de recursos provenientes de los tres niveles del Estado determinan la presión fiscal consolidada.

II.4.2 Impuestos Provinciales

Con el transcurso del tiempo, más la imperiosa necesidad de hacerse de fondos para poder atender los actos de su propia gestión, tanto las provincias como los municipios fueron creando gravámenes que alcanzaban a los contribuyentes de sus comunas. Los impuestos provinciales son, por lo tanto, definidos por cada una de las provincias, y es posible ver que existe una gran semejanza entre la mayoría de ellos, sin perjuicio de lo cual, cada una de las provincias percibe ingresos específicos

que le son propios. Además, este tipo de gravámenes se apoya sustancialmente en impuestos a las transacciones, lo que los convierte en altamente procíclicos, es decir, la recaudación se incrementa en años de bonanza y decrece en años de crisis económicas. Por tal motivo, ante la contracción de los recursos propios, e incentivados por la merma en el envío de fondos federales, los gobiernos provinciales responden con nuevas subas de las alícuotas impositivas (Argañaraz, 2012:2).

Entre los principales impuestos provinciales se encuentran el impuesto a los sellos, que grava los contratos; el impuesto al automotor, que grava las patentes; el impuesto inmobiliario, que grava los inmuebles; e ingresos brutos, que alcanza a los ingresos de los contribuyentes. De todos ellos, el impuesto a los ingresos brutos es el que reviste mayor importancia, y también es el más distorsivo; pero cobra cada día más relevancia dentro de las estructuras tributarias provinciales. Hacia el año 2000, este impuesto representaba el 56 % del total de lo recaudado, y para el año 2011, este mismo impuesto representaba un 76 % del total de lo recaudado por las provincias. Como puede verse, más de dos tercios de la recaudación provincial obedecen al impuesto a los ingresos brutos (Argañaraz, 2012:8).

En la actualidad, la estructura tributaria se compone de la siguiente manera: el impuesto a los ingresos brutos representa el 76 % del total de lo recaudado; el impuesto a los sellos, el 9 %; el impuesto inmobiliario, un 7 % del total y el impuesto a los automotores, el 5 %; al resto de los impuestos se les asigna el 4 % (Argañaraz, 2012:8).

Cabe señalar que las provincias han creado nuevos tributos, en forma permanente o en forma transitoria, los cuales, al término del periodo de vigencia, se renovaron y quedaron definitivamente instalados. Los nuevos impuestos provinciales se sumaron, así, a los impuestos nacionales e incrementaron la presión fiscal total que recae sobre los contribuyentes. Finalmente, a los efectos de la imputación a cada una de las partes, se considera que el impuesto a los ingresos brutos es trasladable a los precios y los restantes no lo son.

II.4.3 Impuestos Municipales

En los municipios, la situación se asemeja a lo que acontece en las provincias. Por un lado, sus presupuestos suelen ser muy ajustados, y casi la totalidad están destinados al pago de sueldos del personal municipal. Por el otro, los municipios dependen en gran medida de los fondos girados por las provincias. Por tal motivo, en los últimos años han creado nuevos tributos para poder afrontar el incremento de sus gastos. Muchas veces, las alícuotas que imponen este tipo de impuestos son tan elevadas que se los equipara con los nacionales. Se genera, de este modo, una superposición de impuestos que llega a rozar la inconstitucionalidad de los mencionados gravámenes. Sin embargo, por el momento, no se han evidenciado planteos de inconstitucionalidad ni de rebelión fiscal por parte de los contribuyentes.

En el cuadro 3 se enumera la totalidad de los impuestos municipales vigentes, actualmente, en nuestro país. No obstante, cabe recordar, por una parte, que algunos de ellos pueden estar activos solo en algunos distritos y no en otros. Por otro lado, dichos tributos pueden estar afectados por alícuotas diferentes en cada una de las comunas. Por ello, a pesar de que la cantidad de impuestos es extensa, la mayoría son de afectación específica y, en su conjunto, la presión fiscal municipal no es significativa en el consolidado de presión fiscal nacional, provincial y municipal.

En otro orden, en el año 2000, cuando la presión fiscal total representaba un 22,4 %, la presión fiscal municipal sólo representaba el 1,3 % del PBI. Para el año 2012, cuando la presión fiscal consolidada representaba el 36,5%, la presión fiscal municipal representaba el 1,7 % del PBI. El incremento de la presión fiscal municipal ascendió del 1,3 %, en el año 2000, al 1,7 % en el año 2012, lo que representa un incremento del orden del 30 %. En ese mismo periodo, la presión fiscal consolidada creció un 62 %. Esto equivale a decir que la voracidad fiscal municipal fue mucho menor que el incremento fiscal nacional consolidado (Argañaraz, 201: 7).

Cuadro 3. *Impuestos municipales y provinciales*

Impuestos municipales	Impuestos provinciales
Impuesto por DREI (Derecho de Registro e Inspección)	Impuesto para infraestructura hídrica
Impuesto municipal por publicidad en góndolas de supermercados	Impuesto para Fondo desarrollo eléctrico Provincial
Impuesto de abasto municipal para alimentos perecederos ingresados desde otros municipios	Impuesto Fondo especial grandes obras energéticas
Impuesto a proveedores no residentes por facturación de insumos y servicios a empresas instaladas en jurisdicción del Municipio	Impuestos sobre tarifas para Secretaría de Energía
Impuesto municipal de obras de infraestructura	Impuesto sobre tarifas de agua, luz, gas y teléfonos por aumento de tasas de ingresos brutos no computables como crédito fiscal e incremento de aportes patronales
Impuesto municipal por transporte de alimentos	Impuesto por infraestructura eléctrica de Santa Cruz
Impuesto tasa municipal de cementerios	Impuesto por Convenio Multilateral controlado por SICOM ¹³
Gravamen municipal por servidumbre de red pública	Impuesto provincial sobre importes acreditados en cuentas abiertas en entidades bancarias SIRCREB ¹⁴
Impuesto por alumbrado público en tarifa de luz	Impuesto Fondo Provincial de compensación de tarifas
Impuesto ABL (Alumbrado, barrido y limpieza)	Impuesto del Fondo Fiduciario de Subsidio Residencial
Impuesto a patentes de automotores	Impuesto en urbanizaciones residenciales cerradas

¹³ Secretaría de Información y Comunicación.

¹⁴ Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias.

Impuesto sobre lanchas y aeronaves	Tasas sustitutivas de otros impuestos provinciales
Impuesto sobre bienes inmuebles	Impuesto provincial de fondo educativo
Tasa de pavimentos y cloacas	Impuesto de sellos provinciales
Impuesto por tendido de red de agua potable	Tasa de actuaciones judiciales y administrativas
Impuesto por extensión red de gas	Impuesto inmobiliario provincial
Impuesto por terreno baldíos	Tasas contributivas de mejoras rurales
Impuestos sobre casa y departamentos desocupados	Impuesto sobre operaciones de transporte COT ¹⁵
Impuesto por publicidad en vía pública	Impuesto por canon al gas patagónico
Impuesto por publicidad en rodados	Impuesto a ingresos brutos provinciales

Fuente: Sitios Argentina (2013).

II.4.4 Estado de conocimiento actual

Al momento de realizar este trabajo, existe un fuerte reclamo de ciertos sectores de la sociedad a causa la presión fiscal aplicada, que ha alcanzado un récord histórico. En este sentido, el economista Orlando Ferreres, en la última edición de la Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria Internacional —Exposición «Rural» — expresó: «Hay mucha presión sobre las actividades productivas y, cuando uno tributa mucho sobre éstas, en algún momento la situación se cae» (citado en *Clarín*, Quejas del campo por presión fiscal, 2013).

Por su parte, el presidente de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), Claudio Cesario, expresó, en el marco de un seminario organizado por la revista *Bank Magazine* en la Bolsa de Comercio, que «la presión tributaria en la Argentina es la más alta de los países de la región; una presión tributaria tan alta implica no sólo menor competitividad de la economía sino también [un] desaliento para las inversiones» (citado en *Clarín*, Presión fiscal y bancos, 2013).

¹⁵ Clave de Operaciones de Traslado.

Asimismo, el destacado economista Juan Llach declaró, en el 49.º Coloquio de IDEA¹⁶, que el peso de los impuestos estaba cerca de valores extremos a nivel mundial. En el mismo Coloquio, los expositores manifestaron que la presión fiscal formal de la Argentina ahogaba a los sectores formales de la economía. «La falta de ajuste por inflación es uno de los problemas graves que posee el sistema tributario argentino; necesitamos que los balances de las empresas puedan reexpresarse por inflación», expresó, en el mismo sentido, el Dr. Humberto Bertazza¹⁷.

En un trabajo titulado *Presión Tributaria en Argentina: Un Lastre para la Competitividad* —presentado ante la Unión Industrial de Córdoba el 31 de octubre del 2013—, su autor, Marcelo Capello¹⁸, sostuvo que altas presiones fiscales deterioraban la competitividad de la economía en general y de la industria en particular. Indicó, además, que la presión tributaria para el año 2013 se acercaba al 40 %, lo que constituía una presión fiscal cercana a la de los países europeos desarrollados. Esta constituía, a su vez, la presión efectiva, lo cual implicaba que la presión legal era aun mayor (p. 22). Más tarde, Capello expresaría que la presión tributaria consolidada (sumando los impuestos que cobran la nación, las provincias y los municipios) ascendía al 42,4 % del PBI y se elevaba a 46,7 % si se computaba el llamado «impuesto inflacionario» (*La Nación*, 2014). Por su parte, el tributarista César Litvin, presidente del Instituto Tributario, dijo que «la presión fiscal es, en este momento, la más alta de toda la historia en la Argentina, y la más alta de toda América, superando a EE. UU., Canadá, México y Brasil, y está en el *top ten* de todo el mundo» (*La Voz*, 2014).

Según una encuesta desarrollada por KPMG¹⁹, el 75 % de los responsables impositivos de las empresas consideran que el sistema tributario argentino no favorece el ahorro, la bancarización, la formalización de la economía, el consumo ni las nuevas inversiones. En el mismo sentido, el titular de la Unión de Cañeros del

¹⁶ Instituto para el Desarrollo de las Empresas en la Argentina. El 49.º Coloquio se celebró en la ciudad de Mar del Plata, del 16 al 18 de octubre de 2013.

¹⁷ Presidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Buenos Aires.

¹⁸ Presidente del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, creado por la Fundación Mediterránea.

¹⁹ Empresa internacional de servicios de auditoría e impuestos.

Sur, Guillermo Mors, expresó que la presión tributaria ejercida por la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Dirección General de Rentas «empujan al quebranto de cientos de pequeños y medianos productores» (*La Gaceta*, 2014).

En el citado Coloquio, el economista Juan Llach también indicó que la actual presión fiscal representaba un ahogo impositivo para quienes tributaban impuestos. Por su parte, el conocido empresario Paolo Rocca, titular del Grupo Techint, expresó que el peso de la carga tributaria para su empresa llegaba al 50 % (*Clarín*, 2014). Como se puede observar, distintos actores de la sociedad argentina expresan que la fuerte presión fiscal ahoga a las empresas. A raíz de ello, estas se encuentran en el límite de su capacidad contributiva y, en muchos casos, la situación puede derivar en pedidos de convocatorias de acreedores e, incluso, pedidos de quiebra. Por lo tanto, sería posible afirmar que, en el contexto actual de la Argentina, es un concepto instalado el que la excesiva presión fiscal ahoga y asfixia a las empresas industriales.

CONTEXTO Y MARCO HISTÓRICO DE LA INDUSTRIA

II.5 Consideraciones Generales

En la Argentina la actividad principal deriva del agro y sus actividades conexas, la industria ocupa una posición secundaria. Sin embargo, desde el estado se han implementado numerosos planes para fomentar su desarrollo, logrando a veces resultados exitosos. Se observan cambios drásticos de las políticas industriales que llevaron a deshacer todo el camino construido por gobiernos anteriores. El cambio de rumbo de las políticas industriales, fue una característica de los gobiernos en la Argentina.

II.6 La industria desde sus inicios hasta 1880

Fueron las clases medias y medias altas las que comenzaron un proceso de creación de la industria argentina. Hacia fines del siglo XIX, el país era exportador de materias primas, que suministraban los dólares necesarios para el país. Luego, los

productos industrializados se importaban desde los países centrales (Dorfman, 1940, en Verna, 2004). A partir de las primeras décadas del 1800, comenzaron a surgir las primeras industrias en la Argentina, normalmente creadas por inmigrantes que aprovechaban los conocimientos que traían del Viejo continente. Estas incipientes instalaciones no exportaban su producción, sino que cubrían las necesidades del mercado interno, que en general era abastecida desde el exterior. Los primeros emprendimientos industriales eran de carácter artesanal y, si bien no tenían la fortaleza para competir internacionalmente, sí lograban abastecer el mercado interno. En esa época, la principal fuente de ingresos del Estado nacional provenía de los impuestos aduaneros (Ferrerres, 2010:599).

A medida que la ciudad de Buenos Aires crecía, debido en gran parte al gran flujo de inmigrantes, como también al incremento de la obra pública que el Estado llevaba a cabo, creció la demanda interna de bienes y servicios y, en consecuencia, el impulso a los emprendimientos de bienes y servicios producidos en el país. La cercanía a los consumidores les daba a los primeros industriales una ventaja comparativa y les permitía competir en forma satisfactora con los productos que llegaban desde el exterior. La mayoría de los empresarios eran extranjeros y poseían un conocimiento avanzado sobre las actividades que habían realizado en sus países de origen, el cual aplicaron en la Argentina. La mayor parte de estos negocios era realizada con capitales propios, y las escalas de producción eran muy modestas (Dorfman, 1942: 58, en Verna, 2004).

Algunos emprendimientos prosperaron y, hacia el año 1860, algunos proyectos cobraron relevancia, entre ellos Bieckert, Bagley, Noel, Peuser y Bianchetti. En la época, se evidenciaba la falta de visión de negocios e instituciones locales para formar especialistas. Los negocios debían rendir buenos resultados: debían obtener capitalización propia para poder progresar, ya que no existía ayuda del sector fabril en forma de créditos ni de capacitación. Entonces, si bien estos emprendimientos no fueron de envergadura, ya advertían la posibilidad de un desarrollo latente para la producción de bienes de consumo, donde la cercanía al mercado constituía una ventaja decisiva. Sin embargo, tales posibilidades de

crecimiento no fueron aprovechadas debido a la falta de políticas de promoción fabril (Dorfman, 1942: 58, en Verna, 2004).

II.7 La industria desde 1880 hasta 1930

En este periodo, la actividad industrial empezó a «despegar». El Tercer Censo de Industrias realizado en 1914 dejaba en evidencia que el desarrollo industrial en la Argentina era un proceso que había comenzado con vigor el mismo año (1880) en que las luchas cesaron, De acuerdo con Irigoin (1984):

[...] Desde 1810 hasta 1880, el país se encontró en estado permanente de guerra, o de luchas intestinas o de guerra exterior. El año 1880, en que se consolidó la unión nacional, es —puede decirse— la fecha de iniciación de las industrias, así como del progreso general del país, progreso que presenta rasgos verdaderamente sorprendentes en muchas de sus características (p. 4).

La Unión Industrial Argentina sostenía, en 1923, una posición similar al sostener que fue «...precisamente, entre 1880 y 1890, que se fundaron los primeros grandes establecimientos industriales, merecedores de ese calificativo, algunos de los cuales subsisten con su honrosa tradición...» (Álbum de la Industria Argentina, 1923:14, en Irigoin, 1984:4).

Los factores que determinaron el desarrollo industrial de la Argentina fueron diversos; sin embargo, la reducción de las luchas internas entre el gobierno central y las provincias fueron decisivas para que el sector comenzara a desarrollarse. Este proceso de pacificación comenzó en el año 1880. La concentración de poder en el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Roca, inclinó el equilibrio existente hasta la fecha, lo cual logró cierta sumisión por parte de las provincias y un estado de pacificación que permitieron el desarrollo industrial. A esta circunstancia, hay que agregarle la solución del problema de las invasiones indígenas y la federalización de Buenos Aires, factores que también limitaban el desarrollo. Si bien la Argentina poseía una norma rectora como la Constitución Nacional, sancionada en 1853,

todavía no gozaba en plena ejecutabilidad y no podía garantizar una convivencia pacífica (Gallo, 1983:46).

Otro elemento muy importante lo constituyó la fuerte corriente migratoria de la década de los ochenta: entre 1871 y 1914, ingresaron al país casi seis millones de personas, lo que robusteció significativamente el mercado interno y logró impulsar la demanda de bienes y servicios al mismo tiempo que abasteció al mercado laboral. Según la información recogida por Cortés Conde (1979:192), «la mayoría de los inmigrantes, alrededor del 80 %, tenían edades activas y entraban directamente al mercado de trabajo». La mayoría de los inmigrantes se orientaron a actividades comerciales e industriales; solamente una minoría se dedicó a las actividades rurales. Consecuentemente, se necesitaba un importante mercado que los acogiera; la población urbana, sobre el total de población, pasó de un 28 %, en 1869, a un 53 % en 1914. Luego de los Estados Unidos, la Argentina fue el segundo país en cuanto al número de inmigrantes entre 1821 y 1932 (Conde, p. 192). La población total del país pasó de 1,8 millones en 1870, a 8,3 millones en 1915, aumento muy superior al experimentado por los demás países latinoamericanos e, incluso, superior al aumento de población de Canadá. Debido a la importancia de la ciudad de Buenos Aires como centro industrial, corresponde destacar el aumento de su población, que pasa de 177.787 habitantes, en 1869, a 1.560.986 en 1914 (Irigoin, 1984:6).

Otro factor importante que influyó en el crecimiento industrial iniciado en el período mencionado se debió al significativo ingreso de ahorros del exterior, que fueron a inversiones directas y contribuyeron al desarrollo del sector industrial. Este ingreso de divisas extranjeras ayudó a la formación de capital (Díaz, 1975: 41). Una gran parte del ingreso de capital fue destinada al desarrollo de la infraestructura necesaria para la industria; una de ellas fueron las telecomunicaciones. Otro sector importante fue la red ferroviaria, que pasó de 2400 kilómetros de vías férreas, en 1880, a tener más de 30.000 kilómetros en 1914: la carga transportada se elevó de 800.000 a 35.000.000 toneladas en el mismo período²⁰. Pero este desarrollo

²⁰ *Segundo Censo Nacional*, 1895, en Irigoin, 1984:5.

industrial se vio impulsado por dos importantes acontecimientos: una creciente demanda interna, en primer lugar, de bienes manufacturados para consumo final y, en segundo lugar, de bienes industriales por el sector exportador, el cual requería de insumos para su proceso productivo. Junto con la industria, se desarrolló el sector financiero y el sector del seguro (Irigoin, p. 7). Este mismo autor señala (p. 8) que, el 20 de marzo de 1884, *La Nación* publicaba un editorial titulado «Industrias Argentinas»:

Desde hace veinte años a esta parte, el país ha adquirido extraordinario y creciente desarrollo, y puede afirmarse que ha empezado ya el período de las grandes y fecundas transformaciones industriales. Desgraciadamente, se tiene una estadística industrial, pero los agentes que, a no dudarlo, han contribuido más poderosamente al fomento de la producción del país, han sido los establecimientos mecánicos que se ocupan de la construcción de máquinas y aparatos aplicables a los diferentes usos industriales [...].

Hoy, nuestros talleres mecánicos cuentan ya con los elementos necesarios para la elaboración de los aparatos, útiles, máquinas, etcétera, que requiere el progreso de las diversas industrias establecidas en el país. Débese principalmente a esos importantes talleres el desenvolvimiento que han adquirido las industrias harineras, la fabricación de fideos y de aceites vegetales, las talabarterías y calzados, los aserraderos y otras tantas industrias que dejamos de mencionar [...].

La sensación de progreso que se vivía en la década de los ochenta puede palpase en la siguiente cita del comentador del Primer Censo Industrial de la Ciudad de Buenos Aires:

Las antiguas industrias cambian sus procedimientos, se desarrollan y multiplican; centenares de otras nuevas se abastecen con los necesarios elementos; grandes y costosísimas fábricas se edifican, y en ellas el vapor pone en movimiento las más modernas y perfeccionadas máquinas; el espíritu de asociación nace y crece vigoroso, y sociedades anónimas con millones de pesos de capital se forman para la explotación de industrias ya establecidas o la implantación de otras nuevas; y en brevísimo tiempo llegan las industrias de la metrópoli argentina a la altura que ponen de manifiesto los cuadros de este censo (Centro Municipal de Ciudad de Buenos Aires, 1887:313).

Entre los años 1886 y 1890, la Argentina recibió el 40 % de todas las inversiones que Gran Bretaña realizaba en el exterior (Sáenz Quesada, 1980:224-225). Esta situación produjo un crecimiento muy elevado entre los años 1886 y 1890, inéditos en la historia de la Argentina hasta ese momento, y el PBI creció en esos años un 44 % (Todesca, 2006:80). En su trabajo sobre la industria argentina, Irigoin también destaca el artículo editorial aparecido el 28 de mayo de 1892 en *The Review of the River Plate* (p. 12):

Hasta hace una fecha reciente, la idea general que se tenía de la Argentina era la de un país que contaba con pastos y praderas excelentes, y cuya ocupación principal era la de la producción de ganado vacuno y lanar. Se ha ingresado ahora en una etapa de transición en la cual, si bien la actividad pecuaria mantiene la importancia que tuvo inicialmente, nuevas industrias están apareciendo por todas partes y haciendo sentir su influencia en los mercados europeos.

Este periódico de la época reflejaba, de esta manera, el desarrollo económico iniciado a principios de la década de los ochenta y acelerado a mediados de ella. Mientras que, por ejemplo, en 1886, ocho sociedades colocaron m\$N 75.000.000 en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, en 1889 fueron treinta y siete entidades las que colocaron un capital de m\$N 320.000.000 (Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1954, en Irigoin, p. 12).

La mayor parte de la actividad se desarrollaba en la Capital Federal, y en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. En esas zonas, se concentraba el 83 % de los establecimientos que daban empleo a más del 85 % del personal. Las zonas más beneficiadas fueron aquellas que tenían más ventajas competitivas, como, por ejemplo, tierras más productivas, cercanía a los centros de consumo, puertos y mano de obra disponible, como también la existencia de los medios de comunicación adecuados. Para el año 1895, la expansión del proceso industrial se caracterizaba por la tenencia de industrias desarrolladas e importantes. Afirmar que la industria argentina se dedicaba a «un simple aprovechamiento de las materias primas fundamentales», con «características artesanales», es caer en una generalización que queda ampliamente refutada por la evidencia empírica disponible

(Dorfman, 1970:210, en Irigoín, p. 15). El crecimiento de la Argentina entre los años 1903 y 1908 fue muy importante y la inversión en el sector de la industria creció a una tasa del 16 % anual. Por su parte, la inversión privada en el total del país aumentó a un 23 % anual, aunque registró un crecimiento mayor la de capitales nacionales (24,6 %) que la de extranjeros (21,1 %) ²¹.

Entre 1895 y 1904, el crecimiento de la potencia instalada tuvo un crecimiento excepcional, de un 9,6 % anual, un valor inusitado hasta ese momento. Sin embargo, entre 1904 y 1910, ese aumento fue del 23,5 % anual. Esto demuestra a las claras el vigoroso crecimiento industrial que se registró, en ese periodo, en la Argentina. Desde 1910 a 1914, la tasa de crecimiento fue aún mayor y registró índices de hasta el 26 % anual. El incremento de la potencia instalada, junto con el crecimiento de la demanda, demuestran cómo se expandía el proceso industrial en el país. Para 1910, la energía eléctrica era la más utilizada, incluso más que la de vapor. Otro aspecto importante que demuestra este crecimiento es el de personal promedio registrado en los establecimientos industriales, el cual subió de 8,4 empleados por establecimiento en el año 1895, a 11,5 empleados por establecimiento en el año 1910. Los indicadores de consumo siguieron demostrando el crecimiento industrial registrado en esta época. El consumo de materias primas aumentó a un ritmo del 12 %; la madera se expandía a un ritmo del 15,7 %; el textil, al 6 %; las artes gráficas, al 27,5 %; la industria química, al 9 %, etcétera. Todas las variables que se investiguen dan por demostrada la expansión industrial registrada (Irigoín, 1984:15).

Hope Gibson, presidente de la Cámara de Comercio Británico en la Argentina, escribía en 1910, en un mensaje al gobierno de su país: «Les ruego presten mucha atención a lo que está pasando aquí en cuanto al desarrollo manufacturero. Ya sabemos lo rápido que se mueven las cosas en este país» (citado en el *Buenos Aires Herald*, 1916, en Irigoín, p. 16). The *South American Year Book*, publicado en el 2015, también señalaba el progreso económico de la Argentina en sólo veinticinco años:

²¹ CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico, Tomo V, «El desarrollo económico de la Argentina», México, Naciones Unidas, 1959.

Hace apenas un cuarto de siglo La Argentina ocupaba una posición de relativa oscuridad y sus valiosos recursos naturales yacían dormidos. Luego de una serie de avances prodigiosos la República ha llegado a ubicarse entre las naciones más grandes del mundo mercantil, y está creciendo diariamente hacia una prominencia mayor y despertando nuevos intereses por todas partes (en Irigoin, p:16).

El país pasó a ser un importante productor de productos agropecuarios, y más aun, una de las naciones más importantes en cuanto a la exportación de estos ítems. Así, por ejemplo, pasó a ser el sexto productor mundial y el segundo del continente americano de trigo. Se constituyó en el segundo productor mundial y en el primer exportador mundial de maíz, superior a la mayoría de los países que ya estaban desarrollados en esa época. Además, era el primer abastecedor mundial de carnes a Gran Bretaña: La inversión extranjera en Argentina era una de las más importantes, con 2.500 millones de pesos oro, hecho que también era destacado por el *South American Year Book* (Irigoin, 1984:16):

En el corto espacio de un cuarto de siglo, la República se ha elevado de una posición de relativa insignificancia a la categoría de potencia comercial de primer orden, de un modo casi inaudito en la historia de las naciones [...]. Desde hace muchos años hasta la época presente, ningún país en el mundo ha alcanzado un lugar tan prominente, en el sentido comercial e industrial, como la República Argentina.

La realización, en 1914, del Tercer Censo Nacional (1014:107) puso en evidencia, no solo la magnitud del desarrollo industrial del país, sino también la existencia de un sector comercial y bancario de grandes proporciones. Según los resultados del censo, en 1913 había 48.779 establecimientos industriales en el país, que empleaban a 410.201 obreros (en Irigoin, 1984:17). El sector metalúrgico lo integraban talleres de tornerías, fundiciones y empresas dedicadas a la construcción de maquinarias, las cuales abastecían a la creciente demanda local, y la principal ciudad era la Capital Federal:

...[F]uncionaban en la Capital Federal más de 100 establecimientos, que daban ocupación a 15.000 obreros y consumían mensualmente cerca de 3.000 toneladas de hierro, 1.700 de carbón, 130 de bronce y 25 de acero. Las principales eran O.

Schnaith y Cía., Rezzónico, Ottonello y Cía., P. Vasena e hijos (luego los dos últimos constituyeron TAMET), La Acero Platense, P. Merlini, Gibelli y Cía., Talleres La Unión, D. Nocetti y Cía., S. y J. Zamboni, La Cantábrica (Dorfman, 1970:305, en Irigoin, 1984:17).

Entre los años de 1895 y 1914, el crecimiento industrial fue muy bueno. El número de establecimientos industriales creció significativamente, como se mencionó anteriormente; el consumo de energía se incrementó drásticamente como resultado; la mano de obra empleada por el sector también creció, al igual que el tamaño de las fabricas existentes, y se crearon nuevas industrias, lo que hizo subir la «tasa de natalidad» de las empresas industriales. La inversión llegaba a valores del 12 % anual, y la población urbana crecía mucho más rápido que la población rural. La población empleada en los establecimientos industriales de la época ascendió al 39 % del total de la población ocupada. Esto queda demostrado en lo expuesto en el Tercer Censo Nacional (Irigoin, 1984:19):

El Tercer Censo Nacional pone de manifiesto que, en el período de veinte años transcurridos desde el anterior Censo de 1895, la República ha entrado con éxito a desarrollar sus industrias extractivas y manufactureras, principalmente, y que varias de ellas tienen ahora un puesto de primera fila en la formación de la riqueza pública. El crecimiento de las industrias ha sido verdaderamente sorprendente, tomando en cuenta la población que ha tenido el país, ya por la variedad de los productos, o ya por el personal empleado, debiendo ser computadas, hoy, como un factor de primera importancia en la vida económica nacional (p. 3).

Uno de los aspectos más destacados es que este crecimiento se debió, principalmente, a la sustitución de importaciones. Los empresarios de productos industriales se encontraban beneficiados por las ventajas comparativas que derivaban de las distancias a las que se encontraban los productos que ingresaban desde el exterior. Hacia 1914, se había producido un proceso natural de sustitución de importaciones y, en distintos grados, los rubros presentaban porcentuales diferentes en cuanto a su participación del mercado nacional; pero, en casi todos los segmentos, el crecimiento de la participación porcentual de las industrias en el mercado local fue en ascenso. Los rubros donde se evidenció una mayor proporción de consumo

interno fueron el alimentario, el textil, la construcción, el mobiliario, el de los rodados, etcetera. Hacia 1914, la industria nacional logró abastecer el 71 % del consumo de bienes industriales del país. El grado de sustitución de importaciones dependía de cada sector de bienes industriales, según exhibe el siguiente listado (Tercer Censo Nacional, 1914:199, en Irigoin, 1984:20).

Alimentación	90,6 %
Vestido y tocador	87,9 %
Construcciones	79,9 %
Muebles, rodados y anexos	70,2 %
Artísticas y de ornato	63 %
Metalurgia y anexos	33,2 %
Productos químicos	37,9 %
Artes gráficas	86,4 %
Fibras, hilos y tejidos	22,6 %
Varias industrias	59,1 %

La recesión europea y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, en 1914, resintieron la economía argentina y motivó que el producto bruto se redujera en casi un 20 % entre 1913 y 1917. De todos modos, la economía manufacturera solo experimentó una caída en su producción del 16,9 %. La construcción sufrió la mayor reducción de su actividad, pues la paralización de obras públicas, como las de los ferrocarriles, produjo una interrupción total de la actividad en el sector, que alcanzó al 82 % de su actividad. Díaz Alejandro (en Irigoin, 1984:20) señala que el impacto de esta crisis fue importante, pero después de terminada la Primera Guerra Mundial el crecimiento industrial retomó un crecimiento vigoroso que permitió compensar, hacia 1929, las caídas de producción derivadas de la guerra. Las tasas de crecimiento de la industria fueron, en el periodo indicado, superior a las de la economía en general y a las registradas en la economía del sector rural (mismo autor, en Irigoin, p. 20).

El proceso de expansión industrial continuaba su desarrollo: el crecimiento registrado entre 1914 y 1930 fue muy importante y el valor agregado de las

manufacturas en porcentual al producto bruto ascendió del 15,6 % al 19,1 %. Ya hacia 1936, la industria llegaría a tener una participación del 20,4 %. La inversión bruta también fue significativa: durante el periodo comprendido entre 1900 y 1930, con excepción de los años comprendidos entre 1915 y 1919 —en que cayó abruptamente—; pero luego se recuperó vigorosamente y pudo compensar ampliamente las caídas registradas durante el periodo mencionado. El consumo de electricidad se incrementó de 114,2 millones de kilovatios, en 1921, a 356,6 millones de kilovatios en 1930. Estos datos claramente dejan al descubierto el crecimiento industrial registrado durante esas décadas (Villanueva, 1972:46).

Tal como menciona Irigoin (p. 22), el periódico *Journal of Political Economy* de 1937 publicó un artículo sobre la situación industrial de los países de Latinoamérica; en él, se podía observar la clara posición de liderazgo que poseía nuestro país con respecto al desarrollo de su industria. Exhibía el mayor índice industrial per cápita de la región, el cual superaba ampliamente al segundo, ya que Chile poseía un PBI per cápita industrial que no llegaba a la mitad del valor argentino.

Cuadro 4. *Situación de la industria manufacturera en algunos países latinoamericanos alrededor de 1933*

País	Población total	Personal empleado en la industria	PBI industrial	PBI industrial per cápita
Argentina	12.015.000	389.066	845	70.3
Brasil	41.478.000	510.000	540	13.0
Chile	4.287.000	225.820	120	28.0
Perú	5.500.000	18.666	33	6.0
México	16.552.000	305.422	233	14.1

Fuente: Wythe, George (1937), en *The Journal of Political Economy*, citado en Irigoin, 1984:22).

Según se ilustra en el cuadro 4 que antecede, la industria argentina era la mayor de Latinoamérica, su PBI más que duplicaba al segundo de la lista, y era

superior incluso, a la sumatoria de los PBI de Brasil y México. El desarrollo industrial alcanzado por el país fue notorio y se ubicó entre las expansiones industriales más importantes de la época. La industria manufacturera registró uno de los crecimientos más importantes de la historia, y el país logró consolidarse como un referente industrial en América del Sur. Este progreso fue impulsado por la sustitución de importaciones y, en poco tiempo, dio origen a industrias que terminaron siendo referentes nacionales en su ramo, con empresas de un tamaño considerable en el mundo y, si se considera, solo Latinoamérica, líderes de la región (Irigoin, 1984:22).

II.8 La industria desde 1930 hasta 1953. Etapa de desarrollo de la industria liviana

En este periodo, se produce un cambio de paradigma: la transformación de la Argentina del modelo agroexportador al primer desarrollo industrial significativo (1930-1945). Hacia los años 1930, la industrialización del país continuó por la sustitución de importaciones, y se fundaron importantes compañías, como Bunge & Born, la fábrica textil Grafa y la fábrica Pelikan, que comenzó a operar en 1933 (Cantón, 1972). Las industrias con capacidad fabril que operaban en el país pasaron de 40.000, en el año 1935, a 65.000 en el año 1943, y generaron casi un millón de puestos de trabajo, es decir, en casi diez años la cantidad de establecimientos industriales creció en un 62 % (Cantón, 1972).

Como se observa en el cuadro 5, en esta década, se registró una fuerte expansión de la actividad industrial. Muchas importantes empresas, que aun continúan operando hoy en nuestro país, fueron fundadas en ese período.

Cuadro 5. *Evolución de establecimientos industriales desde 1935 hasta 1943*

Año	Establecimientos industriales
1935	40.606
1937	49.375

1939	53.927
1941	57.978
1942	60.500
1943	65.000

Fuente: Cantón (1972).

Hacia 1929, el mundo vivió una recesión generalizada, la cual se caracterizó por procesos deflacionarios que derivaron en bajas de precios y salarios. Las principales economías del mundo se desplomaron y, consecuentemente, la Argentina también se vio perjudicada y sufrió un retroceso en sus principales actividades económicas (Rapoport, 2007:72). La actividad industrial cayó, y por consiguiente se demandaron menos materias primas, lo que hizo que sus precios bajaran drásticamente. En consecuencia, los países productores de estos productos básicos, como la Argentina, se encontraron perdiendo valor relativo de sus exportaciones contra sus importaciones y, por consiguiente, se vieron obligados a reducir sus compras de manufacturas y maquinarias, al mismo tiempo que se vieron con serias dificultades para poder cubrir las obligaciones adquiridas anteriormente. Otro elemento importante para destacar es que los productos agropecuarios relegaron espacio, en el mercado internacional, a los productos manufacturados con respecto al volumen comercializado.

En otro orden, las empresas de los países centrales comenzaron a instalarse en nuestro país, y a su vez enviaban las materias primas a las subsidiarias en aquellos países: mediante procedimientos de facturación y determinación de precios, esto permitía evadir las barreras arancelarias. Hasta 1929, la crisis no alcanzó a la Argentina; la estructura productiva se mantuvo constante y, hacia 1928, las exportaciones alcanzaron niveles históricos máximos (Comité Nacional de Geografía 1942). Pero a partir de ese momento, comienza a notarse el deterioro de los términos de intercambio que, además de fluctuantes, estuvieron, durante el periodo 1925~1940, un 20 % por debajo de los valores alcanzados en 1913 (Vaccarezza, 2012:39).

Para enfrentar la crisis de 1930, se adoptaron inicialmente medidas económicas ortodoxas de acuerdo con la concepción dominante de la época, tales como la reducción de los salarios de los empleados públicos y la ejecución de múltiples restricciones presupuestarias. Sin embargo, esas medidas no prosperaron. En el plano económico local, la Argentina se vio ante la imposibilidad de seguir cumpliendo el mismo rol de décadas anteriores en el comercio internacional, y de satisfacer los pagos de la deuda en tiempo y forma. Las perturbaciones del mercado de materias primas, unidas al cese del flujo de capitales extranjeros, impidieron al país obtener los bienes de capital y de consumo importados que tanto necesitaba. A medida que las reservas de oro caían —la Argentina había caído en la crisis como el país con mayor cantidad de reservas del metal— y se ahondaba el problema de la iliquidez, se restringía el crédito y, por consiguiente, la actividad económica. Finalmente, el gobierno comenzó a emitir pesos sin respaldo; así, la moneda se depreció y aumentó el endeudamiento, razón por la cual se optó por un régimen de control de cambio (Ferrer, 2004).

El autor mencionado señala que la relación trilateral mencionada comenzaba a fisurarse, ya que la Argentina no tenía divisas para importar desde los EE. UU., de modo que se vio obligada a establecer una relación bilateral con el Reino Unido (con quien tenía balanza comercial positiva) para abastecerse de importaciones de menor calidad que las norteamericanas. En este contexto, suscribe el pacto Roca-Runciman, que Ferrer describe como «un sistema de preferencias arancelarias para productos ingleses y desbloqueo de fondos», mediante el cual Inglaterra se comprometía a mantener el statu-quo en la compra de carne; esta cláusula beneficiaba al sector agropecuario argentino, aunque el pacto se cumplió de manera desigual en detrimento de nuestro país.

A pesar de los intentos por volver la situación a su estado anterior, la industrialización estaba transformándose en una realidad. A pesar de no contar con minerales claves, como el carbón y el hierro, la Argentina se estaba convirtiendo en el país más industrializado de Sudamérica, y este desarrollo ya no se limitaba, como en épocas anteriores, a frigoríficos, ingenios o bodegas, sino que aparecían las

industrias manufactureras para satisfacer el consumo interno: textiles, vidrio, papel, caucho y aparatos eléctricos fueron reemplazando, poco a poco, lo que ya no se importaba. Sumado a esto, las políticas de gobierno, en particular con respecto al control de cambios, restringieron la competencia externa en los productos manufacturados hasta llegar a la denominada *industrialización por sustitución de importaciones*. Cabe señalar que, debido a los aranceles diferenciales, los productos de importación norteamericanos se vieron perjudicados por estas medidas y así se inició el desembarco, en la Argentina, de empresas norteamericanas relacionadas con el algodón, los neumáticos de caucho y el petróleo, con lo cual evitaban los costos aduaneros.

Vale destacar, asimismo, que las incipientes industrias nacionales contaban con mano de obra proveniente de las corrientes migratorias desde las zonas rurales hacia las ciudades. En 1936, comenzaron a desarrollarse las industrias no derivadas de la actividad primaria: textiles, caucho, maquinaria, vidrio, electrodomésticos y petróleo. Este proceso hizo que, primero entre 1935 y 1939, y luego durante la Segunda Guerra Mundial, se duplicara el PBI industrial, mientras la cantidad de empresas industriales instaladas y la mano de obra empleada crecían fuertemente (Rapoport, 2007:87).

El Plan Pinedo de 1940. En los albores de la política industrial

Según Vaccarezza (2012), este plan puede ser considerado el primer proyecto de industrialización formal de la historia económica argentina. Originalmente, se lo conoció por el nombre de *Plan de Reactivación Económica*, y fue desarrollado, de manera paradójica, por una «renovación conservadora inspirada en un ideario tecnocrático que reforzaba el poder del Estado, por un lado, y apuntalaba los intereses del sector agropecuario e industrial frente a los efectos de la crisis de 1930». Los autores fueron los economistas argentinos Federico Pinedo (Ministro de Hacienda del gabinete del presidente interino Ramón Castillo) y Raúl Prebisch. Sobre este Plan, comenta Rapoport (2000, en Vaccarezza, 2012):

...Considerado por algunos como el primer proyecto de industrialización formal del país y por otros, como una especie de «New Deal» local, el plan explicitaba la necesidad de proteger y desarrollar, con ciertas limitaciones, la industria nacional y sostenía la idea de un incremento de la demanda interna como base para reactivar el aparato productivo. Para ello planteaba una reforma financiera que permitiera implementar un régimen crediticio especial para el sector industrial y para la construcción de viviendas populares...

El *Plan Pinedo* intentaba mantener la economía argentina abierta al comercio internacional, sobre la base de que era necesario oficializar la industrialización para lograr un crecimiento aceptable; sin embargo, dicho proceso debía ser de índole exportadora y especializarse en materias primas nacionales (Vaccarezza, 2012:42). Este objetivo sólo podría conseguirse mediante un fuerte acercamiento a los EE. UU., algo dificultoso pero posible en el mediano plazo por ser una idea pro-aliada en materia de política internacional. Según Pinedo, podía considerarse un «intento de integración a una nueva división del trabajo liderada por los EE. UU.» o bien un «cambio de metrópoli y la búsqueda de una dependencia próspera».

La propuesta, moderna para la época, no fue oportuna en su arribo: era restringida en cuanto a su aceptación política y social, e inestable al no descartar una vuelta al modelo agroexportador anterior. También presentaba cláusulas provisorias y era ambigua en cuanto a la necesidad de emprender un nuevo camino. Finalmente, el Congreso no la aprobó, pero constituía un precedente de los cambios que se avecinaban (p. 45).

La industrialización en los tiempos de Perón (1940-1955)

La coalición nacional denominada *justicialismo* asume el Poder Ejecutivo en 1946, luego de un largo proceso político, económico y social que se había venido gestando a lo largo de varias décadas, encarnada en la figura de Juan Domingo Perón. Durante los años de la guerra (1939-1945), la industria argentina resultó beneficiada porque los países en guerra no podían vender sus productos al mercado mundial. Incluso, se exportaron un volumen considerable de manufacturas, sobre todo a Latinoamérica y a EE. UU., desde la Comisión del Desarrollo para el

Intercambio. El principal problema radicaba, naturalmente, en las enormes dificultades para obtener bienes de capital y materias primas importados para la industria (Ferrer, 2004: 120).

Ferrer (2004) menciona algunas de las políticas que se adoptaron, en ese momento, y que consistieron en los redescuentos, en la creación del Comité de exportaciones y estímulo industrial y comercial, en la sanción de las Leyes de Promoción Industrial, en la creación de la flota mercante del Estado, en la emisión de créditos del Banco Industrial (1944) y en la nacionalización del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en 1946 (p. 120). A partir de este año, se adoptaron, además, las siguientes medidas de carácter económico:

1. Creación del IAPI²² con el fin de regularizar el comercio agrícola y la importación de bienes esenciales: Aun así, la comercialización de granos continuó estando dentro de la órbita de importantes firmas privadas como Bunge & Born y Dreyfus.
2. Intensificación del control cuantitativo sobre las importaciones.
3. Robustecimiento del sistema de control de precios.
4. Fijación de límites a los márgenes de ganancia.
5. Nacionalización de los depósitos bancarios efectuados en el BCRA; aunque esta medida apenas implicó remplazar las demandas de efectivo mínimo por un sistema de redescuentos del banco, que dejó el sistema de las funciones de préstamo más tradicionales en manos de los bancos privados.
6. Monopolización, por parte del Estado, del crédito hipotecario a través del Banco Hipotecario Nacional.
7. Control gubernamental sobre las compañías de seguro.
8. Creación de regulaciones más estrictas para el mercado de valores.

El presidente Perón comenzó, de este modo, a sentar las bases de lo que se conocería como *doctrina Justicialista*, que abogaba por la armonía en contraposición

²² Instituto Argentino de Promoción del Intercambio.

a la lucha entre clases, con una visión corporativa de la sociedad y con políticas que pueden definirse de rasgos populistas y nacionalistas. La producción creció y el aumento en las exportaciones se volcó sobre la expansión del consumo. A esto se sumaba el congelamiento de precios y el control de alquileres, todas ellas, medidas que aumentaban el salario real. Entre los aspectos tributarios más destacables, se intentó aplicar impuestos orientados a la redistribución de la riqueza.

Para la doctrina peronista, la industria cumplía un rol esencial como fuente de empleo y consumo, por lo que el apoyo a la industrialización por sustitución de importaciones no cesó. Existieron variadas políticas, como la restricción a las importaciones mediante controles de cambio y permisos previos (se daba preferencia a la importación de materias primas y bienes de capital), y políticas crediticias implementadas a través del Banco Industrial y el BCRA, que brindaban fondos financiados a largo plazo y, en algunos casos, con intereses negativos. Otro de los aspectos destacables fue el fomento de la educación técnica.

Cabe señalar que los altísimos niveles de reservas de la Argentina se habían logrado gracias a las ventas de granos a Europa durante la Segunda Guerra Mundial, lo que permite entrever la razón económica por la cual nuestro país jamás hubiera entrado en dicho conflicto bélico. El pacifismo y la neutralidad eran más que un argumento político justificador, eran las bases de una enorme renta. Por lo tanto, la política de Perón desde 1946 hasta fines de 1948 «estuvo enmarcada en una sobreabundancia de capitales acumulados previamente, en el que la autonomía de la política económica estaría delimitada por el tiempo en el que tarden en agotarse tan cuantiosos recursos» (Vaccarezza, 2012:49).

En otro orden, la política *redistributiva* de Perón comienza a evidenciar sus primeras debilidades: por un lado, en 1948, las reservas en oro disminuyeron a 142 millones de dólares, que equivalían a menos de dos meses de importaciones del área del dólar; por el otro, había pagos atrasados por un valor de 200 millones de dólares. Entretanto, en una economía donde los precios de los términos de intercambio comenzaban a deteriorarse, y que dependía enteramente de las importaciones

industriales, los permisos de importaciones ascendían a los 1500 millones de dólares, lo que obligó a Perón a replantear su política económica restringiendo el consumo interno a fin de equilibrar la balanza de pagos (Vaccarezza, 2012:49).

En consecuencia, las alarmas que se habían encendido en 1948 crecieron hasta que, en 1951, el gobierno limitó las importaciones. Esta medida disminuyó aún más la disponibilidad real de bienes, aproximadamente, en un 6 % mientras que, a la vez, la política fiscal y monetaria continuaba expandiéndose junto con el aumento de salarios para conformar a los sindicalistas. El desencadenante fue una espiral inflacionaria que alcanzó su punto álgido en 1951 con aumentos del 37 % en el costo de vida. Por esta razón, un Perón presionado por la realidad, reorientó su política hacia un programa de estricta austeridad económica y, en su discurso, afirmaba que:

...[L]a economía justicialista establece que de la producción del país se satisface primero la necesidad de sus habitantes, y solamente se vende lo que sobra; lo que sobra, nada más. Claro que aquí los muchachos, con esa teoría, cada día comen más y consumen más y como consecuencia, cada día sobra menos. Pero han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años; por eso yo los he dejado que gastaran y que comieran y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran; se hicieran el guardarropa que no tenían, se compraran las cositas que les gustaban, y se divirtieran también; que tomaran una botella cuando tuvieran ganas (...) pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más...²³

II.9 La industria desde 1953 hasta 1976. Etapa de desarrollo de la industria pesada

Segunda etapa del proceso sustitutivo: la industria pesada

El desarrollo de la industria sobre la base de sustitución de importaciones en bienes no duraderos se había completado casi en su totalidad para el año 1950, lo que dio lugar a una nueva etapa: el desarrollo de la industria pesada. Para ello, se diseñaron políticas públicas que estimularan las industrias que integraban el sector.

²³ Párrafos del discurso de Juan D. Perón del 19 de febrero de 1952 pronunciado en la reunión de los Delegados Obreros del Comité de Unidad Sindical Latinoamericano. Citado en Vaccarezza, 2012.

Se procuró, de este modo, estimular la producción de bienes intermedios fabricados con capital intensivo, como lo son los productos químicos, el papel en base a la madera, y la fabricación de acero. También se procuró impulsar la fabricación de automóviles y autopartes.

En 1958, Arturo Frondizi asumió la presidencia e implementó una política tendiente a atraer capitales extranjeros. Entre los años 1958 y 1963, la Argentina recibió el máximo de inversiones extranjeras, destinadas principalmente a los sectores automotriz, industria petrolera, química y metalúrgica. Durante este período, se produjo una industrialización importante del país por la concurrencia de capitales extranjeros que impulsaron la modernización de los bienes de producción (Rapoport, 2000).

En este periodo, se radicaron en el país empresas como Peugeot, Citroën y General Motors, y otras ampliaron sus plantas, como la Fiat. Una de las actividades industriales más favorecidas, y que más se expandió, fue la producción de automóviles y la fabricación de autopartes; más aun, algunas fábricas, como la Fiat, logran exportar sus productos a países vecinos (Rapoport, 2000). Dicha expansión se tradujo en que, en 1957, la cantidad de unidades producidas en el país ascendía a 28.890; a fines de 1963, la producción había crecido a 105.820 unidades; y para 1965 se había duplicado (p. 586).

En esta época, nace el desarrollismo frondizista, el cual se diferenció del *cepaliano* por utilizar, como factor de impulso del desarrollo industrial, la radicación de empresas multinacionales en lugar de recurrir al Estado (Luna, 1993:17). En palabras de Vaccarezza (2012), se atribuía, a la permanente transferencia de valor por medio del deterioro de los términos de intercambio, la inflación cíclica de la economía y el déficit comercial que afectaban al país. Por lo tanto, estos problemas no podían ser solucionados de raíz ni podían abordarse desde una visión simplemente estabilizadora, porque entrañaba el riesgo de estancar el crecimiento de forma indefinida (Vaccarezza 2012: 72):

En este sentido, el crecimiento industrial de las últimas décadas había contribuido a agravar el problema ya que su epicentro se encontraba en la industria liviana, acentuando la necesidad de incrementar las importaciones de bienes de capital, insumos intermedios y combustibles. Aunque la industrialización era vista como la solución del problema del subdesarrollo, e incluso del estancamiento agrícola, producto de la baja disponibilidad de bienes de capital y de agroquímicos que el país no producía (p. 73).

Se necesitaba crear industria básica, que permitiera consolidar el proceso de industrialización comenzado hasta ese momento. Este proceso consistía en estimular la producción de acero, y en fomentar las industrias petroquímica, metalmecánica, energía, entre otras. En este contexto, se criticaba al liberalismo económico y se pensaba en la conveniencia de un Estado fuerte, que interviniera en cada estamento de la actividad económica a los efectos de establecer un equilibrio; esta intervención debía realizarse mediante la imposición de reglas, incentivos e inversiones. Se decía que era necesario acelerar lo más posible el ritmo de desarrollo a los efectos de acortar la brecha tecnológica entre los países desarrollados y los países en subdesarrollo. El crecimiento industrial tan esperado se podía lograr de dos maneras. La primera era orientando las medidas de política industrial hacia un proceso drástico de acumulación en las empresas locales con redistribución regresiva del ingreso, y la segunda opción consistía en abrir los sectores industriales a la IED (inversión extranjera directa), a fin de mantener la expansión de las fuerzas productivas. «La opción no era capitales nacionales versus capitales extranjeros, sino capitales transformadores de la estructura productiva versus capitales que conservan la estructura de subdesarrollo» (Rapoport 2000: 115-117).

Las principales políticas públicas adoptadas con destino a la recepción de capitales extranjeros fueron el dictado de leyes de inversiones extranjeras y de promoción industrial y la suscripción de contratos petroleros. Pero, básicamente, el desarrollo se logró gracias a tres factores fundamentales: en primer lugar, este proceso coincidió con la etapa de gran expansión transnacional de las empresas estadounidenses en ese momento; en segundo lugar, el máximo histórico de las inversiones extranjeras en la Argentina, que llegaron a ser del 23 % del total del

período entre 1912 y 1975; y el tercer factor fue la buena relación que tenía el gobierno con el Fondo Monetario Internacional y con el gobierno norteamericano, como también la buena relación con los bancos privados internacionales, los cuales le brindaron al país cuantiosos créditos para su desarrollo (Vaccarezza, 2012: 74).

En esta segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones, las principales ramas industriales privilegiadas fueron la automotriz, la petrolera, la petroquímica, la química, la metalúrgica, las maquinarias eléctricas y no eléctricas. Cabe señalar que, inicialmente, las inversiones se propusieron aprovechar las posibilidades que ofrecía un mercado interno altamente protegido (Luna, 1993). Ya en 1958, se suscribieron contratos con empresas petroleras estadounidenses, que operarían por cuenta de YPF, tendientes a lograr el autoabastecimiento de hidrocarburos. Estos contratos lograron, en tres años de gestión, un incremento del 150 % en la producción de petróleo y gas natural en la Argentina. «Por primera vez en la historia, el país logró el autoabastecimiento de petróleo pasando de importador a exportador de petróleo» (Vaccarezza, 2012: 74).

También a fines de ese mismo año, las limitaciones al movimiento de capitales que subsistían se eliminaron con la sanción de la ley 14780/58²⁴, la cual se complementaba con la ley 14781, *De Promoción Industrial*. La ley 14780/58 abarcaba todas las actividades productivas, y no solo a la industria y a la minería, como la anterior reglamentación. Su objetivo era acelerar el proceso de desarrollo económico, habida cuenta de la limitada capacidad de ahorro interno. La política industrial de 1950 a 1976 se caracterizó por un cambio en la estrategia de desarrollo, que pasó de la industrialización sustitutiva de importaciones a la industrialización expansiva de exportaciones (Vaccarezza, 2012: 115). La historia de la legislación especial para la promoción industrial en la Argentina comenzó con la promulgación del decreto/ley 14630/44²⁵, que autorizaba al Estado a conceder créditos especiales, privilegios impositivos y de importación²⁶ a las actividades declaradas *de interés nacional*. Los tres criterios esenciales hicieron hincapié en que estas actividades

²⁴ Ley 14773/58 *De nacionalización de los yacimientos petrolíferos*.

²⁵ Decreto/ Ley 14.630/44 *De promoción industrial*.

²⁶ Para determinadas maquinarias y materias primas.

debían producir bienes esenciales para el mercado interno, contribuir a la defensa nacional, y utilizar principalmente insumos nacionales. En parte por estos criterios llamativos y en parte, también, porque la responsabilidad para aprovechar estos incentivos quedó librada por completo a la iniciativa privada interna, la legislación no condujo a ningún cambio importante en la estructura interna²⁷.

Por un lado, sí quedó en manos del Estado la responsabilidad de desarrollar actividades en mayor escala con tecnología avanzada, bajo un esquema de empresas públicas o, en el mejor de los casos, mixtas. La impulsora de este proceso no fue una corporación de desarrollo, como era lo habitual en los países desarrollados, sino un organismo militar: la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), por lo que las actividades industriales más importantes se confiaron a los militares²⁸.

Por otro lado, el espectacular impulso tecnológico de la industria nacional en los años cincuenta está estrechamente vinculado a la apertura de una economía hacia la inversión extranjera, la casi ilimitada importación de bienes de capital, y la predisposición del gobierno para entablar tratativas especiales referentes a ciertas empresas y productos. Este proceso se inició cuando Perón comenzó a liberar los controles a la inversión extranjera, negociando acuerdos especiales con las empresas norteamericanas de automotores, tractores y televisión. Este proceso volvió a tomar impulso cuando Frondizi, con su modelo «Desarrollista Pragmático» disolvió las barreras restantes al capital extranjero y brindó nuevos y poderosos incentivos para la renovación de la maquinaria y de los equipos instalados (Vaccarezza, 2012: 118).

Con la ley 14780/58 y con el decreto 14781/58²⁹, se abrió una serie de instrumentos a la de política industrial, a saber:

1. Exenciones impositivas de hasta el 100% para la reinversión de utilidades.

²⁷ La lista de cuarenta industrias beneficiadas con el decreto/ley de 14.630/44 incluía algunas industrias que fabricaban productos de un nivel de elaboración alto, como baterías eléctricas; antibióticos; material fotográfico; explosivos; y equipos de refrigeración.

²⁸ Bajo su supervisión, se llevaron adelante los emprendimientos de SOMISA; la fábrica de aviones DINFIA; el surgimiento de la iniciativa petroquímica bajo la órbita de la DINIE, y la expansión de los astilleros navales (AFNE).

²⁹ Ley 14.780/58 «De inversiones extranjeras».

2. Garantía de bancos oficiales.
3. Libre importación de líneas completas de productos, piezas sueltas de maquinarias, y equipos no producidos en el país.

El gobierno de Frondizi comenzó a dar estímulos para incentivar a las exportaciones no tradicionales en el país, las cuales se basaban en el otorgamiento de créditos (1959), ampliados en 1963, en la exención del pago del impuesto a las ventas mediante el decreto 3969/60³⁰; en la devolución de derechos pagados por la importación de insumos (reglamentado por el decreto 8051/62³¹); y en reembolsos de otros impuestos pagados por los exportadores.

Por otro lado, en la década de 1960, comienzan a adoptarse otras medidas de política comercial: la instalación de centros permanentes de exhibición en el exterior, la creación de un servicio de información del mercado en los consulados; y el sistema de seguro a la exportación. Es importante que esto ocurriera en 1960, durante la presidencia de Frondizi, cuando el país daba los primeros pasos hacia la liberalización comercial. La implantación de un régimen de trato preferencial para el comercio regional en 1962, auspiciado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue relevante para la expansión de las exportaciones argentinas de manufacturas. Del incremento registrado entre 1962 y 1968, casi el 60 % se debió al comercio de la ALALC³².

En 1966, las exportaciones no tradicionales ascendían a 95 millones de dólares y, para 1970, a 243 millones de dólares (Sorrouille & Mallon, 1976). A juzgar por estos números, que muestran el crecimiento de las exportaciones de manufacturas industriales, podríamos decir que el sistema de incentivos a la producción y exportación tuvo el efecto esperado. Sin embargo, no es menor la incidencia que tuvieron, entre 1965 y 1970, los subsidios a la exportación; según varios estudios realizados, promediaban entre el 20 % y el 30 % *ad valorem* (para

³⁰ Decreto 3.969/60 «De Exención del pago del impuesto a las ventas»

³¹ Decreto 8.051/62 «Devolución de derechos pagados por la importación de insumos»

³² David, Félix, *Import substitution and industrial exporting: An analysis of recent Argentine experience*, Florida University, 1971.

drawbacks y reintegros), y variaban entre el 6 %, para productos con bajo valor agregado, y el 70 % para los tubos de acero sin costura (David, 1971).

Como puede verse, uno de los propósitos esenciales de los programas era generar las divisas suficientes mediante el estímulo al crecimiento industrial y la mejora de la competitividad. Más allá de las críticas, el programa obtuvo los siguientes logros: en 1965, casi no había exportaciones de bienes industriales no tradicionales y, en 1975, estas representaban casi el 20 % del total de exportaciones. A lo largo de esos diez años, el promedio de crecimiento de las exportaciones fue del 10,8 %; sin embargo, el de las exportaciones de bienes industriales estaba por encima del promedio anual, en el orden del 12,6 %. Es importante tener en cuenta que, después de cada devaluación aplicada por un gobierno debido a los ciclos del tipo *Stop and go* —tan característicos de nuestra economía—, se reducían o se suprimían los incentivos para luego volver a implementarlos gradualmente, de manera que los industriales difícilmente podían contar con incentivos de precios permanentes para justificar la ampliación de la capacidad de exportación. Fue de mayor relevancia el incremento de la producción de las empresas extranjeras con mayor escala, tecnológicamente avanzadas³³, recién establecidas debido a su necesidad de escapar a los vaivenes del mercado interno. Asimismo, gravitó la introducción de nueva tecnología productiva en el país entre 1960 y 1975; si bien permitió una mayor capacidad productiva, también presentó un desafío al proceso de industrialización, aunque, sin dudas, el nuevo equipamiento en las industrias más dinámicas contribuyó reducir las diferencias de productividad de los factores entre la Argentina y otros países (Vaccarezza, 2012: 124).

Por último, más allá del elevado nivel de los subsidios y de su extendida duración, y a que se atribuyó la falta de incentivos a los industriales argentinos para buscar la competencia internacional a través del uso eficiente de los recursos, este periodo forjó las bases de sectores industriales intensivos en capital, en el país. En

³³ No menos del 50% del aumento en la producción industrial registrado entre 1962 y 1968 se debió a los productos metalmeccánicos, a equipos de transporte, material eléctrico, y un 13% a los químicos.

palabras de Vaccarezza, este proceso «fue, en suma, exitoso» (Vaccarezza, 2012: 126).

II.10 La industria desde 1976 hasta 1983. Reformas estructurales

Hacia el año 1976, el modelo basado en el desarrollo de la industria sobre la base del capital nacional se había agotado. La economía estaba estancada y era necesario hacerla crecer. Para ello, se plantearon los siguientes objetivos: atraer la inversión extranjera directa para dinamizar la economía, aumentar considerablemente las exportaciones y utilizar racionalmente los recursos productivos, aprovechando aquellos en los que el país tenía ventajas comparativas. En tales circunstancias la Junta militar dispuso un programa de reformas económicas con el fin de que llegaran al país capitales extranjeros. Este plan consistía en desregular el mercado quitando las trabas a la inversión extranjera y liberalizar la actividad con el fin de estimular a los privados en las oportunidades de negocios. El periodo que se inicia en 1976 puede ser considerado controversial por varias razones. En el análisis económico, algunos autores lo califican de «punto de inflexión de los esfuerzos de desarrollo endógeno y el inicio de un ciclo aperturista y liberal incompleto dada las condiciones políticas y coyunturales predominantes» (Vaccarezza, 2012: 129). Se desregularon los mercados financieros liberando las tasas de interés que se habían mantenido controladas durante las décadas anteriores, mientras que, al mismo tiempo, se redujo el nivel de protección arancelaria en un promedio del 90 % al 50 % (Kosacoff, 1999).

Además, durante este periodo, cambió la estructura productiva del país: mientras que, anteriormente, la actividad industrial estaba liderada por la industria textil y metalmecánica, el cambio de paradigma hizo que las principales industrias beneficiadas fueran las de capital intensivo asociado a la industria automotriz, petroquímica y siderurgia (Vaccarezza, 2012: 132). A partir de ese momento, las actividades industriales que encabezaron las actividades industriales perdieron peso específico y vieron reducida su actividad; como consecuencia de ello, sufrieron una importante caída del empleo. Las Pyme (pequeñas y medianas empresas) y las que

estaban asociadas al sector metalmecánico³⁴ también resultaron afectadas severamente. Se impulsó al sector beneficiando a grandes empresas internacionales, grandes grupos locales que recibían incentivos fiscales y crediticios³⁵.

En 1976, año que se produjo el golpe de Estado (el 24 de marzo), se puso en marcha una restructuración económica drástica, que dispuso una valorización de la actividad financiera por sobre la actividad industrial y desplazó la política industrial de sustitución de importaciones por otra de modelo financiero y de ajuste estructural (Schorr, 2004:3). Durante el periodo aludido, el volumen físico de la producción fabril se contrajo aproximadamente un 10 % (p. 8). Además, la cantidad de personal que trabajaba en la industria se redujo en más de una tercera parte, mientras que las horas/obrero trabajadas declinaron algo más del 30 %, todo lo cual constituyó, sin duda alguna, y según la opinión de Schorr (2004), una de las etapas más dramáticas que tuvo que atravesar la industria nacional (p. 9).

Las evidencias disponibles indican que, en este proceso, se verificó una creciente precarización de las condiciones laborales, fenómeno que se manifestó, con sus más y sus menos, en buena parte de los sectores económicos (Cortés Conde, 1990). En el transcurso de los diez años bajo análisis en este trabajo, la productividad promedio de la mano de obra experimentó un crecimiento significativo, tanto si se la refiere a los obreros ocupados (37,6 %), como en función de las horas trabajadas (29,9 %).

Azpiazu y Khavisse (1983) plantean que «[L]as formas específicas que adopta la evolución de la productividad revelan su estrecha vinculación con el nivel de empleo o, más precisamente, con la dinámica que cobra el ritmo de expulsión de asalariados del sector, y una escasa asociación con el desenvolvimiento productivo».

Este periodo se caracterizó por un incremento de impuestos regresivos y un aumento del gasto público. Tal como afirma Azpiazu (1994),

³⁴ Muchas de ellas de capitales extranjeros, que dejaron de operar en el país y no habían sido plenamente integradas al conglomerado industrial.

³⁵ Pérez Companc; Fortabat; Bulgheroni; Macri; Techint; Bunge & Born y otros.

...[A]l tiempo que recurrentemente se incrementaron los impuestos regresivos y las tarifas públicas como formas de paliar el déficit, nada se hizo –o, pudo hacerse– respecto a las sobredimensionadas transferencias derivadas de los regímenes de promoción industrial, a los sobrepuestos en las compras de bienes y servicios del Estado, a los subsidios implícitos en los precios de servicios y/o de provisión de insumos, etc. que, en todos los casos, tenían por receptores a los grupos empresarios que continuaron consolidándose como los actores centrales del poder económico.

Las políticas de promoción industrial: 1976~1983

Durante este periodo, se sancionaría el Código Aduanero mediante el decreto/ley 22415/81, lo que permitió implementar una serie de incentivos a la promoción industrial a fin de incrementar la actividad productiva y exportadora, a saber:

- Ley 19640/72, vigente en Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur: La autoridad de aplicación era el gobierno provincial y su régimen contemplaba ciertos beneficios para las empresas favorecidas con la promoción:
 - i. Exención de los derechos de importación que gravaban los insumos importados.
 - ii. Reembolsos y reintegros a las compras y ventas realizadas en el continente.
 - iii. Exención de los derechos de importación de bienes de capital importado.
 - iv. Liberación del pago del IVA, que gravaba las compras y las ventas.
 - v. Exención del pago a los sellos.

Los beneficios mencionados en los ítems i y iv resultaron ser los más atractivos para las inversiones que se radicaron en este territorio. La mayoría de las industrias que se instalaron aquí se caracterizaban por utilizar gran proporción de insumos importados, es decir, eran industrias tipo *enclave*, que generaban pocos lazos con la economía local (Vaccarezza, 2012: 135-137).

- Ley 21608/77 y decretos reglamentarios vigentes en todo el territorio de la nación. La autoridad de aplicación era la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE) y, a partir de cierto monto de inversión, el Ministerio de Economía. Entre los principales beneficios que contemplaba este régimen, se encontraban los mencionados por Vaccarezza (2012):

- i. Exención a los derechos de importación sobre los bienes de capital importados.
- ii. Reembolsos a las exportaciones (para las áreas norte y sur patagónicas).
- iii. Posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al 75 % de la inversión comprometida (p. 135-137).

- Ley 22021/79 (para la provincia de la Rioja) y Ley 22702/82 (para Catamarca y San Luis): La autoridad de aplicación para los proyectos menores a un millón de dólares eran los respectivos gobiernos provinciales. En cambio, si el monto de la inversión superaba ese importe, el proyecto debía ser evaluados por la SICE. Entre los principales beneficios que contemplaba este régimen, se encontraban los mencionados por Vaccarezza (2012):

- i. Exención de los derechos a la importación de los bienes de capital.
- ii. Liberación del pago de IVA, que gravaba las compras y ventas.
- iii. Posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al IVA del 75 % de la inversión comprometida.

En estas tres provincias, los beneficios más atractivos para los inversionistas estaban constituidos por los items ii y iii. Este régimen permitió a gran cantidad de pequeñas y medias plantas industriales radicarse en el interior. La mayoría de dichas plantas pertenecían a grandes empresas, que aprovechaban el beneficio con el fin de alcanzar un poder oligopólico (Vaccarezza, 2012: 135-137).

- Ley 22415/81, Código Aduanero: Con la sanción de este código, se fijaron, como incentivos permanentes, los estímulos a las exportaciones mediante la

aplicación de mecanismos conocidos como *drawbacks*³⁶ (Vaccarezza, 2012: 135-137).

- Ley 21382/76, denominada *De Inversiones Extranjeras*³⁷: Nuevamente, la legislación sobre inversiones extranjeras durante el gobierno militar adquiere un giro aperturista a fin de atraer a los capitales exteriores para estimular la economía, y pone en igualdad de condiciones al inversor nacional y al extranjero (Vaccarezza, 2012: 135-137).

A modo de balance del periodo, Vaccarezza (2012) destaca que, como en todo proceso, hubo ganadores y perdedores, por lo que el cierre de algunas industrias poco competitivas y volcadas al mercado interno no seía demasiado perjudicial. En líneas generales, la transformación económica sería más que beneficiosa (p. 138). Más allá de los fundamentos de dicha postura, sin embargo, las cifras y los resultados hablan por sí solos. A comienzo de la década de 1980, según el mencionado autor,

...[L]a cantidad de desequilibrios macroeconómicos generados por el modelo adoptado desembocaba en una estrepitosa crisis financiera. [...] En este escenario, la industria tuvo que reconvertirse, logrando una mayor innovación y desarrollo, muchas veces con apoyo del gobierno, sin embargo los recursos no alcanzaban para abarcar todos los sectores afectados. El gobierno trató de apoyar dicha reconversión por sobre los gastos sociales. Durante este periodo, se registraron numerosas quiebras y concursos de empresas (p. 138).

II.11 La industria desde 1983 hasta 1989. Periodo del presidente Raúl Alfonsín

La política económica de Raúl Alfonsín

³⁶ Restitución total o parcial no transferible de los derechos de importación, de la tasa de estadística y del IVA, abonados sobre los insumos importados utilizados en el territorio aduanero para: a) un proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, preparación o perfeccionamiento o beneficio; b) para acondicionar o envasar otra mercadería que se exporte. Mercaderías que se utilicen para elaborar los bienes exportables o sus envases o embalajes.

³⁷ Boletín Oficial 19/7/76 Ley 21.382 Inversiones Extranjeras, nota/texto conforme ley 22.208 (B.O. 25/04/80), y T. O. 1980 (decreto 1062/80 B.O. 24/6/80). Reglamentada por decreto B.O. 24/6/80). Reglamentada por decreto 103/81 (B. O. 27/1/81). sanción: 13 de agosto de 1976.

En diciembre de 1983, asume la presidencia el Dr. Raúl Alfonsín, quien impulsa el Plan Austral, con el objetivo de bajar drásticamente la inflación. En esta etapa, la industria presenta altibajos; pero, finalmente, en 1989, la debacle económica produjo un derrumbe de la actividad con la crisis que estalló ese mismo año (Müller, 2009:56). Se implementó, como se ha dicho, el Plan Austral con la intención de reorientar la economía a las actividades productivas industriales y con sesgo exportador; sin embargo, no pudo consolidarse dicha política, y la industria no pudo evidenciar una actividad con dinamismo (Müller, 2009:56).

Era evidente que el gobierno debía afrontar, en primer lugar, la crisis de deuda externa y el auge de las reformas liberales imperantes en la época. La situación del empresariado argentino era apremiante, pues había contraído deudas en dólares, algunas en el exterior. El gobierno salió en auxilio de las empresas a fin de evitar una quiebra generalizada. Entre las medidas tomadas es posible mencionar las restricciones a las importaciones, la elevación de los aranceles, el sistema de permisos de importación, las exenciones tributarias a las exportaciones tradicionales, y los subsidios fiscales a las empresas exportadoras (Vaccarezza, 2012: 141).

Con estas políticas económicas se pudo reacomodar la balanza comercial y restablecer el saldo a valores de 1978. Para el año 1983, el volumen físico de producción era de 100, y este valor correlativo alcanzaría la posición 90 para el año 1989. Luego, este volumen disminuyó un 10 %, aunque en dicho comportamiento recesivo pueden identificarse marcadas oscilaciones, ya que existió un leve crecimiento en 1984, seguida de importante contracción en 1985, una recuperación en el bienio 1986-1987, y una nueva y brusca declinación a partir de entonces. En 1989, los niveles productivos del agregado sectorial se ubicaban un 15 % por debajo de los registros correspondientes al punto máximo de la etapa alcanzada en 1987 (Schorr, 2004:8). Se verificó, asimismo, una fuerte caída en la ocupación registrada en la actividad (12 %) y en las horas/obrero trabajadas (casi un 15 %), la cual es explicada por el considerable y, prácticamente, ininterrumpido declive que experimentaron ambas variables a partir de 1985 (Schorr, 2004:9).

Finalmente, la monetización del déficit y los programas de estabilización vigentes, como el Plan Austral y el Plan Primavera, implementados por el gobierno radical, no tuvieron los efectos económicos deseados y provocaron ciclos de inflación que acabaron en la hiperinflación de finales de la década de los ochenta (Vaccarezza, 2012: 141).

La política industrial de Alfonsín, 1983-1989

Para enfrentar la difícil situación que atravesaba el país, en especial el sector industrial, Juan Vital Sourrouille, ministro de Economía de Raúl Alfonsín, diagramó un plan económico cuyo objetivo primordial era desarrollar la industria mediante un proceso de expansión y reestructuración manufacturera basado en el crecimiento de las exportaciones y en la inversión productiva interna (Sourrouille, 1985).

Los principales instrumentos aplicados en este plan fueron los siguientes:

1. Promoción de exportaciones, instrumentada en función de diversos factores, a saber:
 - Asegurar un tipo de cambio alto y flexible.
 - Aumentar los reembolsos de exportación (hasta un máximo del 15 %) y simplificar el régimen de exportaciones.
 - Brindar un financiamiento competitivo a nivel internacional.
 - Fomentar la creación de empresas privadas o de capital mixto.
 - Apoyar los esfuerzos privados con negociaciones internacionales que permitan la apertura de nuevos mercados, ampliar los existentes y reducir las trabas proteccionistas que afecten a las exportaciones industriales del país.
 - Impulsar las exportaciones de tecnología, servicios, ingeniería y consultoría.
2. Protección arancelaria y sustitución selectiva de importaciones, donde el arancel se convierte en la principal herramienta de protección dentro del rango 10~50 %, para el cual se fija un promedio del 25 %.
3. Programas de reestructuración industrial concertados entre el Estado, los trabajadores y el sector privado.

4. Promoción industrial y desarrollo regional con un criterio selectivo y programado, y apoyo del Estado a aquellas unidades productivas que se consideraran prioritarias.

5. Poder de compra del Estado: Las empresas del Estado harían contratos de tres a cinco años de plazo para adquirir bienes industriales.

6. Desarrollo tecnológico: Se fomentaría la investigación mediante contratos entre el sector público y el privado, como también la importación de tecnología, si fuera necesario.

7. Fomento de la pequeña y mediana empresa (pymes) con el objetivo de articular las empresas más eficientes con las más grandes; impulsar mayores niveles de productividad; crear un sistema de financiamiento a largo plazo; y estimular formas asociativas que aprovechen las economías de escala en actividades de comercialización, gestión e investigación y desarrollo tecnológico. Se pretendía garantizar el acceso a licitaciones públicas en igualdad de condiciones con las empresas de mayor tamaño.

En el periodo mencionado, continuaron en vigencia casi todos los mecanismos de promoción industrial implementados durante el gobierno militar sin mayores alteraciones, a saber:

- Ley 19.640/72, vigente para Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.
- Ley 21608/77 y decretos reglamentarios.
- Ley 22021/79 para la provincia de la Rioja,
- Ley 22702/82 para Catamarca y San Luis.
- Ley 22973/83 para la provincia de San Juan.

Sin embargo, los resultados de las políticas de promoción no fueron óptimos. Se puede apreciar que estas políticas no tuvieron los efectos esperados, y durante la década siguiente, se constituyeron en el incentivo para la radicación de inversión extranjera al aplicarse políticas más benignas en esta área (Vaccarezza, 2011: 151).

II.12 La industrial desde 1989 hasta 2001. Periodo de apertura económica

En el año 1989, asume la presidencia el Dr. Carlos Saúl Menem, quien no solo impulsa una política de apertura al mundo, sino también una política de seducción de la inversión externa directa, privatización de empresas estatales y protección de la propiedad privada. Durante su gobierno, se sancionó la Ley de Convertibilidad, mediante la cual el Banco Central estaba obligado a respaldar la moneda argentina con reservas. Esto trajo estabilidad de precios e incluso inversiones extranjeras; sin embargo, la apertura indiscriminada del comercio exterior produjo el cierre de industrias que no podían competir con productos sumamente baratos que llegaban del exterior. En este periodo, se incrementaron sustancialmente los pedidos de concursos de empresas industriales; se adoptó una política económica alineada con una apertura de la economía y la inserción de la Argentina en el mundo; se impulsaron reformas del Estado y se procuró estimular la inversión externa directa (Müller, 2009:57).

En la década de los noventa, se produjeron privatizaciones y se concesionaron las empresas más importantes del país, lo que originó un flujo importante de divisas. También, se produjeron significativas inversiones externas directas; pero, básicamente, se caracterizó por compras de empresas existentes, que pertenecían al Estado Nacional y fueron adecuadas para ser privatizadas. Las inversiones externas en ese periodo no se caracterizaron por el montaje de nuevas plantas industriales sino, más bien, por adquirir empresas estatales y capitalizarlas.

Entre las empresas más importantes que se privatizaron o se concesionaron en esta década, incluyendo la privatización de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), se encuentran las listadas en el cuadro 6 (Azpiazu, 2011:50):

Cuadro 6. *Empresas privatizadas y concesionadas en la década de los noventa*

Empresa	Privatizada	Concesionada
Administración General de Puertos (AGP)	X	
Aerolíneas Argentinas (AA)	X	

Aeropuertos		X
Agua y Energía Eléctrica	X	
Área Material Córdoba (aviones)	X	
Banco Hipotecario Nacional	X	
Caja de Ahorro y Seguro	X	
Canal 11	X	
Canal 13	X	
Carboquímica Argentina	X	
Empresas Nacional de Telecomunicaciones	X	
Altos Hornos Zapla	X	
Fábrica Militar de Acido Sulfúrico	X	
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	X	
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos	X	
Fábrica Militar General San Martín	X	
Fábrica Militar Pilar	X	
Fábrica Militar San Francisco	X	
Ferrocarril Belgrano S. A.		X
Ferrocarriles Argentinos S. A.		X
Ferrocarriles Metropolitanos S. A.		X
Gas del Estado	X	
Hidroeléctrica Norpatagónica S. A.	X	
Hipódromo Argentino		X

Inductor S. A.	X	
Indupa S. A.	X	
Interbaires S. A.	X	
Intercargo S. A.	X	
Junta Nacional de Granos	X	
Radio Belgrano		X
Radio Excelsior		X
Radio Córdoba		X
Llao Llao Holding	X	
Manómetros Vinílicos	X	
Obras Sanitarias de la Nación (OSN)		X
Petropol	X	
Petroquímica Bahía Blanca	X	
Petroquímica General Moscon SAIC	X	
Petroquímica Río Tercero	X	
Polisur Sociedad Mixta	X	
SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires)		X
SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina)	X	
Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)		X
YPF (Yacimiento Petrolíferos Fiscales)	X	

Fuente: Sobre la base de datos de Azpiazu (2011:50).

En este periodo, se produjo una subvaluación del tipo de cambio. El atraso cambiario trajo severos inconvenientes para las empresas argentinas exportadoras,

las cuales no podían colocar sus productos en el exterior. Asimismo, los productos importados resultaban más económicos que los nacionales, y la apertura indiscriminada del comercio exterior colocó a la industria nacional en una situación muy delicada. Por un lado, las empresas nacionales no podían competir con los productos importados, que entraban a muy bajo precio debido, en parte, al atraso cambiario que se registraba. Por otro, los sectores productivos fueron perdiendo fuerza; esta situación afectó a la industria, en general, y a los pequeños y medianos empresarios que no tenían acceso al crédito (Müller, 2009: 61).

Hacia finales de la década de los ochenta, se modificó la acción del Estado dentro de la economía a fin de permitir que los mercados y las empresas multinacionales asignasen libremente los precios de los factores, y se adoptaron normas e incentivos para atraer la inversión extranjera (IED) para aprovechar su efecto dinamizador (Vaccarezza, 2012: 164). Los programas implementados fueron los siguientes (p. 165):

1. Disciplina fiscal.
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
3. Reforma impositiva.
4. Liberalización de las tasas de interés.
5. Una tasa de cambio competitiva.
6. Liberalización del comercio internacional.
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas en igualdad con la inversión local.
8. Privatización de las empresas públicas.
9. Desregulación financiera.
10. Derechos de propiedad.

La Política industrial en la década de los noventa

En la década de los noventa, persistieron algunas políticas públicas de incentivos que, si bien no estaban dirigidas a inversores extranjeros, resultaban beneficiosos para las empresas transnacionales:

1. Régimen sectorial de la industria automotriz argentina: Además de proteger la industria, este esquema de incentivos promovía la integración sectorial y la articulación del comercio bilateral con el Brasil.

2. Régimen de minería: Otorgaba estabilidad fiscal y beneficios impositivos de largo plazo a los inversores.

3. Régimen forestal: Incentivaba desgravaciones fiscales por treinta años.

A partir del año 1997, el proceso de fusiones y adquisiciones de empresas en el país se aceleró hasta acumular 55.475 millones de dólares entre 1990 y 1999 (Kulfas, 2002:22). Si se tiene en cuenta el total de operaciones concretadas en la economía, se advierte que el 87,6 % del total provino de empresas de capital extranjero, y de este porcentaje, más del 50 % correspondió a la modalidad de compras de empresas locales. Este proceso es vital para comprender el efecto que Kulfas denomina *de extranjerización de la economía* (p. 22).

Al analizar las IED ocurridas entre 1992~2000 según el destino asignado por sectores, nos encontramos con la siguiente distribución³⁸:

- 33 % se destinó a la industria petrolera,
- 23 % tuvo como destino la industria manufacturera,
- 12 % corresponde a electricidad, agua y gas,
- 11 % tuvo como destino el sector bancario,
- 9 % transporte y comunicaciones,
- 12 % a otras inversiones.

En el año 1999, asume como presidente el Dr. Fernando De La Rúa. Esta fue una etapa difícil para la industria: la desindustrialización se agravó aún más, y cerraron muchas fábricas con más de cien años en nuestro país, como la fábrica de alfajores Balcarce, o la fábrica Philips, que se fue del país; la fabricación de blancos se derrumbó, al igual que la de electrodomésticos. A modo de ejemplo, la producción

³⁸ Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía de la República Argentina (2001).

de televisores cayó al 30 % de lo producido en el año precedente, y los niveles de desocupación llegaron al 19 %³⁹.

La actividad industrial tuvo una caída interanual 2000~2001 del orden del 11 %, y la caída enero-octubre del año 2001 llegaba al 5 %, según datos emitidos por el INDEC. El sector automotriz, de gran incidencia en el índice industrial, cayó drásticamente, y la actividad en las terminales se redujo en un 40 %. Pero en general, todo el sector industrial tuvo fuertes caídas; los datos emitidos por el INDEC indicaban que los sectores del vidrio se redujeron en un 32 %; la metalmecánica, en un 28 %; aceites, un 9 %; acero, un 22 %; plásticos; el 42 %. Esta situación derivó en la crisis devaluatoria del año 2001.

II.13 La industria desde el 2001 al 2013

Tras nuevas elecciones presidenciales, en el 2002, asume el cargo Eduardo Duhalde, quien intenta sobrellevar la crisis que padecía nuestro país. Ese año se experimentó una leve recuperación industrial del orden del 1 %. La gestión de Duhalde se caracterizó por tener que enfrentar una muy dura situación política y social, por la que recibió fuertes presiones desde los sectores pauperizados por la crisis. El gobierno procuró satisfacer a los más diversos sectores y, para ello, compensó a los perjudicados con emisión de deuda pública. La devaluación, la inflación, los congelamientos de tarifas y la inmovilidad salarial permitieron cambiar el sistema de precios relativos, que pasó a favorecer a los sectores del agro y de la industria (Müller, 2009: 63). La fuerte caída del salario real durante los primeros meses de gestión permitió recomponer las finanzas del Estado (cuyo gasto en personal estuvo congelado) y generó un enorme saldo comercial debido a la profunda recesión interna. De acuerdo con el relato de Müller (2009), el escenario comenzó a mejorar lentamente luego de tocar un punto crítico de inflexión (p. 64). La gestión sufrió un fuerte desgaste debido a sus características; y si bien el gobierno tomó

³⁹ Según datos del Ministerio de Economía. <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>
Acceso mayo 2015.

medidas que mejoraron sustancialmente la situación de los productores industriales, ese cambio fue reconocido, sólo en parte, por las entidades representativas. (p. 65).

Poco tiempo después, asume la presidencia el Dr. Néstor Kirchner. Durante su gobierno, que comprendió del año 2003 al 2007, la industria se recuperó fuertemente —en el orden del 9 % anual—, y se instaló un tipo de cambio competitivo que mejoró la capacidad de la industria para exportar y para sustituir las importaciones (Centro de Estudio para la Producción, 2008:13). En este sentido, llegaron inversiones externas directas, aunque más orientadas al sector productivo, pues un tipo de cambio competitivo le dio la rentabilidad necesaria para hacer atractivas las inversiones. Durante la década del 2000, dichas inversiones continuaron llegando a país, pero estuvieron destinadas a adquirir empresas de carácter productivo; ya no se trataba de empresas del Estado privatizadas, sino de privadas nacionales. En consecuencia, se vendieron, a empresas extranjeras, corporaciones de primera línea. En una segunda etapa, se vendieron también empresas de segunda línea o de menor importancia, las que fueron absorbidas o compradas por empresas del exterior.

Cuadro 7. *Empresas que se extranjerizaron durante la década del 2000*

Empresa	Sector	Año	Comprador	País
Peñaflor	Bebidas	2002	DIJ	Fondo
Trigaglia	Molinos	2002	Cargil	EE.UU.
Molinos Hermanos	Láctea	2003	Sepulto Hnos.	Canadá
Alimentos Fargo	Panificación	2003	Bimbo	México
Pecom Energía	Petróleo	2003	Petrobras	Brasil
Quilmes	Bebidas	2003	AmBev	Brasil
Acindar	Siderurgia	2004	Gerdau	Brasil
Finexcor	Frigorífico	2005	Cargil	EE.UU.
Loma Negra	Cemento	2005	Camargo Correa	Brasil
Swift Amour	Frigorífico	2005	JBS Friboi	Brasil

COLCAR	Frigorífico	2005	JBS Friboi	Brasil
Zucamor	Envases de cartón	2005	DLJ	Fondo de inversión
Unisol	Calzado	2005	Puma	Alemania
Estancias del Sur	Frigorífico	2007	Marfig	Brasil
Alpargatas	Textil	2007	Camargo Correa	Brasil
Editorial Atlántida	Editorial	2007	Televisa	México
Quikfood	Frigorífico	2007	Marfrig	Brasil
Bieckert	Bebidas	2008	CCU	Chile
Yoma	Curtiembre	2008	Bom, Retiro	Brasil
Moño Azul	Frigorífico	2008	Grupo SPA	Italia
Milkaut	Lácteo	2011	Bongrain	Francia

Fuente: Sobre la base de datos de Azpiazu (2011).

En este periodo, los grandes ganadores fueron los sectores productivos de bienes en perjuicio de los sectores dedicados a la provisión de servicios. Se había producido un cambio de modelo, liderado por un tipo de cambio elevado que favorecía las exportaciones y la sustitución de importaciones. El PBI de este periodo todavía no alcanzaba los valores del año 1997; sin embargo, la producción de bienes ya superaba la de esa época, y la participación de la producción de bienes sobre el PBI del país había tomado relevancia. Esta recuperación industrial estuvo impulsada principalmente por el gasto doméstico, la inversión y las exportaciones. El país registró superávit comercial y fiscal durante los años 2003-2007; en este contexto la industria se expandió a un ritmo más elevado que el PBI general, consolidando el proceso que comenzó en el año 2002 (Centro de Estudio para la Producción, 2008: 13).

Según un informe del Centro de Estudio para la Producción (2008:13); durante el periodo 2003~2007, la industria creció a un promedio anual del 10,3 % en términos del Índice de Volumen Físico, al ritmo de la dinámica económica en su

conjunto. El progreso constante del sector manufacturero constituyó una característica sobresaliente en relación a otros periodos de crecimiento industriales (p. 14). Cabe señalar que el proceso de crecimiento industrial del periodo mencionado fue una recuperación más pronunciada que la registrada tras las cuatro recesiones anteriores (años 1998, 1996, 1989 y 1986), pues se registraron veinte trimestres de crecimiento ininterrumpidos de la actividad industrial y de la economía en general (p. 15). En este proceso, hubo dos periodos bien diferenciados: el primero, desde el primer trimestre del año 2003 hasta el tercer trimestre del año 2004, durante el cual se registraron tasas de crecimiento significativamente elevadas, del orden del 14,5 % anual (histórico para nuestro país). La segunda etapa abarcó desde el cuarto trimestre del 2004 y hasta fines del 2007, con un crecimiento más moderado, aunque sin dejar de ser un índice de crecimiento alto. En este periodo, se creció a un ritmo del 8 % de promedio anual (p. 16).

A medida que se fueron igualando los niveles de actividad de la década anterior, los índices de crecimiento fueron disminuyendo; la capacidad ociosa de producción del país había disminuido y, para seguir creciendo, se requerían mayores niveles de inversión que incrementaran el nivel de producción de las industrias instaladas. Según los autores del informe (2008) mencionado en el párrafo precedente,

...El gran cambio de los precios relativos derivados de la devaluación del año 2002, dio lugar a una fuerte recuperación de la rentabilidad para la producción de bienes transables internacionalmente (agropecuarios, mineros e industriales), y un incremento de la competitividad-precio de los mismos, especialmente en el mercado interno respecto de similares importados (p. 17)

Vale decir, la gran recuperación industrial se debió a dos circunstancias: la primera, la mejora en las expectativas de exportación que derivó de un tipo de cambio competitivo; la segunda, por la sustitución de importaciones que permitió a la industria argentina recuperar mercado frente a los productos importados (p. 17).

Otra variable que evolucionó muy favorablemente fue el nivel de empleo, que se recuperó fuertemente, canalizándose por medio de dos vías; la primera, a través de

la inversión en actividades transables, que estimulaba y generaba externalidades positivas en otros sectores de la economía doméstica. La segunda vía fue el aumento de la intensidad laboral relativa con relación a la década de los noventa. Según el mismo informe del Centro de Estudio para la Producción (2008), «el tipo de cambio real competitivo y estable favoreció una producción más intensiva en mano de obra, principalmente en los sectores de bienes transables, en particular, en el sector manufacturero», y, posteriormente, en el de «bienes no transables» (p. 18).

En términos generales, el marcado crecimiento industrial que se produjo en 2003 y 2004 fue posible gracias a la disponibilidad de capacidad ociosa, que permitió incrementar la capacidad de producción sin necesidad de grandes inversiones. La utilización de la capacidad instalada se incrementó sustancialmente desde el año 2002, año en el cual se registró el menor valor del mencionado indicador, que ese año se ubicaba en el 56 %. Este índice aumentó en el 2003 (65 %,) y para el año 2004, ya era del 70 % (p. 19).

Posteriormente, a partir del año 2005, se inició un nuevo periodo, durante el cual la producción crecería, fundamentalmente, sobre la base de inversiones que permitieron abrir nuevas líneas de producción y ampliar la capacidad instalada de las plantas existentes. En este periodo, el crecimiento de la industria disminuyó, pues era necesaria la realización de nuevas inversiones que posibilitaran tal expansión, y las tasas de crecimiento se consolidaron en el 7 % anual (p. 20). Además, desde al año 2003, se verificó una mayor incidencia de la inversión como factor de sostén del aumento de la producción. Según el informe del Centro de Estudio para la Producción ya citado (2008), esta tendencia se verificó especialmente en las industrias química, textil, de papel y cartón, metalmecánica, automotriz, de edición de impresión y alimenticia, entre otras. Los sectores de los minerales no metálicos, refinación de petróleo y tabaco comienzan a *despegar* con cierta irregularidad, sobre todo, debido a una mayor utilización del equipo instalado; nuevas inversiones impulsarían, finalmente, el crecimiento del sector (p. 21).

Otros sectores, como caucho, plásticos e industrias metálicas básicas, se destacaron por su crecimiento. Por una parte, los sectores del caucho y de la industria plástica sostuvieron una producción expandida por la ampliación de la capacidad instalada que se generó a partir de las inversiones realizadas en años previos. Por otra parte, la industria metálica básica sufrió un fuerte proceso de inversión que permitió ampliar el potencial productivo a partir del año 2008 (p. 22). Asimismo, se realizaron fuertes inversiones en los sectores de bienes transables, tal como lo reflejan los anuncios de inversión de grandes empresas tanto nacionales como extranjeras, publicados en diferentes medios de prensa, mediante los cuales anunciaban inversiones por más de 3000 millones de dólares para el año 2007.

Las actividades productivas que reaccionaron con mayor impulso fueron las que ya estaban claramente orientadas al mercado exterior, en función de su configuración industrial. En general, se beneficiaron las productoras de insumos intermedios de uso difundido, a veces, gracias a los buenos precios internacionales (aceites, metales básicos, combustibles, cueros, etc.) o por la posibilidad de colocar sus saldos exportables en el exterior. Juntamente con las ramas descritas en el párrafo precedente, el mayor dinamismo se dio en ciertas actividades orientadas al mercado interno que habían vivido una intensa competencia de la importación durante los últimos años de la convertibilidad, entre ellas, la industria textil y la metalmecánica. En ambos casos, los sectores exportadores y sustitutivos de importaciones se vieron favorecidos por una mejor competitividad local, como también por mejores condiciones para poder colocar sus productos en el exterior. En los sectores muy afectados por la importación, el cambio de precios relativos compensó el fuerte achicamiento del mercado interno (Centro de Estudio para la Producción, 2008:31).

Tras la buena recuperación inicial, durante el año 2003, sobresalió la evolución favorable de los sectores vinculados al consumo no durable, industrias suelen contraerse inmediatamente ante una recesión, pero que, también, son las últimas en recuperarse una vez que se consolida definitivamente la nueva etapa de crecimiento.

En síntesis, en lo que respecta a las grandes tendencias de la industria a nivel sectorial, en el periodo 2003~2007, se apreció un repunte generalizado de las distintas ramas industriales. Es posible observar que fueron tan sólo tres de los doce bloques que conforman el índice de medición industrial los que, en algún momento, mostraron correcciones a la baja en términos interanuales (Centro de Estudio para la Producción, 2008, 32).

Algunos sectores crecieron más rápido que otros: las industrias de vehículos automotores, minerales no metálicos, y máquinas y equipos, lo hicieron más que el promedio, y para el año 2007, ya habían superado los niveles de producción previos a la crisis. Otros sectores, como los de las sustancias químicas, alimenticias y bebidas, edición e impresión, productos de papel y cuero, crecieron más lento que el promedio entre los años 2004~2007, aunque lograron superar, para 2007, los niveles de producción máximos previos a la crisis del año 2002. Otras ramas más rezagadas no lograron superar los máximos históricos: instrumentos médicos, ópticos y de precisión, prendas de vestir, teñidos de pieles, etcétera, según el informe del Centro de Estudio para la Producción (2008:33).

De acuerdo con el reporte ya mencionado (2008), «los sectores más dinámicos de la industria en el periodo post devaluatorio incluyen a la industria automotriz y de la construcción, pero también a gran parte del complejo metalmetálico». La tasa promedio de crecimiento desde 2004 al 2007 fue de 9,1 %, valor muy superior a la tasa promedio de crecimiento de los años 1992 a 1997 (crisis anterior a la del 2001), que llegó al 3,2 % (p. 36).

Durante los años 2003 al 2007, se experimentó un fuerte crecimiento industrial, el cual superó los índices registrados en crisis anteriores. Esta recuperación se relacionó, en una primera etapa, con el uso de la capacidad ociosa y, en una segunda etapa —que arranca en 2005—, se sostuvo con el incremento de la capacidad productiva como consecuencia de la realización de nuevas inversiones productivas. En este periodo, prevaleció un régimen macroeconómico que favoreció el crecimiento de la industria a tasas elevadas, y se prolongó durante los primeros años del próximo gobierno (p.37).

Posteriormente, asume como presidente la Dra. Cristina F. de Kirchner. La década del 2000 se caracterizó por un crecimiento industrial, liderado por empresas de producción, y quedaron relegadas las empresas de servicios y las privatizadas en la década de los noventa. También las exportaciones crecieron considerablemente, lideradas por el sector industrial y agroindustrial. Desde el año 2007 hasta el año 2011, la expansión industrial continuó, básicamente abasteciendo al mercado interno, bajo el paraguas de una política tendiente a la sustitución de importaciones. Durante este período, se destacó el avance de la producción de vehículos, minerales no metálicos, insumos de construcción, y la industria metalmeccánica. La industria automotriz años registró un crecimiento promedio del 17 % anual; la metalmeccánica, un 7 % anual; y la construcción, un promedio de crecimiento del 7 % anual, según datos emergentes del INDEC.

En el año 2008, la crisis mundial que comenzó en los Estados Unidos impactó en la economía del país y, por ende, en la industria. En consecuencia, el crecimiento en el año 2009 fue de tan sólo el 0,9 %, y la inflación medida por las consultoras privadas alcanzó el 15 %. Ya en el año 2010, la economía retomaría el crecimiento, y la industria, su evolución ascendente, en especial la industria automotriz, pero también se destacaron la industria del calzado y la industria textil. En general, el crecimiento se basaba en la mejora del mercado interno.

Sin embargo, a estas alturas se evidenciaba un importante atraso en el tipo de cambio, que empezaba a complicar a muchos sectores industriales, en especial a muchas industrias de las economías regionales. Debido a los incrementos de los costos en dólares y al alto costo de logística para poder trasladar los bienes exportables desde el lugar de fabricación al puerto de Buenos Aires, aquellas tenían dificultades para poder exportar su producción. No obstante, muchas de ellas mantenían los mercados sin margen de ganancias a los efectos de no perder presencia en los mercados del exterior, los que cuesta mucho recuperar una vez perdidos. Otros sectores que se beneficiaron y tuvieron un buen desempeño, además del automotriz, fueron los minerales no metálicos, los de insumos de la producción, y los insumos de metalmeccánica, la construcción, el papel, cartón, plásticos y cauchos, entre otros.

También la industria farmacéutica tuvo un buen desempeño en este periodo, y el sector de motos también mostró una fuerte recuperación. Se procuró industrializar las exportaciones de soja y reemplazar la exportación primaria de soja por productos con mayor valor agregado y se logró que el 70 % de las exportaciones de ese grano se realizara en forma de productos agroindustriales, harinas y aceites.

Sin embargo, el tipo de cambio continuó depreciándose y complicando cada vez más a las industrias exportadoras, que se veían forzadas a incorporar a sus costos las retenciones impuestas por gobiernos anteriores, con tipo de cambio elevado, y que oscilaban entre el 5 % y el 10 % para los productos manufacturados, industriales y agroindustriales. Estas retenciones nunca se quitaron cuando la moneda se comenzó a apreciar. Este hecho provocó que cada vez menos sectores industriales del país se encontraran en condiciones y con ecuaciones económicas favorables para poder exportar sus productos.

Pero, además, el atraso del tipo de cambio volvió más competitivos a los productos importados, lo que provocó que el gobierno frenara las importaciones de artículos electrónicos, motocicletas, hilados, tejidos, tornillos, bicicletas, automóviles y autopartes, de cualquier sector donde la industria nacional estuviera en condiciones de satisfacer la demanda. Posteriormente, estas medidas se profundizarían y el Gobierno nacional impulsaría una medida que permitió importar solo a aquellas empresas que exportaran por idéntica cantidad; esta situación significaba una balanza comercial favorable para cada empresa importadora. En este marco, se produjeron fuertes distorsiones en el mercado, las empresas exportadoras comenzaron a importar para los importadores, o bien las importadoras exportaban productos en nombre de las firmas exportadoras.

A partir del año 2008, comenzaron a producirse corridas cambiarias: el tipo de cambio barato hizo que la población se desprendiera de los pesos depositados en plazos fijos y los convirtieran en dólares. Esta demanda de dólares tenía que ser satisfecha por las reservas del Banco Central, lo que provocó una drástica caída de sus reservas. Para combatir este hecho, el gobierno empezó a restringir la venta de divisas extranjeras a aquellas personas que pudieran demostrar sus ingresos y su

capacidad de ahorro para poder adquirirlas. La AFIP emitía una autorización por medio de la cual se determinaba qué contribuyentes podían acceder a adquirir moneda extranjera. Dicha autorización se hizo cada vez más estricta, hasta que finalmente el Estado decidió no vender más dólares para atesoramiento ni ahorro. Quedaban sin restricción los dólares que el Estado vendía a los turistas, y a las empresas extranjeras para girar utilidades al exterior, situación que se mantuvo por poco tiempo.

En cuanto a los dólares que los ciudadanos compraban para viajar al exterior, se colocó una sobretasa que podía ser tomada como pago a cuenta cuando se liquidaba el impuesto a las ganancias, mediante un procedimiento bastante engorroso. En referencia a las divisas que las empresas adquirirían para girar sus utilidades al exterior, se les exigió una autorización del Estado, lo que provocó severas restricciones a dichos giro. Esta limitación motivó la aparición de varios tipos de cambio, que conviven en la actualidad: el dólar oficial, que se utiliza para exportaciones e importaciones; un dólar más caro, que se usa para liquidar las compras realizadas en el exterior con tarjetas de crédito; y el dólar informal, al cual la gente acude para conservar sus ahorros. Posteriormente, aparecieron nuevas formas para girar dólares al exterior, mediante la compra de títulos públicos en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, para su venta posterior en una Bolsa de Nueva York. Esto dio origen a un nuevo tipo de cambio llamado *contado con liquidación*. Hace poco, el Gobierno decidió flexibilizar la venta de divisas para atesoramiento, y así surgió otro tipo de cambio llamado *dólar ahorro*.

En el segundo mandato de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, la industria continuó creciendo hasta el 2013. La mayoría de los sectores industriales crecería para abastecer al mercado interno, que se encontraba resguardado por medidas de carácter proteccionista; el atraso en el tipo de cambio les dificultaba, a las empresas exportadoras, colocar sus productos en el exterior, y deterioraba el saldo en cuenta corriente, lo que obligaba al Gobierno a tomar medidas de restricción en la adquisición de la moneda extranjera como las que hemos explicado anteriormente. Mas allá de lo enumerado y enunciado hasta ahora, hubo un debilitamiento de la

presencia de la industria manufacturera en el contexto total de la economía, en los años 2007, 2008 y 2009; el peso específico de las manufacturas industriales era del 19,5 % del total del PBI nacional; y en los años 2010 y 2011, este porcentaje cayó al 18,85 % del total del PBI (Rojas, 2010,184).

A partir de lo expuesto en este apartado, durante los últimos diez años, se produjo uno de los crecimientos sostenidos y prolongados del sector industrial de la historia argentina, en el marco y en convivencia con el período de presión fiscal más elevada de la historia de nuestro país.

II.14 Reflexiones sobre la evolución de la industria

La industria, en la Argentina se inició sustituyendo importaciones. En 1830, se lanzaron los primeros emprendimientos impulsados por inmigrantes. Para 1860, comenzaron a surgir los primeros establecimientos de importancia. De 1880 a 1930, hubo un periodo de gran expansión industrial, donde el 75 % de los inmigrantes iba a trabajar al sector industrial y comercial. La base del desarrollo industrial se basó en la sustitución de importaciones.

En el periodo comprendido entre 1930 y 1953, se desarrolló la industria liviana en la Argentina. El *Plan Pinedo* es el primer plan industrializador que incluía líneas de créditos a tasas subsidiadas. Durante el gobierno de Perón, la industria creció gracias a la imposibilidad de los países en guerra de abastecer de sus productos al mundo. También se implementaron líneas de créditos destinados a la industria con tasa de interés negativa.

Durante el periodo comprendido entre 1953 y 1976, se desarrolló la industria pesada. Durante el gobierno de Frondizi, el país logró el máximo nivel de inversiones extranjeras. En este gobierno, se dictaron leyes de promociones industriales (decreto-ley 14.630/44 «De promoción industrial») que permitían otorgar privilegios impositivos, crediticios y de importaciones a los beneficiarios. Otras leyes de promociones fueron la ley 14780/58 y el decreto 14781/58 (exención impositiva por reinversión de utilidades), créditos para exportaciones, etcétera.

Durante el periodo comprendido entre 1976 y 1983, se realizaron reformas estructurales y, con el fin de estimular la actividad productiva, se dictaron numerosas leyes de promociones industriales: la ley 19640/72, con vigencia en Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (exención de liberación de pago de IVA), la ley 21608/77 y decretos reglamentarios (diferir impuesto por la inversión comprometida), la ley 22021/79 (para la provincia de la Rioja); la y 22702/82 (para Catamarca y San Luis), entre otros planes de promociones industriales.

Desde la presidencia de Alfonsín hasta la fecha, se continuó con la aplicación de promociones impositivas para el desarrollo industrial. Esta situación logró que el sector industrial tuviera una disminución de su presión fiscal específica, en un contexto en que la presión fiscal global subía incesantemente.

En otras palabras, la presión fiscal total que afectó a la Argentina creció en forma constante, pero en ese camino, se fueron originando excepciones a la regla, de exenciones impositivas que alcanzaban a las industrias. Esto permitió que, en un contexto de presión fiscal creciente, la presión fiscal que afectaba a las industrias disminuyera a punto tal que, en algunos casos, llegó a ser nula.

CAPÍTULO III

ESTUDIO DE LA CORRESPONDENCIA DE LAS VARIABLES ELEGIDAS, QUE DETERMINAN LA RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y LA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL

III.1 Metodología de comparación de las variables elegidas

En este trabajo, se estudiará la manera en que reacciona cada una de las variables escogidas frente a las demás; posteriormente, se analizarán las causas que justifiquen dichas relaciones. Con este objetivo en mente, es importante poder comparar variables homogéneas. Para ello, se ha tomado un año base (en este caso, el año elegido es 1997) y se ha asignado un valor de 100 a cada variable dentro de ese lapso. Los años restantes que forman parte del periodo en estudio (1993~2004) constituirán una proporción con respecto al valor de dicho año base. De esta manera, se estarán comparando variaciones porcentuales de cada variable elegida con respecto al año base. Asimismo, en este trabajo, los gráficos presentados comparan dos variables para el año 1997, ambas con un valor equivalente a 100, a partir del cual se evidenciarán las tendencias individuales y se podrá estudiar la relación que se establece entre ellas.

- Variable Independiente: *Presión Fiscal*. La variable independiente es el índice de presión tributaria, usualmente denominada *presión fiscal*, y constituye el porcentaje del producto bruto interno (PBI) que el Estado logra recaudar a través de los tributos. Esta vía (la recaudación) es la más genuina que posee un Estado para hacer frente a sus obligaciones (Piffano, 1998:10, en Benegas Lynch, 2000).

En este trabajo —como ya se ha expresado—, se pretende establecer la relación que existe entre la presión tributaria y el desarrollo industrial de la República Argentina, en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2013. En este capítulo, se explicará la evolución de la presión fiscal en el rango de tiempo mencionado, partiendo de la información brindada en el cuadro 8.

Cuadro 8. *Presión fiscal real desde el año 1994 hasta el año 2013*

Año	Presión Fiscal (% del PBI nacional)
1994	21,45
1995	20,26
1996	19,74
1997	20,62
1998	21,03
1999	21,16
2000	21,49
2001	20,49
2002	19,90
2003	23,43
2004	26,36
2005	26,86
2006	27,40
2007	29,01
2008	30,7
2009	31,5
2010	33,4
2011	34,6
2012	37,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos (MECON, 2015).

El cuadro 8, como lo indica su epígrafe, fue elaborado sobre la base de los datos obtenidos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos (MECON, 2015), expresados como porcentajes del PBI recaudados; por ejemplo, durante el año 1994, se recaudó, en concepto de impuestos, el 21,45 % del PBI nacional. Asimismo, se muestran los porcentuales del PBI recaudados en concepto de impuestos entre los años 1994 y 2013. Para el año 1994, la recaudación representaba el 21,45 % del total del PBI; esta cifra alcanzaría el 39,2 % en el año 2013, lo que representó un incremento significativo de los recursos del Estado, que se extrajeron del sector privado. En conclusión, el incremento fue del 82 % y casi duplicó la presencia del Estado en el total de la renta nacional mediante la extracción de impuestos. Esta suba tan pronunciada de la presión fiscal se debió a varios motivos, que se enumeran a continuación.

En primer lugar, se mejoró sustancialmente la eficiencia del órgano recaudador: desde la década de los noventa, se ha capacitado al personal del organismo. También, se han abierto numerosas agencias regionales en las distintas provincias, lo cual ha mejorado la presencia de la AFIP en todo el país. En la actualidad, la recaudación tributaria está a cargo del INAP⁴⁰.

En segundo lugar, durante el periodo estudiado, los índices recaudatorios mejoraron sustantivamente, aunque todavía existen muchos aspectos por mejorar, en especial, en lo que respecta a impuestos tales como Ganancias, Bienes Personales, cuyos niveles de recaudación eran bastante bajos. También resta mucho por hacer en lo referente a los ingresos derivados de la Seguridad Social, segmento que todavía registra elevados índices de trabajadores informales, particularmente, en las economías regionales. Sin embargo, en términos generales, se ha logrado un significativo avance en la lucha contra los niveles de evasión.

⁴⁰ Instituto Nacional de la Administración Pública.

Otros dos aspectos muy importantes fueron, por un lado, la modificación de la ley penal tributaria⁴¹, que imponía penas de prisión efectiva a quienes cometieran delitos de evasión tributaria de montos por encima de una suma dada y sofisticados procedimientos que evidenciaban, por parte del contribuyente, una conducta maliciosa y una intención manifiesta de eludir sus obligaciones impositivas. Por el otro, la creación de Tribunales tributarios especializados⁴² dio una mayor agilidad a la resolución de las controversias surgidas entre los contribuyentes y el órgano fiscalizador, ya que permitió obtener sentencias más rápidas y más ajustadas a derecho.

Los factores mencionados contribuyeron a formar la cultura tributaria en los sujetos alcanzados por las leyes impositivas, e instalaron la percepción de que evadir impuestos puede acarrear graves consecuencias para el patrimonio y para la libertad del contribuyente. Sin embargo, ocurrieron otros hechos significativos —se discutirán en este trabajo— que ayudaron al incremento de la presión fiscal existente hasta la fecha: la creación de nuevos impuestos, por un lado, y el tratamiento efectuado sobre las deducciones, por el otro.

Finalmente, el gráfico 1 ilustra la presión fiscal ejercida en nuestro país desde el año 1994 hasta el año 2013:

⁴¹ Ley 24769. Régimen Penal Tributario, sancionada en diciembre de 1996.

⁴² Ver Ley 24121, Implementación y Organización de la Justicia Penal. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/520/texact.htm>.

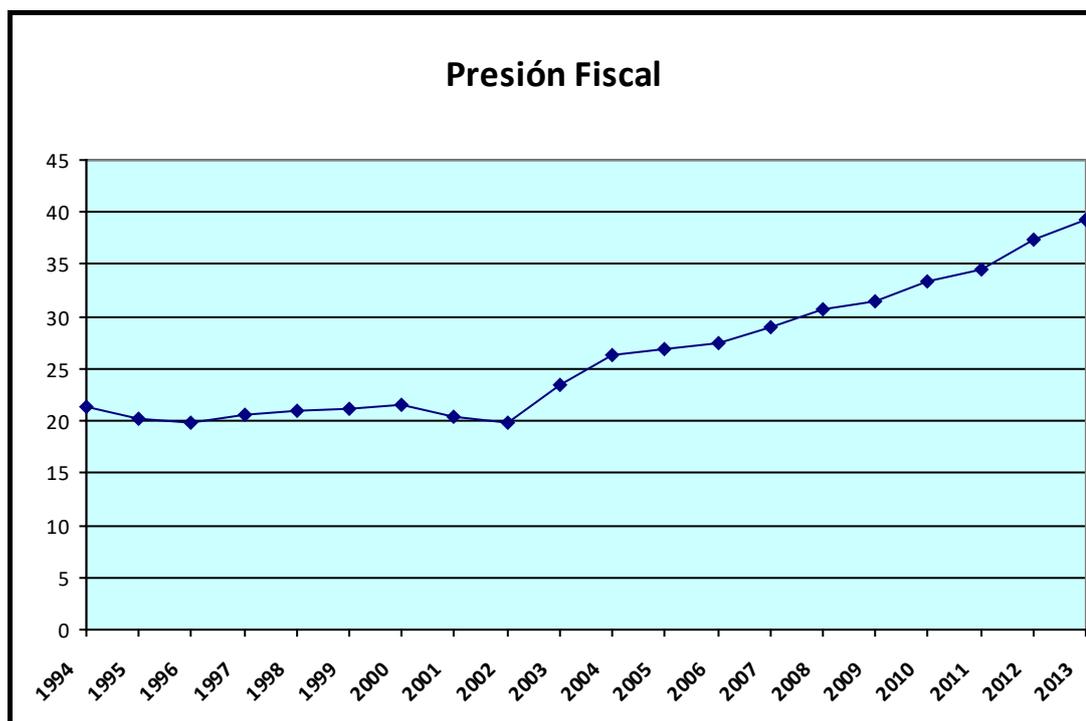


Gráfico 1. *Evolución de la presión fiscal desde el año 1994 hasta el año 2013.*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Secretaría de Ingresos Públicos. Presión Tributaria (MECON, 2015).

En el gráfico 1, se pueden apreciar dos periodos claramente definidos: el primero, comprendido entre 1994 y 2002, en el cual la presión fiscal se mantuvo constante con pisos del 20 %, en el año 1996 y en el año 2002; el segundo, a partir del año 2003, cuando comienza a subir en forma permanente y sistemática hasta nuestros días. Luego, en el 2003, se incrementó al 23,43 % y, en el año 2007, alcanzó niveles del 29 %; un año después, en 2008, superó la barrera del 30 %, y para el año 2010, ya se ubicaba en el 33,4 %. En el año 2011, el porcentual de crecimiento fue del 34,6 % hasta ubicarse, en el año 2013, en un 39,2 %.

Desde el año 2003, la presión fiscal ha aumentado significativamente en casi diecisiete puntos porcentuales. Esto equivale a decir que la obtención de recursos del Estado para atender sus obligaciones casi se ha duplicado. Así, es posible apreciar que, durante el primer término (que abarca desde 1994 hasta 2002), la presión fiscal fue menor, con pisos del 20 % en 1996 y 2002, y un máximo de 21,49 % en el 2000. En cambio, durante el segundo (desde 2003 hasta 2013), fue mayor. Pero, en

términos generales, la presión tributaria osciló entre el 20 y el 22 % durante todo el periodo mencionado, el cual se caracterizó por una gran estabilidad monetaria e inflacionaria. La emisión de moneda fue sometida a un riguroso control bajo el régimen de convertibilidad, y la inflación mantuvo valores similares a los registrados en los países desarrollados. Por lo tanto, es posible sostener que la política tributaria del periodo fue bastante estable, y se puso más esmero en la mejora de la fiscalización de los impuestos existentes que en la creación de nuevos impuestos.

En el año 2002, sin embargo, el país cayó en una de las crisis económicas y financieras más importantes de su historia; la devaluación resultante fue tan devastadora que produjo un quebranto institucional sin precedentes. Como consecuencia de ello, los bancos colapsaron y no pudieron devolver los depósitos que habían recibidos; finalmente, lo hicieron en bonos, a plazos prolongados y con importantes quitas soportadas por los ahorristas depositantes (UNSAM, 2014).

En lo económico, entretanto, se produjeron incumplimientos contractuales generalizados, tanto de carácter privado como de carácter público-administrativo; las personas físicas y jurídicas que habían contraído deudas en dólares resultaron fuertemente afectadas al tener que afrontar compromisos sustancialmente mayores a los contraídos (a pesar de haber sido pesificados). En particular, se perjudicó la relación entre los ingresos de los deudores y las cuotas de amortización de los préstamos tomados, lo cual dejó a muchas personas frente a la imposibilidad de pagar sus créditos. Esta situación obligó al Gobierno a realizar un ordenamiento del sistema financiero mediante una pesificación asimétrica⁴³.

En lo referente a las finanzas internacionales, el país decretó el *default*, lo cual constituyó la cesación de pagos de un país soberano —expresado en términos monetarios más elevados— de la historia. Esta situación persiste hasta nuestros días, ya que no se ha podido regularizar aún el total de las obligaciones incumplidas en ese momento (*La Nación*, 2001). Como consecuencia de la devaluación producida en esta etapa, el mercado interno se redujo considerablemente y, por ello, fue necesario

⁴³ Reordenamiento del Sistema Financiero. Decreto N. ° 214/02.

instaurar dos nuevos tributos que ayudaron a contener las enormes necesidades de un Estado en quiebra: los derechos de exportación y el impuesto a los débitos y créditos bancarios (La Nación, 2002).

Durante los primeros años de esta etapa, se registró un importante incremento de la presión fiscal: de casi veinte puntos en el 2002, alcanzó casi veintisiete puntos porcentuales en el 2004. Luego, durante los dos años siguientes, se observó una meseta, y nuevamente se volvió a los niveles de crecimiento a partir del año 2006. Así, el rebote de la economía y el buen desempeño del comercio exterior posibilitaron una adecuada recaudación fiscal, si bien los dos nuevos impuestos mencionados fueron esenciales para lograr mayores niveles de recaudación.

Otro factor muy importante fue el tratamiento que se dio a las deducciones de carácter impositivo. Cabe señalar que, en la liquidación de impuestos, se permite realizar una serie de deducciones a los efectos de determinar el saldo del impuesto sujeto a la aplicación de la alícuota correspondiente. Ahora bien, en este periodo, debido al impacto de la devaluación, se produjo un importante incremento del nivel general de los precios. Sin embargo, no se actualizaron los montos de las deducciones permitidas en los impuestos que conforman el sistema tributario, ni se permitió la reexpresión de los estados contables impositivos de las empresas para determinar el saldo imponible en el impuesto a las ganancias. Estos hechos fueron muy significativos, pues en la práctica, determinaron una alícuota real superior a la nominal que establece la ley. Esta situación produjo un incremento de la presión fiscal real (La Nación, 2002).

La recuperación del mercado interno, entonces, benefició la recaudación de impuestos como el IVA e ingresos brutos. Además, el buen desempeño del comercio exterior, ayudado por el incremento de los productos argentinos exportables, mejoró sustancialmente el aporte hecho por los derechos de exportación; por último, la recuperación del sistema bancario, que salía de una crisis, ayudó a que el impuesto sobre los créditos y débitos bancarios contribuyeran con las arcas nacionales (La Nación, 2002).

En los años 2004, 2005 y 2006, la presión fiscal se mantuvo casi constante y no creció sustancialmente (ver gráfico 1): para el año 2004, fue del 26,36 %; para el año 2005, del 26,86 %; y, para el año 2006, del 27,40 %. Hasta este momento, y en especial hasta los años 2005 y 2006, la economía argentina crecería sobre la base de la capacidad instalada; pero a partir del 2007, el desarrollo del país requirió de nuevas inversiones para mantener los niveles de crecimiento registrados hasta ese entonces. El avance del Estado en la economía, mediante su injerencia impositiva, continuó creciendo y registró valores del 29,01 %. En el año 2008, superó por primera vez la barrera de los treinta puntos porcentuales del PBI; en el año 2009, continuó creciendo hasta el 31,5%; en el año 2010, ascendió al 33,4%; en el año 2011, trepó al 34,6%; finalmente, en el 2013, llegó al 39,2 %. Semejante escalada fiscal debería haber perjudicado el crecimiento de la industria nacional; no obstante, esto no sucedió y el desarrollo industrial se mantuvo pujante y vigoroso.

De las cifras expuestas, es posible concluir que, durante el periodo estudiado, la presión fiscal creció del 21,03 % al 39 2% del PBI, es decir, el incremento fue de 18,17 puntos porcentuales, lo que representa una suba del 86 % si se toma como base el año 1994. Esto constituyó la mayor embestida fiscal en la historia de la Argentina.

- Variable Dependiente: *Volumen Físico de Producción Industrial*. La variable dependiente es el índice de volumen físico de producción industrial, calculado y emitido a través de una encuesta industrial mensual (MECON, 2014). El índice de volumen físico mide, con una periodicidad trimestral, la evolución de la producción física manufacturera industrial del país; para elaborarlo, se recolectan datos referentes a ventas y existencias a valores corrientes. Esta encuesta constituye un programa destinado a obtener datos sobre la producción, la mano de obra ocupada y los salarios del sector manufacturero. En este sentido, sus resultados poseen representatividad nacional, ya que la muestra abarca tres mil locales industriales de distintos tamaños, que ocupan a más de diez personas cada uno (MECON, 2014).

Asimismo, el índice elegido conforma los indicadores de la encuesta industrial mensual calculado por el INDEC y publicado por el Ministerio de Industria

y Producción. Dado que los datos de este índice se han correlacionado sobre la base del año 1997 —al cual se le ha asignado un valor de 100—, los valores de los demás años (desde 1994 hasta 2013) representan una proporción con referencia al año base. La información se presenta en forma homogénea para poder realizar un estudio de comparación. En el cuadro 9, se muestran los valores que toma el mencionado índice, sobre la base de los cuales se confecciona el gráfico 2, y que permite observar, en forma lineal, las tendencias que la producción industrial siguió en distintos momentos del periodo estudiado.

Se puede observar que, a partir del año 2002, la tendencia del índice de producción se vuelve positiva y se mantiene así hasta el 2013. Cabe destacar que la veracidad de los valores emitidos por el índice mencionado no ha sido cuestionada; estos han sido aceptados no solo por todos los actores nacionales, sino también por los organismos internacionales. Por lo tanto, ellos constituyen una fuente de información fidedigna e inequívoca para el desarrollo de la investigación. Se formula esta aclaración pues el índice al consumidor emitido por el INDEC fue severamente cuestionado por numerosas consultoras privadas, incluso, el mismo Fondo Monetario Internacional dudó de su autenticidad. Sin embargo, esta situación no alcanza al índice elegido ni a los restantes índices seleccionados que conforman las variables dependientes y de control.

La presente relación dará respuesta a una de las hipótesis específicas que nos permitirá demostrar, junto con las restantes hipótesis específicas, la hipótesis general de este trabajo.

Cuadro 9. *Volumen físico de la producción industrial desde 1994 hasta 2013*

Año	Índice de Producción Industrial
1994	92,4
1995	86,0
1996	91,4
1997	100,0

1998	99,6
1999	89,2
2000	87,8
2001	77,7
2002	70,2
2003	82,4
2004	94,0
2005	102,6
2006	112,7
2007	122,8
2008	129,7
2009	130,1
2010	146,6
2011	165,7
2012	169,4
2013	174,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Economía (MECON, 2014).

Como se ha explicado *ut supra*, en el gráfico 2, se ilustra la evolución de la producción industrial desde el año 1994 hasta al año 2013, tomando como base el año 1997.

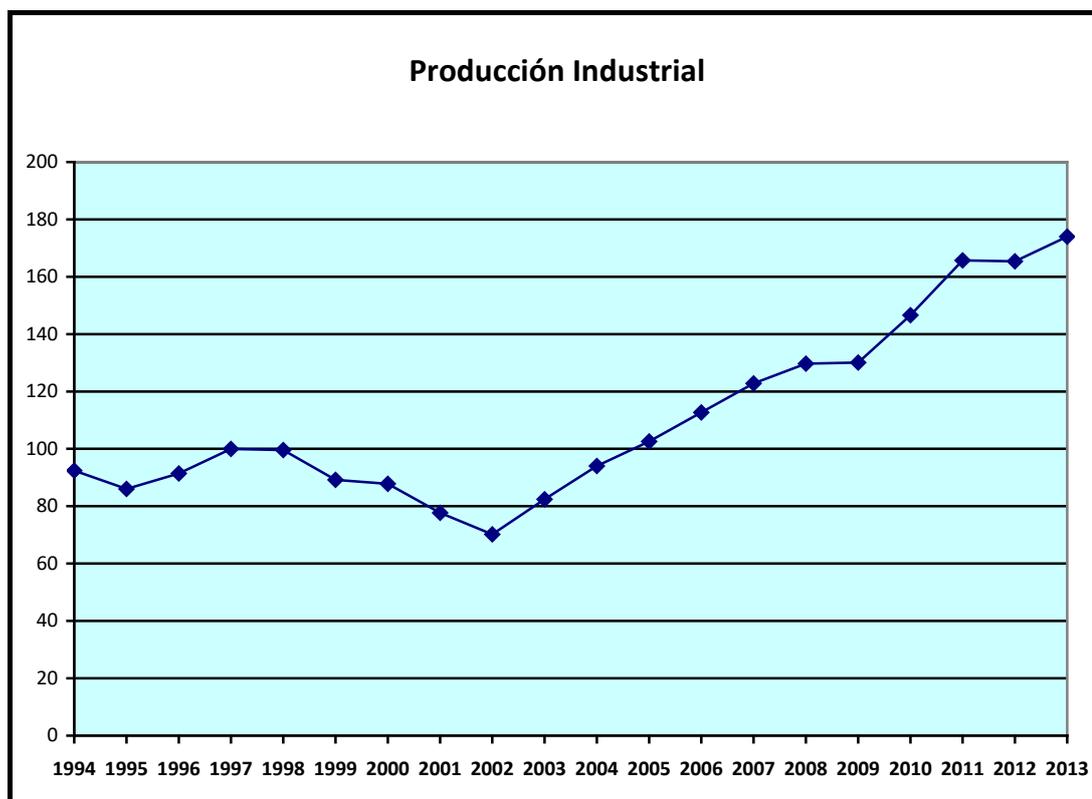


Gráfico 2. *Volumen Físico de la Producción Industrial desde 1994 hasta 2013*
Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de los datos del cuadro 9 (MECON, 2014).

Por un lado, se observa, desde 1995, un incremento del índice, que se estanca en 1997/1998, para luego alcanzar un máximo; a partir de este momento, comienza a caer, de manera sostenida, hasta registrar una caída de casi 30 % en el año 2002, cuando se produce un pico mínimo, que luego repunta hasta el 2013.

Por otro lado, el gráfico 2 permite diferenciar dos etapas: en la primera, que va desde 1994 hasta 2002, es posible observar un crecimiento inicial desde 1994 hasta 1997, que luego empieza a deteriorarse; esta caída fue sostenida y prolongada hasta el 2002. En este periodo, el año de mayor producción fue 1997; a partir de entonces, la producción industrial comienza a caer; en el año 1998 es de 99,6, para continuar descendiendo a 89,2 en 1999; y a 87,8 en el año 2000; finalmente, en el 2001 cae a 77,7. A fines de ese año, se produce una crisis económica que conduce a una fuerte devaluación y cesación del pago de las obligaciones financieras. El año 2002 continúa con esta tendencia y arroja un valor de 70,2, lo que representa el valor

más bajo de toda la serie en estudio. La segunda etapa comienza a partir del año 2002, comienza una recuperación de la producción industrial y, hacia el año 2005, se logran retomar los mejores niveles de la década anterior. Finalmente, a partir del 2005, la producción industrial va creciendo y, hacia 2008, llega casi a los 130 puntos, para lograr los máximos valores en los años 2011 y 2013, los cuales oscilan entre 165,7 y 174 puntos, respectivamente.

III.2 Relación entre presión fiscal y producción industrial

En este apartado, el gráfico 3 ilustra un comparativo de la presión fiscal y de la producción industrial, en el cual la línea magenta representa la producción industrial y la línea azul, la presión fiscal. En este gráfico, se estudia la relación existente entre las dos variables elegidas (presión fiscal y volumen de producción industrial), tomada sobre la base de los datos que se muestran en el cuadro 10. En su primera columna, se menciona el año; en la segunda columna, los valores nominales de la presión existente para ese año; en la tercera columna, los valores porcentuales con respecto a un año base. La última columna representa el volumen de producción industrial. El año base elegido fue 1997, al cual se le asignó un valor de 100. Los restantes años (1994 a 2013) tomaron un valor porcentual respecto al mencionado año base elegido.

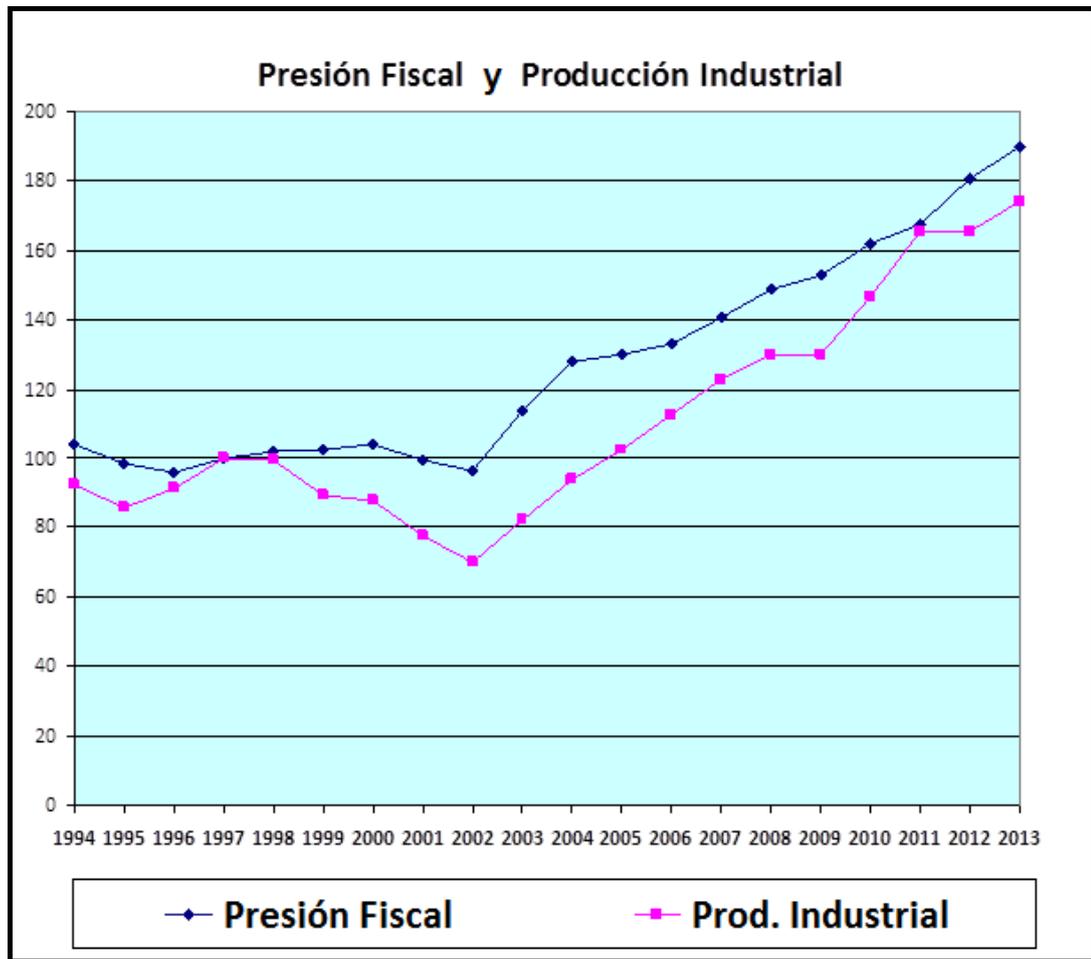


Gráfico 3. Relación entre presión fiscal y producción industrial desde 1994 hasta 2013 (comparación en valores base 100 para el año 1997)

Fuente: Gráfico realizado sobre la base de datos del cuadro 10.

Como se dijo anteriormente en este apartado, el cuadro 10 permite ver los valores que fueron tomando las variables elegidas durante el periodo en estudio, sobre un año base (1997) al cual se le asignó en valor de 100.

Cuadro 10. Comparativo de presión fiscal y producción industrial con base 100 en el año 1997

Año	Presión Fiscal	Presión fiscal, base 1997	Producción industrial, base 1997
1994	21,45	104	92,4
1995	20,26	98,25	86,0
1996	19,74	95,73	91,4

1997	20,62	100	100,0
1998	21,03	101,98	99,6
1999	21,16	102,61	89,2
2000	21,49	104,2	87,8
2001	20,49	99,36	77,7
2002	19,90	96,5	70,2
2003	23,43	113,6	82,4
2004	26,36	127,8	94,0
2005	26,86	130,2	102,6
2006	27,40	133,0	112,7
2007	29,01	140,6	122,8
2008	30,7	148,8	129,7
2009	31,5	152,7	130,1
2010	33,4	161,9	146,6
2011	34,6	167,7	165,7
2012	37,3	180,8	169,4
2013	39,2	189,8	174,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía (MECON, 2014).

Como se puede observar en el cuadro 10, la presión fiscal, desde 1994 hasta 2002, se mantuvo constante en términos generales y osciló entre 19,5 y 21,5 puntos porcentuales. La producción, a su vez, permaneció constante entre los años 1994 hasta el año 2000; en este periodo, tuvo oscilaciones que no superaron el 25 %, pues su pico fue de 100 puntos en 1997, y el punto más bajo fue en 1995 con 86 puntos. Luego, los años 2001 y 2002 registraron fuertes caídas, y la producción en el año 2002 descendió a 70 puntos.

Sin embargo, a partir del año 2002, se observó cierta relación directa entre la línea de producción industrial y la presión fiscal ejercida por el sistema tributario que

había sufrido modificaciones. Desde 2002 hasta el 2013, la presión tributaria creció significativamente, pasando del 19,90 % al 39,2 %, lo que equivale a decir que, en diez años, la imposición sobre los contribuyentes casi se duplicó. Esta situación, no obstante, no afectó el desarrollo de la industria, que experimentó un importante crecimiento, de 70 puntos en el 2002, a 174 puntos en el 2013, con imposiciones cada vez más elevadas, y al mismo ritmo que sufrió la presión tributaria (ver cuadro 10 y gráfico 3).

El gráfico 3, entonces, muestra la relación del nivel de producción industrial con la presión fiscal, expresada en forma relativa con base 100 en el año 1997. Se puede observar una relación directa: ésta se ve claramente, desde el 2002 hasta el 2011, y con menor claridad, en una relación ambivalente entre los años 1997 y 2002; sin embargo, sólo en los años 1999 y 2000, se observó una disociación de la relación, pero en todos los restantes años se respetó la relación establecida.

Durante 2001 y 2002, se produjo una disminución de la presión fiscal; a partir del 2002 se implementaron nuevos impuestos con una mejor fiscalización, con lo cual se logró un aumento sostenido de la presión tributaria, que casi se duplicó en diez años. La producción industrial acompañó en forma sistemática y directa este proceso y, en términos generales, se puede observar cómo la industria se desarrolla en concordancia con el crecimiento de la presión fiscal. En definitiva, cuando se estudian series de mediano y de largo plazo, se observa que la presión fiscal no sólo no perjudicó el desarrollo de la industria, sino que, por el contrario, lo benefició.

Por lo tanto, sería factible afirmar que no se habrían alcanzado unos niveles de desarrollo industrial tan elevados si no se hubieran obtenido los niveles de recaudación necesarios para poder emprender las obras de infraestructura fundamentales para poder acompañar dicho proceso en el país. Para su crecimiento, la industria necesitó más energía, más gas, mejor infraestructura de los puertos y de de las vías navegables; también precisó más y mejores caminos, y parques industriales que albergaran los nuevos establecimientos industriales, un sistema judicial más eficiente y un mejor nivel educativo para poder atender la demanda de personal calificado. Tal vez no se hayan cubierto todas las necesidades que requería

el desarrollo del sector industrial; sin embargo, con la asistencia proporcionada se logró el nivel que marcan los índices.

En este contexto, la imposibilidad de atender las obras de infraestructura con créditos internacionales a largo plazo hizo necesario aumentar los impuestos a los efectos de poder solventar los gastos mediante una mayor recaudación. Con anterioridad al 2001, el crédito cubría las obras de infraestructuras necesarias para la industria (sin necesidad de aumentar los impuestos). Por ello, la relación entre presión tributaria y producción industrial no es tan directa; a partir del año 2002, los gastos comenzaron a atenderse con recursos propios (pues no se tenía acceso al crédito) y se vuelve imperioso incrementar la carga tributaria; así se refleja una relación más directa entre presión fiscal y producción industrial.

Cuanto mayores sean los recursos del Estado, mayor será la posibilidad de cubrir las necesidades del crecimiento industrial. Sin un Estado fuerte, no es posible sostener la provisión de justicia, educación y seguridad, y de infraestructura en forma de caminos, puertos, suministro de energía eléctrica, y otros recursos. De ello puede inferirse que cuanto mayor sea el porcentaje de dicha presión invertido en obras de infraestructura, mayor será el crecimiento de la economía en general y de la industria en particular. Sin embargo, si los ingresos del Estado son exiguos, jamás podrán encararse las inversiones necesarias para su desarrollo.

Cabe, entonces, responder las siguientes preguntas: ¿cuál es la relación que se observa entre el incremento de la presión fiscal y la evolución de la producción de la industria en el periodo estudiado? ¿Cómo evolucionó esta última a medida que la participación del Estado en la economía se hacía cada vez mayor y obtenía más recursos de la actividad privada?

Se está en condiciones de dar, aquí, respuesta a la primera pregunta de investigación realizada en el capítulo I del presente trabajo: ¿Cuál es la relación observable entre presión fiscal impositiva y nivel de producción industrial? Se observa una relación directa entre la presión fiscal imperante y el nivel de producción industrial. Cuando la presión fiscal aumenta, se registra un crecimiento en los niveles

de producción industrial. También se verifica esa relación en el sentido inverso: cuando disminuye la presión fiscal, disminuye el nivel de producción industrial. Por tal motivo, podemos afirmar que se verifica una relación directa entre ambas variables.

- VARIABLES DE CONTROL: Se utilizan dos variables de control. La primera es el índice de productividad de la industria; la segunda, el índice de obreros ocupados en la industria. La relación entre ambas se describe en el apartado III.3, debajo.

III.3 Relación existente entre presión fiscal y productividad por hora en la industria.

Índice de Productividad por hora de la Industria. Una de las variables de control elegidas es el índice de productividad por hora de la industria, elaborado por el Ministerio de Industria de la Nación en forma trimestral (Ministerio de Industria, 2014). Este índice refleja la competitividad del sector industrial, pues expresa la cantidad de bienes que puede producir por hora trabajada. Se encuentra compuesto, por una parte, por un índice general (Encuesta Industrial Mensual, 2014), y por la otra, por un índice de carácter sectorial que indica la variación de la productividad de cada sector que integra la industria.

Cuadro 11. *Relación entre el índice de productividad por hora de la industria y la presión fiscal desde 1994 hasta 2013 (Datos con base 100 en el año 1997)*

Año	Índice de productividad por hora de la industria, base 1997	Presión fiscal, base 1997
1994	84,6	104
1995	100	98,25
1996	92,6	95,73
1997	100	100
1998	104,5	101,98

1999	103,9	102,61
2000	110,8	104,2
2001	109,6	99,36
2002	111,7	96,5
2003	116,9	113,6
2004	119,3	127,8
2005	122,5	130,2
2006	129,1	133,0
2007	134,6	140,6
2008	141,0	148,8
2009	149,6	152,7
2010	163,0	161,9
2011	180,2	167,7
2012	180,1	180,8
2013	190,9	189,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Economía (MECON, 2014).

En el cuadro 11, se establece el índice de productividad por hora de la industria, con base 100 en el año 1997. Los restantes años enumerados en la tabla son una proporción del año 1997. En la tercera columna, se indica la presión fiscal, también con base 100 en el año 1997. Se realiza esta homogeneización a los efectos de proceder a la construcción de un gráfico con valores relativos más semejantes, que permitan una mejor visualización. Como puede verse, en 1994, la productividad de la industria nacional era de 84,6 puntos, y ascendió a 100 puntos en 1995; a partir de aquí, permaneció constante, con algunos altibajos hasta 1999, cuando alcanzó los 103 puntos; pero, a partir de 2002, se comienza a observar un incremento sostenido de la productividad industrial, que ese año superó los 110 puntos y se transformó en un piso que nunca más volvería a perforarse.

Durante los años siguientes, la tendencia se confirmó: en 2005, superó los 120 puntos, para el año 2007 registró 134 puntos; en 2008, rebasó los 140 puntos, y en 2010, sobrepasó la barrera de los 160 puntos. En el año 2011, superó los 180 puntos para situarse, en 2013, en 190 puntos. Puede advertirse que la productividad industrial subió durante toda la serie de tiempo en estudio; sin embargo, la velocidad de crecimiento fue más acentuada desde 2002 hasta el 2013 (alcanzó el 60 %) —casi el doble— que desde 1994 hasta el 2002 (llegó al 32 %). A continuación, en el gráfico 4, se procede a comparar la productividad de la industria y la presión fiscal: la línea azul representa la presión fiscal y la línea magenta, la productividad por hora en la industria. Los valores del gráfico 4 se encuentran en el cuadro 11, tanto la presión fiscal como la productividad por hora de la industria, cuyos índices se han tomado sobre una base de 100 para el año 1997.

Cabe destacar que los valores arrojados por el mencionado índice no se encuentran cuestionados respecto de su veracidad, ni por consultoras privadas, ni por organismos internacionales; por lo tanto, constituyen una fuente de información fidedigna e inequívoca para el desarrollo de esta investigación.

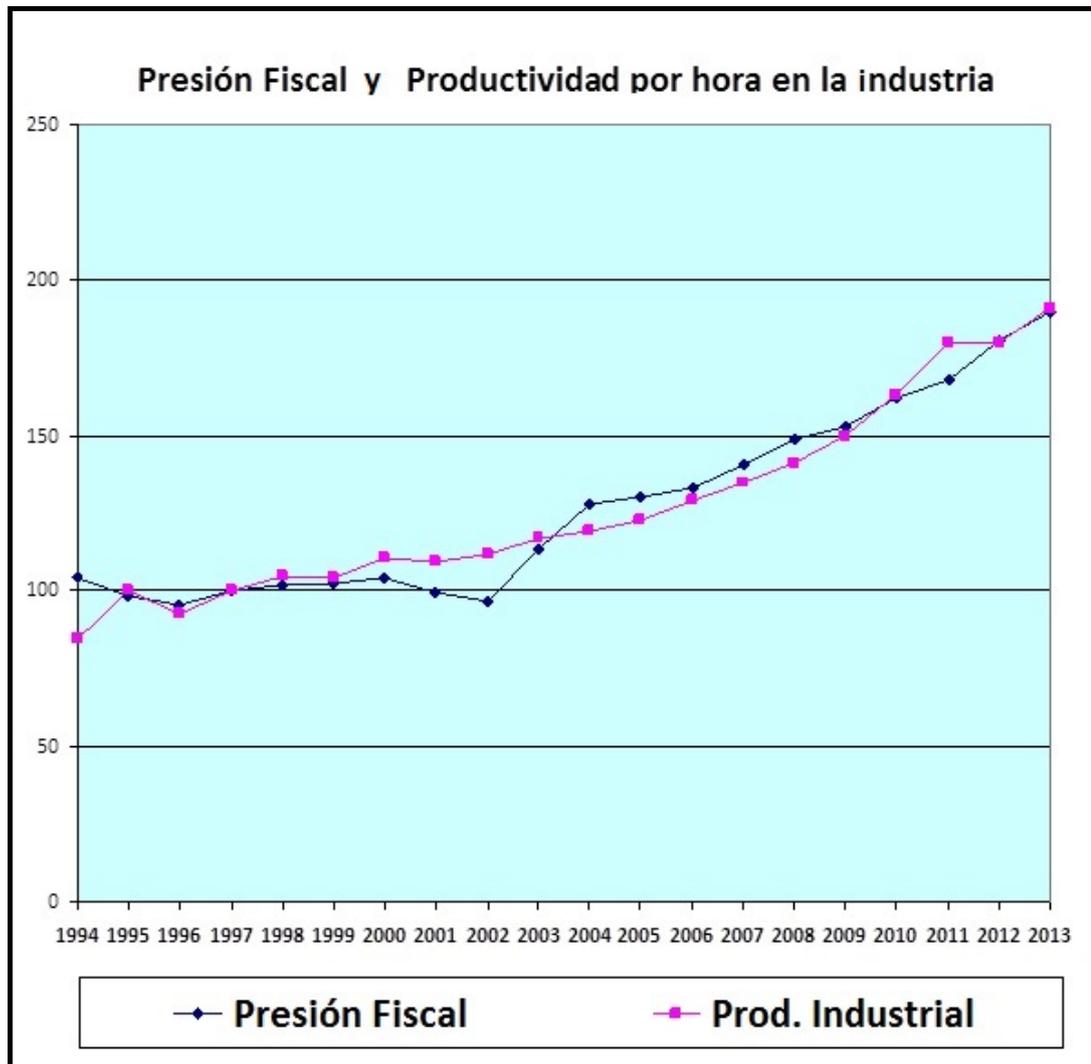


Gráfico 4. Relación entre presión fiscal y productividad por hora de la industria desde 1994 hasta 2013 (Comparación en valores base 100 para el año 1997)
Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 11.

Como se observa en el gráfico 4, existe una relación directa entre ambas variables, por lo que, a medida que la presión fiscal sube, se incrementa también la productividad en la industria. Más aún, la relación en periodos prolongados parecería ser casi directa; así, por ejemplo, para el año 1994, la presión fiscal era de 104 puntos y la productividad era de 84,6 puntos y, para el año 2013, la productividad era 190,9 puntos y la presión fiscal, de 189,8 puntos; es decir, presentan comportamientos directos.

Cuadro 12. *Relación entre el índice de productividad y la presión fiscal desde 1994 hasta 2013*

Concepto	1994	2013	Crecimiento
Productividad	84,6	190,9	124 %
Presión Fiscal	104	189,0	81 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Industria.

Según se desprende del cuadro 12, durante el periodo en estudio, la productividad experimentó un pronunciado crecimiento, de 84,6 puntos en 1994, a 190,9 puntos en el 2013, lo que equivale a un 124 %. A su vez, la presión fiscal pasó, de 104 puntos en 1994, a 189 puntos en el 2013, lo que significa que creció un 81 %. Estas cifras demuestran que existe una relación directa entre ambas variables. Dicha relación da respuesta en series de mediano y de largo plazo, más allá de las desviaciones que se pudieran registrar en el corto plazo.

Se está en condiciones de responder, aquí, a la segunda pregunta de investigación planteada en el capítulo I del presente trabajo: ¿Cuál es la relación observable entre la presión fiscal y la productividad por hora de la industria? Se puede observar una relación directa entre la presión fiscal y la productividad por hora de la industria. La productividad de la industria no se vio afectada por el incremento de los impuestos y creció junto con la presión fiscal.

III.4 Relación existente entre presión fiscal y obreros ocupados en la industria

Índice de obreros ocupados en la industria. El índice de obreros ocupados en la industria expresa la cantidad de obreros empleados, realizado sobre la base de estadísticas que emite el INDEC. Los valores están confeccionados sobre la base del año 1997, que recibe un índice de 100, y los restantes años (1994 a 2013) se expresan con relación al año base.

Cuadro 13. *Relación entre presión fiscal y obreros ocupados en la industria (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Índice de obreros ocupados en la industria, base 1997	Presión fiscal, base 1997
1994	109,3	104
1995	103,3	98,25
1996	100,1	95,73
1997	100	100
1998	97,0	101,98
1999	88,5	102,61
2000	82,1	104,2
2001	76,7	99,36
2002	69,7	96,5
2003	73,2	113,6
2004	80,4	127,8
2005	85,7	130,2
2006	90,3	133,0
2007	95,1	140,6
2008	97,4	148,8
2009	94,0	152,7
2010	95,5	161,9
2011	98,4	167,7
2012	99,6	180,8
2013	99,9	189,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Economía (MECON, 2014).

Hacia 1994, el índice de obreros ocupados es de 109,3 puntos, y la tendencia es descendente hasta llegar al punto más bajo: 69,7 puntos, en el 2002. A partir de

allí, comienza a recuperarse hasta llegar al año 2008 con un valor de 97,4; entre 2009 y 2010, se produce una ligera contracción, para luego recuperarse en los años 2011 y 2013. La situación descripta se verá, más claramente, en el gráfico 5; aquí, se observa que el máximo valor se registra en 1994, luego comienza a disminuir hasta llegar a un punto mínimo en el año 2002, para volver a crecer hasta el 2008. A partir de ese año, el índice, con altas y bajas, permanece constante y llega, en 2013, a valores que no pueden superar los valores iniciales del año 1994.

Es conveniente destacar que una de las características del sector industrial consiste en que no genera gran cantidad de puestos de trabajo, sino que tiende a expulsar mano de obra al aumentar su productividad. Esto explica que la cantidad de operarios disminuye, porque la competitividad de la industria crece. Por tal motivo, la relación inversa que se observa entre presión fiscal y disminución de la cantidad de operarios ocupados en la industria no hace más que confirmar las relaciones que afirmamos.

Por último, en el gráfico 6, se comparan las cuatro variables simultáneamente: presión fiscal (línea azul), obreros ocupados en la industria (línea magenta), producción industrial (línea celeste) y productividad industrial (línea amarilla). Es posible, entonces, observar la correlación directa entre tres de las variables, a saber, la presión fiscal, la evolución de la producción industrial y la productividad de la industria. La relación disociada, en cambio, existe entre la presión fiscal y la cantidad de obreros ocupados en el sector industrial, lo cual corrobora el incremento de la productividad industrial. Otro aspecto interesante lo constituye el único índice que crece en forma constante, sin disminuir en ningún momento de la serie en estudio: el índice de productividad por hora de la industria. En el gráfico 6, se ve claramente el modo en que, en el año 2002, todas las variables decaen significativamente, con excepción del mencionado índice que mantiene un leve crecimiento.

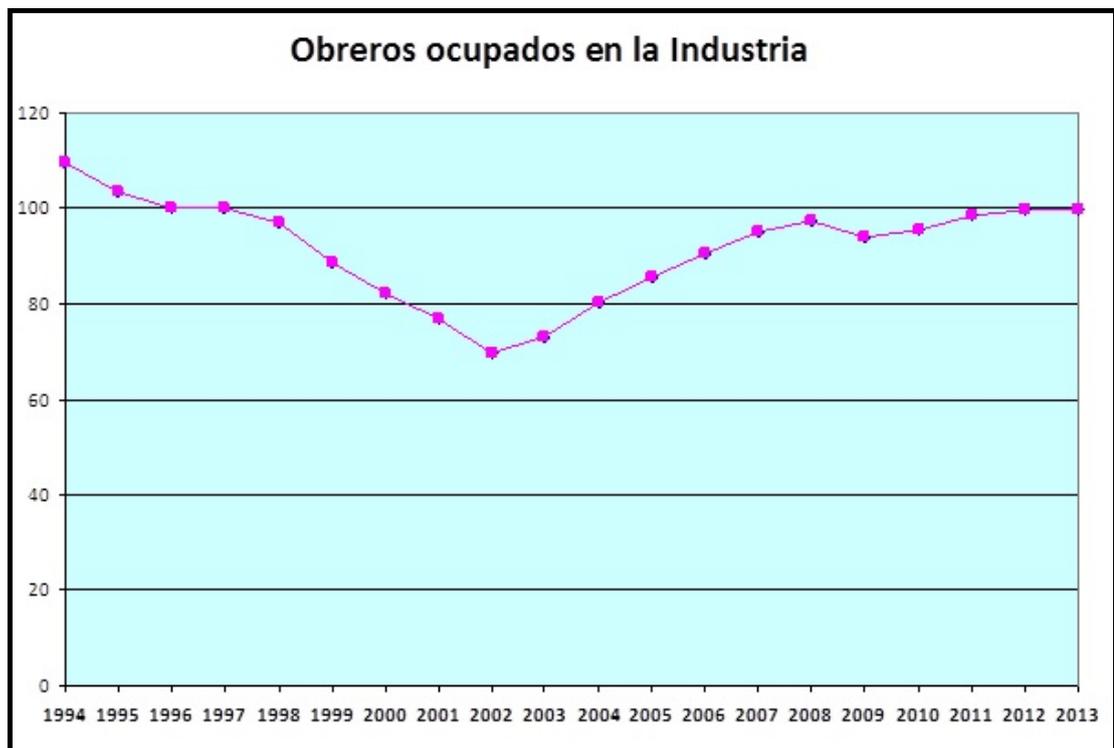


Gráfico 5. Cantidad de obreros ocupados en la Industria desde 1994 hasta 2013
Fuente: Gráfico realizado sobre la base de datos del cuadro 13.

Es posible dar, aquí, respuesta a la tercera pregunta de investigación: ¿Cuál es la relación que se observa entre la presión fiscal y la intensidad laboral en la industria? Por una parte, la relación entre presión fiscal y obreros ocupados en la industria no es directa: por la otra, los valores al final de la serie fueron menores que en sus inicios. Se comprueba además que, en el año 2013, se produjo un mayor volumen con una menor cantidad de personal. Esto significa que la intensidad laboral en la industria creció al mismo tiempo que se incrementaba la presión fiscal.

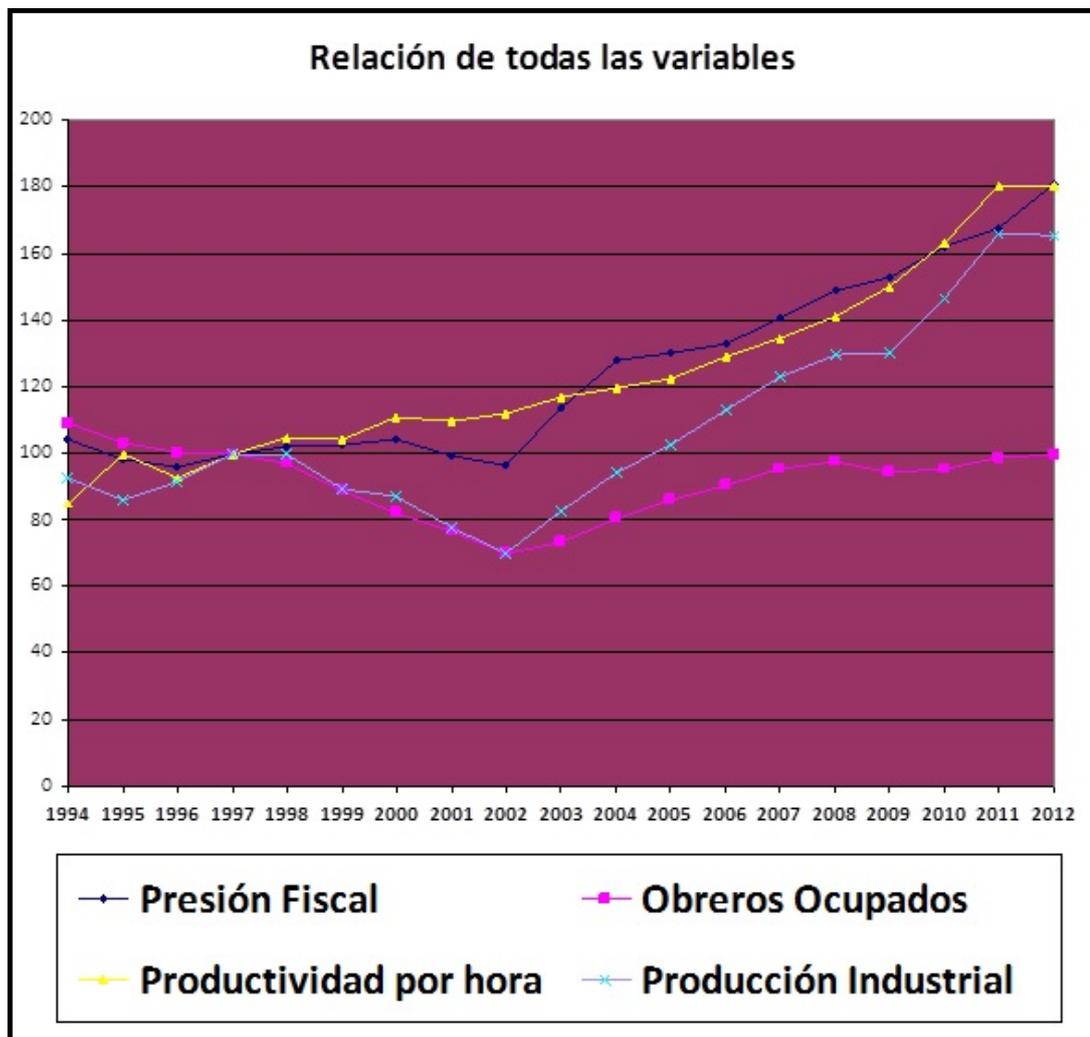


Gráfico 6. Relaciones entre la presión fiscal, producción industrial, productividad por hora y cantidad de obreros ocupados.

Fuente: Gráfico realizado sobre la base de datos de los cuadros 12 y 13.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE LA CORRELACIÓN ENTRE LA INFRAESTRUCTURA AFECTADA A LA INDUSTRIA Y LA PRESIÓN FISCAL

IV.1 Generalidades

En este capítulo, se estudia el desarrollo de la infraestructura necesaria para que la industria avance, y su comportamiento respecto de la evolución de la presión fiscal. Como ya se ha mencionado en este trabajo, debe existir una adecuada infraestructura, que se financia con impuestos, para que el sector industrial pueda desarrollarse. A partir de las relaciones estudiadas en este trabajo, es posible concluir que la industria pudo crecer con mayor vigor en el periodo de mayor presión fiscal. Por lo tanto, en los apartados de este capítulo, se analizarán las obras de infraestructuras realizadas durante el periodo de mayor presión fiscal y cómo han repercutido en las variables estructurales que posibilitaron el desarrollo de la industria.

Asimismo, en los párrafos subsiguientes se describirá brevemente el progreso de las obras de infraestructura ejecutadas que han fomentado el desarrollo industrial, como también los programas de asistencia directa que se han puesto en marcha con recursos derivados de mayores ingresos fiscales.

IV.1.1 Obras de infraestructura realizadas en el periodo de mayor presión fiscal

En el cuadro 14 de este apartado, se analizan, en primer término, cuáles fueron las principales obras de infraestructura que, en general, han posibilitado la expansión de la actividad industrial en la Argentina. Para una mejor organización de los datos investigados, en la columna izquierda, se han agrupado las obras públicas en función del sector donde se ejecutaron o se han de ejecutar, a saber: energético, de infraestructura vial, sanitaria, educativa y saneamiento. A su vez, se presentan los nombres que el Ministerio de la Industria asignó a estos proyectos. En la columna derecha, se presenta una síntesis de la obra y sus alcances, o su estado de avance.

Cuadro 14. *Principales obras de infraestructura de la Argentina*

Obra	Alcance / Avance
Sector Energético	
Yacyretá	Posibilitó que la Producción Anual de la Central Hidroeléctrica Yacyretá (CHY) pasara de 12.149 GWh a 16.738 GWh durante el período 2004-2009, lo que significó un crecimiento del 37,7% (Obras Públicas, Yacyreta, 2015).
Aprovechamiento hidroeléctrico Los Caracoles	La generación actual media anual del aprovechamiento que aportará al Sistema Interconectado Nacional será de 700 GWh. Esto significa un aumento de la generación local del orden del 179%. Esta producción tuvo un impacto tarifario de importancia, dado que reemplazó una importante parte de generación térmica de alto costo operativo (Obras Públicas, Caracoles, 2015).
Complejo Hidroeléctrico Cándor Cliff	La obra consta de un complejo hidroeléctrico por construirse en el centro-sur de la provincia de Santa Cruz, la cual que permitirá generar 5.000 GWh de energía anual, con una potencia instalada de 1.740 MW. (Obras Públicas, Cándor Cliff, 2015).
Planta de provisión de Propano Aire (Gas	La planta se encuentra en el partido de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires. Tiene una capacidad de producción de

Sintético)	1,5 millones de m ³ /día de gas sintético (9.300 kcal/m ³). (Obras Públicas. Propano Aire, 2015).
Centrales de Generación Eléctricas Distribuidas	<p>El Programa de Generación de Energía Distribuida es una de las acciones creadas para fomentar el normal desenvolvimiento del Sistema Energético Nacional, mediante obras de montaje y puesta en marcha de centrales de generación eléctrica de fuerte impacto regional. Abarcan la instalación de 40 centrales en 16 provincias argentinas.</p> <p>El Programa de Generación Distribuida fue desarrollado en dos etapas, que comprenden la instalación y puesta en marcha de 40 centrales ubicadas en 16 provincias del territorio nacional, con una potencia total de 770 MW (Obras Públicas. Centrales Eléctricas, 2015).</p>
Central Nuclear Atucha II. Ampliación potencia instalada.	Atucha II generará una potencia eléctrica de 745 MW, que enriquecerá la diversidad de la matriz energética del país, y por su bajo costo y seguridad, será muy beneficiosa desde la perspectiva productiva. (Obras Públicas. Atucha II, 2015).
Extensión vida útil de Central Nuclear Embalse	La extensión de vida de la Central Nuclear Embalse permitirá seguir operando por un nuevo ciclo de 25 años. Las principales actividades que se realizarán son el cambio de los tubos de presión, los generadores de vapor, las computadoras de proceso y la repotenciación de la planta. (Obras Públicas. Central Nuclear Embalse, 2015).
Tendido del Segundo Gasoducto Transmagallánico	Con esta obra, se unió el sector más austral del territorio continental con la isla de Tierra del Fuego. Este nuevo gasoducto cuenta con una capacidad de transporte total de 18 millones de metros cúbicos por día. (Obras Públicas. Gasoducto Transmagallánico, 2015).
Central Termoeléctrica Manuel Belgrano. Mejora en la eficiencia	Se mejoró la tecnología de la Central. La generación de energía eléctrica a través de Ciclo Combinado permite una mayor eficiencia y el consiguiente ahorro de combustible. (Obras

Públicas. Central Termoeléctricas Manuel Belgrano, 2015).

Central Térmica Timbúes Central de generación eléctrica de tipo “Ciclo Combinado”. Este tipo de tecnología permite alcanzar uno de los mejores rendimientos en la utilización de combustibles. (Obras Públicas. Central Térmica Timbúes, 2015).

Infraestructura Vial

Se realizaron obras en las siguientes rutas: Autopista Ruta Nacional Nº 9, Rosario-Córdoba. Autovía Ruta Nacional Nº 14. Ruta Nacional Nº 226. Autopista Ruta Nacional Nº 5. Ruta Nacional Nº 12. Ruta Nacional Nº 40. Autovía Ruta Nacional Nº 38, Tucumán. Autovía Ruta Nacional Nº 7, Mendoza. Ruta Nacional Nº 81. Ruta Nacional Nº 52. Autovía Ruta Nacional Nº 18, Entre Ríos. Autovía Ruta Nacional Nº 2, Ruta Nacional Nº 3. Puerto Madryn-Trelew-Gaiman. (Obras Públicas. Rutas Nacionales, 2015).

Otras

Infraestructura Vivienda, Escuelas, Universidades y Salud Durante el período de mayor presión fiscal, se pudieron construir y reacondicionar más de 2000 escuelas y se crearon 9 nuevas universidades.

En lo referente a los avances en infraestructura en salud, se destaca: Construcción Hospital Dr. Néstor Kirchner en el Cruce. Construcción Hospital Materno Infanto Juvenil en La Rioja. Construcción Hospital Materno Infanto Juvenil Dr. Alberto Balestrini en La Matanza. Hospital Padilla en San Miguel de Tucumán --ampliación. (Obras Públicas. Infraestructura, 2015).

Infraestructura de Agua y Saneamiento Las principales obras son: Planta Potabilizadora Brigadier General Juan Manuel de Rosas, en Tigre. Planta Depuradora del Bicentenario, en Berazategui. Emisario Submarino en Mar del Plata. Plantas Depuradoras de la cuenca del río Reconquista en Merlo, Moreno, Hurlingham y Bella Vista. Sistemas Integral de Desagües Cloacales del Gran San Juan. Sistemas de provisión de

agua potable en Pirané, Formosa. Ampliación Planta Depuradora Sudoeste, en la Matanza. Nuevo Acueducto del Chaco. Acueducto Centro-Oeste Santafesino. Plan Integral de Cloacas en Córdoba Capital. Planta Potabilizadora en Paraná, Entre Ríos. (Obras Públicas. Agua y Saneamiento, 2015).

Estas fueron las principales obras realizadas que beneficiaron de manera directa o indirecta el desarrollo de la economía en general y la industria en particular

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales del Ministerio de Obras Públicas (2015).

IV.1.2 Programas de asistencia directa a la actividad industrial

Los programas en apoyo del desarrollo de las industrias pueden presentarse en cuatro lineamientos generales:

- Aportes no reembolsables.
- Beneficios impositivos y fiscales.
- Crédito a tasas subsidiadas.
- Programa de asistencia técnica y capacitación.

El primer grupo, los **aportes no reembolsables**, se trata de aportes de dinero que se realizan a una empresa o institución, generalmente para apoyar la ejecución de un determinado proyecto sin exigirse su devolución al organismo otorgante (Ministerio de Industria. Aportes no reembolsables, 2015).

El segundo grupo, los **beneficios impositivos y fiscales**, consiste en descuentos en impuestos nacionales o recupero de un porcentaje de lo abonado. En algunos casos, se obtiene la desgravación antes de pagar el tributo correspondiente; en otros, se recuperan los gravámenes pagados con bonos fiscales que permiten cancelar obligaciones impositivas (Ministerio de Industria, Beneficios Impositivos y Fiscales, 2015).

En cuanto al tercer grupo, **los créditos a tasas subsidiadas**, se trata de líneas de préstamos que se otorgan en condiciones más favorables que las habituales. Con ellos, se intenta reducir el costo del financiamiento mediante una tasa de interés menor a la del mercado (Ministerio de Industria. Crédito a tasas subsidiadas, 2015).

Por último, los **Programas de asistencia técnica y capacitación** consisten en la prestación de servicios de asesoramiento o de consultoría para la mejora de la competitividad y el desarrollo de las empresas. Estos beneficios se realizan a un costo más accesible de los que ofrece el mercado o en forma totalmente gratuita. Asimismo, se promocionan oportunidades de negocios mediante misiones comerciales y otro tipo de encuentros empresariales.

Finalmente, se promueve la articulación entre distintos actores de un sector o cadena de valor para procurar mecanismos de colaboración o coordinación. A través de este programa, se procura mejorar no solo la competitividad de las empresas como unidades productivas, sino su productividad, ofreciendo acceso a capacitación y asistencia a precios accesibles o, incluso, en forma gratuita (Ministerio de Industria. Asistencia técnica y capacitación, 2015).

El cuadro 15 pretende listar y describir brevemente los programas de asistencia directa a la industria implementados por gobiernos anteriores. En la columna de la izquierda, se mencionan dichos programas, clasificándolos según la base de su financiación, en Aportes no reembolsables, Beneficios impositivos y fiscales, Créditos a tasas subsidiadas, y Asistencia técnica y capacitación. En la columna de la derecha, se describen los objetivos y destinatarios de cada programa y el organismo gubernamental que los ha implementado.

Cuadro 15. *Programas de asistencia directa a la industria*

Programa	Concepto
Aportes no reembolsables	
Programa de acceso al crédito y la competitividad (PACC)	Procura promover proyectos que persigan objetivos como la creación de valor agregado, el aumento de la

emprendedores)	escala productiva, la creación de puestos de trabajo, la industrialización de economías regionales, la innovación tecnológica, y la investigación y desarrollo. El beneficio consiste en Aportes No Reembolsables (ANR) de hasta el 85% del proyecto para la inversión (Ministerio de Industria. PACC de emprendedores, 2015).
Programa de Fomento Financiero para Jóvenes Empresarios	Creación o fortalecimiento de una empresa joven. Promueve la constitución de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas. (Ministerio de Industria. PACC de emprendedores, 2015).
Programa nacional para el desarrollo de parques industriales	Se promueve el desarrollo de los parques industriales de todo el país, como predios aptos para la radicación industrial y que garantizan una convivencia armoniosa entre el uso industrial y residencial de la tierra. (Ministerio de Industria. Programa para parques industriales, 2015).
FONSOFT (Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software)	Consiste en aportes no reembolsables que tienen como objetivo la mejora en la calidad de los productos de software que se desarrollan, y la mejora de la calidad de los procesos de creación, diseño y mantenimiento de software como medios para aumentar la competitividad del sector. (Ministerio de Industria. FONSOFT, 2015).
Proyecto para el fortalecimiento a la innovación tecnológica en aglomerados productivos	Aumentar la inversión y fortalecer los procesos de innovación asociativos en los que deberán participar tanto empresas como instituciones científicas y tecnológicas. (Ministerio de Industria. Proyecto innovación tecnológica, 2015).
Consejerías Tecnológicas Grupales	Ayudar a PyMEs colectivamente a identificar y solucionar retos tecnológicos que afecten a su competitividad mediante el apoyo de consejeros tecnológicos expertos en su sector de actividad

	(Ministerio de Industria. Consejerías Tecnológicas Grupales, 2015).
Aportes no Reintegrables para proyectos de bioingeniería, nanotecnología, y tecnologías de la información y de la comunicación	Financiar parcialmente proyectos de bioingeniería, nanotecnología y TIC que tengan como meta incrementar las capacidades de desarrollo e innovación, mediante la creación o fortalecimiento de las plataformas tecnológicas. (Ministerio de Industria. Aportes no reintegrables, 2015).
Aportes no Reintegrables para Patentes	Promover la protección de los resultados innovativos producto de la actividad de investigación y desarrollo (I+D) en las diferentes ramas de la actividad científico-tecnológica y productiva. (Ministerio de Industria. Aportes no reintegrables para Patentes, 2015).
INNOVAR. Concurso Nacional de Innovaciones	Promover los procesos de transferencia de conocimientos y tecnología a productos y procesos que mejoran la calidad de vida de la sociedad. (Ministerio de Industria. INNOVAR, 2015).
Fortalecimiento de la innovación tecnológica en proyectos de desarrollo de proveedores	Aumentar el desempeño tecnológico y productividad de PyMEs proveedoras o clientes de una gran empresa de una misma cadena de valor. Se apoyará el fortalecimiento de cadenas de proveedores o distribuidores a partir de una empresa tractora o líder. (Ministerio de Industria. Desarrollo de Proveedores, 2015).
EMPRETECNO. Empresas de base tecnológica	Promover un nuevo escenario que impulse la mejora de las condiciones para el desarrollo de nuevas empresas de base tecnológica (EBT) que generen el crecimiento sostenido a través de la diversificación de las exportaciones y el aumento del valor agregado de la producción. (Ministerio de Industria. EMPRETECNO, 2015).

Aportes no Reembolsables BID-PROSAP⁴⁴ Fomentar la integración entre pequeños y medianos productores agropecuarios y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) agroindustriales (Ministerio de Industria. BID-PROSAP, 2015).

Beneficios Impositivos y Fiscales

LPI - Ley de promoción de inversiones en bienes de capital obras de infraestructura (Ley N.º 26360) El beneficio consiste en amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y devolución anticipada del IVA por la compra de bienes de capital nuevo, mueble (excepto automóviles). Sólo se podrá acceder simultáneamente a los dos (2) tratamientos por un mismo proyecto, si la producción del mismo es exclusivamente para el mercado de exportación y se enmarquen en un plan de producción limpia o de reconversión industrial sustentable. (Ley de Promoción de Inversiones, 2015).

Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley N.º 19640). Los beneficios para los que se instalen en estas zonas son:
Exención de IVA.
Exención de Imp. Ganancias.
Exención de Derechos Importación y Exportación.
Reintegros a las exportaciones por puertos patagónicos. (Ley 19640, 2015)

Régimen de Incentivo a la competitividad de las autopartes locales y régimen de consolidación de la producción nacional de motores y cajas de transmisión (Decreto 774/200. Ley 26393) Se procura fortalecer la cadena de valor de la industria automotriz y mejorar su competitividad mediante el estímulo al desarrollo de proveedores locales y a la realización de inversiones de las terminales en nuevas plataformas de producción.
Se beneficia con el Reintegro en efectivo sobre la compra de autopartes, matrices y moldes locales del 8% al 6 %. (Ley 26393, 2015).

⁴⁴ Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.

Crédito Fiscal para Pymes	Las empresas PyME podrán solicitar el reintegro de actividades de capacitación realizadas por sus dueños y empleados en relación de dependencia. El beneficio máximo al que pueden acceder no podrá superar el 8% de la masa salarial anual con los otros límites descritos en el Reglamento. (Crédito Fiscal para Pymes, 2015).
---------------------------	--

Régimen de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión	Se alientan las inversiones con el fin de aumentar la competitividad de los productos industrializados a través de la incorporación de tecnología de última generación, la certificación de calidad, el aumento de la capacitación de los recursos humanos y la inversión en tareas de investigación y desarrollo. (Grandes proyectos de inversión, 2015).
--	--

Reintegro de Exportación	Consiste en la devolución total o parcial de los tributos interiores que se hubieran pagado en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías a exportar manufacturadas en el país. (Grandes proyectos de inversión, 2015).
--------------------------	---

Créditos a tasas subsidiadas

Programa Mi Galpón	Línea de préstamo a tasa diferencial para impulsar el desarrollo de las MiPyME de todo el territorio nacional mediante el financiamiento para la adquisición o construcción de galpones de uso industrial. (Programa Mi Galpón, 2015)
--------------------	---

Programa de financiamiento para la ampliación y renovación de flota	Se procura proporcionar ayuda financiera a personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, con el fin de promover la ampliación y renovación del parque automotor de transporte de cargas. (Renovación de
---	--

	flota, 2015).
FONAPYME ⁴⁵ Industria	Promover proyectos de inversión para la adquisición de bienes de capital nuevos, construcción e instalaciones. (Fonapyme, 2015).
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	Sociedades comerciales que tienen por objeto facilitar el acceso al crédito a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Las SGR emiten avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y otros permitidos por el derecho mediante la celebración de contratos de garantía recíproca. (Sociedades de Garantía Recíproca, 2015).
Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario	Financiar inversiones productivas que generen empleo, sustituyan importaciones, alienten el desarrollo regional y aumenten las exportaciones y la competitividad. La financiación se realiza a tasas subsidiadas y por debajo de la tasa real de mercado y financian hasta el 80% del proyecto (Financiamiento Productivo Bicentenario, 2015).
Prefinanciación de Exportaciones	Proveer de recursos financieros al exportador para que esté en condiciones de atender las diversas fases del proceso de producción y comercialización de los bienes a ser exportados. (Prefinanciación de Exportaciones, 2015).
Financiación de Inversiones	Créditos en pesos y en dólares para proyectos de reconversión y modernización productiva, cuyo destino sea bienes de producción nacional y bienes importados que no desplacen bienes de producción nacional. Línea a tasa subsidiada. (Financiación de Inversiones, 2015).
Financiación de Inversiones en	Financiar proyectos de inversión en energías renovables

⁴⁵ Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Energía Renovables	que permitan atender la mayor demanda del sector productivo. Línea a tasas subsidiadas (Financiación de Inversiones en Energía Renovables, 2015).
Posfinanciación de exportaciones	Créditos para el financiamiento post embarque orientados a productos primarios, manufacturas de origen agropecuario e industrial, bienes durables y bienes de capital. Línea a tasas subsidiadas (Posfinanciación de exportaciones, 2015).
Financiación de capital de trabajo para empresas exportadoras	Financiar la producción y comercialización de bienes de capital y servicios conexos exportables, siempre que sean facturados y documentados en moneda local y el cobro de los mismos se curse por el sistema de pagos “Sistema de Monedas Locales”. Línea de crédito a tasas subsidiadas. (Financiación de capital de trabajo para empresas exportadoras, 2015).
Crédito para la reactivación productiva	Fortalecer el desarrollo de las actividades productivas regionales, en particular las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME) de acuerdo a la Resolución N.º 21/2010 de la SEPyMEyDR (Crédito para la reactivación productiva, 2015).
Asistencia Técnica y Capacitación	
Programa Innovación en cadenas de valor	Se procura brindar asistencia técnica, capacitación y financiamiento a propietarios de ideas proyecto, que representen avances en la cadena de valor o mejoras de la productividad en sectores seleccionados, en el desarrollo de planes de negocios y en la concreción de los mismos. (Programa innovación en cadenas de valor, 2015).
Programa de apoyo al desarrollo	Se procura promover y fortalecer actividades industriales con potencial de expansión e impacto sobre

industrial regional (PADIR)	un área geográfica extendida. (Programa de apoyo al desarrollo industrial regional, 2015).
Experto PYME	Se procura transferir a las MiPyME argentinas el conocimiento especializado de profesionales con amplia experiencia en las distintas áreas que hacen al funcionamiento de las empresas. (Experto PYME, 2015).
Programa de Cooperación Industrial Internacional	Se procura promover y llevar adelante iniciativas innovadoras de cooperación sur-sur. El Programa de Cooperación Industrial Internacional desarrolla acciones dedicadas a facilitar la integración productiva regional y la internacionalización de la industria y de las PyME. (Programa de Cooperación Industrial Internacional, 2015).
Proyecto de desarrollo industrial sustentable	Se busca mejorar la productividad de las pequeñas y medianas empresas de los principales sectores contaminantes, promoviendo el acceso a mejoras tecnológicas que permitan la optimización del comportamiento medioambiental. (Proyecto de desarrollo industrial sustentable, 2015).
Marca Colectiva	Se procura crear un signo distintivo común para identificar productos elaborados y servicios prestados por agrupamientos de emprendedores (Marca Colectiva., 2015).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Los programas que desde el Gobierno se han puesto a disposición del sector industrial, mencionados en el cuadro 15, buscan promover e incentivar la innovación tecnológica y científica, el emprendedorismo y las actividades sustentables. También, fomentan el intercambio de conocimientos especializados entre las empresas (pymes), la ampliación y mejora de la infraestructura, logística y

producción. Ofrecen, asimismo, financiación y exenciones impositivas a nivel regional y nacional.

IV.2 Sector Energético. Comparativo entre la evolución de la demanda eléctrica y la evolución de la presión fiscal

El cuadro 16, que se presenta a continuación, contiene cinco columnas: la primera corresponde al año considerado; la segunda, a la presión fiscal expresada en términos nominales; la tercera, a la presión fiscal expresada en porcentaje, de base 100 para el año 1997; la cuarta columna es la demanda eléctrica en términos nominales, y la quinta columna es la demanda eléctrica expresada en términos de porcentaje de base 100, para el año 1997. Cabe aclarar que los datos de esta tabla se expresan en términos porcentuales a los efectos de poder comparar, en valores homogéneos, la evolución y la relación que existe entre las variables estudiadas. En este sentido, se estudia la serie completa desde 1994 hasta 2013. En este lapso, se observa que el incremento de la presión fiscal fue del 82 %, mientras que el incremento de la demanda eléctrica fue de 151 %.

Cuadro 16. *Relación entre presión fiscal y demanda eléctrica (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal, (base 1997)	Demanda eléctrica nominal (Gwh)	Demanda eléctrica, (base 1997)
1994	21,45	104	4.694	79
1995	20,26	98,25	5.148	86
1996	19,74	95,73	5.400	90
1997	20,62	100	5.948	100
1998	21,03	101,98	5.956	100
1999	21,16	102,61	6.216	104
2000	21,49	104,2	7.041	118
2001	20,49	99,36	6.866	115

2002	19,90	96,5	6.472	108
2003	23,43	113,6	7.009	117
2004	26,36	127,8	7.639	128
2005	26,86	130,2	8.203	137
2006	27,40	133,0	8.486	142
2007	29,01	140,6	8.855	148
2008	30,7	148,8	9.771	164
2009	31,5	152,7	9.690	162
2010	33,4	161,9	10.186	171
2011	34,6	167,7	10.727	180
2012	37,3	180,8	11.317	190
2013	39,2	190,1	11.854	199

Fuente: Base de datos de la Secretaría de Energía y la Dirección Nacional de Prospectiva.

Un dato importante que ha de tenerse en cuenta es que, desde 2002 hasta el 2013, se dio un mayor crecimiento de la demanda eléctrica, que pasó de 108 puntos a 199 puntos, lo que representa un incremento de 91 sobre los 120 puntos de incremento correspondientes a la totalidad del término estudiado. En el periodo de 1994 al 2013, la presión fiscal se incrementó en un 82 %, mientras que la demanda eléctrica creció un 151 %. En términos nominales, significa que la demanda creció 120 puntos desde el año 1994 hasta el año 2013; 91 de los cuales se incrementaron entre los años 2002 y 2013.

El gráfico 7, confeccionado sobre la base de los datos provistos en el cuadro 16, compara la evolución de la demanda eléctrica, expresada en gigavatios por hora (Gwh), según puede apreciarse en los datos de la Secretaría de Energía y de la Dirección Nacional de Prospectiva (Secretaría de Energía, 2015). Dicho cuadro muestra que la demanda energética creció cuando la presión fiscal promedio fue

sustancialmente mayor. Efectivamente, el incremento de la demanda de energía eléctrica (representada por la línea color magenta) se dio con mayor intensidad en los periodos en que la presión fiscal (representada por la línea negra) fue sustancialmente mayor que en los periodos en que la demanda fue menor. Por lo tanto, el gráfico 7 demuestra que la demanda de energía eléctrica no fue afectada por el incremento de la presión fiscal.

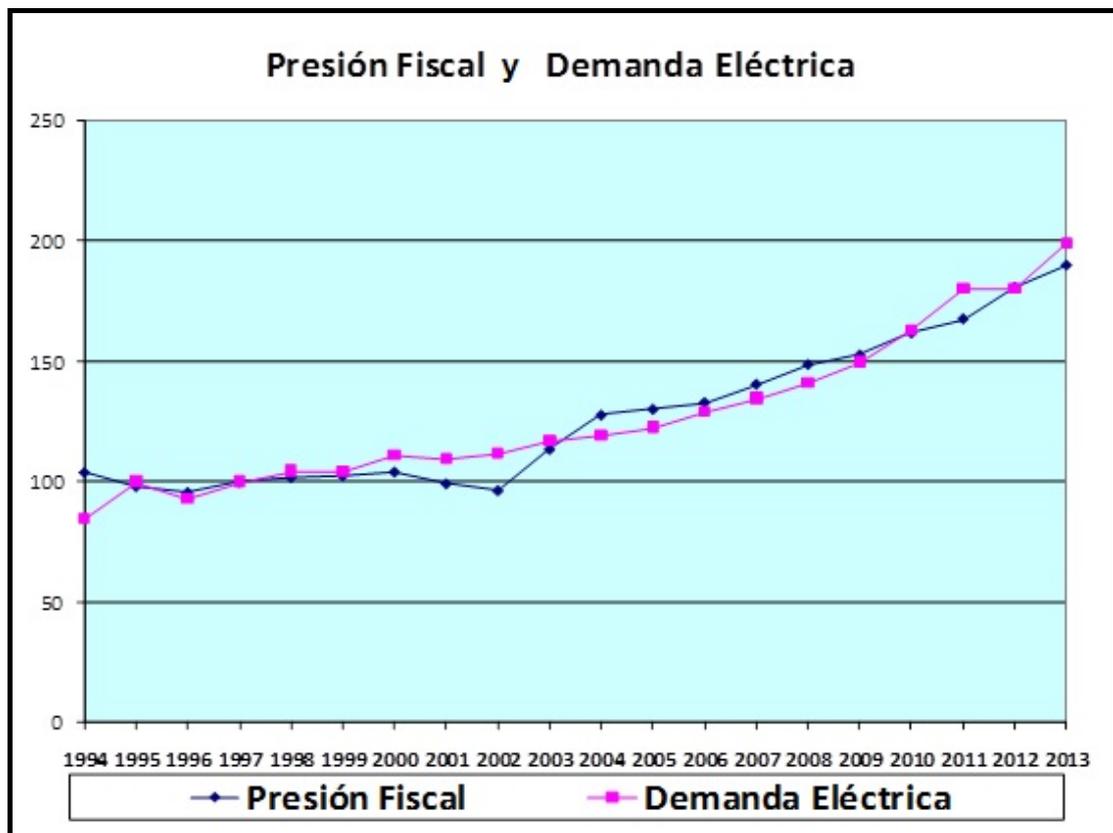


Gráfico 7. Relación entre presión fiscal y la demanda eléctrica desde 1994 hasta 2013. (Comparación en valores base 100 para el año 1997)

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de los datos del cuadro 16.

En el cuadro 17, se distinguen dos periodos (desde 1994 hasta el 2002 y desde 2003 hasta 2013) y se compara el incremento anual en puntos porcentuales de la demanda de energía eléctrica respecto a la evolución de la presión fiscal. En la primera columna, se indica la presión fiscal promedio del periodo; en la segunda, el incremento en puntos; y en la tercera, el incremento anual expresado en puntos. En la

cuarta columna se expresa, además, la demanda de energía promedio del periodo; en la quinta, el incremento de la demanda durante el periodo y, en la sexta, el aumento de la demanda anual de cada periodo.

Cuadro 17. *Relación entre el incremento anual de la demanda eléctrica y la evolución de la presión fiscal*

Período	Presión fiscal promedio (puntos)	Incremento en puntos (en el período)	Incremento en puntos por año (puntos)	Demanda eléctrica promedio (puntos)	Incremento en puntos	Incremento en puntos por año
1994~2002	100,28	- 7,5	-0,8	100	29	3,2
2003~2013	149,7	76.5	6,9	158	82	7,45

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del cuadro 16.

En definitiva, el cuadro 17 demuestra que la demanda de energía creció más durante años con alta presión fiscal que durante los años de baja presión fiscal. Por un lado, durante el periodo que va de 1994 al 2002, la presión fiscal promedió los 100,28 puntos, y la demanda eléctrica sufrió una suba anual de 3,2 puntos. Por el otro, durante el periodo que va de 2002 al 2013, la presión fiscal promedio fue de 149,7 puntos, y la demanda eléctrica trepó 7,45 puntos.

La relación presentada posee una explicación lógica: en realidad, el incremento de la demanda energética, tanto doméstica como industrial y comercial, responde a una mejora de la economía en general; pero además la demanda sólo puede ser abastecida si es acompañada por un incremento sustancial de la oferta del mismo servicio en las cantidades necesarias. Y esta mayor oferta sólo se cubre con inversiones en el sector. En lo que a las inversiones públicas se refiere, es necesario contar con recursos para poder atenderlas, los que solo pueden obtenerse con mayor presión tributaria.

Los mayores ingresos que el Estado obtuvo mediante una mayor presión fiscal posibilitaron mayores inversiones en el sector energético, que lograron abastecer la mayor demanda de energía eléctrica. La mayor carga tributaria no

perjudicó el consumo energético en general; por el contrario, los mayores incrementos ocurrieron cuando la presión fiscal fue superior.

IV.3 Sector Energético. Comparativo entre la evolución de la potencia eléctrica instalada y la evolución de la presión fiscal

En el cuadro 18, se establece la relación existente entre la potencia eléctrica instalada, que sólo puede incrementarse con nuevas inversiones en el sector, y la presión fiscal imperante, sobre la base de datos obtenidos de la Secretaría de Energía y de la Dirección Nacional de Prospectiva (Secretaría de Energía, 2015). El estudio de la evolución de la potencia eléctrica ofrecida es muy importante, pues refleja la respuesta a la demanda existente de energía eléctrica; además, la potencia instalada sólo puede aumentarse mediante la realización de nuevas obras o la ampliación de las existentes.

En este sentido, el cuadro 18 ilustra los valores con los cuales se construyó el gráfico 8, que nos permite comparar la evolución de las variables aplicadas. En la segunda columna, se menciona la presión fiscal nominal; en la tercera columna, la presión fiscal con base 100 para el año 1997; en la cuarta columna, la potencia nominal, y en la quinta columna, la potencia instalada con base 100 para el año 1997.

En el gráfico 8, se puede observar que la potencia instalada se fue incrementando año tras año y acompañó la creciente presión fiscal. Esto fue posible gracias a la realización de nuevas obras de infraestructura y a la culminación de otras que habían quedado inconclusas de décadas pasadas. También se amplió la capacidad de generación de energía de las plantas que se encontraban en funcionamiento. La potencia instalada, representada por la línea magenta, crece al ritmo del incremento de la presión fiscal, representada por la línea negra. Es de destacar que, para que la potencia instalada crezca, se necesita una mayor demanda de energía eléctrica, que supere la capacidad de producción de las centrales. Cuando se alcanza este punto, es necesario ampliar la capacidad de generación de las instalaciones existentes o construir nuevas centrales.

Cuadro 18. *Relación entre presión fiscal y potencia instalada (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal, (base 1997)	Potencia instalada (mensual) (MW)	Potencia instalada, (base 1997) (MW)
1994	21,45	104	8.660	80.8
1995	20,26	98,25	9.386	87.6
1996	19,74	95,73	9.805	91.4
1997	20,62	100	10.721	100
1998	21,03	101,9	11.393	106
1999	21,16	102,6	11.382	106
2000	21,49	104	12.788	119
2001	20,49	99,36	13.501	126
2002	19,90	96,5	12.296	114
2003	23,43	113,6	13.774	128
2004	26,36	127,8	14.350	133
2005	26,86	130,2	15.129	141
2006	27,40	133,0	15.831	147
2007	29,01	140,6	15.831	147
2008	30,7	148,8	17.073	159
2009	31,5	152,7	17.885	166
2010	33,4	161,9	17.351	161
2011	34,6	167,7	19.370	180
2012	37,3	180,8	20.531	190
2013	39,2	190,1	21.309	198

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Energía.

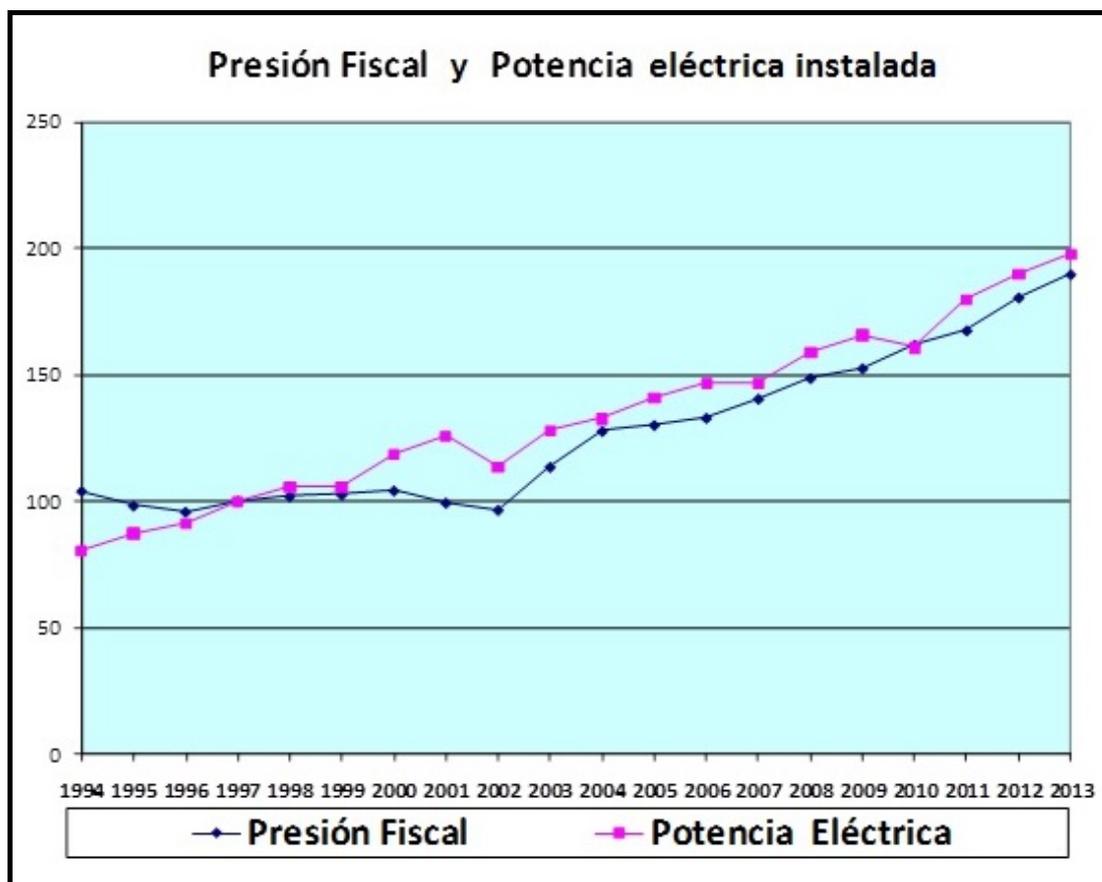


Gráfico 8. Relación entre presión fiscal y la potencia eléctrica instalada desde 1994 hasta 2013. (Comparación en valores base 100 para el año 1997).
Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 18.

De los datos investigados y plasmados en el cuadro 18 —y representados en el gráfico 8—, se puede inferir que el incremento de recursos disponibles durante el lapso estudiado permitió mejorar la oferta de energía eléctrica, y de esta manera, se procuró satisfacer la demanda existente de dicho recurso.

IV.4 Comparativo entre la evolución de la carga transportada por servicio ferroviario y la evolución de la presión fiscal

En el cuadro 19, representado en el gráfico 9, se compara la evolución de la carga transportada por ferrocarril con la presión fiscal, en un mismo periodo, que va de 1994 al 2013 con base 100 para el año 1997. El contenido de la información presentada en este cuadro se explicará en párrafos subsiguientes.

Cuadro 19. *Relación entre presión fiscal y carga transportada por servicios ferroviarios (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión Fiscal (Nominal)	Presión Fiscal, (base 1997)	Carga Transportada (miles de tn) (valor nominal)	Carga Transportada (miles de tn) (base 1997)
1994	21,45	104	13.163	69
1995	20,26	98,25	15.192	80
1996	19,74	95,73	17.013	90
1997	20,62	100	18.904	100
1998	21,03	101,98	18.828	99
1999	21,16	102,61	17.489	92
2000	21,49	104,2	16.262	86
2001	20,49	99,36	16.963	86
2002	19,90	96,5	17.458	92
2003	23,43	113,6	20.544	108
2004	26,36	127,8	21.736	114
2005	26,86	130,2	23.440	123
2006	27,40	133,0	23.845	126
2007	29,01	140,6	24.934	131
2008	30,7	148,8	23.238	122
2009	31,5	152,7	21.146	111
2010	33,4	161,9	22.324	118
2011	34,6	167,7	23.134	122
2012	37,3	180,8	20.543	108
2013	39,2	190,1	19.159	101

Fuente: Cuadro confeccionado sobre la base de datos del indicador sintético de servicios públicos, ítem transporte ferroviario (INDEC, 2015).

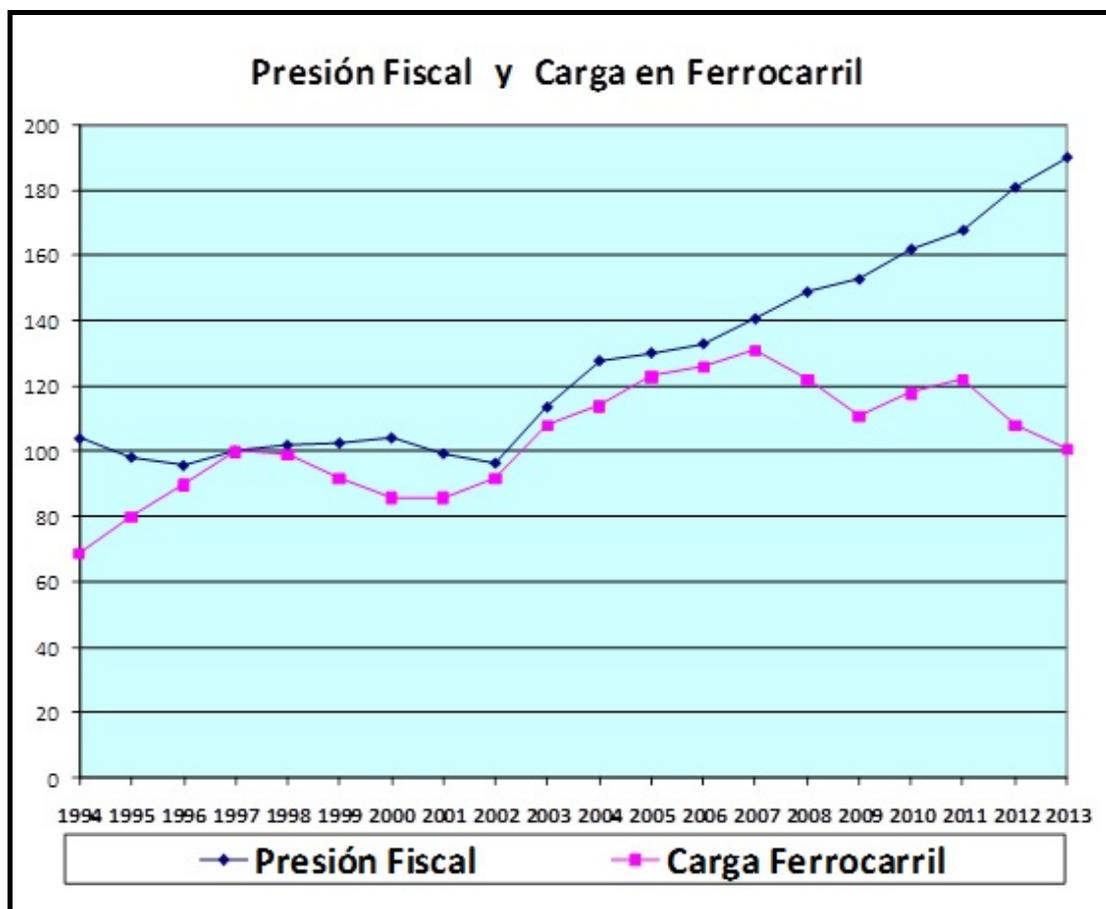


Gráfico 9. Relación entre presión fiscal y carga en ferrocarril desde 1994 hasta 2013. (Comparación en valores base 100 para el año 1997)

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de los datos del cuadro 19.

El desarrollo de los ferrocarriles para impulsar el crecimiento económico es de suma importancia, en especial, para las actividades realizadas en el interior del país, donde las distancias influyen sustancialmente en el costo de los bienes y servicios producidos por las empresas desplegadas en el territorio nacional.

En el cuadro 19, se compara la evolución de la carga transportada por los servicios ferroviarios en miles de toneladas, con la presión fiscal en un mismo periodo, que va de 1994 al 2013 con base 100 para el año 1997. En las columnas segunda y cuarta, se muestran los valores nominales; en las columnas tercera y quinta, se muestran los mismos valores en términos porcentuales, siempre con base 100 en el año 1997. De este modo, es posible observar que, en 1994, la carga

transportada era de 69 puntos; esta creció hasta el año 1997, cuando se ubicó en 100 puntos, y allí comenzó a declinar hasta el 2002, en que tocó un piso de 92 puntos. A partir del 2003, la carga transportada volvió a incrementarse hasta llegar a un nuevo pico, en el año 2007, de 131 puntos. Luego, comienza a disminuir para ubicarse, en el 2013, en 101 puntos. Sin embargo, desde el 2002, se observan incrementos poco significativos de este recurso.

Efectivamente, nuestro país tiene una cuenta pendiente respecto a este tema. Ya en la década de los noventa, se procedió a dismantelar un sistema ferroviario obsoleto, pero no se lo reemplazó por uno moderno; de esta manera, las cargas transportadas por ferrocarril empezaron a desplazarse por camiones que debieron utilizar la infraestructura vial existente. Sin embargo, el transporte de cargas por ferrocarril es mucho más económico, lo que permitiría mejorar la rentabilidad de los empresarios ubicados en el interior del territorio nacional. Esto facilitaría la redistribución de las empresas en todo el país, las cuales hoy se encuentran emplazadas, en su mayoría, en la provincia de Buenos Aires.

No obstante, estas inversiones —tal vez, una de las tantas deudas pendientes que nuestro país debe saldar— no se realizaron. El incremento del transporte de carga vía ferrocarril es indispensable para la integración del país, ya que posibilitan la reducción de costos de logística de las empresas —que pueden llegar al 30 % en las zonas más alejadas del país—; pero, además permite descongestionar las carreteras de los camiones que transportan cargas, aumentando así la vida útil del sistema vial, y agilizar el transporte de pasajeros.

En el cuadro 20, se refleja la evolución del sistema ferroviario durante los dos periodos claramente diferenciados en cuanto a su presión fiscal. Se puede observar que la carga transportada en ferrocarril fue mayor durante el periodo 2003~2013 que durante el periodo 1994~2002. Sin embargo, la carga transportada durante el año 2003 fue mayor que la transportada durante el año 2013, y en esta etapa disminuyó a razón de 0,63 puntos por año.

Cuadro 20. *Evolución del sistema ferroviario (1994~2002 y 2003~2013)*

Período	Presión Fiscal Promedio	Incremento en puntos	Incremento en puntos por año	Carga transportada promedio	Incremento en puntos	Incremento en puntos por año
De 1994 a 2002	100,28 puntos	-7,5	-0,8	88,2	23	2,55
De 2003 a 2013	149,7 puntos	76,5	6,9	116,7	-7	- 0,63

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Indicador sintético de servicios públicos. (INDEC, 2015)

El cuadro 20 refleja que los mayores recursos obtenidos por una mayor recaudación fiscal no se invirtieron en desarrollar un sistema ferroviario moderno y eficiente, tan necesario para mejorar la competitividad de las empresas ubicadas en el interior del país. Por ello, la mayoría de las industrias se encuentran radicadas en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, próximas a los grandes centros de consumo y al puerto de la Ciudad de Buenos Aires. Sin duda, fuertes inversiones en este rubro habrían posibilitado un desarrollo económico homogéneo e integrador de las distintas regiones de la Argentina.

IV.5 Comparativo entre la evolución del tráfico de contenedores y la evolución de la presión fiscal

El cuadro 21 refleja la relación existente entre el tráfico de contenedores y la presión fiscal, y el gráfico 10 expresa cómo ha evolucionado el tráfico de contenedores en la medida que se incrementaba la presión fiscal que recaía sobre los contribuyentes.

Cuadro 21. Relación entre presión fiscal y tráfico marítimo de contenedores. (Datos con base 100 para el año 1997)

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal, (base 1997)	Tráfico marítimo de contenedores (nominales)	Tráfico marítimo de contenedores
1994	21,45	104		
1995	20,26	98,25		
1996	19,74	95,73		
1997	20,62	100		
1998	21,03	101,98		
1999	21,16	102,61		
2000	21,49	104	1.144.834	104
2001	20,49	99,36	663.811	60
2002	19,90	96,5	554.800	50
2003	23,43	113,6	1.025.055	89
2004	26,36	127,8	1.251.895	109
2005	26,86	130,2	1.490.372	130
2006	27,40	133,0	1.757.990	153
2007	29,01	140,6	1.874.259	163
2008	30,7	148,8	1.997.140	174
2009	31,5	152,7	1.626.835	142
2010	33,4	161,9	2.021.676	176
2011	34,6	167,7	2.159.110	188
2012	37,3	180,8	1.986.480	172
2013	39,2	190,1	2.143.412	185

Fuente: Elaboración propia, confeccionada sobre la base de datos del indicador sintético de servicios públicos, ítem tráfico marítimo de contenedores (Banco Mundial ,2015).

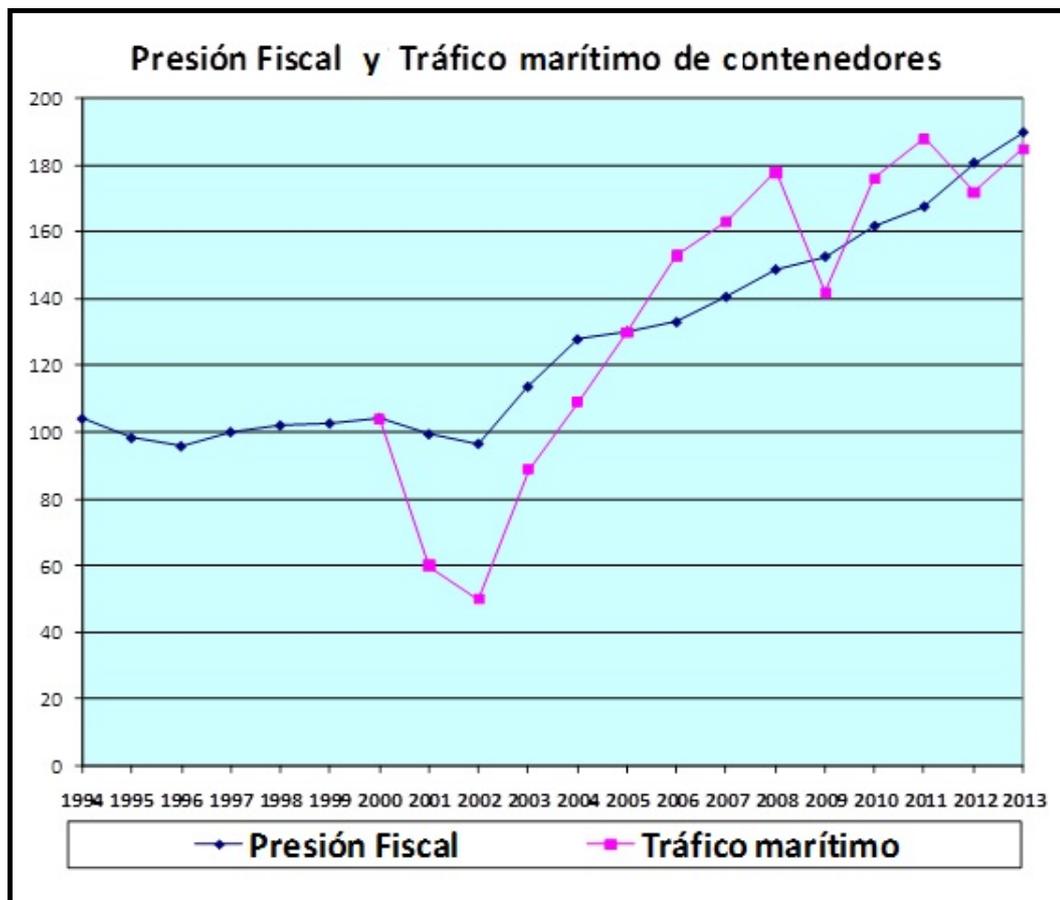


Gráfico 10. Relación entre presión fiscal vs tráfico marítimo de contenedores. (Datos con base 100 para el año 1997).

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 21.

El tráfico portuario de contenedores mide el flujo de contenedores tanto de transporte terrestre a marítimo como de transporte marítimo a terrestre, en unidades equivalentes a veinte pies. Los datos se refieren a tráfico de cabotaje, como también a viajes internacionales; el tráfico de trasbordo se recuenta como dos montacargas en el puerto intermedio, uno para cargas y otro para descargas, incluyendo las cargas vacías.

En este trabajo, se compara la evolución del tráfico marítimo de contenedores con relación al incremento en la presión fiscal. Sin embargo, fue preciso tomar, como año base, el 2000, pues no se pudieron obtener datos históricos sobre la cantidad de contenedores que transitaron con anterioridad dicho año. En la tercera columna y en

la quinta columna del gráfico, se indican las cifras en términos porcentuales sobre la base del año 2000, a los efectos de poder comparar los valores mencionados.

En el año 2000, el tráfico marítimo de contenedores fue de 104 puntos; en los años siguientes, 2001 y 2002, esos valores se redujeron a 60 y 50 puntos, respectivamente. En el año 2003, trepó a 89 puntos; en el 2004 se posicionó en 109 puntos y, en el año 2005, alcanzó los 130 puntos. La recuperación continuó hasta el 2008, cuando se ubicó en 174 puntos, para caer en el año 2009 y, posteriormente, en el 2010, comenzó una recuperación que se sostuvo hasta el año 2013.

En el cuadro 21, además, se observa que, desde el año 2002 en adelante, comienza una fuerte recuperación del comercio exterior argentino, basado no solo en la recuperación y en el alza de los precios internacionales de los bienes exportados por el país, sino también en un incremento sustancial del volumen de las exportaciones. En términos porcentuales, dicho volumen pasó de 104, en el año 2000, a 185 en el año 2013. En el término de trece años, creció un 77 %. En ese mismo periodo, la presión impositiva sobre los contribuyentes subió un 82 %, lo que evidencia una relación bastante directa. El incremento de la recaudación derivó en inversiones en distintos sectores de la economía, dentro de los cuales se encuentra la mejora de la infraestructura portuaria, lo que permitió un incremento en el tráfico del comercio exterior.

Tal vez el crecimiento debería haber sido mayor. Sin embargo, lo importante a los efectos de este estudio resulta ser un registro de mejoras de la infraestructura que permitieron manejar un mayor volumen de tráfico en el comercio internacional y, con ello, un incremento de las exportaciones e importaciones del país. Además, tal cual se observa en el cuadro 21, los mayores incrementos de tráfico se registraron en los años de mayor presión fiscal.

IV.6 Comparativo entre el agua entregada a la red en miles de metros cúbicos y la presión fiscal

Este indicador mide el agua potable ingresada en la red, en metros cúbicos, y nos señala la capacidad de dotar de agua en condiciones de ser utilizada por los habitantes. Es el primer eslabón del suministro de agua potable entregada a la población. Por supuesto, para que este llegue a la totalidad de los pobladores, se necesita un adecuado sistema de distribución. Por lo tanto, este indicador nos muestra la capacidad de producir y de abastecer de agua potable al sistema de distribución en la cantidad y calidad adecuadas.

Cabe aclarar que este indicador nos señala que se ha incrementado el suministro de agua a la red en miles de metros cúbicos; sin embargo, puede ocurrir que dichas entregas no se realicen con un sentido de eficiencia. De todas maneras, el incremento de metros cúbicos entregados a la red dispone de un mayor caudal del bien para ser suministrado a la población. Por un lado, es necesario tener un sistema de distribución adecuado y, por el otro, este sistema debe encontrarse en condiciones óptimas. Cabe destacar que, de no ser así, se producirían pérdidas considerables que disminuirían significativamente el volumen entregado a la red por las plantas potabilizadoras.

El cuadro 22 muestra, en su segunda columna, la presión fiscal nominal; en la tercera columna, la presión fiscal con base 100 en el año 1997; en la cuarta columna, la cantidad de miles de metros cúbicos expresada en términos nominales, y en la quinta columna, los mismos valores expresados en términos porcentuales. En este cuadro, se transforman los valores relativos con el objeto de homogeneizar los valores y poder compararlos en cuanto a su crecimiento y sus tendencias.

En 1994, la cantidad de metros cúbicos de agua entregada a la red era de 94 puntos. Este valor subió, hasta 1997, para colocarse en 100 puntos. En los años siguientes, se mantuvo constante en 98 puntos para ascender a 105 puntos hacia el año 2001. Continuaría creciendo y, para el 2005, ya registraba valores de 114 puntos; por último, durante el año 2013, arrojó un valor de 128 puntos porcentuales. Se

observa, por lo tanto, una tendencia creciente: la cantidad de metros cúbicos sube a medida que crece la presión fiscal. Esto resulta comprensible, pues para realizar estas obras de infraestructura, se necesitan recursos que el Estado obtiene del sistema impositivo, y el sistema impositivo operando en su conjunto es lo que refleja la presión fiscal existente.

Cuadro 22. *Relación entre la tasa de crecimiento de la presión fiscal y la tasa de crecimiento en metros cúbicos de agua entregada*

Período	Presión fiscal promedio	Incrementos en puntos	Incrementos en puntos por año	M ³ promedio de agua entregada	Incrementos en puntos	Incrementos en puntos por año
1994 ~ 2002	100,28 puntos	- 7,5	-0.8	99,55 puntos	13	1,44
2003 ~ 2013	149,7 puntos	76,5	6.9	118 puntos	22	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del indicador sintético de servicios públicos (INDEC, 2015).

Por otra parte, en el cuadro 22, se observa que la tasa de crecimiento de 1994 a 2002 es menor que la tasa de crecimiento registrada de 2002 a 2013: la primera creció a un ritmo de 1,44 puntos anuales, mientras que el ritmo de crecimiento del año 2002 al 2013 fue de 2 puntos anuales. En otras palabras, en un contexto de mayor presión fiscal, el suministro de agua creció anualmente a una tasa mayor que en escenarios de menor presión impositiva.

Esta situación puede explicarse de la siguiente manera: para estos avances, se necesitan inversiones, y el Estado Nacional sólo puede realizarlas si posee más recursos. Estos sólo se obtienen, en forma genuina, de la recaudación fiscal, que es significativamente mayor cuando se incrementa la presión fiscal total. Ya se ha argumentado que la disposición de recursos por parte del Estado es esencial para que pueda realizar las obras necesarias para el desarrollo del país en todos los sectores. Si sus ingresos son muy exiguos, y no puede construir infraestructura, el desarrollo del país se verá limitado, pues hay obras que, por su magnitud, no pueden ser ejecutadas

por las empresas —sin importar su envergadura— individualmente, sino que deben ser realizadas con el esfuerzo y el aporte, a través de los impuestos, de todos los actores que integran la sociedad.

Cuadro 23. *Relación entre agua entregada a la red y presión fiscal. (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal, (base 1997)	Agua entregada a la red en miles de m³	Agua entregada a la red en miles de m³ expresado en % con base en el año 1997
1994	21,45	104	119.008	94
1995	20,26	98,25	122.545	97
1996	19,74	95,73	116.446	92
1997	20,62	100	125.820	100
1998	21,03	101,98	123.332	98
1999	21,16	102,61	124.464	98
2000	21,49	104,0	133.268	105
2001	20,49	99,36	132.427	105
2002	19,90	96,5	135.027	107
2003	23,43	113,6	133.423	106
2004	26,36	127,8	135.692	107
2005	26,86	130,2	143.657	114
2006	27,40	133,0	145.000	115
2007	29,01	140,6	142.319	113
2008	30,7	148,8	153.091	121
2009	31,5	152,7	158.540	126
2010	33,4	161,9	161.537	128
2011	34,6	167,7	155.352	123

2012	37,3	180,8	158.211	125
2013	39,2	190,1	162.843	128

Fuente: Cuadro confeccionado sobre la base de datos del indicador sintético de servicios públicos, ítem agua entregada a la red.

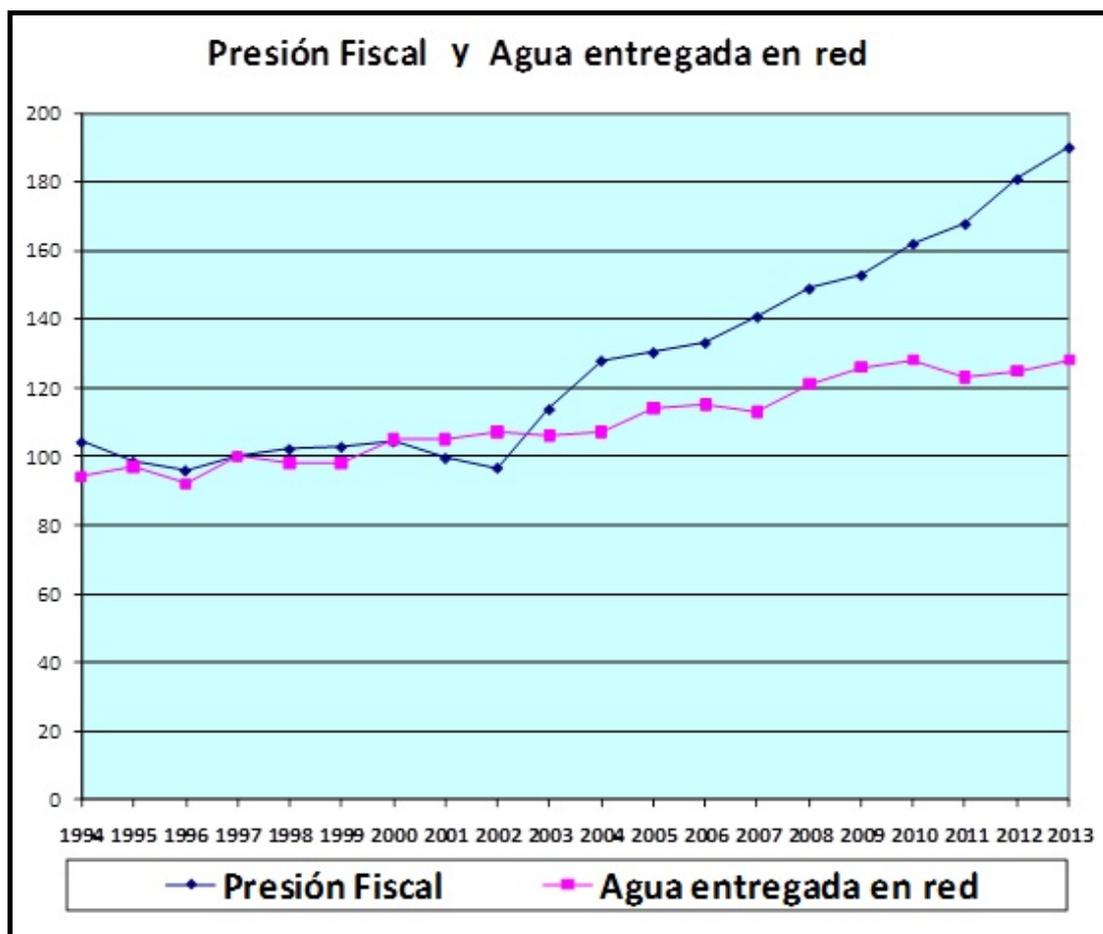


Gráfico 11. Relación entre presión fiscal y agua entregada en red (Datos con base 100 para el año 1997)

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 23.

IV.7 Comparativo entre el consumo de gas y la presión fiscal

Este indicador refleja el consumo de gas natural en millones de metros cúbicos desde el año 1994 hasta el año 2013, que surge de datos tomados de la Secretaría de Energía, Dirección Nacional de Recursos Hidrocarburíferos y

Combustibles. El cuadro 24 y el gráfico 12, presentados a continuación en este apartado, permiten estudiar adecuadamente la mencionada relación.

Cuadro 24. *Relación entre presión fiscal y consumo de gas. (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal (base 1997)	Consumo de gas (millones de m³)	Consumo de gas (millones de m³, base 1997)
1994	21,45	104	2100	98
1995	20,26	98,25	2135	101
1996	19,74	95,73	2089	98
1997	20,62	100	2131	100
1998	21,03	101,98	2175	102
1999	21,16	102,61	2219	104
2000	21,49	104	2264	106
2001	20,49	99,36	2311	108
2002	19,90	96,5	2464	115
2003	23,43	113,6	2451	115
2004	26,36	127,8	2540	114
2005	26,86	130,2	2774	130
2006	27,40	133,0	2841	133
2007	29,01	140,6	3021	141
2008	30,7	148,8	3635	170
2009	31,5	152,7	3677	172
2010	33,4	161,9	3725	174
2011	34,6	167,7	3833	179
2012	37,3	180,8	3847	180
2013	39,2	190,1	3873	181

Fuente: Cuadro confeccionado sobre la base de datos del indicador sintético de servicios públicos, ítem tráfico marítimo de contenedores. (INDEC, 2015)-

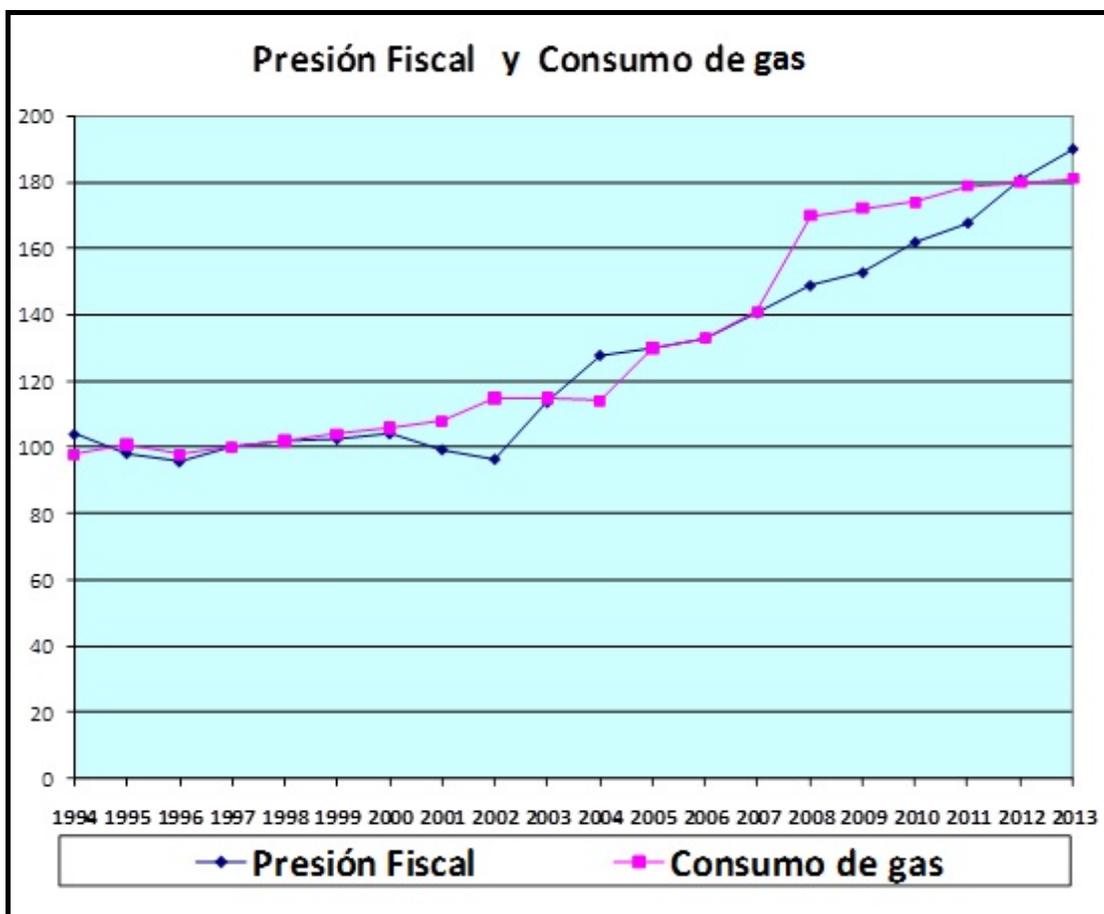


Gráfico 12. Relación entre presión fiscal y consumo de gas (Datos con base 100 para el año 1997).

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 24.

En el cuadro 24, la segunda columna refleja la presión fiscal en términos nominales; la tercera columna refleja la presión fiscal en términos porcentuales, base 100 para el año 1997; la cuarta columna, el consumo de gas en millones de metros cúbicos expresados en términos nominales; y en la quinta columna, el consumo de gas natural en millones de metros cúbicos expresados en términos porcentuales con base 100 en el año 1997.

En el año 1994, el consumo de gas registraba 98 puntos. Este valor se mantuvo constante entre 98 y 102 puntos hasta 1999, cuando comenzó a crecer nuevamente a un ritmo sostenible, y para el año 2002, ya registraba un nivel de 115

puntos. Para el año 2007, registró un valor de 141 puntos y, para el 2010, un valor de 174 puntos. Por último, para el 2013, registró un valor máximo de 181 puntos.

Se observa, así, una relación directa entre el crecimiento de la presión fiscal y el aumento del consumo de gas: mientras la presión fiscal creció un 82 % durante el periodo estudiado, el consumo de gas trepó un 84%, lo que evidencia una relación directa entre ambas variables (Ver cuadro 25).

Cuadro 25. *Relación entre el crecimiento de la presión fiscal y del consumo de gas (periodo 1994~2013)*

Incremento presión fiscal del año 1994 al 2013	Incremento del consumo de gas del año 1994 al 2013.
82 %	84 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del cuadro 24.

Pero, además, la tendencia de crecimiento —o el crecimiento anual— de esta variable fue mucho mayor en épocas de altas presiones fiscales que de menores presiones fiscales. El cuadro 26 ilustra esta relación:

Cuadro 26. *Relación entre las tasas de crecimiento anual de consumo de gas y de la presión fiscal*

	Período de 1994 a 2002 (expresado en puntos)	Período de 2003 a 2013 (expresado en puntos)
Tasa de crecimiento anual de consumo de gas	1.88	6
Tasa de crecimiento anual de la presión fiscal	(0.8)	6.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del cuadro 24.

Como se observa en el cuadro 26, el crecimiento de consumo de gas fue mayor en los periodos cuando la presión fiscal fue mayor. Durante el periodo 1994~2002, la tasa de crecimiento anual de la presión fiscal fue negativa en 0.8 puntos; es decir, disminuyó la presión fiscal y el consumo de gas creció a un ritmo anual de 1,88 puntos. Durante el periodo 2003~2013, la presión fiscal creció a un ritmo de 6,9 puntos anuales, y el consumo de gas creció a un ritmo de 6 puntos

anuales, lo que permite afirmar que los mayores crecimientos de consumo se observaron en periodos de alta presión fiscal.

Esta situación es comprensible para un mayor consumo de gas; además de la demanda de este servicio, es necesario un aumento de la oferta del suministro de gas y una mayor producción del bien. Además, es preciso mejorar la infraestructura para la distribución de este servicio, y para ello, se necesita que el Estado aporte ayores recursos. Esta afirmación no significa que se esté brindando el servicio con eficacia o eficiencia, ni que existan estándares de calidad internacional, sólo refleja que hubo un incremento de la prestación del mencionado servicio en las mismas condiciones en que se venía prestando. Si el Estado no hubiera contado con los recursos para atender la demanda agregada mediante la realización de las obras de infraestructura necesarias, entonces, dicha demanda no podría haber sido atendida y hubiera quedado insatisfecha ante la imposibilidad de incrementar la oferta del servicio.

IV.8 Comparativo entre las exportaciones industriales y la presión fiscal

El cuadro 27 y el gráfico 13 establecen la relación existente entre el incremento de la presión fiscal y la evolución de las exportaciones industriales. Desde el año 1994 hasta el año 1997, las exportaciones industriales crecieron; a partir de 1997 hasta el 2003, se mantuvieron constantes, y la presión fiscal se mantuvo en el orden de los 100 puntos. A partir del año 2003, la presión fiscal comenzó a crecer vigorosamente, hasta alcanzar 140 puntos en el año 2007 y 190 puntos hacia el 2013. Vale decir que, en un lapso de diez años, la presión fiscal casi se duplicó.

Sin embargo, las exportaciones industriales no se vieron perjudicadas por este hecho, sino por el contrario, las exportaciones crecieron en forma sostenida durante todo el periodo. El nivel de exportaciones se mantuvo constante hasta el año 2002, pero a partir de ese momento creció, y dicho crecimiento superó el trescientos por ciento hacia el año 2013. Este indicador es muy importante, pues las empresas industriales exportadoras son las más eficientes, y si ellas pudieron vender más al

exterior en un contexto de mayor presión impositiva, significa que dicha presión no afecto la competitividad de las industrias.

En el cuadro 27, se muestran los valores de los resultados obtenidos, que se expresan luego en el grafico 13.

Cuadro 27. *Relación entre presión fiscal vs exportaciones origen industrial (Datos con base 100 para el año 1997)*

Año	Presión fiscal (nominal)	Presión fiscal, (base 1997)	Exportaciones de origen industrial (en millones de USD)	Exportaciones de origen industrial, (base 1997)
1994	21,45	104	4.647	55
1995	20,26	98,25	6.504	78
1996	19,74	95,73	6.440	77
1997	20,62	100	8.335	100
1998	21,03	101,9	8.624	103
1999	21,16	102,6	6.966	83
2000	21,49	104	8.230	98
2001	20,49	99,36	8.306	99
2002	19,90	96,5	7.601	91
2003	23,43	113,6	8.047	96
2004	26,36	127,8	9.616	115
2005	26,86	130,2	11.985	143
2006	27,40	133,0	14.843	178
2007	29,01	140,6	17.333	207
2008	30,7	148,8	22.063	263
2009	31,5	152,7	18.734	223
2010	33,4	161,9	23.846	283
2011	34,6	167,7	28.915	343

2012	37,3	180,8	27.520	326
2013	39,2	190,1	28.510	337

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. (INDEC; 2015).

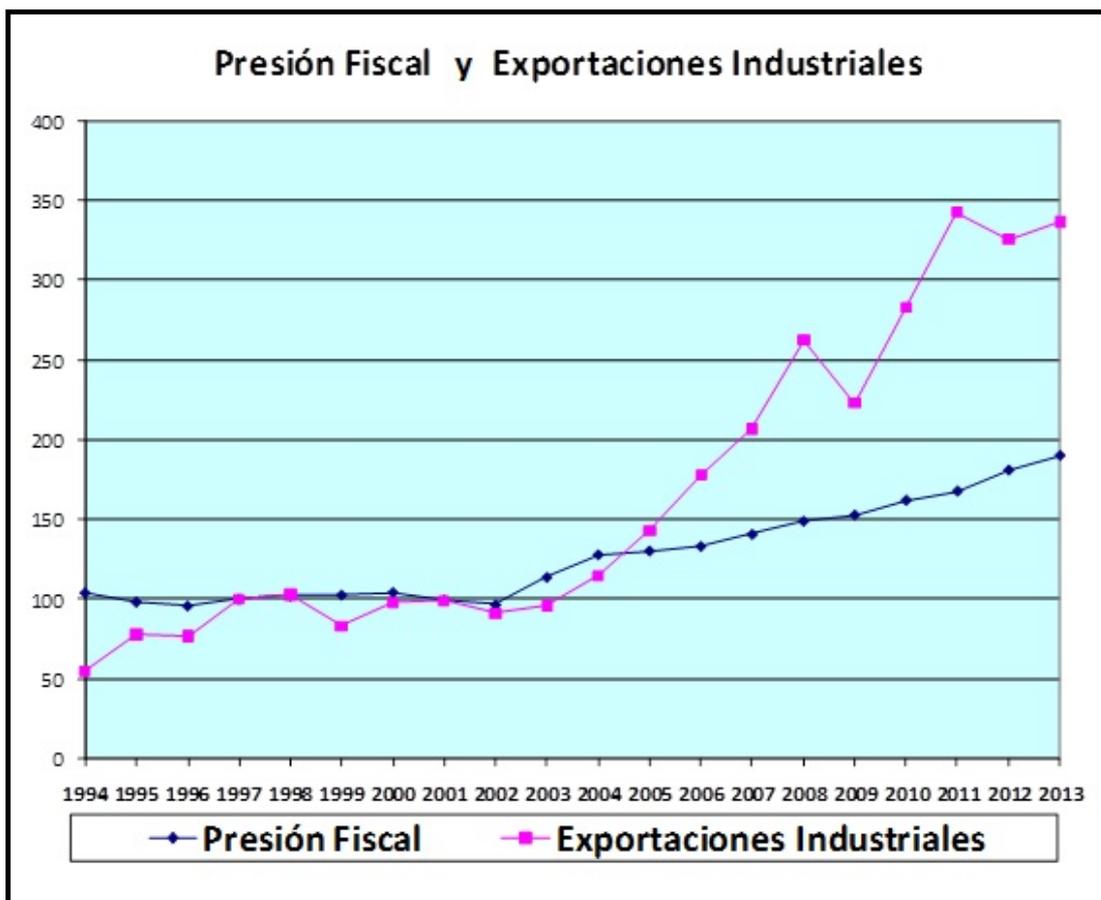


Gráfico 13. Relación entre presión fiscal vs exportaciones industriales (Datos con base 100 para el año 1997).

Fuente: Gráfico confeccionado sobre la base de datos del cuadro 27.

El crecimiento mencionado se dio en un período en el que la presión fiscal fue notablemente superior, e incluso, sobre este sector se aplicaron los derechos de exportación que gravan las exportaciones de origen industrial en un rango que va desde el 5 % al 10 % del valor de la exportación. Sin embargo, lejos de perjudicar el nivel de estas operaciones, lo benefició y durante este período se registró uno de los mayores crecimientos en las últimas décadas en nuestro país. Esta situación resulta

lógica, pues, con mayores recursos, fue posible realizar las obras de infraestructuras necesarias para poder incrementar las exportaciones en general y las exportaciones industriales en particular.

No obstante, tales obras de infraestructura y medidas de apoyo al sector requieren mayores recursos, y estos son aportados por mayores ingresos tributarios, que derivan de una mayor presión fiscal. Esta ecuación queda reflejada en los valores que se muestran en el cuadro 27. Para el año 2003, las exportaciones reflejaban un índice de 96 puntos; para el año el año 2005, ya registraban un índice de 143 puntos; para el año 2011, registraban el valor más elevado, con 343; finalmente, en 2013, se ubicaron en 337 puntos.

IV.9 Comparativo entre los anuncios de inversión y la presión fiscal

Un aspecto interesante que se analiza en este apartado son los anuncios de inversión realizados por empresas industriales, los cuales responden a las expectativas de los directores de las empresas y sus asesores con respecto a la evolución de la economía. En el cuadro 28, se relacionan los anuncios de inversión respecto a la evolución de la presión fiscal: la relación está planteada a partir del año 2003, en que se comienza a medir esta variable.

Se observa, entonces, que el incremento de la presión fiscal en nada perjudicó los anuncios de inversión realizados por los empresarios, sino más bien todo lo contrario, las inversiones fueron creciendo año tras año a pesar de que la cantidad de impuestos gravados era cada vez mayor. La presión fiscal no perturbó en absoluto el ánimo del empresariado a seguir invirtiendo, porque, junto con la mayor presión impositiva, también se puede ver un incremento en la infraestructura para poder producir. Además, se puede advertir que la mayoría de los impuestos incorporados recaían sobre los contribuyentes y, en menor grado, sobre el sector empresarial.

Cuadro 28. *Relación entre presión fiscal y anuncios de inversión*

Año	Presión fiscal (nominal)	Anuncios de inversión (en millones de USD)
2003	23,43	903
2004	26,36	1.940
2005	26,86	3.304
2006	27,40	3.557
2007	29,01	2.958
2008	30,7	3.471
2009	31,5	2.939
2010	33,4	4.426
2011	34,6	5.716
2012	37,3	7.606
2013	39,2	6.608

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del (MECON, 2015).

IV.10 Comportamiento y evolución de los sectores industriales en el período estudiado

Con las mejoras estructurales y los programas específicos, se impulsó, con éxito el desarrollo de la industria; sin embargo, el desenvolvimiento de los distintos sectores no fue homogéneo. Casi todos los productos elaborados por el sector industrial, detallados en el cuadro 29, respondieron satisfactoriamente a los estímulos que se implementaron mediante los programas descriptos en el capítulo III.

A continuación, el cuadro 29 procede a mostrar la evolución de los distintos productos en el período estudiado, desde el año 1994 hasta el año 2013. Dicho cuadro fue confeccionado sobre la base de la evolución de la producción física de cada uno de los sectores; se tuvieron en cuenta datos obtenidos del INDEC, listados comenzando por los rubros de mayor crecimiento y culminando con los rubros de

menor crecimiento. Como se mencionó al comienzo de este apartado, el comportamiento de los distintos rubros que componen la industria ha sido dispar: algunos tuvieron un crecimiento desmesurado; otros, un crecimiento destacable; algunos evidenciaron una mejora crecimiento normal y por último, otros experimentaron un progreso por debajo de lo esperado.

El primer puesto lo ocupan los acondicionadores de aire domésticos, con un crecimiento del 2.600 %, algo inusitado para el historial del sector. Probablemente, este sector ha respondido de manera tan rotunda por dos factores fundamentales: el primero, gracias a las líneas de créditos ofrecidas a los consumidores y, el segundo, por el subsidio de las tarifas eléctricas que permitieron la utilización de este tipo de bienes, que conlleva un alto consumo energético. Le siguen la venta de lavarropas, que pasó de 279.203 unidades en 1994 a 1.321.112 a fines del 2013, y ocupa el segundo lugar de los bienes que más crecieron, con una tasa del 373 %. En tercer lugar, se ubica la producción de nitrógeno, con un crecimiento del 372 % y, en cuarto lugar, los automóviles comerciales y utilitarios, con una suba del 369 %.

En el cuadro 29, se muestran las actividades y su crecimiento en el periodo estudiado. Permite ver que entre las que menos crecieron se encuentra la producción de petróleo crudo y las actividades ligadas a la producción de herramientas para el agro: ordeñadoras, tractores e implementos de labranza tuvieron crecimientos negativos durante el período estudiado. En general, todo lo relacionado con la producción de línea blanca, electrodomésticos y la industria automotriz, tuvo buenos desempeños. También la industria básica, como la producción de hierro, aluminio y zinc, se desempeñó satisfactoriamente, y los sectores relacionados con la industria de la construcción fueron beneficiados, como la producción de cemento portland.

Cuadro 29: *Crecimiento de productos industriales*

Producto	1994	2013	Crecimiento
Acondicionadores domésticos (unidades)	59.500	1.652.856	2.600 %
Lavarropas	279.203	1.321.112	373 %

Nitrógeno (miles de m ³)	49.470	233.591	372 %
Automóviles comerciales y utilitarios (unidades)	54.853	257.622	369 %
Oxígeno (miles de m ³)	57.830	191.187	230 %
Limpiadores (miles de m ³)	104.758	278.987	166 %
Lavarropas y secarropas (unidades)	701.925	1.862.106	165 %
Detergentes (toneladas)	134.551	349.435	159 %
Aluminio (toneladas)	173.371	440.176	153 %
Congeladores domésticos (unidades)	126.149	321.257	153 %
Policloruro de vinilo (toneladas de m ³)	91.040	205.966	126 %
TV Color (miles de unidades)	1.523	3.369	121 %
Cocinas a gas (unidades)	364.369	769.397	111 %
Papel y cartón (en toneladas)	827.459	1.597.331	93%
Cemento Portland (miles de toneladas)	6.306	11.891	88 %
Automóviles de carga y pasajeros (unidades)	15.569	26.846	72,4 %
Refrigerantes domésticos (unidades)	493.583	840.199	70,2 %
Pinturas para otros usos (toneladas)	50.388	80.804	60 %
Laminados planos en caliente (miles de toneladas)	1.627	2.611	60 %
Laminados en caliente no planos (miles de toneladas)	1.209	1.840	52 %
Secarropas (unidades)	355.872	540.994	52 %

Acero (miles de toneladas)	3.274	5.185	58 %
Hierro (miles de toneladas)	2.659	4.115	54 %
Automóviles	336.355	506.536	50 %
Pinturas para construcción (toneladas)	141.055	197.255	40 %
Sembradora (unidades)	3.600	5050	40 %
Laminados en frío (miles de toneladas)	1.092	1.511	38 %
Petróleo procesado (miles de m ³)	28.384	37.890	33 %
Desmalezadoras (unidades)	2.000	1.640	18 %
Pulverizadoras	1.600	1.880	17 %
Laminados en caliente, tubos sin costura (miles de toneladas)	606	692	14 %
Jabón de tocador (toneladas)	51.229	58.281	13 %
Enfardadoras	1.000	1.120	12 %
Fibras Sintéticas (toneladas)	15.830	17.656	11,5 %
Zinc (toneladas)	35.214	36.712	4,2 %
Hilados sintéticos	37.399	33.180	(11 %)
Petróleo crudo (en miles m ³)	38.732	31.333	(19 %)
Tractores (unidades)	4.642	2.281	(51 %)
Ordeñadoras (unidades)	1.200	560	(53 %)
Implementos de labranza (unidades)	6.700	2.500	(63 %)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del INDEC. Crecimiento de productos industriales, (INDEC, 2015).

La tasa promedio de crecimiento de la industria de todos los bienes que componen el sector industrial osciló en un 80 %. Por encima de la media, se

encuentran los rubros de acondicionadores, lavarropas, automóviles comerciales, oxígeno, limpiadores, detergentes, aluminio, congeladores domésticos, televisores, papel y cartón, y cemento portland. Por debajo del promedio, encontramos automóviles de carga, refrigerantes, pinturas, laminados calientes, secarropas, acero, hierro, automóviles, sembradoras, petróleo procesado, laminados en caliente, jabón de tocador, pulverizadoras, etcétera.

De todas maneras, cualquier actividad que haya experimentado un crecimiento superior al 40 % es destacable, pues un crecimiento sostenido del 2 % anual para un sector de la industria representa un crecimiento aceptable. Cabe señalar que, para poder crecer en los porcentuales indicados, es necesaria la existencia de infraestructura que lo permita, como la realización de obras de carácter hidroeléctrico y el tendido de líneas eléctricas la construcción de gasoductos y oleoductos, la ampliación de la red cloacal. Asimismo, es fundamental dotar a las industrias de un ámbito propicio para que se desarrollen, como, por ejemplo, nuevos parques industriales, que permitan la instalación de nuevas industrias en un espacio donde puedan proyectarse a futuro.

En otro orden, el incremento de las líneas de créditos oficiales y el incentivo a los bancos privados para que amplíen la oferta de créditos para las industrias; las obras para mejorar el estado de las rutas existentes —incluyendo obras de pavimentación— y la operatividad de los puertos; y la generación de programas para mejorar el rendimiento de la industria han permitido aumentar la producción del sector. Estas obras de infraestructura fueron financiadas con recursos impositivos, aportados en mayor grado por la población, en general, y en menor grado por las empresas en particular. Lo expuesto significa que el sector industrial se vio beneficiado por una mejora de su infraestructura operativa, y los recursos para la realización de tales obras fueron aportados, en su mayor medida, por la población y los contribuyentes del tipo «personas físicas» y, en menor medida, por el sector empresarial. Este concepto se desarrollará en el próximo capítulo.

CAPÍTULO V

ESTUDIO SOBRE LOS SUJETOS PASIVOS ALCANZADOS POR EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

En este capítulo, se estudiará el sistema tributario argentino y cada uno de sus tributos, y se procurará determinar sobre quiénes recae cada uno de ellos, es decir, quiénes pagan los impuestos. Para ello, se deberá establecer los tributos que son trasladables y los que no lo son, lo que permitirá conocer el verdadero sujeto pasivo del impuesto.

V.1 Tributos directos e indirectos

La mayoría de los impuestos son pagados por las empresas, pero, en muchos casos, las empresas actúan como agentes de retención: pagan los importes, pero luego se los cobran a los verdaderos destinatarios del impuesto, que, en general son los consumidores finales.

Los impuestos pueden clasificarse en impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos son aquellos que el Estado cobra inmediatamente a quienes desea gravar; por lo tanto, no son impuestos trasladables y están constituidos por los que gravan las cosas y las ganancias de las personas. Por ejemplo, el impuesto a las ganancias se aplica a la ganancia de una persona física o jurídica durante el año fiscal. En cambio, el impuesto a los bienes personales grava el valor de las propiedades que posee una persona física (Guzamán Monterrosa, 2013).

Los impuestos indirectos son aquellos que el Estado cobra a quienes, por su situación en el circuito económico, están en condiciones de trasladarlos a terceros, que son, en definitiva, los que soportan el impuesto. En estos impuestos, hay un contribuyente denominado *contribuyente de derecho* y otro, *contribuyente de jure*, que es aquel que paga el tributo pero que lo traslada mediante el incremento en los precios de los bienes. Los impuestos indirectos gravan las transacciones económicas, por ejemplo, el IVA, que se aplica a las transacciones comerciales con una alícuota del 21 %. El impuesto Débito y Crédito, también llamado *impuesto al cheque*, es un impuesto indirecto que se impone a las transacciones financieras (Guzaman Monterrosa, 2013).

Del total de carga tributaria, entonces, una porción es pagada por las empresas y otra parte es pagada por los consumidores. En este contexto, los denominados *impuestos directos* son los más equitativos y recaen sobre los últimos destinatarios del impuesto: cada contribuyente paga lo que le corresponde. En esta lista de impuestos, encontramos el impuesto a las ganancias, la Ganancia mínima presunta y Bienes Personales. En cambio, en los impuestos indirectos, el empresario actúa como una especie de agente de retención del sujeto pasivo: el empresario paga el impuesto, pero posteriormente se lo cobra a los últimos destinatarios (Guzaman Monterrosa, 2013).

V.2 Sobre quiénes recae el pago del impuesto

En el cuadro 30, se trata de discriminar sobre quién recae cada uno de los impuestos y cuál es la carga tributaria que le corresponde a cada uno. Se observan cuatro columnas: en la primera, se indica el nombre del impuesto; en la segunda, el porcentaje que representa su recaudación sobre el total del Producto Bruto Interno (PBI); en la tercera, se asignan los impuestos que deben ser pagados por los empresarios, y en la cuarta, se muestran los impuestos que deben ser pagados por los consumidores.

Cuadro 30. *Sobre quién recaen los tributos*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
IVA	9,43		9,43
Contribuciones a la Seguridad Social	8,84	5,083	3,757
Ganancias	7,02	4,71	2,31
Comercio Exterior	3,71	2,85	0,85
Créditos y Débitos	2,16		2,16
Combustibles Líquidos y Gas Natural	1,20		1,20
Impuestos Internos	0,61		0,61
Bienes Personales	0,38		0,38
Monotributo Impositivo	0,18		0,18
Ganancia Mínima Presunta	0,06	0,06	
Otros Impuestos	0,24	0,12	0,12
Impuestos Provinciales y Municipales	6	1,5	4,5
Presión Fiscal Total	39,83	14,33	25,50

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos del Presupuesto nacional 2014.

A continuación, se analizará cada impuesto en particular para determinar cuáles recaen sobre las empresas y cuáles sobre los consumidores, y en qué proporción deben afrontarlos cada uno de los actores.

V.2.1 Impuesto al valor agregado

El IVA se rige por la Ley N.º 20631 (Texto ordenado 1997) y se aplica sobre las ventas de cosas muebles, las prestaciones de servicios, la importación de bienes muebles; posee una alícuota general del 21 %. Este es un impuesto indirecto, pagado por los empresarios que, posteriormente, trasladan la alícuota al precio del producto final, por lo tanto, transportan el impuesto al consumidor final. El impuesto es soportado y abonado en su totalidad por los consumidores. Esto significa que toda la presión fiscal de este impuesto recae sobre el consumidor final.

El IVA es un impuesto regresivo, porque recae sobre los consumidores en general; pero, particularmente impacta sobre las clases menos pudientes y de menores ingresos. El impuesto grava el consumo y no el ahorro; por este motivo, las personas de menores ingresos tributan una mayor proporción de sus ingresos que las personas de mayores ingresos.

Para explicar con claridad el concepto vertido en el párrafo precedente, es oportuno brindar un ejemplo. Se exponen dos contribuyentes: el primero, cuyo ingreso es de 1.000 pesos, y el segundo, de 10.000 pesos. El primer contribuyente seguramente no tendrá capacidad de ahorro; en consecuencia, gastará todos sus ingresos y pagará, en concepto de impuestos, el 21 % de su salario, pues al consumirlo en su totalidad, el impuesto recaerá sobre todo su ingreso. Sin embargo, el segundo contribuyente, que gana 10.000 pesos, sí posee una gran capacidad de ahorro (estimado en un 50 %); por lo tanto, este contribuyente sólo gastará en consumo la mitad de su salario y ahorrará el restante 50 %. En consecuencia, el impacto del impuesto sobre este contribuyente será solo del 10,5 %, debido a que sólo destina al consumo la mitad de su salario, que es alcanzado por el impuesto, y la restante porción que ahorra no lo estará.

Por esta razón, este impuesto afecta en mayor medida a los asalariados de menores ingresos y, en menor grado, a los asalariados de mayores ingresos; es un impuesto excesivamente regresivo que, sin embargo, se ha consolidado como el principal impuesto recaudador del país.

En otro orden de cosas, en el IVA pueden darse dos situaciones: las empresas que sólo interactúan con el mercado interno y las empresas que comercializan en el exterior. Las empresas que comercializan en el mercado interno trasladan la totalidad del impuesto al consumidor, de manera que el empresario paga el impuesto, pero se lo cobra al consumidor final. En el caso de las empresas que exportan, deben pagar el impuesto y, al exportar la producción, no pueden trasladarlo, lo cual genera un saldo a favor del empresario; a este saldo se le denomina *saldo de libre disponibilidad*. Aquí, el empresario puede optar por solicitar el reintegro del saldo de libre disponibilidad al órgano recaudador; esta opción es poco utilizada por el empresariado, pues necesita estar al día con todas las obligaciones tributarias para que la AFIP reintegre el saldo. La otra opción que se le presenta al empresario es compensar el saldo de libre disponibilidad contra otros impuestos, excepto contribuciones patronales. No obstante, esta opción también requiere estar al día con las obligaciones tributarias.

Muchas veces, el órgano recaudador demora en reintegrar el impuesto y provoca problemas financieros a los empresarios. Sin embargo, el impuesto es recuperado por el empresario, por lo tanto, no lo tributa. En consecuencia, este impuesto es soportado por el consumidor cuando las empresas comercializan en el mercado interno y, en caso de que se trate de una empresa que exporte, ésta termina recuperando su crédito fiscal.

El IVA representa el 9,43 % del PBI, y este impacto es soportado en su totalidad por el consumidor. Por esta razón, en el cuadro 31, aparece en la última columna como impuesto cuyo porcentaje del PBI es pagado en su totalidad por el consumidor.

Cuadro 31: *Sobre quién recae el IVA*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
IVA	9,43		9,43

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP y del Presupuesto 2014

V.2.2 Contribuciones a la Seguridad Social

La alícuota total de contribuciones a la Seguridad Social es elevada y está constituida por aportes y contribuciones. Los aportes personales son retenciones obligatorias que debe efectuar el empleador, quien actúa como agente de retención. Estas deducciones se descuentan de los haberes del trabajador y son destinadas a la Seguridad Social (aportes previsionales), a la obra social y al sindicato, entre otros. Los aportes personales, por ende, son tributados por los trabajadores; no son recursos pagados por las empresas, sino por el contrario, representan una retención del sueldo de los trabajadores girada al organismo recaudador por la patronal.

Las contribuciones, en cambio, están a cargo del empleador; significa que son una carga para las empresas, que deben realizar a los organismos recaudadores en virtud de tener a su cargo personal en relación de dependencia. En términos generales, el cuadro 32 indica los porcentajes que a cada uno le corresponde pagar; por un lado, los aportes corresponden a los trabajadores y, por otro, las contribuciones les corresponden a los empresarios.

Cuadro 32. *Porcentajes de Aportes y Contribuciones*

Conceptos	Aportes Personales	Contribuciones Patronales
Jubilación	11 %	10,17 %
PAMI ⁴⁶ Ley 19032	3 %	1,5 %
RNSS Régimen Nacional de Seguridad Social		
Asignaciones Familiares	-	4,44 %
Fondo Nacional de Empleo	-	0,89 %
SUB TOTAL RNSS	14 %	17 %

⁴⁶ Programa de Asistencia Médica Integral.

RNOS	Obra Social	3 %	6 %
Régimen Nacional de Obra Social	SUB TOTAL RNOS	3 %	6 %
	TOTAL	17 %	23 %

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP y del presupuesto 2014

En el cuadro 32, se observa que los aportes personales y las contribuciones patronales en total suman el 40 % del salario, y de ese total, el 17 % corresponde aportarlo a los trabajadores y el 23 %, a las empresas. En consecuencia, el 17 % correspondiente a los aportes realizados por los empleados representa el 42,5 % del total del impuesto, y el 23 % correspondiente a las contribuciones significa el 57,5 % del total del impuesto.

La presión tributaria total de aportes y contribuciones es de 8,84 puntos del PBI; de ese total, el 42,5% está constituido por los aportes personales y representa 3,73 puntos del total del PBI; las contribuciones patronales, el 57,5 %, lo que representa 5,083 puntos del total del PBI. El mismo cuadro, expresado en términos de presiones del PBI, quedaría del siguiente modo.

Cuadro 33: Sobre quién recae Seguridad Social

Concepto	Aportes Personales	Contribuciones Patronales	Total
Presión Fiscal	3,757	5,083	8,84

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de la AFIP y del presupuesto 2014.

El cuadro 33 también evidencia que, de los 8,84 puntos totales de la presión fiscal, representados por los aportes y contribuciones, 3,757 puntos corresponden a aportes personales, y a contribuciones patronales, 5,083 puntos.

V.2.3 Ganancias

El impuesto a las ganancias grava las rentas de las personas físicas y de las personas jurídicas; posee una alícuota general del 35 % para las personas jurídicas y una alícuota progresiva que va del 9 % al 35 % para las personas físicas. Este es un impuesto directo, pues recae sobre el contribuyente al cual se quiere gravar; no se traslada, pues lo paga el sujeto pasivo, quien es efectivamente alcanzado por el tributo.

Por lo tanto, este tributo es el más progresivo de todos, ya que lo pagan tanto los empresarios como las personas físicas. Exhibe una presión fiscal total del 7,02 % del PBI, del cual los empresarios aportan el 4,71 % del PBI y los consumidores aportan el 2,31 % del PBI⁴⁷. El impuesto a las ganancias representa 7,02 puntos del PBI total del país; valor que incluye el impuesto a las ganancias tributado por las personas jurídicas (empresas) y por las personas físicas, en general de cuarta categoría (AFIP, 2014).

El impuesto está integrado por contribuyentes que, por un lado, son empresas, y, por el otro, personas físicas. Las personas jurídicas aportan el 67 % del total de lo recaudado por el impuesto, mientras que las personas físicas representan el 33 % del total del impuesto. Expresado en términos de presión fiscal, las empresas representan 4,71 puntos y las personas físicas, un 2,31.

En el cuadro 34, se distribuye la presión fiscal en función del aporte que cada contribuyente realiza a las arcas fiscales nacionales.

Cuadro 34: *Sobre quién recae Ganancias*

	Porcentaje	Presión Fiscal
Empresas	67 %	4,71
Personas Físicas	33 %	2,31
Total	100 %	7,02

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP y del presupuesto 2014.

⁴⁷ Presupuesto Nacional año 2014.

El cuadro 34 se debe leer de la siguiente manera: el impuesto a las ganancias logra recaudar un total de 7,02 puntos del PBI, de los cuales, 2,31 puntos son tributados por personas físicas y los restantes 4,71 puntos, por las empresas.

V.2.4 Comercio Exterior

Los tributos aduaneros gravan la importación definitiva de bienes y servicios, y la exportación definitiva de bienes y servicios. Podemos distinguir dos clases de operaciones en este impuesto: las importaciones y las exportaciones.

En el caso de los derechos de importación, el hecho imponible recae sobre la importación definitiva para consumo de bienes y servicios, y la alícuota por aplicar es regulada por el Ministerio de Economía y por la Dirección General de Aduanas. Dentro de esta categoría, existen dos tipos de derechos: los derechos *ad valorem*, que se obtienen por la aplicación de un porcentual sobre el valor de la mercadería; y los derechos de importación específicos, que representan la aplicación de una suma de dinero específica por cada unidad de medida. Este impuesto es trasladable, pues la alícuota o el importe fijo que actúan como tal será trasladable al precio final del producto, y al finalizar la cadena de comercialización, el impuesto será abonado por el consumidor.

En lo que respecta los derechos de exportación, este gravamen es aplicable a todos los bienes y servicios que se exportan. El momento de su aplicación está establecido por la norma vigente a la fecha de registro de la correspondiente solicitud de destinación de la exportación. Las alícuotas son establecidas por el Ministerio de Economía y por la Dirección General de Aduana, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP, 2013). Este impuesto es pagado y soportado por las empresas exportadoras y no se puede trasladar al consumidor final pues el producto sale del país.

Cabe destacar que cada uno de estos derechos posee un comportamiento diferente. Esto significa que los derechos de exportación no son trasladables a los

precios, mientras que los derechos de importación sí lo son. Por lo tanto, se tendrá que establecer el peso específico sobre el total de presión fiscal que cada uno posee.

En un informe de recaudación correspondiente al segundo trimestre del año 2013, la AFIP (2013) estableció los montos nominales y porcentuales de los derechos de importación y derechos de exportación. En él, se determina que, del total de lo recaudado en concepto de impuestos aduaneros, el 77 % corresponde a derechos de exportación y solo el 23 % corresponde a derechos de importación (AFIP, 2013). Por lo tanto, si la presión fiscal del total de los impuestos aduaneros es de 3,71 puntos del PBI, de ese total, 2,85 puntos son atribuibles a los derechos de exportación (los cuales no son trasladables) y solo 0,85 puntos corresponden a derechos de importación (los cuales sí son trasladables a precios).

Cuadro 35: *Sobre quién recae Impuestos Aduaneros*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Impuestos Aduaneros	3,71	2,85	0,85

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de AFIP.

El cuadro 35 resultante se debe leer de la siguiente manera: del total de la presión fiscal que imprime el tributo, el 0,85 % es pagado o aportado por los consumidores, mientras que el restante 2,86 % es aportado por las empresas.

V.2.5 Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias

En esta categoría, se establece un impuesto cuya alícuota será fijada por el Poder Ejecutivo Nacional hasta un máximo del seis por mil, que se aplicará sobre los créditos y débitos bancarios efectuados en cuentas abiertas, en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras. El total de la alícuota que recae sobre el contribuyente es del 1,2 %, pues el impuesto se aplica tanto a la operatoria de

depósito como a la de extracción, lo cual implica que el contribuyente terminará pagando un 1,2 % de todas las operaciones que realice.

Este impuesto, en definitiva, se termina trasladando al precio del producto. Ello significa que lo paga el empresario en una primera instancia, pero en la totalidad de los casos, luego es trasladado a los precios y, al final de la cadena, es pagado por el consumidor. Por tal motivo, en el cuadro se observa que la presión fiscal recae en los consumidores.

Cuadro 36. *Sobre quién recae Débito y Créditos*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Créditos y Débitos	2,16		2,16

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP.

V.2.6 Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural

Este impuesto está regulado por el Decreto 518/98⁴⁸, y se lo ha establecido para todo el territorio de la Nación, de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación. Consiste en un tributo sobre la transferencia, a título oneroso o gratuito, de los productos listados en el cuadro 37, sean de origen nacional o importado. Las alícuotas que se han de aplicar varían según el concepto gravado y van del 19 % al 70 %.

Cuadro 37. *Alícuotas que se han de aplicar sobre el impuesto*

Concepto	Alícuota
Nafta sin plomo hasta 92 RON	70 %
Nafta sin Plomo de más de 92 RON	62 %
Nafta con plomo hasta 92 RON	70 %

⁴⁸ Boletín Oficial del 18/05/98.

Nafta con plomo	62 %
Nafta virgen	62 %
Solvente	62 %
Aguarrás	62 %
Gas oil	19 %
Diésel oil	19 %
Querosén	19 %

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP.

Cabe señalar que los sujetos pasivos del impuesto son los importadores cuando el producto se importe; en cambio, cuando el producto sea nacional, los sujetos pasivos serán las empresas que refinan o comercializan el bien afectado. Este impuesto es totalmente trasladable al consumidor, es decir, la alícuota se traslada totalmente al precio del producto, que es pagado por las empresas y, posteriormente, cobrado al consumidor final.

Cuadro 38. *Sobre quién recae Combustibles líquidos y gas natural*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Combustibles líquidos y gas natural	1,20		1,20

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP.

V.2.7 Impuestos Internos

Los impuestos internos son aquellos que se aplican a determinados bienes en particular con alícuotas nominales, que terminan siendo sustancialmente superiores cuando se transforman en alícuotas efectivas mediante una fórmula. Los bienes sobre los cuales recaen los impuestos internos se encuentran enumerados en la ley de impuestos internos (texto ordenado en 1979) N.º 24.674 y sus modificaciones, a saber: tabaco, alcoholes, cubiertas para neumáticos, combustibles, aceites

lubricantes, cervezas, vinos, champañas y demás bebidas alcohólicas, artículos de tocador, objetos suntuarios, servicios de telefonía celular y satelital, vehículos automotores y motores, embarcaciones de recreo y deportivas, y aeronaves, entre otros (AFIP, 2014).

La totalidad de las alícuotas de los impuestos internos está constituida por porcentuales que, finalmente, son trasladables al precio de los productos a los cuales alcanza. De esta manera, estos impuestos son pagados por el consumidor final.

Cuadro 39. *Sobre quién recaen los Impuestos internos*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Impuestos internos	0,61		0,61

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de AFIP

V.2.8 Bienes Personales

El impuesto a los bienes personales está legislado por la ley 23966 y grava todos los bienes personales situados en el país o en el exterior existentes al 31 de diciembre de cada año. Este tributo recae sobre personas físicas o sucesiones indivisas domiciliadas en el país. Presenta una alícuota progresiva que va desde el 0,5 % hasta el 1,25 %, según sea el valor imponible por tributar, y la escala aplicable es la que se exhibe en el cuadro 40.

Cuadro 40. *Valor imponible y alícuota aplicable sobre los bienes personales según las distintas escalas*

Valor total de bienes gravados (\$)	Alícuota aplicable
De 350.000 a 750.000	0,5 %
Entre 750.000 y 2.000.000	0,75%
Entre 2.000.000 y 5.000.000	1,00%
Más de 5.000.000	1,25%

Fuente: Elaborado sobre la base de los datos del Ministerio de Economía. Ley 23966.

Este impuesto alcanza a las personas físicas y es pagado por el contribuyente final en función de sus bienes, que integran la base imponible. A diferencia de los impuestos mencionados anteriormente, no es trasladable.

Cuadro 41. Sobre quién recae Bienes Personales

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Bienes Personales	0,38		0,38

Fuente: Elaborado sobre la base de los datos del Ministerio de Economía. Ley 23966.

V.2.9 Monotributo impositivo

El Monotributo o régimen simplificado para pequeños contribuyentes está integrado por los siguientes impuestos: impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado y sistema previsional. Se caracteriza por tributarse, en una cuota, la totalidad de los impuestos antes mencionados, y se encuadra según parámetros que emite la autoridad de aplicación. Además, es un impuesto no trasladable ni de mucha importancia en cuanto al monto.

Cuadro 42. Sobre quién recae Monotributo

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Monotributo impositivo	0,18		0,18

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de la AFIP

V.2.10 Ganancia Mínima Presunta

El impuesto a la Ganancia Mínima Presunta está legislado por la ley 25063, título V, artículo 6.º, con las modificaciones introducidas por las leyes N.º 25123,

25239 y 25360. Se aplica en todo el territorio de la Nación, determinado sobre la base imponible del impuesto patrimonial y grava los activos de las sociedades domiciliadas en el país, asociaciones civiles o fundaciones, empresas unipersonales, etcétera.

Este impuesto recae, en general, sobre las empresas en función del activo que poseen y puede aplicarse como pago a cuenta sobre ganancias. Por tal motivo, es un impuesto no trasladable.

Cuadro 43. *Sobre quién recae Ganancia Mínima Presunta*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Ganancia Mínima Presunta	0.06	0.06	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la AFIP.

V.2.11 Otros impuestos

Existen otros impuestos que integran el sistema impositivo, los que, por su importancia menor en el total de la recaudación, se incluyen en el ítem de Otros impuestos, a saber: Transferencia de inmuebles, Pasajes aéreos y fluviales, Videogramas, Entradas de cines, Radiodifusión, Juegos de azar, Cooperativas, Energía eléctrica, Adicional cigarrillos, Tasa de infraestructura hídrica, Gasoil y GPL para uso automotor, Recargo consumo final electricidad, Recargo gas natural y GLP, Cargos específicos electricidad y gas.

Todos estos impuestos se caracterizan por su escaso peso específico en cuanto a su recaudación, ya que solo gravan bienes; por lo tanto, en general son trasladables a los precios. En su conjunto, son poco representativos, y su ponderación, cualquiera que esta fuera, no altera el resultado final. Por este motivo, se han ponderado en partes iguales sobre consumidores y empresariado.

Cuadro 44. *Sobre quié'n recae Otros impuestos*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Otros impuestos	0,24	0,12	0,12

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de los datos de la AFIP

V.2.12 Impuestos Provinciales y Municipales

Estos tributos ya han sido descriptos en el capítulo II, apartado 4.1, y en su conjunto representan el 6 % del PBI. Teniendo en cuenta la importancia del impuesto a los ingresos brutos sobre el ponderado provincia-municipio, y que este impuesto es tributado por los consumidores, se infiere que un 75 % del total consolidado provincia-municipio es soportado por los consumidores y el 25 %, por los empresarios. En consecuencia, las proporciones se repartirán de la siguiente manera:

Cuadro 45. *Sobre quié'n recae Impuestos Provinciales y Municipales*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
Impuestos provinciales y municipales	6	1,5	4,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuadros anteriores.

Según se ilustra en el cuadro 45, los empresarios aportan el 1,5 % del total del PBI, y los consumidores aportan el 4,5 % del total del PBI. En cuanto a la presión tributaria total aplicada, el cuadro final se lee del siguiente modo: la presión fiscal es de 36,83 % del PBI, el empresario aporta un 14,33 % del PBI, y los consumidores aportan un 25,50 % del PBI.

En el cuadro 46, además, se indica sobre quié'n recae cada impuesto en particular. La sumatoria de todos los ítems nos brinda la información sobre las

porciones de la recaudación total expresada en puntos del PBI, pagadas por los ciudadanos y por los empresarios.

Cuadro final 46. *Sobre quiénes recaen los impuestos*

Impuesto	Porcentaje sobre el PBI	Porcentaje del PBI pagado por el empresario	Porcentaje del PBI pagado por el consumidor
IVA	9,43		9,43
Contribuciones a la Seguridad Social	8,84	5,083	3,757
Ganancias	7,02	4,71	2,31
Comercio exterior	3,71	2,85	0,85
Créditos y débitos	2,16		2,16
Combustibles líquidos y gas natural	1,20		1,20
Impuestos internos	0,61		0,61
Bienes personales	0,38		0,38
Monotributo impositivo	0,18		0,18
Ganancia mínima presunta	0,06	0,06	
Otros impuestos	0,24	0,12	0,12
Impuestos provinciales y municipales	6	1,5	4,5
Presión Fiscal Total	39,83	14,33	25,50

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de los cuadros 31, 33 a 36, 38, 39, 41 a 45 precedentes.

Como se observa en el cuadro 46, la mayor parte de los impuestos son pagados por los consumidores, y una porción pequeña es abonada por los empresarios. Por ende, en la mayoría de los impuestos, el empresario actúa como agente de retención, pero el verdadero contribuyente es el consumidor.

Si expresamos el concepto vertido en porcentajes, obtenemos el siguiente cuadro 47, en el cuál queda reflejado sobre quiénes recaen los impuestos en la Argentina: quiénes son los verdaderos aportantes que mantienen al Estado.

Cuadro 47. *Sobre quiénes recaen los impuestos, expresado en porcentaje*

	Puntos	Porcentaje
Presión Fiscal Total	39,83	100 %
Aportado por empresas	14,32	36 %
Aportado por el consumidor	25,51	64 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los cuadros 31, 33 a 36, 38, 39, 41 a 45 precedentes

Del total de ingresos tributarios que ingresan al Estado, el 36 % es aportado por las empresas y el otro 64 %, por los consumidores. De estos guarismos se infiere que la fuerte presión fiscal ejercida por el Estado es soportada en mayor parte por los consumidores y, en menor medida, por las empresas.

Lo cierto es que, para que las empresas industriales puedan desarrollarse, deben lograr mejorar su competitividad, y esto se logra con estructuras para producir. Por un lado, es necesario que cuenten con energía en cantidades necesarias y a precios competitivos; por otro lado, requieren también carreteras modernas para poder transportar la mercadería desde los puestos de producción a los grandes centros de consumo, y líneas de ferrocarriles para poder abaratar costos de logística. Para producir, además, las industrias necesitan gas en cantidades acordes a sus niveles de producción, y parques industriales que brinden un lugar propicio para poder generar producción con las comodidades necesarias. No hay que olvidar que la infraestructura portuaria es extremadamente importante, pues permite exportar los productos que se producen en el país a precios competitivos.

También, se necesitan líneas de créditos adecuadas en varios ámbitos. Las industrias los precisan para poder modernizar los bienes de uso utilizados en los procesos de producción; los empresarios, para poder exportar, ya que, normalmente,

no solo deben esperar a que la mercadería exportada llegue a destino para poder cobrarla, sino que deben soportar los trámites burocráticos de los bancos, que demoran más tiempo que una operación de venta en el mercado interno. Por esta razón, los empresarios necesitan, una vez confirmada la exportación, que el Estado les redescuente la factura de venta para poder hacerse de los fondos con antelación, (o *financiar la exportación*). En otros casos, la situación es más compleja pues, ante una eventual exportación, el empresario pide fondos al Gobierno para prefinanciar la exportación; en este caso, el Estado le presta fondos al empresario para que produzca bienes y servicios, y una vez que estos han sido vendidos y cobrados, obtiene el reembolso del préstamo (*prefinanciación de exportaciones*).

En todos los casos, el empresario requiere tasas preferenciales, tasas de interés que no sean usurarias y que le permitan progresar. Con el préstamo obtenido, debe poder realizar todo su proceso productivo y de comercialización y, al finalizar el proceso y haber cancelado el préstamo con su respectiva tasa de interés, le debe quedar un remanente, que será el beneficio del empresario.

Finalmente, es preciso contar con líneas adecuadas de comunicación telefónica y de conexión a la internet; un sistema judicial eficiente, ágil y económico, que brinde seguridad jurídica. También son esenciales sistemas educativos adecuados que permitan una buena preparación de la población para afrontar los desafíos con una capacitación laboral calificada, y un sistema policial eficiente que brinde seguridad a las empresas y a los ciudadanos.

Ahora bien, para realizar todas las obras enunciadas en los párrafos precedentes, que brindan estructura para poder desarrollar la industria en un país, se necesitan recursos. Y el Estado los obtiene mediante los impuestos, que, en su conjunto, configuran el sistema tributario de un país. La puesta en marcha del sistema tributario de una nación determina la presión fiscal existente. En la Argentina, concretamente, los fondos de esa presión fiscal (que brindan los recursos necesarios para construir la estructura que las industrias necesitan para funcionar), son aportados en un **64 %** por los habitantes del país y solo en un **36 %** por los empresarios.

CAPITULO VI

UNA MIRADA AL RESTO DEL MUNDO

VI.1 Situación de la industria en países con alta presión fiscal

Más allá de que cada país posee su propio sistema fiscal con las particularidades que lo caracterizan, en este capítulo se pretende visualizar el estado de la industria en aquellos países que muestran altas cargas tributarias. En el cuadro 38, se muestra la situación de los países con alta tributación: en la cuarta columna, se menciona el PBI; en la quinta columna, se menciona el porcentaje de industria de su economía; y en la sexta columna, el PBI per cápita industrial.

En el cuadro 48, se observa, asimismo, que los países con mayor carga fiscal poseen un elevado PBI industrial per cápita, incluso, superan ampliamente a la media mundial, que equivale a 4 890 dólares estadounidenses por habitantes. Las naciones cuya tributación es elevada no vieron relegadas sus industrias; por el contrario, registran valores que, en promedio, duplican la media mundial. Es el caso de Dinamarca, cuyo PBI mundial es del 50,9 %, presenta un PBI industrial de 10.076 dólares anuales, y lo mismo ocurre Francia y Bélgica. Finlandia, cuya presión fiscal es del 43,9 % de su PBI, posee un PBI per cápita industrial de 11.124 dólares al año.

Como se observa, parecería que altas cargas tributarias no han sido un obstáculo para que estos países pudieran desarrollar adecuadamente sus industrias y dotarlas de competitividad en el contexto global. Ellos han podido construir la infraestructura apropiada para que las industrias pudieran crecer y lograr competitividad en sus actividades. Los países cuyas presiones fiscales son superiores al 40 % de su PBI han logrado producciones industriales por habitante que duplicaron la media internacional.

Por lo tanto, no se encuentra sustento alguno que permita aseverar que altas cargas fiscales perjudican el desarrollo industrial de un país, sino por el contrario, parece confirmarse la situación opuesta.

Cabe señalar, de todos modos, que la Argentina posee un nivel de producción industrial por habitante aceptable, de 6.496 dólares estadounidenses por año, el cual es superior a la media internacional pero muy lejos todavía del que exhiben los países desarrollados.

Cuadro 48. *Situación de la industria en países con alta presión fiscal*

Posición	País	Presión fiscal (%) ⁴⁹	PBI per cápita ⁵⁰ (USD por año)	Composición industrial de la economía ⁵¹ (%)	PBI industrial per cápita (USD anuales)
1.º	Dinamarca	50,9	45.800	22	10.076
2.º	Francia	45,2	41.400	19	7.866
3.º	Bélgica	44,7	44.100	22	9.702
4.º	Finlandia	43,9	41.200	27	11.124
5.º	Italia	43,6	35.800	23	8.234
6.º	Austria	43	47.500	27	12.800
	Argentina		22.400	29	6.496
	Resto del mundo		15.800	31	4.890

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de las referencias electrónicas del cuadro, mencionadas a pie de página.

⁴⁹ Presión fiscal de países. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/corporatetaxrevenuesfallingputtinghigherburdensonindividuals.htm> [Consulta: enero de 2015].

⁵⁰ PBI per cápita. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2004.html#xx> [Consulta: febrero de 2015].

⁵¹ Composición por sector de la economía de países. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html#xx>. [Consulta: abril de 2015].

VI.2 Situación de países con alta presión fiscal y su índice de desarrollo humano

El cuadro 49 refleja el índice de desarrollo humano de los países con altas cargas tributarias. En la tercera columna, se indica el nivel de presión tributaria, expresada como porcentaje del PBI; en la cuarta columna, se enuncia el índice de desarrollo humano alcanzado; y en la quinta columna, se indica la posición que ocupa dicha nación en el mundo, con referencia al índice de desarrollo humano. Asimismo, se expresan los valores de desarrollo humano de los seis países con mayor presión fiscal.

Cuadro 49. Países con mayor carga tributaria y su índice de desarrollo humano

Posición	País	Presión fiscal (%) ⁵²	Índice de desarrollo humano ⁵³	Posición
1.º	Dinamarca	50,9	0,92	4
2.º	Francia	45,2	0,88	22
3.º	Bélgica	44,7	0,89	21
4.º	Finlandia	43,9	0,88	24
5.º	Italia	43,6	0,87	27
6.º	Austria	43	0,885	23

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de las referencias electrónicas del cuadro, mencionadas a pie de página.

Como puede verse en el cuadro 49, Dinamarca es el país con mayor carga tributaria (el 50,9 % del PBI) y, por presentar uno de los índices de desarrollo

⁵² Presión fiscal de países. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/corporatetaxrevenuesfallingputtinghigherburdensonindividuals.htm>. [Consulta: junio de 2015].

⁵³ Índice de desarrollo humano. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf> [Consulta: mayo de 2015].

humano más elevado se encuentra ubicado en el cuarto lugar. Francia, el país con la segunda carga tributaria más elevada, posee un elevado índice de desarrollo humano y se ubica en la vigésimosegunda posición. Lo mismo ocurre con Bélgica, que ocupa la vigésimoprimera posición en cuanto al índice de desarrollo humano, y Finlandia, que ocupa la posición número 24.

El cuadro 49, además de mostrar los seis primeros países con mayor carga tributaria, permite ver que han logrado desarrollar sus economías y brindar un estado de bienestar aceptable a sus ciudadanos, sin que sus altas cargas tributarias hayan entorpecido la evolución de sus economías. Por el contrario, parecen haber contribuido a ello.

VI.3 La presión fiscal en los países más industrializados del mundo

Se analizará, en este apartado, cómo funciona la presión fiscal en los países más industrializados del mundo para verificar si las altas cargas tributarias perjudican el desarrollo de sus industrias o si, por el contrario, estas representan un obstáculo para el desarrollo de la economía, en general, y de las industrias en particular. Entre las naciones más industrializadas, se encuentran los Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Brasil, Italia y el Reino Unido. Es posible observar que todos los países industrializados poseen cargas tributarias por encima del 30 % del PBI, las cuales, en algunos casos, como el de Italia, alcanzan el 42,6 % de su PBI.

Todos estos países lograron desarrollar sus industrias, aun teniendo altas cargas tributarias, que luego darían origen a la infraestructura que posibilitó tal crecimiento. Caminos, puentes, usinas hidroeléctricas, trenes, programas para el desarrollo industrial, parques industriales, telecomunicaciones adecuadas, educación y salud que permitan tener una fuerza laboral sana y calificada, son condiciones necesarias para poder desarrollar la economía en general y la industria en particular.

Cuadro 50. Presiones fiscales de los países más industrializados

País	Industria (participación mundial)⁵⁴	Presión fiscal⁵⁵
Estados Unidos	15,2 %	25 % ~ 39 %
China	15 %	33 %
Japón	6,4 %	28 % ~ 37 %
Alemania	4,7 %	37 %
Brasil	3,1 %	36 %
Italia	2,6 %	42,6 %
Reino Unido	2,4 %	37,8 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de las referencias electrónicas del cuadro, mencionadas a pie de página.

En el cuadro 51, se muestran los países con mayor desarrollo industrial y sus correlativas presiones fiscales. Se observa que las naciones más industrializadas del mundo poseen una alta carga tributaria, la mayoría con presiones fiscales por encima del 30 %. De ello se infiere que los países más industriales poseen cargas tributarias elevadas que permitieron brindar los recursos necesarios que doten a la industria de la estructura para desarrollarse.

VI.4 Presión fiscal de los países que más exportan

El cuadro 51 compara los países que más exportan, y sus respectivas cargas fiscales, lo que permite ver cómo influyó la elevada carga fiscal al momento de insertarse en el mundo. El país que más exporta, nominalmente, es China, cuya presión fiscal ronda el 33 % de su PBI.

⁵⁴Sobre la base de datos del Banco Mundial. Países más industrializados del mundo.

⁵⁵ Presión fiscal de países. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/corporatetaxrevenuesfallingputtinghigherburdensonindividuals.htm> [Consulta: febrero de 2015].

Le siguen los Estados Unidos, con una presión tributaria del 25 %; sin embargo, su déficit es tan grande que eleva la aplicación de gastos al 39 % de su PBI. Alemania, los Países Bajos y Francia —países que presentan altos niveles de exportación— tienen un elevado indicador de presión fiscal.

Lo expuesto permite afirmar que altos niveles de presión fiscal no perjudicaron las exportaciones de sus economías: más bien, se puede inferir que altos niveles de recursos proporcionaron la infraestructura necesaria para que esos países pudieran exportar más eficientemente sus productos al mercado mundial y se volvieran más competitivos.

Cuadro 51. Países que más exportan y sus respectivas presiones fiscales

País	Exportaciones ⁵⁶	Presión fiscal ⁵⁷
China	2.21 billones de dólares	33 %
EE. UU.	1.57 billones de dólares	25 al 39 %
Alemania	1.45 billones de dólares	37 %
Japón	715.000 millones de dólares	26 al 37 %
Países Bajos	664.000 millones de dólares	36,7 %
Francia	580.000 millones de dólares	45 %

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de las referencias electrónicas del cuadro, mencionadas a pie de página.

VI.5 Situación de los países que más exportan por habitante

El cuadro 52 muestra las exportaciones por habitante en relación con la presión fiscal reinante en un país. Como lo indica el cuadro, los seis países con mayor presión fiscal poseen niveles de exportaciones por habitante, superiores a 7.900 dólares estadounidenses por habitante. Si se tiene en cuenta que el nivel medio

⁵⁶ Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el año 2013. Recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/los-15-paises-con-mas-exportaciones-a-nivel-mundial/> [Consulta: enero de 2015].

⁵⁷ Presión fiscal de países. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/corporatetaxrevenuesfallingputtinghigherburdensonindividuals.htm> [Consulta: febrero 2015].

mundial de exportación por habitante es de 2.430 dólares, se puede inferir que las altas presiones fiscales no perjudicaron la capacidad de exportación del país.

Cuadro 52. Países con mayor carga tributaria y exportaciones per cápita

Posición	País	Presión fiscal (%)	Exportaciones por habitantes ⁵⁸⁵⁹ (USD)
1.º	Dinamarca	50,9	21.000
2.º	Francia	45,2	8947
3.º	Bélgica	44,7	26.845
4.º	Finlandia	43,9	15.140
5.º	Italia	43,6	7.900
6.º	Austria	43	18.750
Mundo			2.430

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la OMC, 2013, y de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

VI.6 Relación de altas presiones fiscales y *ranking* de competitividad global

El cuadro 53 compara los países con alta fiscalidad y sus correspondientes *rankings* de competitividad, y muestra que todos los países se encuentran dentro de las veinticinco primeras posiciones, a excepción de Italia, que ocupa el lugar número cuarenta y tres.

El total de países medidos asciende a 140; teniendo en cuenta este dato, los países con mayor presión fiscal se encuentran dentro del 20 % de los más competitivos, excepto Italia, que sale del parámetro. Parece ser, entonces, que altas presiones fiscales no perjudican la competitividad de un país, sino por el contrario,

⁵⁸ Organización Mundial de Comercio.

⁵⁹ División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

los mayores recursos bien aplicados permiten dotar al país de la infraestructura necesaria para desarrollarse.

Cuadro 53. *Presión Fiscal y ranking de competitividad global*

Posición	País	Presión fiscal (%)	Ranking de competitividad global ⁶⁰
1.º	Dinamarca	50,9	12
2.º	Francia	45,2	22
3.º	Bélgica	44,7	19
4.º	Finlandia	43,9	6
5.º	Italia	43,6	43
6.º	Austria	43	23

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de referencias mencionadas a pie de página del cuadro.

Como se observa, altos niveles de imposición no parecen haber perjudicado la competitividad de los países, ni su desarrollo industrial, ni su nivel de exportaciones, tampoco les ha impedido mejorar su índice de desarrollo humano. Por lo tanto, es posible afirmar que altos impuestos no impiden el desarrollo de la industria en particular, ni de la economía en general.

VI.7 La Argentina, el país con mayor presión fiscal del mundo

Un importante diario de la Argentina publicó un artículo con el siguiente título: «La Argentina es el país con mayor presión tributaria del mundo», (*Infobae*, 2015). Esta nota se basa en un informe del World Economic Forum (citado en Banco Mundial, 2015), el cual afirma que la carga impositiva del país llega a borrar las ganancias corporativas: «la Argentina, según el criterio de análisis del informe del

⁶⁰ Índice de Competitividad. Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/estado/indice-competitividad-global> [Consulta: junio de 2015].

World Economic Forum, la tasa impositiva total alcanza el 137,3 % de las ganancias corporativas». A continuación, el cuadro 54 muestra los países con mayor presión fiscal en comparación con sus ganancias corporativas.

Cuadro 54. *Tasa tributaria total como porcentaje de las utilidades comerciales*

País	Año 2015
Unión de las Comoras	216,5
Argentina	137,5
Eritrea	83,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial.

Sin embargo, el cuadro mencionado no mide la presión fiscal (penetración del Estado con sus impuestos en la economía en general), sino que mide cuántos impuestos pagan las empresas en relación a sus utilidades comerciales, los cuales son dos conceptos diferentes. En la Argentina, las empresas pagan 137,5 pesos de impuestos por cada 100 pesos de utilidades que obtienen. Asimismo, la tasa tributaria se define como

... [E]l monto de impuestos y contribuciones obligatorias que pagan las empresas después de justificar las exenciones y deducciones permitidas como porción de las utilidades comerciales. Se excluyen los impuestos retenidos (como impuesto al ingreso personal) o cobrados y remitidos a autoridades fiscales (como impuestos al valor agregado, impuestos a las ventas o impuestos a los bienes y servicios)», (Banco Mundial, 2015).

En el cuadro correspondiente⁶¹, se detallan los impuestos con sus correspondientes porcentajes; los que corresponden a la Argentina, incluyen, dentro de la columna de otros impuestos, los derechos de exportación, que hacen elevar significativamente tal índice. Pero lo importante a destacar es que son nociones diferentes: la presión tributaria es el porcentaje de la economía, en general, que el

⁶¹ Banco Mundial. Recuperado de: <http://wdi.worldbank.org/table/5.6> [Consulta: junio de 2015].

Estado recauda en concepto de impuestos, mientras que el concepto vertido por el artículo citado, que se basa en los datos emitidos por el Banco Mundial, indica la tasa tributaria pagada por las empresas como porcentaje de las utilidades comerciales obtenidas. Estas dos concepciones no son equiparables y presentan parámetros diferentes, que no se contraponen entre sí.

VI.8 Un mundo en donde sólo las personas pagarán impuestos

El mundo se encamina a gravar cada vez más a las personas y menos a las empresas. Esta tendencia, que actualmente está transitando la Argentina, fue recorrida con anterioridad por naciones desarrolladas, como los Estados Unidos. En este país, la tasa real de imposición en ganancias pagadas por las empresas ha disminuido considerablemente durante las últimas décadas, tal como lo expresa Paul Robin Krugman⁶².

Krugman (2014) sostiene que las empresas americanas no pagan impuestos a las ganancias y que sólo el 10 % del total de lo recaudado por el sistema impositivo es aportado por ganancias de las empresas:

... El gobierno federal de EE.UU. hoy obtiene un 10 % de sus ingresos de los impuestos a las utilidades empresarias. Solía recaudar mucho más: a comienzos de la década de 1950, un tercio de sus ingresos provenía de los gravámenes a las ganancias; ya entrados los 60, el porcentaje era del 25 % o superior. Parte del retroceso refleja una caída en la tasa de imposición⁶³.

Esta tendencia llevará a que, en el futuro, solo las personas físicas paguen impuestos y que las empresas o personas jurídicas queden eximidas de tal obligación: «Si nos guiamos por las tendencias actuales, nos estamos encaminando hacia un mundo en el que sólo las personas físicas pagan impuestos» (Krugman, 2014).

⁶² Economista estadounidense, Premio Nobel de Economía, 2008.

⁶³ Diario Clarín. Las nuevas caras de la evasión en Ee. UU. Recuperado de: http://www.ieco.clarin.com/economia/nuevas-caras-evasionEEUU_0_1186681618.html [Consulta: 3 de agosto de 2014].

La carga impositiva grava cada vez más a los ciudadanos y menos a las empresas. Estas, haciendo uso de estrategias impositivas elaboradas por los más destacados contadores y asesores impositivos, logran desarrollar planificaciones impositivas que incluyen variantes de la tributación internacional, mediante la cual logran reducir significativamente la carga tributaria de las empresas.

... Se trata de una maniobra legal, por la cual una compañía declara que sus operaciones en EE.UU. son propiedad de su subsidiaria en el exterior, y no a la inversa, y utiliza esta inversión de roles para enviar ganancias fuera de la jurisdicción estadounidense, a algún lugar con menores impuestos (Krugman: 2014).

Este procedimiento, mediante el cual se transfiere el domicilio fiscal de la empresa a una localidad con menor imposición en ganancias, se llama *inversión*. De esta manera, la empresa logra pagar menos impuestos a las ganancias.

Lo principal que hay que entender en cuanto a la «inversión» es que no implica, de ninguna manera significativa, que el negocio estadounidense «se traslada al exterior». Consideremos el caso de Walgreen, la enorme cadena de farmacias que, según numerosos informes, está a punto de hacerse legalmente suiza. Si lo hace, ninguna de sus operaciones va a cambiar; el Walgreen de mi barrio no va a cerrar y reabrir en Zurich. Será una transacción puramente en los papeles, pero privará al gobierno de EE. UU. de varios miles de millones de dólares de ingresos... (Krugman: 2014).

En este contexto, el Estado perderá recursos, los cuales tendrán que ser compensados por ingresos aportados por otros contribuyentes. El interrogante que se plantea es ¿acaso son estos las personas físicas? Según conceptos vertidos por Krugman, se «privará al gobierno de EE.UU. de varios miles de millones de dólares de ingresos que el contribuyente tendrá que compensar de una manera u otra».

El Estado no ha podido dar una respuesta satisfactoria para este vacío legal; algunos sostienen que, más que cubrir esta falencia legislativa, sería preferible implementar una reforma impositiva que exima a las empresas de tributar ganancias.

Quienes se oponen a reprimir la «inversión» argumentan que, en vez de cerrar vacíos legales, deberíamos reformar todo el sistema por el cual se gravan las ganancias, y tal vez dejar de gravarlas del todo. (Krugman: 2014).

Esta falta de recursos derivado de la eximición de la renta sobre el capital se termina compensando, en parte, por la renta sobre el salario, según sostiene Krugman (2014): «En general, los impuestos en EE.UU. favorecen al ingreso proveniente del capital por sobre el ingreso proveniente del salario». Parece evidente la tendencia a aplicar todo el rigor del sistema impositivo a los ciudadanos de un país y dejar para las empresas el uso de todas las exenciones tributarias.

La utilización de la totalidad de las deducciones permitidas por ley, el manejo de todos los artilugios legales en lo referente a precios de transferencia, el desplazamiento del domicilio legal al exterior —donde el nivel de tributación sea menor—, la realización de inversiones, disfrazadas de empréstitos, desde la casa matriz hacia sus subsidiarias, son algunos de los procedimientos utilizados por las empresas para pagar menos impuestos. Todas estas opciones están al alcance, en especial, de las corporaciones más grandes, ya que pueden preparar una planificación fiscal más precisa.

De lo expuesto, puede deducirse que los ingresos impositivos son aportados, con mayor frecuencia, por los ciudadanos y en menor grado por las empresas. Como se observa, la tendencia de trasladar, sobre los hombros de los ciudadanos, el peso de sostener un Estado cada vez más grande no solo se da en la Argentina, sino también en los países desarrollados.

VI.9 Situación en los países de la OECD

El cuadro 54 muestra la situación de lo expresado por Paul Krugman (2014), que también se evidencia en los países de la OECD. Dicho cuadro muestra el porcentaje del PBI representado por el impuesto a las ganancias de cuarta categoría, el cual es del 8,77 % para el año 2013, y el porcentaje del total del PBI, representado

por el impuesto a las ganancias que pagan las empresas, el cual representa el 2,88 % para el mismo año. Como se observa, la mayoría de los aportes son realizados por contribuyentes del tipo personas físicas, ciudadanos que aportan para el mantenimiento del Estado. Las empresas, en cambio, contribuyen con un importe menor.

En la tercera columna del cuadro, entonces, se aprecia el porcentaje del impuesto a las ganancias pagado por las personas físicas y por las empresas en relación con el importe total de los impuestos. La cuarta columna indica el porcentaje del impuesto a las ganancias pagado por las empresas y el porcentaje pagado por las personas físicas.

Del total de los ingresos provenientes del impuesto a las ganancias, el 76 % es aportado por las personas y sólo un 24 % es aportado por las empresas. En la Argentina, esta situación ocurre a la inversa, si bien estamos caminando rápidamente por un sendero que nos llevará a tener un sistema impositivo con estructura similar al vigente en el mundo desarrollado.

Cuadro 55. *Situación del impuesto a las ganancias en los países de la OECD*

	Porcentaje del PBI año 2013	Porcentaje total de impuestos	Porcentaje del total del impuesto a las ganancias
Impuesto a las ganancias de cuarta categoría ⁶⁴	8,77	24,78	76
Impuesto a las ganancias de empresas ⁶⁵	2,88	8,5	24

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos de las referencias del cuadro, mencionadas a pie de página.

⁶⁴ Impuesto ganancia personal. Recuperado de: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart> [Consulta: febrero de 2015].

⁶⁵ Impuestos ganancias empresas. Recuperado de: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart> [Consulta: febrero de 2015].

VI.10 Bases para futuras investigaciones en un anteproyecto de ley que reconozca propiedad a contribuyentes personas físicas sobre obras de infraestructura pasibles de ser puestas en valor

El presente trabajo pretende, finalmente, dejar las bases para futuros trabajos de investigación que permitan alcanzar un sistema impositivo más justo y equitativo, el cual logre un mayor grado de aceptación por parte de la ciudadanía, y que adquiera legitimidad ante esta mediante el reconocimiento de los aportes que cada contribuyente realiza al sistema tributario. Se ha llegado a la conclusión de que son las personas físicas quienes más aportan a la construcción de la infraestructura que posibilita el desarrollo de la industria en particular y del país en general.

Gran parte de esta infraestructura es pasible de tener rentabilidad y toma de valor; tal es el caso de autopistas, usinas eléctricas y obras públicas que puedan dar origen a concesiones, que puedan tener ingresos una vez finalizadas a través de peajes o tarifas, etcétera. Es decir, se propone la elección de obra pública que pueda generar rentabilidades futuras una vez concluidas y posteriormente proceder a la afectación específica de esta obra con los recursos aportados por los contribuyentes de cuarta categoría que tributan ganancias sobre la base de sus ingresos provenientes de sus salarios.

Si estamos en presencia de un sistema tributario que evoluciona gravando cada vez más a los asalariados y eximiendo al capital del tributo, es lógico proponer que aquéllos que realizan el mayor esfuerzo para sentar las bases del desarrollo del país, reciban como contraprestación y en concepto de propiedad, una cuota parte de las obras que integran la infraestructura construida con el impuesto. Esta cuota parte que el contribuyente de cuarta categoría recibiría, podría reforzar sus haberes jubilatorios cuando éste llegue a su edad de retiro. Se dejan los fundamentos planteados para un futuro proyecto de investigación que proponga la afectación específica del impuesto a las ganancias de cuarta categoría personas físicas, a obras de infraestructura previamente elegibles sujetas a poner en valor; y otorgar la propiedad a los verdaderos dueños de las mismas, que no es el Estado, sino las

personas físicas que con parte de sus salarios posibilitaron que dichas obras se realicen y generen las condiciones óptimas para que el país se desarrolle.

Se está en presencia, probablemente, de la modificación más importante que se realice sobre el impuesto a las ganancias que alcanza a las personas físicas desde la creación del mencionado tributo; pero que, sin lugar a dudas, lo dotará de mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía, la cual, cada vez más, encuentra diezmado su salario por un sistema tributario que restringe sus ingresos sin contraprestación alguna.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

VII.1 Conclusiones Generales

En el presente trabajo, se han evidenciado falsos conceptos que se encuentran arraigados en la sociedad argentina. Opiniones de profesionales, empresarios, titulares de las cámaras que los agrupan, y de los diferentes actores que están alcanzados por la temática, dejan en claro la existencia de la noción de que altas cargas tributarias perjudican a las empresas en general y a la industria en particular. En realidad, es bastante lógico pensar que cuantos más impuestos tenga que tributar una empresa, dispondrá de menores recursos propios para invertir, y como consecuencia de ello, su desarrollo resultará afectado, y su crecimiento será menos dinámico. No obstante, se ha demostrado en este trabajo que, contra toda lógica, tal precepto no se cumple; por el contrario, en la Argentina, altos niveles de impuestos no perjudicaron el desarrollo industrial.

Esta tesis doctoral es un estudio en profundidad sobre la manera en que el incremento de la presión tributaria afecta a las empresas industriales. Debemos entender y conocer las relaciones existentes entre ambas variables, pues de ello depende el éxito, el diseño y el resultado de la implementación de las políticas públicas para estimular el crecimiento del sector. Los factores estudiados —presión fiscal por un lado y desarrollo industrial por otro— son decisivos y constituyen los pilares fundamentales para el desarrollo económico de la Argentina. Por tal motivo, su estudio se torna de vital importancia, pues de su conocimiento acabado se desprenderá el dictado de una legislación acertada que permita el desarrollo de la industria en particular y de la economía en general.

La finalidad del presente trabajo de investigación consistió en determinar la relación entre las variables elegidas, conocer cómo es la relación causa-efecto entre ellas y generar nuevo conocimiento que pueda servir como materia prima para la elaboración de políticas públicas eficientes, que logren los resultados esperados al ser aplicadas. Para dar una respuesta a nuestro problema de investigación, se plantearon objetivos específicos, los que fueron dando origen, durante su corroboración, a la demostración de la hipótesis principal.

Para tal fin, se realizó un estudio exhaustivo de las variables elegidas y su relación, en un periodo de veinte años —desde 1994 al 2013—, cuyos resultados nos han demostrado la veracidad de la hipótesis planteada al corroborarse, en forma cuantitativa, los objetivos de la investigación. Del estudio de las relaciones de las variables se desprende, en una primera instancia, la comprobación de la hipótesis al verificarse que el volumen producido, como también la productividad de ese volumen producido, prosperó en un contexto de incremento de la presión tributaria. En una segunda parte, se verificó el crecimiento sostenido de todos aquellos factores que se necesitan para que ese crecimiento de volumen de producción ocurra, y tal situación se evidenció en un escenario de presión fiscal creciente.

Se han demostrado, acabadamente, el objeto de estudio del presente trabajo y la validez de su hipótesis mediante la comprobación de las siguientes hipótesis específicas:

1) en el largo plazo, una mayor presión fiscal influye favorablemente en la producción industrial; se ha demostrado que la producción industrial se incrementó en periodos en los que la presión fiscal fue más elevada;

2) en el largo plazo, una mayor presión fiscal influye favorablemente en la productividad de la industria; se ha demostrado que el incremento del volumen producido se debió al incremento de la productividad dentro de la industria;

3) en el largo plazo, la infraestructura necesaria para el desarrollo de la industria se ve favorecida ante un alza de la presión fiscal; se ha demostrado que el

aumento de infraestructura fue mayor en los periodos de presión fiscal más elevada; y, por último,

4) se ha demostrado que la mayor parte de los impuestos, en la Argentina, son tributados por los ciudadanos; que los recursos impositivos son aportados, en una gran proporción, por los ciudadanos y, en un grado menor por las empresas. Los verdaderos aportantes de la infraestructura para que la industria se desarrolle son los contribuyentes del tipo personas físicas y, en menor grado, los contribuyentes del tipo personas jurídicas. En otras palabras, el apoyo específico mediante programas especiales que, desde el Estado Nacional se le brinda al sector en estudio, como también la construcción de infraestructura general para su desarrollo, es obtenido mediante los aportes mayoritarios de los ciudadanos.

Por ende, se torna de vital importancia conocer el pasado para poder entender el presente. Los antecedentes de la presión fiscal en la Argentina y sus planes de promoción industrial cobran relevancia, pues nos señalan el camino por el cual fue evolucionando el sistema tributario. En sus inicios, este recaía sobre las empresas, pero con el correr del tiempo, avanzó hacia un sistema donde el principal sujeto alcanzado por el impuesto pasó a ser el ciudadano.

En este trabajo, se logró demostrar que, a lo largo de su evolución, el sistema impositivo fue imponiendo cada vez más cargas tributarias a las personas y aliviando a las empresas mediante exenciones o deducciones especiales que siempre las favorecieron. Se ha verificado que el sistema impositivo argentino comenzó gravando con impuestos aduaneros a las empresas exportadoras e importadoras, a los cuales se les fueron agregando impuestos orientados al mercado interno; así surgieron el impuesto a las rentas y el impuesto al valor agregado. Este último comenzó con alícuotas bajas, pero con el transcurso del tiempo, su importancia fue creciendo como consecuencia de la extensión de su base imponible y del incremento de su alícuota, hasta el punto de convertirse en el impuesto más recaudador del sistema.

Del análisis de los documentos recopilados, fue posible constatar que el impuesto a las rentas alcanzaba, en sus inicios, a las empresas y dejaba fuera del sistema a los contribuyentes cuyos ingresos derivaban del salario. Más tarde, gravó a contribuyentes asalariados y, mediante la baja del mínimo no imponible, se incrementó la cantidad de trabajadores alcanzados por el impuesto. Al evolucionar, aumentaron los ingresos derivados de contribuyentes de cuarta categoría (salarios) y disminuyeron los ingresos realizados por las empresas. Nuevos impuestos se incorporaban al sistema impositivo integral, pero siempre tenían como contribuyente final a los ciudadanos. Así surge el impuesto a los débitos y créditos, el cual, por su carácter indirecto, se traslada al consumidor final.

Asimismo, fue posible constatar que los impuestos internos surgieron para gravar bienes específicos, y por su carácter indirecto fueron trasladados al precio final de los productos y tributados por el ciudadano. El impuesto a los bienes personales alcanza a los bienes de las personas físicas y su equivalente para las empresas es el impuesto a la ganancia mínima presunta (en proceso de eliminación a partir del 2017 para las pymes⁶⁶). Las empresas grandes pueden imputar lo abonado en concepto de ganancia mínima presunta, como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, de modo que, si obtuvo ganancias, no tributará el impuesto a la ganancia mínima presunta. Este privilegio se les otorga solo a las empresas y se les deniega a las personas físicas. Posteriormente, surgirían los impuestos provinciales, de los cuales el más importante es el impuesto a los ingresos brutos, pagado por las empresas; pero cobrado en su totalidad al ciudadano al trasladarlo al precio de los bienes.

De lo expuesto, es posible concluir que el sistema tributario evolucionó desde gravar, en un 100 %, a las empresas, a gravarlas, en la actualidad, en un 36 %: el restante 64 % es aportado por los ciudadanos. Este trabajo logra dejar en evidencia que el sistema tributario argentino se caracteriza porque sus impuestos alcanzan, en mayor grado, a la población en general y eximen, lo más posible, al sector empresario, especialmente al sector industrial. Por lo tanto, lo que aparenta ser un

⁶⁶ Ley de fomento a las pymes.

incremento de la presión impositiva en general, constituye, en realidad, una suba de la presión impositiva para los ciudadanos y una disminución de dicha presión para sector industrial.

Paralelamente al proceso de aumento de la carga impositiva global, el Estado impulsó el desarrollo del sector industrial mediante promociones fiscales, lo cual determinó que, en la práctica, la tasa real de imposición del sector industrial fuera menor que su tasa legal de imposición. Las promociones fiscales son excepciones a la regla y siempre fueron destinadas a las empresas, pero nunca se trasladaron a los contribuyentes personas físicas. Entre las medidas de estímulo más importantes se destacan las siguientes:

- a) Seguro de cambio a las exportaciones o importaciones industriales: el Estado les asegura, a los exportadores o importadores, el valor del tipo de cambio en el momento de la exportación o importación, lo que brinda cobertura ante una posible revaluación o devaluación de la moneda desde el momento de la venta o compra hasta el cobro o pago. Este instrumento se usó más asiduamente para aquellas deudas que las empresas tenían en moneda extranjera.
- b) Exención del pago del impuesto a las ganancias: la empresa queda eximida del pago del impuesto a las ganancias. El Estado brindó este beneficio a empresas que produjeran en lugares geográficos elegidos por el Gobierno.
- c) Pago a cuenta de impuestos indirectos sobre impuestos directos de las empresas: este instrumento constituye una verdadera transferencia de los consumidores a las empresas, y consiste en permitir el pago a cuenta de un porcentaje del impuesto a los débitos y créditos sobre el impuesto a las ganancias. El impuesto a los débitos y créditos representa el 1,2 % del total de la venta realizada por la empresa es pagado por la empresa; pero se les cobra a los consumidores finales, pues recarga el porcentaje establecido al precio final del bien. Es decir, la empresa le cobra el impuesto al consumidor final y se lo deposita al Estado Nacional.

Mediante este beneficio, el Estado permite que la empresa, al cobrar el impuesto a los débitos y créditos, lo utilice para pagar su propio impuesto a las ganancias en vez de entregárselo al Estado. En otras palabras, el Estado permite que la empresa pague su impuesto a las ganancias con dinero de los consumidores finales.

- d) Exenciones impositivas de hasta el 100 % para la reinversión de utilidades: este es un procedimiento muy utilizado en otras partes del mundo y también se aplica en la Argentina. Consiste en permitir la deducción de las inversiones realizadas con las utilidades obtenidas, y como consecuencia de ello, que la empresa no pague impuesto a las ganancias si invierte la totalidad de las ganancias en la empresa.
- e) Liberación del pago del IVA, que alcanza a las compras y las ventas: esta fue una de las transferencias más grandes de los recursos de los ciudadanos a los empresarios. Se dio en el marco de la ley de promoción industrial implementada en cuatro provincias: San Juan, La Rioja, Catamarca, San Luis y Tierra de Fuego (que en ese momento era Territorio nacional). Permitía que las empresas cobraran el IVA (21 % del valor de la venta) y no lo ingresaran el Estado, sino que lo conservaran para sí y engrosaran sus utilidades. Esto originó que el decreto que otorgaba la promoción tuviera un valor mucho mayor que la empresa en sí misma. Constituyó la transferencia más importante de recursos de los ciudadanos a las empresas otorgada por un régimen de promoción.

Los regímenes de promociones industriales permitieron, sin modificar las leyes impositivas troncales, aliviar significativamente la carga tributaria del sector industrial, por lo que, a medida que la carga tributaria global aumentaba con la suba de la presión fiscal general, mediante excepciones a la regla se disminuyó la presión fiscal de la industria. Se observa que el trabajo logra, a través de un estudio profundo y minucioso, encontrar las explicaciones lógicas para los resultados evidenciados por las relaciones obtenidas entre las variables de estudio. Se advierte, con mayor claridad, que es posible el crecimiento industrial en un contexto de presión fiscal

creciente, pues este incremento de recursos aportados por los ciudadanos es utilizado para acompañar al progreso industrial mediante políticas de estímulo al sector. Entendiendo el proceso de evolución, y cómo se plantea el sistema impositivo actual entre los distintos actores que integran los sujetos alcanzados por los tributos, resulta más fácil comprender los resultados cuantitativos que dan origen a las relaciones obtenidas entre las variables de estudio.

En este sentido, también resulta también más sencillo comprender de qué forma la producción industrial creció al mismo ritmo que la presión tributaria, pues, con la suba de esta última, aumentaron los recursos disponibles que se transferían al sector industrial, tanto apoyando la oferta de producción como la demanda de los productos producidos. Un ejemplo de este último caso lo constituye la adquisición de electrodomésticos dentro del territorio nacional en doce cuotas sin intereses⁶⁷. También es posible entender cómo la productividad de las empresas industriales se incrementó en un contexto de mayor presión fiscal, ya que, en este caso, la financiación a tasa negativa dispuesta para las empresas industriales que renovaran maquinaria era financiada por la ciudadanía en general. En el trabajo, por lo tanto, se ha podido demostrar que, en la Argentina, bajo el régimen impositivo imperante, el incremento de la presión fiscal no fue un obstáculo para el desarrollo del sector industrial.

El sector industrial, en muchos países del mundo, recibe apoyo estatal para su desarrollo. Esta situación no varía en la Argentina: el Estado realiza todo el esfuerzo posible para lograr una industria competitiva internacionalmente, que pueda insertarse en los mercados externos. Para ello, asiste al sector de dos formas diferentes: la primera consiste en implementar programas orientados específicamente al sector industrial, y la segunda, en crear la infraestructura necesaria para que el sector se desarrolle.

Los programas de asistencia directa son políticas públicas que se aplican, específicamente, al sector industrial, entre las cuales se destacan: a) aportes no reembolsables, constituidos por apoyos dinerarios que el Estado realiza al sector

⁶⁷ Plan “Ahora 12” implementado por el Poder Ejecutivo Nacional.

industrial sin solicitar su devolución; b) beneficios impositivos y fiscales, los cuales se integran por disminución de impuestos directos que recaen sobre la industria. Los programas van desde amortización acelerada de ganancia, eximición de impuestos a las ganancias de las empresas, pago a cuenta de impuestos indirectos sobre impuestos directos a tributar por las empresas; c) créditos a tasas subsidiadas, los que constituyen aportes dinerarios que se ponen a disposición de las empresas industriales a tasas muy por debajo de la tasa de inflación; d) préstamos otorgados al 14 % anual en un contexto inflacionario del 35 % anual, los cuales constituyen subsidios encubiertos en forma de créditos, pues, en moneda de términos reales, la cantidad de recursos por devolver es inferior al préstamo obtenido.

Estos programas de asistencia directa a la industria constituyen verdaderas transferencias de los ciudadanos, en general, al sector empresarial industrial. El autor no está cuestionando la validez y eficacia de la aplicación de tales programas para lograr un determinado objetivo, sino que sólo está mencionando un hecho objetivo por medio del cual se pretende explicar las relaciones encontradas. Mediante estos programas de apoyo específicos, ya sea vía subsidios o reducción de impuestos, se deja en evidencia que los recursos recibidos por el sector industrial de parte del Estado son mayores que los que aquel aporta al sistema.

La segunda de las formas consiste en la construcción de la infraestructura requerida para lograr el desarrollo de las industrias; entre estas, se encuentran las obras que generan energía, la construcción líneas para su distribución y infraestructura vial, la creación y pavimentación de rutas en los tres niveles del Estado, la mejora del abastecimiento de agua potable y del sistema de salud mediante la construcción de nuevos hospitales y de la provisión de equipamiento sanitario a los nuevos y a los existentes. También se incluyen una mayor oferta de gas natural y su mejor distribución, la mejora de la eficiencia de los puertos y la construcción de ferrocarriles que permitan disminuir los costos logísticos. En este sentido, en el trabajo se ha demostrado cómo la mayor parte de esta infraestructura se realizó en los periodos de mayor presión fiscal.

Se realizó asimismo una clasificación de los tributos, distinguiendo aquellos que las empresas erogan como sujetos activos del impuesto, y aquellos en los que las empresas actúan como sujetos pasivos. Como resultado, se ha podido determinar, que de cada 100 pesos de recursos que ingresan al Estado, 36 pesos son aportados por los empresarios y 64 pesos son aportados por los consumidores. En otras palabras, los recursos necesarios para poder financiar la infraestructura adecuada para el desarrollo industrial, y los apoyos específicos orientados a esta, son aportados en su gran mayoría por los ciudadanos y en menor grado por el sector empresarial. En un esquema donde el sector industrial recibe del Estado Nacional más recursos de los que aporta, una mayor presión fiscal dejará un mayor saldo positivo para el sector industrial y un mayor saldo negativo para los bolsillos de los consumidores.

Uno de los principios que rige el sistema tributario argentino es la proporcionalidad; este concepto plantea que el esfuerzo tributario debe ser proporcional a la capacidad contributiva del contribuyente, esto es, se les debe exigir que paguen más a los que más tienen, y que paguen menos a los que menos tiene. Este precepto se encuentra respaldado por el artículo 4.º de la Constitución Nacional. Sin embargo, esta ecuación no se cumple en el sistema tributario que actualmente rige en la Argentina: las grandes empresas pagan, en concepto de impuesto a las ganancias, menos de un tercio de lo tributado por el mismo concepto por las pequeñas y medianas empresas, y estas, a su vez, realizan un esfuerzo tributario menor que los contribuyentes personas físicas. Luego, esto significa que el mayor esfuerzo fiscal es realizado, no por los que más tienen, sino por los que poseen menos recursos.

Si bien es cierto que, en apariencia, las alícuotas progresivas establecidas en la norma fiscal persiguen el principio de proporcionalidad, las deducciones especiales —las exenciones a la regla— terminan recargando el mayor peso tributario a los contribuyentes con menores recursos y aliviando a los contribuyentes de mayores recursos. Los estímulos para las pequeñas y medianas empresas muchas veces terminan siendo una ventaja impositiva para las grandes corporaciones, como es el caso de las Sociedades de Garantía Recíproca, por medio de la cual las grandes

empresas actúan como garantías de empréstitos de las más pequeñas a cambio de beneficios fiscales. Además, la mayoría de los regímenes promocionales de carácter fiscal son, finalmente, aprovechadas por las medianas y grandes empresas, que cuentan con una estructura de estudios de auditores contables y jurídicos que las asesoran sobre cómo obtener el máximo provecho de la norma. Las pequeñas empresas y las personas físicas normalmente no pueden pagar los elevados honorarios de tales firmas.

Cada país posee un sistema tributario con características propias. En este contexto, el autor pretendió indagar en el estado de la industria en los países de alta tributación, como también cuál es el tipo de carga tributaria en países industrializados. Se ha demostrado que la situación de la industria en países de alta tributación resulta ser competitiva, vale decir, las cargas tributarias no perjudicaron su desarrollo. Dinamarca, el país con mayor presión fiscal del mundo, posee un PBI industrial per cápita de UDS 10.076. Francia, Bélgica y Finlandia, países con elevadas presiones fiscales, mantienen niveles de producciones industriales superiores. Esto permite ver que altos niveles fiscales aplicados por periodos prolongados no parecen perjudicar el desarrollo industrial. Los países con más presión fiscal lograron niveles de producciones industriales mucho más elevados que el promedio mundial, que es de USD 4.890 por habitante. Los países con alta presión fiscal no vieron relegadas sus producciones industriales; por el contrario, lograron desarrollar sus industrias vigorosamente y duplicaron la media mundial.

Al investigar cuál es la presión fiscal en países industrializados, se observa que poseen altas presiones fiscales, pero continúan siendo competitivos en un contexto de elevada presión impositiva; sin embargo, no vieron perjudicadas sus exportaciones, y, si además se estudiaran las exportaciones per cápita, la relación se verificaría con mayor fuerza. Por ejemplo, Dinamarca —un país que posee una de las presiones fiscales más altas del mundo— es, en cambio, uno de los países con mayor nivel de exportación per cápita. Los países con mayor presión fiscal presentan, a su vez, elevados niveles de exportación.

Lo que se ha demostrado, asimismo, es que las empresas no pagan impuestos. sino que, en realidad, trasladan al fisco los impuestos pagados por los ciudadanos, es decir, la mayoría de los tributos son pagados por los ciudadanos y las empresas actúan como agentes de retención o de percepción del impuesto. El impuesto que impacta en forma directa sobre las empresas es el impuesto a las ganancias; pero se ha demostrado que éste normalmente se encuentra bajo beneficios impositivos o desgravaciones impositivas que logran, en la realidad, una tasa de imposición sobre las grandes empresas mucho menor que la pagada por los ciudadanos, contribuyente persona física o de cuarta categoría.

Este hecho parece ser estructural y evolutivo; es una tendencia que se está consolidando en el mundo tributario. Según el economista Paul Krugman (2014), el gobierno federal de los Estados Unidos, en la actualidad, sólo percibe un 10% de sus ingresos totales por impuestos, proveniente de utilidades aportadas por las empresas. En 1950, ese porcentaje era del 33 %. Como se observa, la evolución del sistema tributario fue favoreciendo a las personas jurídicas en detrimento de las personas físicas. Se está, por lo tanto, ante una estructura impositiva que tiende a gravar el ingreso proveniente del salario y a eximir del pago de impuestos al ingreso proveniente del capital. El mundo se está encaminando hacia un sistema tributario en el que sólo las personas físicas tributarán impuestos y las empresas o personas jurídicas se encontrarán cada vez más exentas de pagarlos.

En la Argentina, se está transitando el mismo camino. En sus inicios, el sistema tributario argentino gravaba a las empresas y sus utilidades mediante la implantación de impuestos directos y no transferibles; de a poco, se fueron introduciendo impuestos transferibles al consumidor final, y las empresas sólo actuaban como instrumento para su recaudación, por lo que la incidencia de la tributación del ciudadano fue cada vez mayor. En la actualidad, se está en un proceso de incorporación de contribuyentes de cuarta categoría mediante la reducción de la base imponible, proceso ya acontecido en los sistemas tributarios de los países más desarrollados. De esta manera, se acentúa más el porcentual aportado por los ciudadanos sobre el total de lo recaudado por el sistema tributario.

Este hecho se ve con más claridad al verificar lo aportado por diferentes contribuyentes a las arcas nacionales. Así, por ejemplo, en promedio las empresas industriales productoras de electrodomésticos pagaron, en concepto de impuesto a las ganancias, el 0,3 % del total de sus ventas; las empresas que representan el sector de agua potable, pagaron el 0,8 % de sus ventas; las empresas del sector químico, el 1 % de sus ventas; y las autopartistas el 1,5 % de sus ventas; el 20 % de las cien empresas más grandes pagaron en concepto de impuesto a las ganancias el 0 % de sus ventas, es decir, no pagaron impuestos. Una mediana empresa puede tributar, en promedio, del 4 % al 7 % del total de sus ventas. En la Argentina, un asalariado que cobra 1.500 dólares mensuales puede llegar a pagar hasta el 10 % de su sueldo, y uno que gane 3.500 dólares mensuales, puede llegar a tributar hasta el 25 % de sus ingresos. Tanto al trabajador que gana 2.500 dólares como a las empresas, los alcanza una alícuota nominal del 35 %; pero se observa, con claridad, que las alícuotas reales que terminan pagando cada uno de los contribuyentes exhiben un diferencial abismal.

En el trabajo, se ha demostrado que altas presiones fiscales no perjudican el desarrollo industrial mediante la constatación de que los planes de desarrollo e infraestructura necesarios son aportados por los ciudadanos en una proporción muy superior al aporte realizado por las empresas. Los impuestos, además, deben ser bien invertidos para lograr un desarrollo industrial; por el contrario, si no se invierten adecuadamente, las obras no se materializarán y la industria no se desarrollará; pero a valores constantes de inversión (que en la Argentina rondan el 7 %), mientras mayor sea el ingreso por impuestos, mayores serán las inversiones que se podrán realizar. Entre las obras de infraestructura que se refieren, se encuentra la construcción de líneas férreas, caminos viales, parques industriales, el abastecimiento de energía eléctrica, gas natural, cloacas y agua potable, en condiciones suficientes para poder desarrollar la actividad.

En este sentido, existe otra infraestructura que beneficia al desarrollo empresarial conjuntamente con las necesidades de la ciudadanía: la educación de calidad, que beneficia a la población en general, pero también al desarrollo de las

empresas, pues les permite tener mano de obra calificada para contratar. En idéntico sentido, un buen sistema de salud beneficia a las empresas, pues permite tener una población —económicamente activa— sana, que trabaje adecuadamente; un servicio de policía que brinde la suficiente protección a las personas y los bienes es de vital importancia para que las empresas inviertan en el país; un sistema de justicia rápido, ágil e independiente brinda seguridad jurídica, condición indispensable para que los empresarios reinviertan las utilidades obtenidas, como también que se atraigan inversiones del exterior. Por último, un programa eficaz de construcción de viviendas dignas permite tener mejores condiciones de salubridad que benefician a la comunidad y al desarrollo industrial.

El autor no pretende hacer un juicio de valor del actual sistema tributario implementado en la Argentina —el que se ha impuesto en el mundo—, en el cual quienes pagan impuestos no son las empresas sino los ciudadanos. Sin embargo, sí pretende dejar una reflexión y las bases para promover una evolución del sistema tributario argentino que le permita ser más justo, equitativo y aceptado por toda la sociedad. Si los recursos para realizar las inversiones necesarias, que permitan obtener una infraestructura adecuada para el desarrollo de la industria en particular y de la economía en general, provienen de los ciudadanos, sería justo que el título de propiedad de tal infraestructura (la cual es susceptible de ser puesta en valor y expresada en cuotas partes) pertenezca a los ciudadanos. Esto se lograría mediante la afectación específica del impuesto a las ganancias, que alcanza al trabajo personal, a obras de infraestructura elegibles por su calidad de poder ser valorizadas y expresadas en cuotas. Una vez ejecutadas las respectivas obras, estas pasarían a ser propiedad de los ciudadanos alcanzados por el impuesto a las ganancias de cuarta categoría, y de este modo podrían constituir un ahorro para cuando aquellos lleguen a su edad jubilatoria. Quedan planteadas las bases para investigaciones futuras, cuyos resultados se podrán expresar en un proyecto de ley que permita a los ciudadanos obtener la titularidad de la infraestructura que en el país se construye con los recursos que ellos mismos aportan.

Para finalizar, la creencia de que los impuestos ahogan a la industria es un mito falso, que no tiene fundamentos al momento de ser justificado. La cultura tributaria debe ser cultivada y ejercida dentro de un sistema impositivo justo, equilibrado y equitativo, que grave más a quien más tiene y, en menor grado, a los de menores recursos; que afecte, de manera eficiente, lo recaudado; y que devuelva, en obras, servicios y estado de bienestar, lo aportado por los contribuyentes. Si la sociedad percibe que la porción del salario que aporta en impuestos se traduce en salud, seguridad, educación, trabajo y calidad de vida, como también advierte transparencia en el gasto público, se podrá consolidar un sistema tributario aceptado por todos sus habitantes; en cambio, si la sociedad advierte el enriquecimiento indebido de sus funcionarios, la corrupción, si recibe servicios públicos ineficientes e inoperantes, se observarán reiteradamente elusiones, evasiones y hasta rebeliones fiscales que harán inviable el desarrollo del país.

BIBLIOGRAFIA

- Alarcón García, Gloria (2009), *Manual del Sistema Fiscal Español*, Navarra: Editorial Aranzadi SA.
- Altamirano, Carlos (1998). *La izquierda argentina*, Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Altimir, Oscar, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille (2008). «Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra», *Desarrollo Económico*, N.º 25, Buenos Aires.
- Álvarez, Fernando, Juan F. Corona y Amelia Díaz (2007), *Economía Pública*, Barcelona: Ed. Ariel S.A.
- Argañaraz, Nadin (2012), «El mayor tamaño del Estado impulsó a niveles récord la presión fiscal tributaria», *Informe Económico*, N.º 193, Buenos Aires: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF).
- Argañaraz, Nadin (2013), «La carga tributaria sobre la industria llegó hasta duplicarse en la última década», *Informe Económico*, N.º 218, Buenos Aires: IARAF.
- Aronskind, Ricardo Teresita Gómez y otros (octubre, 2009), *Industria, Desarrollo, Historia. Ensayos en homenaje a Jorge Shvarzer*, Alberto Müller (comp.), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (1986), *La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales*, Buenos Aires: Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28516/S8600688_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Consulta: septiembre de 2015].

Azpiazu, Daniel (1989), *La promoción industrial: Instrumento de política sectorial o mecanismo de transferencia de recursos*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Azpiazu, Daniel (1994), «La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía, la creciente polarización del poder económico», [s. e.]. en Azpiazu, D. y H. Notchef, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*. Buenos Aires: FLACSO. [Consulta: julio de 2015].

Azpiazu, Daniel y Miguel Khavisse, (1983), *La concentración en la industria argentina en 1974*, Buenos Aires: Centro de Economía Transnacional, Instituto para América Latina.

Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (abril-mayo, 2011), «La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales», *Realidad económica*, N.º 259, pp. 12-39, Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de: <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/1.70.pdf> [Consulta: diciembre de 2014].

Azpiazu, Daniel, Pablo Manzanelli y Martín Schorr (2011), *Concentración y Extranjerización*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA) (1956), «Memoria Anual», Vigésimosegundo ejercicio, BCRA: Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (coord.) (julio, 2010), «La recuperación industrial durante la post-convertibilidad», *Documento de Trabajo*, N.º 6, Buenos Aires: Centro

de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%20n6.pdf> [Consulta: diciembre de 2015].

Bekerman, Marta (julio, 2004), «Argentina: la política comercial como parte de una política global de desarrollo», *Revista del Centro de Estudios de la Estructura Económica* (FCE–UBA), N.º 5, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Benegas Lynch, Alberto (h) y Roberto Dania (octubre, 2000), «Sistema tributarios. Un análisis en torno al caso argentino», *Revista Libertas*, N.º 33, Buenos Aires: Instituto Universitario ESEADE.

Bertomieu, Ehrart y Bielma Hernández (2005), «El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista latinoamericano de la economía del desarrollo», Buenos Aires: [s. d.].

Bisang, Roberto y otros (1996), «La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto», *Desarrollo económico*, Vol. 36, núm. especial, Buenos Aires: CEPAL.

Bosch, Roberto (2009), «Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial», *Revista del Centro de Economía Internacional (CEI)*, N.º 14, Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Recuperado de: <http://www.cei.gov.ar/es/las-negociaciones-comerciales-y-la-reduccion-del-espacio-de-politicas-para-el-desarrollo-industrial> [Consulta: abril de 2016].

Bunge, Alejandro (1984), *Una nueva Argentina*, Madrid: Ed. Hispamerica.

Bustelo Gómez, Pablo (1991), *Economía del Desarrollo: Un análisis histórico*, Madrid: Ed. Complutense.

Calcagno, Eric (mayo, 2004), «Hay opciones ante el FMI», *Le Monde Diplomatique*, N. ° 59, Buenos Aires: Ed. Cono Sur. Recuperado de: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/237.HTM>] [Consulta: enero de 2016].

Cantón, Darío, José L. Moreno y Alberto Ciria (1972), *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires: Paidós.

Capello, Marcelo (octubre, 2013), «Presión Tributaria en Argentina: Un Lastre para la Competitividad», Unión Industrial de Córdoba, ponencia realizada por el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Córdoba. Recuperado de: <http://www.uic.org.ar/Archivos/Revista/File/PPT%20Capello%20UIC.pdf>] [Consulta: enero de 2016].

Carlevari, Isidro (1995), *La Argentina '94*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Casaburi, Gabriel (1998), «Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960», Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/4229/argenesp.htm>] [Consulta: febrero de 2016].

CENTRO DE ESTUDIO PARA LA PRODUCCIÓN (CEP) (septiembre, 2008), D^{ra}. Paula Español (dir.), «La Industria Argentina: Balance 2003-2007. Los Nuevos sectores Dinámicos», *Síntesis de la Economía Real, Tercera Época*, N. ° 57, Buenos Aires: Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, p. 13. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/10/cep-sintesis57.pdf> [Consulta: enero de 2015].

CEP (1999), «¿Cómo se mide la inversión de las empresas extranjeras en Argentina?», *Notas de la Economía Real*, N.° 10, Buenos Aires: Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López (febrero, 2000), «Policy Competition and Foreign Direct Investment: The Global and Regional Dimensions», Buenos Aires: CENIT. Recuperado de: <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/31190/1/119849.pdf> [Consulta: enero de 2015].

Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Buenos Aires: EUDEBA.

Chudnovsky, Daniel, Andrés López, Fernando Porta, y Martina Chidiak (1996), *Los límites de la apertura: Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires: CENIT, Alianza Editorial.

Cortes Conde, Roberto (1979), *El progreso argentino*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS (2010), *Los impuestos en la historia económica*, Buenos Aires: [s. e.].

Da Motta Veiga, Pedro, (enero, 2003), «Brasil: Retos de la política industrial y comercial del siglo XXI», *Revista ICE*, N. ° 810, Madrid: [s. d.] pp. 127-136.

Damill, Mario y Saúl Keifman (1991), «Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989–1991», *Documento de trabajo*, N.° 72, Buenos Aires: CEDES.

David, Félix (1971), «Import substitution and industrial exporting: An analysis of recent Argentine experience», en D. Geithman (Ed.), *Fiscal Policy for Industrialization in Latin America*, Gainesville, Florida: University of Florida Press.

De Amézola, Gonzalo (julio-diciembre, 2001), «El cambio del modelo económico de la segunda etapa de la revolución argentina (1970-1971)», *Revista Signos históricos*, N. ° 6, México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana, pp.

115-145. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/344/34400604.pdf>
[Consulta: enero de 2016].

Delgado Rivero, Francisco J. y Manuel Muñiz Pérez (2005), *Cuadernos de Hacienda Pública: Teoría de los Impuestos*, Asturias: Universidad de Oviedo.

Díaz Alejandro, Carlos (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES Y ANÁLISIS FISCAL (DNIAF) (2014), «Tributos vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional», Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper.

Escude, Carlos y Andrés Cisneros (coord.) (2002), *Historia general de las relaciones exteriores argentinas*, Buenos Aires: Ed. Galerna.

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2009), «El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural», *Crisis, recuperación y nuevos dilemas La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4234/S2007021_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Consulta: enero de 2015].

Ferrer, Aldo (2004). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Ferreres, Orlando (2005), *Dos siglos de economía argentina: 1810-2004*, Buenos Aires: Ed. Norte y Sur.

Ferreres, Orlando (2010), *Dos Siglos de Economía Argentina*, Buenos Aires: Verlap S.A.

Gallo, Ezequiel (1983), *La Pampa gringa*, Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

- García Vázquez, Enrique (1995), *La política económica argentina en los últimos cincuenta años*, Buenos Aires: Ed. Macchi.
- Gerloff, Wilhelm (1961), «Doctrina de la economía tributaria», en *Tratado de Finanzas*, Wilhelm Gerloff y Fritz Neumark (dir.), Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- González, Javier A. (marzo, 2005), «Cambios en la Estructura Industrial 1993 – 2003. Las causas en la tendencia histórica al estancamiento del desarrollo industrial argentino y su posible resolución», *Documento de Trabajo N.º 1*, Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Recuperado de: http://www.inti.gov.ar/pdf/estructura_ind.pdf [Consulta: enero de 2015].
- Guzamán Monterrosa, Briseida (2013), «Los impuestos directos e indirectos», Buenos Aires: Gestiópolis.com. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/los-impuestos-directos-e-indirectos/> [Consulta: enero de 2015].
- Habermas, Jurgen (1978), *Razón y legitimación: Los problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu Ed.
- Irigoin, Alfredo (1984), «Evolución Industrial en la Argentina, 1870-1940», Buenos Aires, ESEADE. Recuperado de: http://www.esade.edu.ar/files/Libertad/49_6_Irigoin.pdf [Consulta: enero de 2016].
- Jones, Charles (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont: Duxbury Press.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y perspectiva*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Kauffer Michel, Edith (2004), «Las políticas públicas: algunos apuntes generales», *Revista Ecosur de Ciencias Políticas*, México, D.F.: [s.d.] Recuperado de: <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465>. [Consulta: enero de 2015].
- Kay, Cristóbal (nov.-dic., 1998), «Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: una perspectiva latinoamericana», *Nueva Sociedad*, N.º 158, Buenos Aires: [s.d.] pp. 100-119. Recuperado de: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/7009/original/Estructuralismo_y_Teoria_de_la_Dependencia.pdf [Consulta: enero de 2015].
- Kennedy, Paul (2006), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona: Ed. Plaza y Janes.
- Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (agosto, 1997), «Consideraciones económicas sobre la Política Industrial», *Documento de trabajo*, N° 76, Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7368/1/LCbueL159_es.pdf [Consulta: enero de 2015].
- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu (1999), «La industria argentina: Desarrollo y cambios estructurales», Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28585/LCbueG103_es.pdf?sequence=1 [Consulta: enero de 2016].
- Kulfas, Matías (2001), «El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de las grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local», *Estudio y Perspectivas*, N.º 2, Buenos Aires: CEPAL.
- Kulfas, Matías (2011), *Las Pymes y el desarrollo. Desempeño presente y desafíos futuros*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Kulfas, Matías, Fernando Porta y Adrián Ramos (septiembre, 2002), «Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina», *Estudios y Perspectivas*, N.º 10, Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: https://issuu.com/rodolfocarpio/docs/inversi%C3%B3n_extranjera_y_empresas_tr. [Consulta: enero de 2016].
- Kulfas, Matias y Martín Schorr (2002), *Deuda externa argentina: Diagnóstico y lineamientos para su reestructuración*, Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEPP.
- Llach, Juan (2013), «Presión Fiscal Record», en 49.º Coloquio Anual del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), Mar del Plata.
- Lanusse, Alejandro (1977), *Mi testimonio*, Buenos Aires: Ed. Lasserre Editores.
- Larrue, Corinne (2000), *Análisis del medio ambiente en las políticas públicas*, París: L'Harmattan.
- Lasswell, Harold (1951) «The Policy Orientation», en D. Lerner y H. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford: Stanford University Press, pp. 3-15. Recuperado de: <http://paissues.blogspot.com.ar/2012/07/chapter-4-policy-orientation-harold-d.html>
- Lewis, James P. (1995), *Fundamentals of Project Management*, Nueva York: Amazon.
- López Casanovas, Guillem (octubre, 2002), «Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal», Barcelona: Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES). Recuperado de: https://www.upf.edu/documents/2911971/6885433/Esforx_Fiscal.pdf/700310c1-ab9d-4344-aadd-d717d0bdc27b [Consulta: enero de 2015].
- Lowi, Theodore (1972), «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, Vol. 32, N.º 4 (Jul. - Aug., 1972), American Society

for Public Administration, pp. 298-310. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/974990>. [Consulta: enero de 2015].

Lucangeli, Jorge (1989), «Política comercial y desempeño industrial: La experiencia argentina de los últimos cuarenta años», Boletín Techint N° 259. Buenos Aires.

Luna, Félix (1993), *Breve historia de los argentinos*, 8.º ed, Buenos Aires: Planeta.

Maizels, Alfred (1963), «Industrial growth and world trade», National Institute of Economic and Social Research, Nueva York, Cambridge University Press, en *The Journal of Economic History*, .Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-economic-history/article/industrial-growth-and-world-trade-by-maizelsalfred-publication-of-the-national-institute-of-economics-and-social-research-london-social-studies-no-21-new-york-cambridge-university-press-1963-pp-xxiii-563-1400/A3677719C147023E71D9B198A6492598> [Consulta: enero de 2015].

Mallon, Richard y Juan Sourrouille (1976), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu Ed.

Meyer Stamer, Jörg y otros (1996), «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política», *Revista de la CEPAL*, N°. 59, Santiago, pp. 39-52. Recuperado de: <http://www.meyer-stamer.de/1996/cepal.htm> [Consulta: enero de 2016].

Montiel, Juan Domingo (2003), «Apuntes sobre Empresas Recuperadas por los Trabajadores en la Argentina», *Trabajo y Sociedad*, N°. 6, Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero.

Müller, Alberto (enero-junio, 2003), «Un quiebre olvidado: La política económica de Martínez de Hoz», *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Vol. 11/21, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 11-33. Recuperado

de: <http://www.aep.org.ar/anales/works/works2000/MULLER2.PDF>.
[Consulta: enero de 2016].

Nofal, María Beatriz (1989), *Absentee entrepreneurship and the dynamics of the motor Vehicle industry in Argentina*, Nueva York: Ed. Praeger.

O'Connor, Ernesto y Jorge Vignale (coord.) (noviembre, 2011), «Sistema Tributario Argentino. Un Análisis Comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial», Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. Recuperado de: http://uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/2011_Sistema_tributario_argentino_Contribucion_por_sectores_productivos.pdf [Consulta: enero de 2016].

Oman, Charles (2000), «Policy Competition and Foreign Direct Investment», OECD Development Centre, París: Phelps, N., K. Morgan & C. Fuller.

Palacio, Priscila (2009), *Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín*, (Tesis de Maestría Doctoral), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Panettieri, José (1969), *Síntesis histórica del desarrollo argentino*, Buenos Aires: Ed. Macchi.

Poblet, Ernesto (2009), “A diez años de la muerte de Frondizi”, Revista Club del Progreso, Buenos Aires.

Ramos, Joseph (1996), «Política Industrial y competitividad en economías abiertas», Serie Desarrollo Productivo N.º 34, Buenos Aires: CEPAL.

Rapoport, Mario (1984), *De Pellegrini a Martínez de Hoz: El modelo liberal*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Rapoport, Mario (2007), *Historia económica política y social de la Argentina 1880-2003*, Buenos Aires: Ariel.

- Rapoport, Mario & Colaboradores (2000), *Historia política, económica y social de la Argentina: 1880 - 2000*, Buenos Aires: Ed. Macchi.
- Rodrik, Dani (diciembre, 2005), «Políticas de diversificación económica», Serie Desarrollo Productivo N.º 87, Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11077/087007023_es.pdf?sequence=1 [Consulta: enero de 2016].
- Rojas, Mauricio (2012), *Argentina, Breve Historia de un Largo Fracaso*, Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Romero, Luis A. (1995), *Breve historia contemporánea de la Argentina, 1916-2010*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rostow, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto*, Londres: Cambridge University Press. Recuperado de: <http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Rostow.1960.Ch2.pdf> [Consulta: enero de 2016].
- Rougier, Marcelo (2001), *La política crediticia del primer peronismo, 1944-1955*. Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED).
- Rougier, Marcelo y Martin Schorr (2012), *La industria en los cuatros peronismos. Estrategias, políticas y resultados*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Sáenz Quesada, María (1980), *Los estancieros*, Buenos Aires Ed. Sudamericana.
- Sanantonio, Silvio y Hugo Andrade (1993), «Estado y formación de capital en la Argentina: características de las políticas de promoción industrial 1976–1989», *Cuadernos de Economía Política*, N.º 6, Buenos Aires.
- Schorr, Martín (2004), *Industria y nación: poder económico, neoliberalismo, y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, 1.º ed. Buenos Aires: Ed. Edhasa.

- Schvarzer, Jorge (2000), *La industria que supimos conseguir: Una historia política y social de la industria argentina*, 1.º ed. , Buenos Aires: Ed. Cooperativas.
- Sourrouille, Juan (1985), «Lineamientos de una estrategia de crecimiento: 1985 – 1989», Buenos Aires: Secretaría de la Presidencia de la Nación.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory, procedures and techniques*, 3rd ed., Newbury Park: Sage Publications.
- Thoenig, Jean-Claude (1985), «Presentación», en Jean Leca, Grawitz Madeleine, *Tratado de Ciencia Política, Políticas Públicas*, Tomo 4, París: PUF.
- Todesca, Jorge (2006), *El mito del país rico*, Buenos Aires, Emecé.
- Vaccarezza, Federico (2012), *Política de desarrollo industrial en la Argentina 1940-2001. Desde la sustitución a la apertura*, Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).
- Valle, Néstor y Javier Merino (1989), «Identificación de objetivos e instrumentos en la promoción», Buenos Aires: Fundación Bolsa de Comercio.
- Verna Etcheber, Roberto y Pablo Peyrú (7 de febrero, 2004). Evolución de la industria nacional argentina, [s. e.]. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/evolucion-de-la-industria-nacional-argentina/> [Consulta: junio de 2015].
- Villanueva, Javier (octubre-diciembre,1972), «El origen de la industrialización argentina», *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N.º 47, Buenos Aires, pp. 471-476.
- Villegas, Héctor (2000), *Manual de Finanzas Públicas*, Buenos Aires: Ed. Depalma.
- Waddell, Jorge (diciembre, 2009), «Ferrocarriles Argentinos: 60 años de decadencia», *Revista Todo es Historia*, Félix Luna (dir.), N.º 509, Buenos

Aires, p. 59. Recuperado de: http://www.aecid.es/_galerias/descargas/revistas/sumarioPDF/todo-es-historia-509-2009.pdf. [Consulta: abril de 2016].

Youguel, Gabriel (septiembre, 1998), «El ajuste empresarial frente a la apertura: La heterogeneidad de las respuestas de la PYMES», *Desarrollo Económico*, Vol. 38, número especial, Buenos Aires. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/271799933_El_ajuste_empresarial_frente_a_la_apertura_La_heterogeneidad_de_las_respuestas_de_las_Pymes. [Consulta: septiembre de 2015].

Legislación consultada

Decreto 766/94, «De la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)...».

Decreto 3969/60, «De Exención del pago del impuesto a las ventas».

Decreto 3693/59, «Régimen de Promoción de la Industria Automotriz».

Decreto 8051/62, «Devolución de derechos pagados por la importación de insumos».

Decretos 319/ y 4070/84, «Régimen de importaciones».

Decreto/Ley 14630/44, «De promoción industrial».

Ley 12987/47, «Del Plan Siderúrgico Nacional».

Ley 14222/53 y Decreto reglamentario 19.111/53, «De inversiones extranjeras».

Ley 14773/58, «De nacionalización de los yacimientos petrolíferos».

Ley 14780/58, «De inversiones extranjeras».

Ley 14781/58, «De Promoción Industrial».

Ley 19640/72, «De promoción industrial para Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur».

Ley 21382/76, «De Inversiones Extranjeras».

Ley 21382/93, «De inversión Extranjera Directa».

Ley 21608/77, «De promoción industrial».

Ley 22021/79, «De promoción industrial para la Provincia de la Rioja».

Ley 22208/80, texto ordenado por el Decreto 1.062/80, «De inversiones extranjeras».

Ley 22415/81, «Del Código Aduanero».

Ley 22702/82, (para Catamarca y San Luis).

Ley 23396/89, «De Emergencia Administrativa».

Ley 23966/91, «De Financiamiento del régimen nacional de previsión social, afectación del IVA, impuestos sobre combustibles líquidos y gas natural...».

Ley 24425/95 y reglamentados en su aplicación por el Decreto 1326/98 «De aprobación del acta final de la Ronda Uruguay y negociaciones comerciales multilaterales...».

Páginas web consultadas

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) (2013),

Estímulo a la Exportación. Recuperado de:

<http://www.afip.gov.ar/institucional/afipSimulada/archivos/secuenciaDidactica/7%20Tributos%20aduaneros%20y%20est%C3%ADmulos%20a%20la%20exportaci%C3%B3n.pdf> [Consulta: enero de 2014].

AFIP (2013), Informe de Recaudación 2.º Trimestre 2013. Recuperado de:

<http://www.afip.gob.ar/estudios/archivos/Informe.2.trimestre.2013.pdf>
[Consulta: diciembre de 2013].

AFIP (2013), Sistema Tributario Argentino. Recuperado de:

<http://www.afip.gob.ar/futCont/otros/sistemaTributarioArgentino/> [Consulta: diciembre de 2014].

- AFIP, Biblioteca Electrónica (2013). Recuperado de:
http://biblioteca.afip.gov.ar/afipres/LEY_COMB.pdf [Consulta: agosto de 2013].
- AFIP, Biblioteca Electrónica (2013), Ley 25413/2001. Recuperado de:
http://bibliotec.afip.gob.ar/afipres/Ley_25413_01_pdf [Consulta: noviembre de 2013].
- BANCO MUNDIAL (2015), Tráfico marítimo de contenedores (TEU: unidades equivalentes a 20 pies). Recuperado de:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU/countries/all?display=default> [Consulta: 28 de abril de 2015].
- BANCO MUNDIAL (2015) Tasa Tributaria total. Recuperado de:
http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.TAX.TOTL.CP.ZS?order=wbapi_data_value_2015+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc [Consulta: 15 de mayo de 2015].
- Censo Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (1887) [s. d.] Recuperado de:
www.cep.gov.ar/descargas_new/panorama_sector_industria/estudios_del_sector_ind/2008/s57_indarg_2003_2007.pdf [Consulta: marzo de 2015].
- Clarín (2013). Presión fiscal y bancos. Recuperado de:
www.ieco.clarin.com/empresas/Bancos-advienten-presion-fiscal-demasiado [Consulta: octubre, 2013].
- Clarín (2013). Presión Tributaria. Recuperado de:
www.ieco.clarin.com/agronegocios/quejas-campo-presion-tributaria [Consulta: 20 de diciembre de 2013].
- Clarín (2013). Quejas del campo por presión fiscal. Recuperado de:
www.ieco.clarin.com/agronegocios/quejas-campo-presion-tributaria [Consulta: julio de 2013].
- Clarín (2014). Las nuevas caras de la evasión. Recuperado de:

http://www.ieco.clarin.com/economia/nuevas-caras-evasion,EEUU_0_1186681618.html [Consulta: agosto de 2014].

Clarín (2014). Presión formal record. Recuperado de:
www.ieco.clarin.com/economia/Presion-record-impuestos.sector.formal
[Consulta: junio, de 2014].

Crédito fiscal para pyme (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 25 de mayo de 2015].

Crédito para la reactivación productiva (2015). Recuperado de:
<<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>> [Consulta: 22 de mayo de 2015].

Créditos Sistema Bancario por Sector (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>
[Consulta: mayo de 2015].

El Cronista Comercial (2016). «Impuesto a las Ganancias: Cuánto pagan las grandes empresas en la Argentina». Recuperado de:
<http://www.cronista.com/3días/Impuesto-a-las-Ganancias-cuanto-pagan-las-grandes-empresas-en-la-Argentina-20160819-0022.html> [Consulta: septiembre, 2016].

DatosMacro (2014). Alemania: Economía y demografía. Recuperado de:
<http://www.datosmacro.com/paises/alemania>. [Consulta: septiembre, 2014].

Experto Pyme (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 26 de septiembre, 2015].

Financiación de capital de trabajo para empresas exportadoras (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 20 de mayo, 2015].

Financiación de Inversiones (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 18 de mayo, 2015].

Financiación de Inversiones en Energía Renovables (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 18 de mayo, 2015].

Financiamiento Productivo Bicentenario (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 18 de mayo, 2015].

Fiscalidad. (2014). Argentina. Recuperado de: <https://es.santandertrade.com/establecerseextranjero/argentina/fiscalidad>. [Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014). Austria. Recuperado de: <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/austria/fiscalidad> [Consulta: septiembre del 2014].

Fiscalidad (2014). Bélgica. Recuperado de: <https://es.santandertrade.com/establecerseextranjero/belgica/fiscalidad> [Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Brasil. Recuperado de: <https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/brasil/fiscalidad> [Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014), China. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/china/fiscalidad>

[Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014). Estados Unidos. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/estados-unidos/fiscalidad> [Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014). Francia. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/francia/fiscalidad>
[Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Finlandia. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/finlandia/administrar-una-empresa>. [Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Italia. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/italia/fiscalidad9>.
[Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Japón. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/japon/fiscalidad>
[Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014). Reino Unido. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/reino-unido/fiscalidad>
[Consulta: abril, 2015].

Fiscalidad (2014). Noruega. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/noruega/fiscalidad>
[Consulta: 14 de septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Suecia. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerse-extranjero/suecia/fiscalidad>

[Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2014). Zimbabwe. Recuperado de:

<https://es.santandertrade.com/establecerseextranjero/zimbabue/invertir-3>

Consulta [Consulta: septiembre, 2014].

Fiscalidad (2015). Dinamarca. Recuperado de:

http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/estadisticas_nacionales.asp.

[Consulta: abril, 2015].

Fonapyme. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia->

[de%20programas-y-beneficios.pdf](http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf) [Consulta: 18 de mayo, 2015].

Grandes proyectos de inversión. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: mayo, 2015].

Historia de los Impuestos en Argentina (2013). Recuperado de:

<http://www.diariolanoticia.com.ar/articulos/economia/los-impuestos-en-la-historia-economica-argentina/art3915.aspx> [Consulta: 20 de diciembre, 2013].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2015).

Comex. Recuperado de: <http://www.indec.gob.ar/> [Consulta: enero, 2015].

INDEC (2015). Consumo. Recuperado de: <http://www.indec.gob.ar/> [Consulta: febrero, 2015].

INDEC (2015). Desempleo. Recuperado de; <http://www.indec.gob.ar/> [Consulta: febrero, 2015].

INDEC (2015). Deuda. Recuperado de: http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/?page_id=37 [Consulta: enero, 2015]

- INDEC (2015). Indicador sintético de servicios públicos. Recuperado de:
http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=11&id_tema_3=53. [Consulta: 23 de junio, 2015].
- Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual. Cuadro 3. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>
[Consulta: agosto, 2014].
- Infobae (2015). Argentina el país con mayor presión fiscal del mundo. Recuperado de: <http://www.infobae.com/2015/10/13/1762063-la-argentina-es-el-pais-mayor-presion-tributaria-del-mundo> [Consulta: mayo, 2016].
- Innovar (2014), Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: mayo, 2015].
- La Gaceta (2014). Recuperado de: www.lagaceta.com.ar/nota/557050/cañeros-hablan-mayor-quebranto-ante-presion-fiscal.html?origen=mlt [Consulta: febrero, 2015].
- La Nación (2001). Argentina entra en default. Recuperado de:
<http://www.lanacion.com.ar/361819-la-argentina-entrara-hoy-en-default>
[Consulta: julio, 2015].
- La Nación (2002). El Gobierno reimplanta las retenciones. Recuperado de:
<http://www.lanacion.com.ar/378602-el-gobierno-reimplanto-las-retenciones>
[Consulta: julio, 2015].
- La Nación (2014). Presión Tributaria Argentina. Recuperado de:
<http://www.lanacion.com.ar/1748365-la-presion-tributaria-del-pais-es-una-de-las-mayores-del-mundo> [Consulta: febrero, 2015].
- La Nación (2015). Producción Industrial creció en 2010. Recuperado de:

www.lanacion.com.ar/1344744-la-produccion-industrial-crecio-97-en-2010
[Consulta: mayo, 2015].

La Voz (2001). Presión fiscal record. Recuperado de:
www.lavoz.com.ar/negocios/advierten-que-la-presion-fiscal-es-record-historico-y-ahoga-la-economia-formal [Consulta: febrero, 2015].

Ley de Promoción de Inversiones. Ley N° 26.360. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ley N° 19.640. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 21 de mayo, 2015].

Ley N° 26.393. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 21 mayo, 2015].

Marca colectiva. (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 29 de mayo, 2015].

MINISTERIO DE ECONOMÍA (MECON) (2014). Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/internacionales/> [Consulta: mayo, 2014].

MECON (2015). Secretaria de Industria. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>
[Consulta: enero, 2015].

MECON (2015). Tributos vigentes. Recuperado de:
http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos_vigentes.pdf [Consulta: abril, 2015].

Ministerio de Industria (2014). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/>
[Consulta: junio, 2014].

Ministerio de Industria (2015). Anuncio de inversión. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/cep/informesestadisticas/industriales/> [Consulta:
mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Aportes no reembolsables. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 14 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Aportes no reembolsables para Patentes. Recuperado
de: [http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-
beneficios.pdf](http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf) [Consulta: 14 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Beneficios Impositivos y Fiscales. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>.
[Consulta: 14 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). BID-PROSAR. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Consejerías Tecnológicas Grupales. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Desarrollo de Proveedores: Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). EMPRETECNO. Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). FONSOFT. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 10 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Innovar. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 16 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). PACC de emprendedores. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Programa de Fomento para Jóvenes. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 14 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Programa para la competitividad. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 14 de abril, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Programa para Parques industriales. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 26 de mayo, 2015].

Ministerio de Industria (2015). Proyecto para Innovación Tecnológica. Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 16 de junio, 2015].

Obras Públicas (2014). Grandes Obras del Bicentenario. Recuperado de:

http://www.obraspublicas.gov.ar/publicaciones/mas_cerca_primera.pdf

[Consulta: mayo, 2015].

- Obras Públicas (2015). Agua y Saneamiento. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 11 de abril, 2015].
- Obras Públicas (2015). Atucha II. Recuperado de: <http://www.obraspublicas.gov.ar/>
[Consulta: 5 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Caracoles. Recuperado de: <http://www.obraspublicas.gov.ar>
[Consulta: 15 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Central Nuclear Embalse. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 7 de julio, 2015].
- Obras Públicas (2015). Central Térmica Timbúes. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 15 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Central Termoeléctrica Manuel Belgrano. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 9 de agosto, 2015].
- Obras Públicas (2015). Centrales Eléctricas. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 15 de marzo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Cóndor Cliff. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 10 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Gasoducto Transmagallánico. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 15 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Infraestructura. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 15 de mayo, 2015].
- Obras Públicas (2015). Propano Aire. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/>. [Consulta: 5 de junio, 2015].
- Obras Públicas (2015). Rutas Nacionales. Aire. Recuperado de:
<http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 10 de abril. 2015].

- Obras Públicas (2015). Yacyretá. Recuperado de: <http://www.obraspublicas.gov.ar/>. [Consulta: 6 de febrero, 2015].
- Olsen, Jan y Mali Rising (2014). Paraíso de la clase media: Dinamarca, el país donde apenas existe la desigualdad [en línea], *La Nación*, 27 de junio de 2014, Recuperado de [URL: http://www.lanacion.com.ar/1704854-paraiso-de-la-clase-media-dinamarca-el-pais-donde- apenas-existe-la-desigualdad](http://www.lanacion.com.ar/1704854-paraiso-de-la-clase-media-dinamarca-el-pais-donde- apenas-existe-la-desigualdad) [Consulta: agosto de 2014].
- PADIR [s. d.]. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: mayo, 2015].
- Países con mayor presión fiscal (2014). Recuperado de: <http://fortunaweb.com.ar/2014-01-30-133839-ranking-argentina-entre-los-paises-con-mayor-presion-tributaria-del-mundo/> [Consulta: agosto,2014].
- Post financiación de exportaciones (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/ encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 25 de mayo, 2015].
- Prefinanciación de Exportaciones (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 18 de mayo, 2015].
- Productos industriales. (2014). Recuperado de: http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=6&id_tema3=18 [Consulta: junio,2015].
- Programa cadena de valor (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/ encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 25 de mayo, 2015].

- Programa de apoyo al desarrollo industrial regional (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 29 de mayo, 2015].
- Programa de Cooperación Industrial Internacional (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 29 de mayo, 2015].
- Programa de desarrollo industrial sustentable (2015). Recuperado de:
<http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>
[Consulta: 23 de mayo, 2015].
- Programa Mi Galpón (2015). Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: 23 de mayo, 2015].
- Renovación de flota. Recuperado de: <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> (Consulta: 23 de mayo, 2015).
- Reordenamiento del Sistema Financiero. Decreto N.º 214/02. (2014). Recuperado de
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72017/norma.htm> [Consulta: diciembre de 2014].
- Resolución N° 72/2001. (2015). Recuperado de <http://www.industria.gob.ar/encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf> [Consulta: mayo, 2015].
- Secretaría de Energía (2015). Recuperado de: <https://www.energia.gob.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=4020> [Consulta: 26 de mayo, 2015].
- Sitios Argentina. Listas de Impuestos que existen en la Argentina (2013).
Recuperado de: <http://www.sitiosargentina.com.ar/notas/2009/septiembre/lista-impuestos.htm> [Consulta: diciembre de 2013].

Sociedad de Garantía Recíproca (2015). Recuperado de:

<http://www.industria.gob.ar/ encuesta/guia-de%20programas-y-beneficios.pdf>

[Consulta: 18 mayo de 2015].

Summar Human Development (2014). Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-en.pdf>

[Consulta: agosto, 2014].

The World Competitiveness (2014). Recuperado de: http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/1/scoreboard_2014.pdf

[Consulta: septiembre, 2014].

The world Factbook. (2014). Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/da.html>

[Consulta: agosto de 2014].

UNSAM (2014). El sector bancario durante la crisis de la convertibilidad.

Recuperado de: http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS_2_Nicol%C3%A1sNoriega.pdf

[Consulta: 21 de noviembre del 2104].