

*Versión preliminar
(sólo para discusión)*

**EL BALANCE FISCAL MACROECONOMICAMENTE AJUSTADO:
UNA APLICACION PARA EL CASO BOLIVIANO EN EL PERIODO 1990 – 2000***

preparado por:

María Angélica Aguilar Márquez
Rosa Arana Maldonado
Tatiana Quiroga Morales

Asesoría de Política Económica
Banco Central de Bolivia

La Paz - Bolivia
Agosto de 2001

Resumen

La consolidación de los procesos de estabilización fiscal en países europeos y latinoamericanos ha centrado la atención de varios estudios en la caracterización de la postura fiscal en un período determinado. Para ello, se construye el Balance Fiscal Macroeconómicamente Ajustado (BMA), que aísla los efectos de corto plazo de ciertas variables macroeconómicas sobre las cuentas fiscales. Este indicador permite tener una visión más real de la política fiscal para evaluar su situación de mediano plazo. En este contexto, el estudio tiene como objetivos identificar las variables macroeconómicas que afectan a los agregados fiscales en Bolivia, calcular el BMA y, a partir de este último, obtener un indicador de impulso fiscal.

Las partidas de ingresos resultaron sensibles a variables macroeconómicas como el producto, el consumo y las importaciones. El gasto en bienes y servicios no personales se relacionó con la evolución del producto, en tanto que las demás partidas de gasto no fueron ajustadas debido a la presencia de rigideces y de un componente discrecional en la ejecución de las mismas. El componente de fluctuaciones de corto plazo en el caso boliviano varía entre -0.48% y 1.02% del PIB de tendencia. El BMA muestra déficit más elevados respecto al resultado convencional cuando las variables macroeconómicas seleccionadas se encuentran por encima de sus niveles de tendencia y viceversa. El indicador de impulso fiscal calculado señala resultados mixtos sobre el carácter de la política fiscal en el período 1990 – 2000, destacándose un importante esfuerzo por reducir el déficit en 1994, 1995, 1999 y 2000.

* Se agradecen los valiosos comentarios de Jorge Requena, Arturo Beltrán, Raúl Mendoza, Oscar Lora y los de los participantes en un seminario organizado por la Asesoría de Política Económica. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de las autoras. Las opiniones expresadas en este trabajo pueden no coincidir con las del Banco Central de Bolivia.

**EL BALANCE FISCAL MACROECONOMICAMENTE AJUSTADO:
UNA APLICACION PARA EL CASO BOLIVIANO EN EL PERIODO 1990 - 2000**

1. Introducción

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia enfrentó graves desequilibrios macroeconómicos que tuvieron su principal causa en importantes déficit del sector público. Los ingresos fueron insuficientes para cubrir los elevados gastos corrientes derivados del pago de salarios (reajustables e inflexibles a la baja) y del servicio de la deuda, que se incrementó a raíz del aumento de las tasas internacionales de interés en 1982. Desde 1985, se emprendieron reformas estructurales que lograron el estricto control de las partidas más importantes del gasto público y una sustancial mejora en la recaudación de ingresos. El déficit fiscal se redujo de 25.5% del PIB en 1984 a 1.9% en 1996. Estos resultados permitieron llevar adelante la reforma del sistema de pensiones en 1997, cuyo costo representa alrededor de 4% del PIB y explica, desde entonces, prácticamente la totalidad del déficit fiscal en Bolivia.

La consolidación de los procesos de estabilización fiscal en países europeos y latinoamericanos ha centrado la atención de varios estudios en el análisis de la postura fiscal en un período determinado. Para ello, se construye el Balance Fiscal Macroeconómicamente Ajustado (BMA), que aísla los efectos de corto plazo de ciertas variables macroeconómicas sobre las cuentas fiscales. Este indicador permite tener una visión más definida de la política fiscal para evaluar su situación de mediano plazo. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivos identificar las variables macroeconómicas que afectan a los agregados fiscales en Bolivia, calcular la sensibilidad de partidas seleccionadas respecto a estas variables y obtener el BMA en el período 1990 - 2000.

Las recaudaciones internas y los gastos en bienes y servicios no personales resultaron sensibles al producto, en tanto que las recaudaciones aduaneras y los ingresos por venta de hidrocarburos en el mercado interno lo fueron a las importaciones y al consumo agregado, respectivamente. Las demás partidas del gasto no se ajustaron debido a que su comportamiento más rígido no estaría asociado a variables macroeconómicas, sino más bien a decisiones discrecionales de las autoridades.

El trabajo se encuentra estructurado en cuatro secciones. Luego de la presente introducción, en la segunda parte se realiza un análisis de la evolución de los agregados fiscales para el período 1982 – 2000. En la tercera, se calcula el BMA y se muestran algunas aplicaciones del mismo. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones del trabajo.

2. Evolución de los agregados fiscales

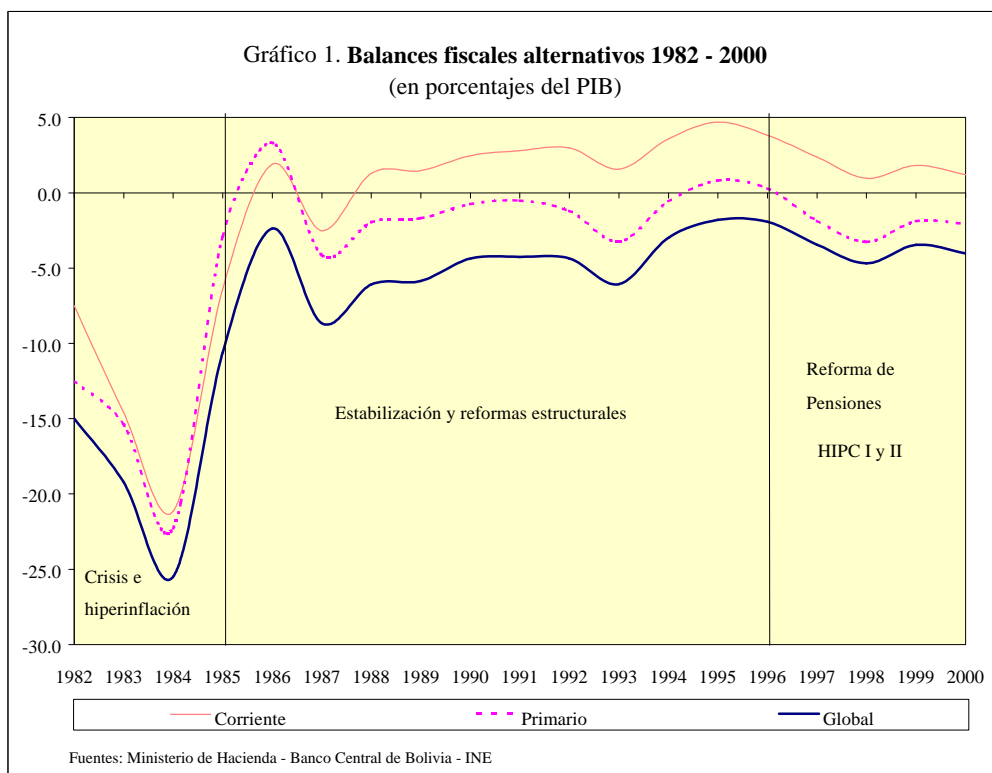
En este capítulo se analiza la evolución de los agregados fiscales en el período 1982 - 2000, empleando las siguientes definiciones alternativas para el resultado fiscal:¹

- 1) El **balance global o convencional** mide la diferencia entre los ingresos y egresos totales del sector público. Este balance refleja las necesidades de financiamiento del Sector Público No Financiero consolidado (SPNF).² Considerando este concepto, los fondos que se obtienen como préstamos y las amortizaciones correspondientes, se contabilizan como parte del financiamiento del déficit (por debajo de la línea) y no como ingresos y gastos (por sobre la línea).
- 2) El **balance corriente** mide la diferencia entre ingresos y gastos corrientes. La característica principal que distingue a estos flujos de los ingresos y gastos de capital es que los primeros son considerados regulares y recurrentes en el tiempo. El balance corriente permite tener una idea de la evolución del ahorro público.
- 3) El **balance primario** excluye los pagos de intereses del balance global.

Los balances fiscales alternativos y su evolución en el período 1982 – 2000 pueden apreciarse en el siguiente gráfico:

¹ Existen otras medidas alternativas para el resultado fiscal que no fueron consideradas en este estudio, como el balance operacional, que incorpora el efecto de la inflación en los pasivos nominales del sector público o, el balance de pleno empleo que es el resultado que se alcanzaría si el producto se encontrara en su nivel potencial.

² El SPNF consolidado comprende a las Empresas Públicas y al Gobierno General. Este último incluye a la Administración Central, Banco Central de Bolivia, a los gobiernos locales y las administraciones departamentales.



Los indicadores fiscales calculados reflejan claramente la extrema inestabilidad macroeconómica experimentada por Bolivia a inicios de la década del ochenta. Así, la evolución del balance global muestra que a los elevados déficit del período 1982 - 1985 (superiores a diez puntos del producto) siguió una etapa de menores desequilibrios a partir de 1986, observándose déficit mucho menores como resultado de la implementación de las medidas de ajuste. Finalmente, en la fase posterior (1997 - 2000), los déficit fueron algo mayores respecto a 1996, pero se mantuvieron en niveles inferiores a 5% del PIB. Para efectuar el análisis de los indicadores presentados, se consideran tres períodos:

- i) Crisis e hiperinflación;
- ii) Estabilización y reformas estructurales: la reforma tributaria, la ejecución de reformas estructurales destinadas a modernizar el Estado boliviano y las negociaciones en el ámbito del Club de París;³ y

³ El Club de París es un foro de negociación de deuda bilateral y comercial. Bolivia ingresó a este foro por primera vez en 1986.

- iii) La sustitución del sistema de reparto simple por otro de capitalización individual en la esfera de seguridad social y el ingreso de Bolivia en la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC I y II).

2.1 Período 1982 - 1985

Durante los primeros años de la década de los ochenta, el entorno macroeconómico fue desfavorable debido a altas tasas de inflación, bajos niveles de actividad económica, altas tasas de interés internacionales y restricciones al financiamiento externo. En este contexto, se destacó un continuo y acelerado deterioro del resultado fiscal, registrándose un déficit promedio de 17.6%, explicado fundamentalmente por los bajos ingresos tributarios y los elevados gastos en servicios personales. Los gastos totales fueron en promedio 65% más altos que los ingresos y, en 1984, estos últimos se redujeron a menos de la mitad del gasto público total (Cuadro 1).

Durante este período, la política tributaria consistió en el manejo de tasas impositivas con distintos objetivos: unas orientadas a incrementar las recaudaciones, otras a reducir el nivel de evasión y algunas para incentivar algún sector productivo o incrementar la demanda. Un ejemplo de esta última orientación consistió en la disminución de la alícuota del impuesto a la renta de personas y empresas para mejorar el ingreso disponible de los agentes económicos y así, compensar las constantes alzas de los precios de artículos de primera necesidad.

La aplicación de este conjunto de medidas resultó inefectiva y llevó a una presión tributaria de sólo 3.5%, muy por debajo del promedio observado para el período 1978-1981 (8.8%).⁴ El deterioro de los ingresos fiscales se agudizó debido al rezago cambiario y al control estatal de los precios y tarifas públicas. Adicionalmente, el incremento continuo de los precios ocasionó la disminución de la base imponible real de los ingresos tributarios.

En este período, el financiamiento del déficit fue principalmente interno. En términos del PIB, el financiamiento interno superó el 20% en los años 1983 y 1984 y en promedio fue de 16.1%. El Banco Central de Bolivia financió los crecientes déficit a través de incrementos en la emisión monetaria, lo cual exacerbó las presiones inflacionarias.

⁴ Para comparaciones con el período 1978-1981, ver Otálora (1995).

Cuadro 1

Indicadores seleccionados para el período 1982 - 1985

	1982	1983	1984	1985	Promedio
Indicadores macroeconómicos					
PIB (tasas de crecimiento, %)	-3.9	-4.0	-0.2	-1.7	-2.5
Inflación (variación anual, %)	296.5	328.5	2,177.2	8,170.5	2,743.2
Cuenta corriente (% del PIB)	-3.4	-2.8	-2.0	-7.3	-3.9
Térm. de intercambio (1990=100)	261.6	263.4	236.1	236.5	249.4
Libor 6 meses (%)	13.6	9.9	11.3	8.6	10.9
Indicadores fiscales (en porcentajes del PIB)					
Balances alternativos: ¹					
Corriente	-7.5	-14.6	-21.1	-6.4	-12.4
Primario	-12.5	-15.4	-22.3	-2.9	-13.3
Global	-15.0	-19.2	-25.5	-10.6	-17.6
Ingresos totales	32.5	25.4	21.3	27.3	26.6
Ingresos tributarios	5.0	3.8	2.2	3.0	3.5
Gastos totales	47.5	43.8	46.8	37.9	44.0
Gastos en servicios personales	10.0	9.2	14.6	10.2	11.0
Financiamiento Interno	15.0	20.8	22.8	5.8	16.1
Financiamiento Externo	0.0	-1.5	2.7	4.8	1.5

¹(-) Déficit, (+) Superávit

Fuentes: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Hacienda, INE, UDAPE

2.2 Período 1986 - 1996

En este período, el escenario macroeconómico interno evolucionó favorablemente. Se registraron menores tasas de inflación y la actividad económica se recuperó de manera progresiva. En el ámbito internacional, las tasas de interés fueron menores y los términos de intercambio mostraron un deterioro importante (Cuadro 2).

La política económica en el período de ajuste (1985 - 1986) estuvo dirigida al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. El equilibrio de las finanzas públicas se convirtió en el principal objetivo en un marco de apertura comercial, desregulación y privatización. En este período, el déficit global promedio se redujo a 4.4% del PIB, cifra mucho menor al promedio del período precedente (17.6%). El balance corriente mostró superávit sostenidos desde 1988, alcanzando un promedio de 2.2% del PIB en el período 1986 – 1996.

Cuadro 2

Indicadores seleccionados para el período 1986 - 1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
Indicadores macroeconómicos												
PIB (tasas de crecimiento, %)	-2.6	2.5	2.9	3.8	4.6	5.3	1.7	4.3	4.7	4.7	4.4	3.3
Inflación (variación anual, %)	66.0	10.7	21.5	16.6	18.0	14.5	10.5	9.3	8.5	12.6	8.0	17.8
Cuenta corriente (% del PIB)	-7.6	-9.3	-2.9	0.7	2.0	-4.1	-7.3	-7.1	-1.2	-4.5	-5.1	-4.2
Térm. de intercambio (1990=100)	169.7	142.8	122.5	115.2	100.0	87.6	73.3	71.5	79.2	78.7	78.0	101.7
Libor 6 meses (%)	6.9	7.3	8.1	9.3	8.4	6.1	3.9	3.5	6.5	5.5	5.6	6.5
Indicadores fiscales (en porcentajes del PIB)												
Balances alternativos: ¹												
Corriente	1.9	-2.5	1.3	1.5	2.5	2.8	3.0	1.6	3.6	4.7	3.8	2.2
Primario	3.3	-4.1	-2.0	-1.7	-0.8	-0.5	-1.2	-3.2	-0.6	0.8	0.3	-0.9
Global	-2.4	-8.7	-6.1	-5.9	-4.4	-4.3	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-1.9	-4.4
Ingresos totales	30.8	26.4	27.3	29.2	28.6	30.4	31.5	31.2	33.5	32.5	30.4	30.2
Ingresos tributarios	6.6	8.5	7.2	7.4	7.3	7.6	9.5	10.3	10.4	11.2	11.5	8.9
Gastos totales	33.2	35.1	33.4	35.1	33.0	34.7	35.8	37.2	36.5	34.3	32.4	34.6
Gastos en servicios personales	7.3	8.4	9.7	10.5	10.2	10.2	11.3	12.0	12.1	11.1	10.7	10.3
Financiamiento Interno	-3.8	5.4	1.4	3.6	1.9	1.0	0.1	1.0	-0.7	-1.8	-0.6	0.7
Financiamiento Externo	6.2	3.3	4.7	2.2	2.4	3.3	4.3	5.0	3.7	3.6	2.5	3.7

¹(-) Déficit, (+) Superávit

Fuentes: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Hacienda, INE, UDAPE

La reforma tributaria que se efectuó en 1986 y sus posteriores modificaciones y mejoras, permitieron incrementar de manera importante los ingresos tributarios. El nuevo sistema redujo un conjunto de alrededor de 120 impuestos a seis básicos más un impuesto temporal, denominado de regularización impositiva.⁵ En este período, los impuestos que tuvieron la participación más importante en las recaudaciones fueron el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Transacciones (IT). Inicialmente, la alícuota del IVA fue de 10% y se elevó a 13% en abril de 1992, en tanto que la del IT fue de 1% y se incrementó a 3% en 1995.

Además de las reformas en materia tributaria, en 1992 se inició el proceso de privatización de las empresas del sector público. Estas privatizaciones incrementaron ligeramente los ingresos fiscales, pues las empresas de carácter monopólico siguieron un proceso denominado de “capitalización” en 1995. Este último proceso, debido a sus características, no generó ingresos para el sector público.⁶

⁵ Ley 843, promulgada en mayo de 1986 y vigente a partir del segundo trimestre de 1987.

⁶ En este proceso, el 50% de las acciones de estas empresas se constituyó como propiedad del socio adjudicatario, que se comprometió a administrar, dirigir y efectuar programas de inversión. El restante 50% pasó a propiedad de los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años a la fecha de capitalización, conformando un fondo colectivo, administrado por entidades privadas. Esta modalidad permitió la licitación internacional de empresas en los sectores de hidrocarburos, energía, telecomunicaciones y transporte.

La capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos eliminó la transferencia de excedentes de esta empresa al gobierno. Por esta razón, se creó un impuesto compensatorio llamado Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y Derivados (IEHD), que grava la comercialización de hidrocarburos en el mercado interno, sean estos producidos localmente o importados.

En materia de gastos, se mantuvo una política disciplinada que se inició con el congelamiento de salarios en 1985 y que luego se flexibilizó paulatinamente con incrementos moderados a partir del año siguiente. Asimismo, las negociaciones en el Club de París, permitieron disminuir la carga de los intereses de la deuda externa bilateral⁷ coadyuvando a una menor presión en los gastos que en promedio alcanzaron a 34.6% del PIB, frente a 44.0% del PIB en el período anterior.

El financiamiento del déficit provino principalmente de fuentes externas (3.7% del PIB) debido al mayor acceso al crédito externo que resultó de las negociaciones de deuda externa en las que Bolivia participó. Por otra parte, la eliminación del crédito automático del Banco Central al sector público, contribuyó a mostrar un menor financiamiento interno a fines de este período y sentó las bases para limitar este tipo de financiamiento a situaciones excepcionales previstas por ley.⁸

A fines de 1996 se realizó la Reforma del Sistema de Pensiones, medida necesaria debido a que el antiguo sistema de reparto se encontraba en una crisis estructural. Se estableció un sistema financiado con aportes propios y de administración privada. Esta reforma representa un costo importante para el sector público, pues éste debe continuar pagando beneficios a los trabajadores jubilados bajo el antiguo sistema.⁹

2.3 Período 1997 - 2000

Durante este período, el escenario macroeconómico se caracterizó por menores tasas de inflación. Sin embargo, continuó la caída de los términos de intercambio, las tasas de interés internacionales mostraron una tendencia creciente en los dos últimos años y las tasas de crecimiento del producto,

⁷ En este período se dieron seis rondas de negociaciones en el Club de París. Es importante destacar los resultados obtenidos en París V y VI por su efecto en las cuentas fiscales. En el primer caso, Bolivia logró una reducción de 67% del flujo de la deuda externa (vencimientos por capital e interés de un período), mientras que en el último, se acordó una reducción del stock adeudado en la misma magnitud. Los resultados obtenidos en las negociaciones restantes pueden consultarse en Delgadillo (1992).

⁸ Ley 1670 del Banco Central de Bolivia.

⁹ Para un mayor detalle sobre este tema pueden consultarse las Leyes 1732 de Pensiones, 1544 de Capitalización, y 1864 de Propiedad y Crédito Popular.

que fueron muy importantes en los dos primeros años, presentaron una fuerte desaceleración en 1999 y 2000 (Cuadro 3).

En este período, el déficit global promedio se redujo a 3.9% del PIB aunque se revirtió la tendencia decreciente que se había observado en los últimos años del período anterior. Los ingresos tributarios se incrementaron, a excepción de 1999, como resultado del crecimiento de las importaciones de bienes de capital por parte de las empresas capitalizadas, de la regularización de los vehículos indocumentados y de la puesta en marcha del programa de regularización de obligaciones tributarias. La consolidación del Sistema Integrado de Recaudación y Administración Tributaria y la utilización de nuevas aplicaciones informáticas también facilitaron las declaraciones impositivas de los grandes contribuyentes, incrementando la eficiencia administrativa en la recaudación de impuestos.

Asimismo, se destacó la mayor incidencia de las recaudaciones por concepto del IVA, del Régimen Complementario al IVA y del IT. En lo que se refiere a las recaudaciones aduaneras, éstas se incrementaron por el mayor volumen de importaciones y por los avances en los mecanismos de recaudación y control previstos en la Nueva Ley de Aduanas, vigente desde julio de 1999. Las recaudaciones aduaneras se incrementaron a pesar de la eliminación del arancel de 5% sobre la importación de bienes de capital procedentes de los países de la Comunidad Andina.

En 1998, Bolivia se favoreció con alivios de deuda externa multilateral provenientes de la primera fase de la iniciativa para países pobres altamente endeudados, denominada HIPC I. La contribución de los acreedores bilaterales a esta iniciativa se concretó en la reducción de 80% del valor presente de la deuda comercial neta (Club de París VII). La participación en la Iniciativa HIPC I determinó que los recursos que estaban destinados al pago de deuda externa se canalizaran a gastos sociales y de reducción de la pobreza. El pago de intereses de deuda externa disminuyó a un promedio de 1.3% del PIB en este período, mientras que en el período precedente fue de 2.6% del PIB.

Cuadro 3

Indicadores seleccionados para el período 1997 - 2000

	1997	1998	1999	2000	Promedio
Indicadores macroeconómicos					
PIB (tasas de crecimiento, %)	5.0	5.2	0.4	2.4	3.2
Inflación (variación anual, %)	6.7	4.4	3.1	3.4	4.4
Cuenta corriente (% del PIB)	-6.5	-8.0	-5.9	-5.5	-6.5
Térm. de intercambio (1990=100)	84.9	75.9	74.0	71.0	76.5
Libor 6 meses (%)	5.8	5.1	6.1	6.2	5.8
Indicadores fiscales (en porcentajes del PIB)					
Balances alternativos: ¹					
Corriente	2.4	1.0	1.8	1.2	1.6
Primario	-1.9	-3.3	-1.9	-2.1	-2.3
Global	-3.5	-4.7	-3.5	-4.0	-3.9
Global sin pensiones	-0.9	-0.6	0.6	0.7	-0.1
Ingresos totales	30.5	31.5	32.5	34.1	32.2
Ingresos tributarios	12.9	14.3	13.2	14.6	13.7
Gastos totales	33.9	36.2	36.0	40.3	36.6
Gastos en servicios personales	10.5	10.4	10.0	10.1	10.2
Financiamiento Interno	0.7	1.9	1.6	1.9	1.5
Financiamiento Externo	2.7	2.8	1.9	2.1	2.4

¹(-) Déficit, (+) Superávit

Fuentes: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Hacienda, INE, UDAPE

A mediados de 1999, el FMI y el Banco Mundial modificaron el marco original de la iniciativa HIPC y establecieron el programa HIPC Reforzado (HIPC II) con el objetivo de que el alivio de deuda fuera, para los países participantes, más amplio, rápido y profundo. Bolivia calificó para beneficiarse de esta iniciativa en febrero de 2000 y su impacto en las finanzas públicas fue similar al del Alivio HIPC I. Durante 2000, el alivio ascendió a \$us79.7 millones de los cuales, \$us39.2 millones correspondieron a capital y \$us40.5 millones a intereses.¹⁰

El promedio de gastos totales para este período representó 36.6% del PIB, mayor al promedio observado en el período 1986 - 1996 (34.6% del PIB). Debe hacerse notar, sin embargo, que una parte importante de los gastos está relacionada con el costo de la reforma del sistema de pensiones. Si se excluyera este costo, el balance convencional habría reflejado superávit en 1999 y 2000 (Cuadro 3).

¹⁰ Desde 1998, el alivio HIPC se registra en las cuentas fiscales de acuerdo con la modalidad de alivio ofrecida por cada acreedor. Las donaciones se registran como ingresos de capital y la reprogramación y reducción de stock se registran como parte del financiamiento.

El financiamiento del déficit proveniente de fuentes externas (2.4% del PIB) fue menor en promedio al que se obtuvo en el período 1986 - 1996 (3.7% del PIB). Se debe hacer notar la importancia del financiamiento interno obtenido de las Administradoras de Fondos de Pensiones a través de la compra de bonos emitidos por el Tesoro General de la Nación.¹¹ Este tipo de financiamiento incrementó la deuda interna de mediano plazo del sector público, pues los bonos tienen un plazo de quince años.

2.4 La volatilidad de los indicadores macroeconómicos y de los agregados fiscales

Las fluctuaciones de los indicadores macroeconómicos pueden afectar algunas partidas fiscales. En esta subsección se analiza la volatilidad observada en algunas variables macroeconómicas relevantes y en los agregados fiscales.

El Cuadro 4 presenta la desviación estándar de los indicadores seleccionados para los períodos analizados previamente y se incorporan algunos datos para países industrializados y del hemisferio occidental. Los países industrializados muestran una clara reducción en la volatilidad de indicadores como la inflación y el producto, en tanto que este comportamiento se muestra sólo en la inflación y en el saldo en cuenta corriente para los países que pertenecen al hemisferio occidental. Debe destacarse que en estos países, la volatilidad del producto se ha incrementado en el último período seleccionado.

En el caso boliviano, la tasa de inflación ha reducido su volatilidad sistemáticamente en los períodos mencionados. El saldo en cuenta corriente, los términos de intercambio y la tasa de crecimiento del PIB muestran una mayor variabilidad en período 1986 – 1996 y un descenso en el último período. Debe destacarse que el descenso observado en la variabilidad de la tasa de crecimiento del producto es muy pequeño, revelando una volatilidad persistente en los últimos dos períodos.

En lo que se refiere a los agregados fiscales, en general se observa una reducción importante de la volatilidad conforme se superó la etapa de crisis de 1982 – 1985. Sin embargo, debe destacarse que aunque el balance convencional muestra la reducción señalada en su volatilidad y algo similar ocurre con los gastos, la volatilidad de los ingresos totales continúa siendo importante. Este hecho, asociado a la persistencia en la volatilidad del producto sugiere la posibilidad de que las

¹¹ Este financiamiento representó 1.8% del PIB en promedio para el período 1998 - 2000.

fluctuaciones de corto plazo del PIB tengan efectos sobre algunas partidas fiscales y en consecuencia, la necesidad de construir indicadores que permitan aislarlas.

Cuadro 4
Volatilidad de indicadores macroeconómicos y fiscales
(desviación estándar)

	1982-1985	1986-1996	1997-2000
Países industrializados			
PIB	1.8	1.0	0.5
Inflación	1.3	1.1	0.3
Cuenta corriente	77.7	55.6	135.1
Balance fiscal del gobierno central	0.4	0.5	0.5
Hemisferio occidental			
PIB	2.8	1.4	1.9
Inflación	29.9	122.5	1.8
Cuenta corriente	24.6	16.2	15.9
Balance fiscal del gobierno central	2.4	2.3	0.9
Bolivia			
PIB	1.6	2.1	2.0
Inflación	3,224.6	15.8	1.4
Cuenta Corriente	2.0	3.4	0.9
Balance fiscal del SPNF	5.5	2.0	0.5
Ingresos Totales	4.0	2.0	1.3
Gastos Totales	3.8	1.5	0.7

Fuentes: Cuadros 1,2, 3 y World Economic Outlook

3. El balance fiscal macroeconómicamente ajustado

Las fluctuaciones de carácter transitorio en algunas variables macroeconómicas relevantes (VMR) pueden tener efectos importantes sobre los ingresos y gastos del sector público y, en consecuencia, sobre el balance fiscal. El balance macroeconómicamente ajustado (BMA) es aquel que se obtiene si las VMR se encuentran en sus valores de tendencia o en circunstancias “normales”. En este sentido, en períodos en los que las VMR se encuentran por debajo de su valor de tendencia, el BMA mostraría superávit (déficit) mayores (menores) que los reportados por el balance convencional y viceversa.¹² A continuación se detallan los aspectos metodológicos que se consideraron para la

¹² Un resultado inverso podría obtenerse si las VMR tuvieran una mayor influencia en los gastos que en los ingresos, aunque este resultado es poco común debido a las rigideces que enfrentan los componentes del gasto público.

construcción del BMA, posteriormente se muestra el cálculo del mismo siguiendo los pasos mencionados y, por último, se muestran algunas de sus aplicaciones.

3.1 Aspectos metodológicos

El primer aspecto que se consideró para calcular el BMA fue realizar algunos ajustes sobre el déficit convencional. Frecuentemente ocurre que la apropiación contable de algunas partidas del déficit fiscal no permite que este indicador refleje adecuadamente las necesidades de financiamiento del sector público. El término “maquillaje contable” es empleado con frecuencia para casos en los que el balance convencional muestra resultados aparentemente mejores que si se considerara una apropiación contable diferente para ciertas partidas fiscales.

Un ejemplo común de maquillaje contable está relacionado con la venta de activos del sector público. De acuerdo con Marfán (1988) estos ingresos deben contabilizarse por debajo de la línea, es decir, como una forma de financiamiento. Asimismo, los ingresos de capital, compuestos en su mayoría por donaciones, no reflejan un verdadero esfuerzo del sector público en su generación y por lo general, no tienen un patrón definido de comportamiento a través del tiempo, por lo que también deben contabilizarse por debajo de la línea. En la subsección 3.2 se efectúan algunos ajustes al balance convencional del SPNF consolidado para obtener el balance ajustado (BA).

Una vez que se cuenta con una medida del déficit fiscal que refleja de mejor manera la situación del sector público, se deben seleccionar las variables macroeconómicas relevantes que podrían afectar las partidas fiscales. En los países europeos y en algunos estudios de la Comunidad Andina se ha seleccionado al PIB como la principal VMR (Giorno *et al.*, 1995; Mora, 2001). Una vez seleccionadas las VMR, se debe determinar cómo aislar los efectos de sus fluctuaciones de corto plazo sobre las partidas fiscales. Para ello, se adoptó la metodología empleada por Borchardt *et al.* (1998) que se describe brevemente a continuación.

El balance fiscal observado puede separarse en dos componentes, uno estructural (o de tendencia) y otro, que recoge las fluctuaciones de corto plazo:

$$B_t = B_t^t + B_t^c \quad (1)$$

donde:

B_t es el balance fiscal observado en el período t

B_t^t es el componente fiscal de tendencia o estructural

B_t^c es el componente fiscal que captura las fluctuaciones de corto plazo de las variables macroeconómicas.

Todos los componentes de la ecuación (1) están expresados como proporción del PIB de tendencia, denotado como PIB^* .¹³

El BMA corresponde al balance de tendencia, pues refleja el resultado fiscal que se obtendría con los valores “estructurales” de las variables que afectan a las partidas de ingresos y gastos. En consecuencia, nos interesa calcular el componente que captura las fluctuaciones de corto plazo, B_t^c , relacionadas con VMR. Considerando $B_t^t = BMA_t$, la ecuación (1) puede reescribirse de la siguiente manera:

$$BMA_t = B_t - B_t^c \quad (1')$$

Debido a que nos interesa obtener B_t^c , es necesario estimar la sensibilidad de las partidas de ingresos y gastos fiscales respecto a la brecha entre los valores observados y los de tendencia de las VMR. Esta brecha está definida como:

$$BR_t = \frac{VMR_t - VMR_t^*}{VMR_t^*} \quad (2)$$

donde:

VMR_t valores observados de la variable macroeconómica relevante

VMR_t^* valores de tendencia de la variable macroeconómica relevante

Las partidas que capturan las fluctuaciones de corto plazo se definen como:

$$B_{i,t}^c = P_{i,t} * f_{i,VMR} * BR_t \quad (3)$$

donde:

¹³ El procedimiento general empleado para obtener los valores de tendencia de las variables analizadas se explica más adelante.

$P_{i,t}$ es la partida original i (de ingreso o gasto) en el período t

$f_{i,VMR}$ es la elasticidad de la partida i respecto a la VMR

En consecuencia, la partida macroeconómicamente ajustada (PMA) corresponderá a la diferencia entre la partida original y el componente que captura las fluctuaciones de corto plazo:

$$PMA_{i,t} = P_{i,t} - B_{i,t}^c \quad (4)$$

El balance macroeconómicamente ajustado, en consecuencia, se calcula como la diferencia entre el balance ajustado ($BA_t = B_t$) y el total de componentes de corto plazo identificados para las partidas seleccionadas:

$$BMA_t = BA_t - \sum_{i=1}^n B_{i,t}^c \quad (5)$$

a. El valor de tendencia de las VMR

Como se mencionó anteriormente, muchos estudios empíricos han utilizado solo una VMR para ajustar las partidas fiscales. Tradicionalmente esta VMR ha sido el PIB. Como marco de referencia, se han realizado importantes esfuerzos para estimar el PIB potencial.¹⁴

En otros estudios, se ha tratado de contar con un conjunto más amplio de VMR debido a que las características peculiares de cada país pueden hacer que determinadas partidas sean sensibles a otras variables y no solamente a las fluctuaciones del PIB.¹⁵ Para hallar el componente de tendencia de las VMR, denotado como VMR^* , la técnica más común y difundida consiste en aplicar el filtro Hodrick-Prescott a la serie observada.

¹⁴ Uno de ellos consiste en estimar una función de producción Cobb-Douglas considerando dos factores productivos. Los residuos estimados de la ecuación son suavizados para dar una medida de la tendencia de la productividad total de los factores. Luego, el producto potencial se calcula combinando esta última medida de productividad con el stock de capital observado y estimaciones del empleo potencial, utilizando para ello la misma función de producción que se estimó inicialmente. La medición del empleo potencial se define como el nivel de recursos de mano de obra que estaría empleado sin resultar en inflación adicional. Este método ha sido ampliamente difundido por la OCDE, pero requiere bastante información para estimar de manera consistente una función de producción como la planteada.

¹⁵ Ver Cetrángolo *et al.* (1998).

El filtro mencionado adecua una tendencia a los valores observados de las VMR, sin importar si existen quiebres estructurales, pues los coeficientes de la regresión varían a través del tiempo. Esto es posible hallando una tendencia para cada VMR de manera que se minimice el promedio ponderado de la brecha entre los valores observados y de tendencia en cualquier período de tiempo y la tasa de crecimiento de la VMR en este período específico. La ecuación a minimizar es:

$$\sum_{t=1}^T (\ln VMR_t - \ln VMR_t^*)^2 + I \sum_{t=2}^{T-1} \left[(\ln VMR_{t+1}^* - \ln VMR_t^*) - (\ln VMR_t^* - \ln VMR_{t-1}^*) \right]^2 \quad (6)$$

I es el ponderador que controla cuan suave resulta la tendencia. Un valor bajo para I producirá una tendencia que se aproxime a la evolución del producto observado, mientras que un valor alto reduce la sensibilidad de la tendencia a las fluctuaciones de corto plazo del producto. En el límite, la tendencia podría resultar en un simple promedio de la tasa de crecimiento para el período completo de estimación (Martner, 1998).

Una de las críticas más importantes sobre la aplicación del filtro Hodrick-Prescott para descomponer series, es el valor arbitrario que puede tomar I , pues este valor determina la varianza de los valores estimados de tendencia. Sin embargo, en la mayoría de los trabajos empíricos se han empleado los valores que Hodrick-Prescott propusieron, habiéndose convertido éstos en valores estándar para I . Este trabajo también adopta el valor estándar para I , que corresponde a 1,600 para observaciones trimestrales.

3.2 Aspectos prácticos

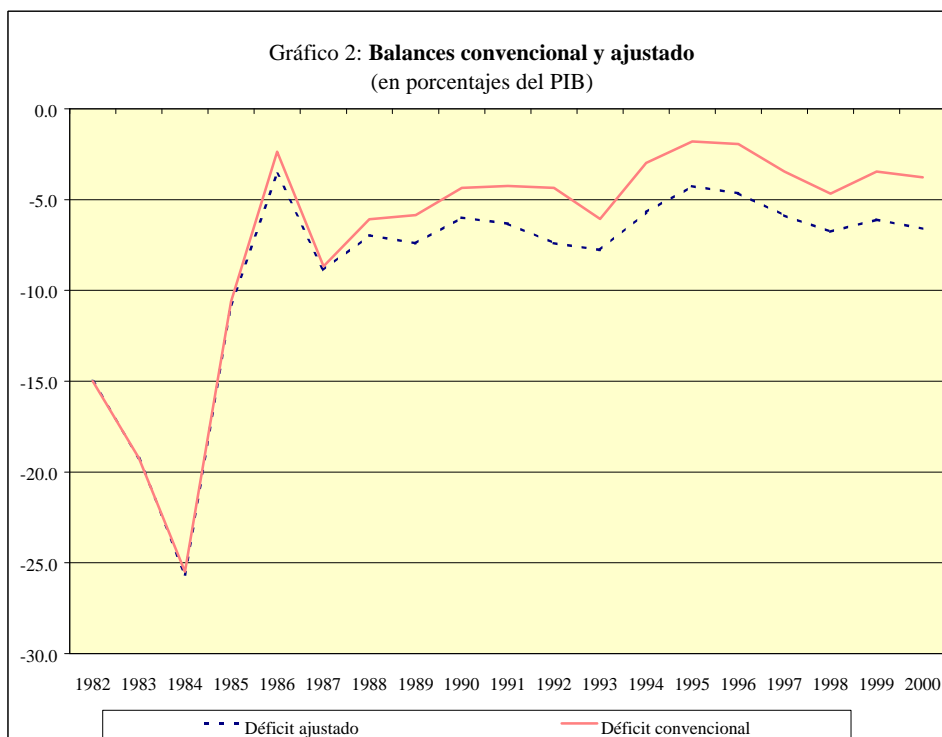
En esta subsección se efectúan algunos ajustes contables sobre el déficit convencional para obtener el balance ajustado (BA) y a partir de este último, se obtiene el balance fiscal macroeconómicamente ajustado.

a. El balance ajustado

Los ajustes efectuados sobre el balance convencional fueron los siguientes:

1. Los ingresos por privatizaciones de empresas públicas que se encuentran contabilizados bajo la partida “Otros ingresos de capital” en la cuenta “Otros ingresos corrientes” fueron registrados por debajo de la línea.
2. El balance ajustado no considera los ingresos de capital debido a que este rubro está compuesto por donaciones. Las donaciones no se consideran como un esfuerzo propio del país en la obtención de recursos, por lo que estos ingresos pasan también a formar parte del financiamiento del déficit. Adicionalmente, los ingresos por donaciones no tienen un patrón de comportamiento definido y los montos recibidos dependen en gran parte de los agentes donantes.

El Gráfico 2 presenta la evolución de los balances convencional y ajustado. Ambos balances son muy parecidos hasta 1987, debido a que en el período de crisis e hiperinflación era muy difícil que el sector público percibiera donaciones y el proceso de privatización aún no se había iniciado.



A partir de 1988 los ingresos por donaciones comenzaron a incrementarse de modo que el balance convencional y el ajustado se diferencian claramente. A esto se debe añadir que la década de los

noventa estuvo caracterizada por la venta parcial y/o total de algunas empresas públicas, por lo que se puede apreciar una brecha importante entre el balance convencional y el ajustado. El promedio del balance ajustado muestra un déficit de 6.1% del PIB, en tanto que el déficit convencional es menor (3.7% del PIB). En este período, el balance ajustado muestra una situación fiscal más frágil que la reflejada por el balance convencional.

b. El balance macroeconómicamente ajustado

Una vez efectuados los ajustes sobre el balance convencional, se definieron las variables que, *a priori*, se pensaba que afectan las cuentas del sector público. Se trabajó con datos trimestrales de las cuentas fiscales para el período 1990.I – 2000.II debido a que: i) la información anual no cuenta con la desagregación deseada; ii) los años de crisis (1982 - 1985) representarían un quiebre estructural en la muestra; y iii) el número de observaciones anuales para el período 1982 – 2000 es algo reducido para obtener resultados econométricos razonables.

- **Selección del conjunto de VMR**

Como se mencionó en los aspectos metodológicos, se procedió a la selección de las VMR que estarían relacionadas con el comportamiento de las partidas fiscales. El Cuadro 5 muestra estas partidas de manera agregada y las VMR seleccionadas.

El comportamiento de las recaudaciones internas se relacionó con la evolución del PIB, debido a que los impuestos que se encuentran en este rubro (IVA, IT, Impuesto al Consumo Específico, etc.) dependen de la actividad productiva en la mayoría de los sectores del país. De la misma manera, se consideró que el comportamiento de las importaciones de bienes y servicios podría afectar la evolución de las recaudaciones aduaneras.

El SPNF percibe ingresos por la venta de hidrocarburos tanto en el mercado externo como en el interno. Las ventas al mercado externo son principalmente exportaciones de gas a través de contratos de largo plazo, cuyos precios y volúmenes son previamente pactados. En este sentido, no existe una VMR que permita ajustar esta partida. Los ingresos por ventas de hidrocarburos al mercado interno, en cambio, se relacionaron con el nivel de actividad y con el consumo agregado debido a que en el ámbito interno las variables seleccionadas podrían determinar la demanda por estos productos.

Las partidas correspondientes a los ingresos por ventas de empresas públicas en el mercado externo e interno no se relacionaron con VMR debido a que los procesos de privatización y capitalización redujeron paulatinamente las actividades productivas del sector público. En este contexto, los ingresos por estos conceptos son muy pequeños y desaparecerán de las cuentas fiscales en el futuro.

Cuadro 5
Variables Macroeconómicamente Relevantes

VMR	
Ingresos	
Ingresos tributarios	
Renta interna	Producto, Consumo
Renta aduanera	Importaciones
Impuestos s/ hidrocarburos	Producción de hidrocarburos, Precios del petróleo
Venta de hidrocarburos	
Mercado interno	Consumo, Producto
Mercado externo	-
Ventas de otras empresas	-
Transferencias corrientes	-
Otros ingresos corrientes	-
Egresos	
Egresos corrientes	
Servicios personales	Salarios medios, Empleo
Bienes y servicios	Producto
Intereses deuda	-
Transferencias corrientes	-
Otros egresos corrientes	-
Egresos de capital	Producto

Las partidas restantes de los ingresos del sector público no fueron identificadas con VMR debido a que sus flujos dependen de decisiones de terceros, como es el caso de las transferencias corrientes o la reversión de salarios no cobrados. En otros casos, como el de “Otros ingresos corrientes”, se agrupan ingresos cuyo comportamiento depende de decisiones discrecionales, como es el caso de la recuperación de préstamos efectuados a entidades del SPNF y/o a agentes privados.

La mayoría de las partidas de gasto no fueron ajustadas debido a que existe un componente discrecional importante al interior de las mismas. Algunos estudios empíricos realizados para otros países ajustan la partida de servicios personales considerando al salario medio del sector público como VMR o, alternativamente, a ciertos indicadores de empleo (Cetrángolo *et al.* (1998), Borchardt (1997)). Para el caso boliviano, empero, no se encuentran disponibles series de este tipo con la frecuencia deseada. En algunos casos la información es anual y si es trimestral, sólo se

encuentra disponible desde 1996, lo cual reduce de manera importante el número de observaciones de la muestra.

Cetrángolo *et al.* (1998) seleccionaron al PIB como VMR para ajustar la partida correspondiente a los gastos en bienes y servicios no personales. Se adoptó este criterio con la partida correspondiente. Las demás partidas, como se mencionó anteriormente, no fueron ajustadas debido a que además de ser discrecionales, en algunos casos hay rigideces que impiden relacionarlas con variables macroeconómicas. Tal es el caso del pago de intereses por concepto de deuda interna y externa.¹⁶

- **Cálculo de las elasticidades de las partidas fiscales**

Para obtener las elasticidades que sirvieron para ajustar las partidas fiscales se emplearon modelos de corrección de errores. En estos modelos se estiman ecuaciones de largo y corto plazo. Estas últimas incorporan el término de error de la ecuación de largo plazo, rezagado en un período. En general la ecuación de largo plazo es:

$$\ln P_{i,t} = \mathbf{a} + \mathbf{b} \ln VMR_{i,t} + D_t + \mathbf{e}_t \quad (7)$$

donde:

$\ln P_{i,t}$ es el logaritmo de la partida por ajustar i en el período t

$\ln VMR_{i,t}$ es el logaritmo de la variable macroeconómica relevante i en el período t

D_t corresponde a variables *dummy* de ajuste

\mathbf{e}_t es el término de error

La ecuación de corto plazo, en términos generales está dada por:

$$\Delta \ln P_{i,t} = \mathbf{d} + \mathbf{b}' \Delta \ln VMR_{i,t} + \Delta D_t + \mathbf{e}_{t-1} \quad (8)$$

donde:

\mathbf{D} es el operador de diferencia para cada variable: $\mathbf{DX}_t = X_t - X_{t-1}$

¹⁶ En el caso de la deuda interna, existe un compromiso de mediano plazo por la compra de bonos por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones a una tasa de interés pactada previamente. Por otra parte, las negociaciones de deuda externa en el marco de la iniciativa HIPC y Club de París son las que determinan los montos a pagar por concepto de intereses.

El parámetro b' es el de interés, pues muestra la elasticidad de corto plazo entre la partida y la VMR.

Renta interna (RINT)

Se estimaron modelos considerando al PIB y al consumo como VMR y se obtuvieron mejores resultados con el PIB. El Anexo 1 muestra las pruebas de raíz unitaria y de cointegración entre las variables RINT y PIB. Las ecuaciones estimadas de corto y largo plazo se presentan en el Cuadro 6.

Cuadro 6
Ecuaciones Renta Interna - PIB

Largo plazo		Corto plazo	
Variable dependiente	ln RINT	Variable dependiente	$\Delta(\ln \text{RINT})$
Constante	-15.897 (-20.634)	Constante	0.004 (-0.305)
ln PIB	2.020 (-28.562)	$\Delta(\ln \text{PIB})$	2.540 (-12.854)
DRINT	-0.238 (-7.391)	$\Lambda(\text{DRINT})$	-0.234 (-9.064)
		Errores (-1)	-1.030 (-5.810)
R2 ajustado	0.958	R2 ajustado	0.824
Estad. Durbin Watson	2.043	Estad. Durbin Watson	1.969
Estadístico F	473.5	Estadístico F	57.8
ADF (Residuos)	-5.175	ADF (Residuos)	-5.129

Los números entre paréntesis son los estadísticos t.

DRINT corresponde a una variable *dummy* que se utilizó para captar reducciones bruscas en los niveles de recaudaciones internas.

Los resultados son buenos y se obtuvo una alta elasticidad de corto plazo. Al parecer, habría una respuesta positiva e importante de las recaudaciones internas respecto a la evolución del producto. Los residuos de las ecuaciones estimadas son estacionarios, lo que confirmaría la cointegración de las series. Los resultados de las pruebas de diagnóstico permiten concluir que no existen problemas de autocorrelación ni heteroscedasticidad en los errores (ver Anexo 1).

Renta aduanera (RAD)

El nivel de recaudaciones aduaneras fue ajustado respecto a los niveles de importación de bienes y servicios (M). El Anexo 2 muestra las pruebas de raíz unitaria y de cointegración entre las variables RAD - M. Las ecuaciones de corto y largo plazo estimadas se presentan en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Ecuaciones Renta Aduanera - Importaciones

Largo plazo		Corto plazo	
Variable dependiente	ln RAD	Variable dependiente	$\Delta(\ln \text{RAD})$
Constante	-2.202 (-4.784)	Constante	-0.003 (-0.239)
ln M	0.880 (13.652)	$\Delta(\ln M)$	0.714 (8.663)
DM	0.235 (6.108)	$\Delta(\text{DM})$	0.130 (4.175)
		Errores (-1)	-0.778 (-5.612)
R2 ajustado	0.820	R2 ajustado	0.824
Estad. Durbin Watson	1.558	Estad. Durbin Watson	1.969
Estadístico F	94.6	Estadístico F	36.2
ADF (Residuos)	-3.718	ADF (Residuos)	-5.129

Los números entre paréntesis son los estadísticos t.

DM hace referencia a una variable *dummy* que se utilizó para captar el comportamiento irregular que tuvieron las importaciones durante 1990, con un incremento importante en la primera mitad del año probablemente asociado a mayores importaciones derivadas de la reducción de la tasa arancelaria sobre bienes de capital a 5%.

Los resultados de la estimación son buenos y se obtuvo una elasticidad de corto plazo de 0.71, inferior a la obtenida en el caso de la renta interna. Como en el caso anterior, los residuos de las ecuaciones estimadas son estacionarios, confirmándose la cointegración de las series. Las pruebas de diagnóstico para las ecuaciones estimadas pueden verse en el Anexo 2.

Venta de hidrocarburos al mercado interno (VTHIDMI)

Esta partida se relacionó con el PIB y con el consumo agregado, habiéndose obtenido mejores resultados con este último. La especificación de las ecuaciones de corto y largo plazo incluyó una variable *dummy* (DCAP) que captura los efectos de la capitalización parcial de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en el segundo trimestre de 1997 con la disminución de las ventas al mercado interno y su posterior recuperación como consecuencia del papel de distribuidor mayorista que conservó el sector público. Las estimaciones mostraron buenos resultados (Cuadro 8) y la elasticidad obtenida fue de 0.63.¹⁷

Cuadro 8
Ecuaciones Venta de hidrocarburos mercado interno - Consumo total

Largo plazo		Corto plazo	
Variable dependiente	ln VTHIDMI	Variable dependiente	$\Delta(\ln \text{VTHIDMI})$
Constante	1.906 (1.933)	Constante	0.003 (0.256)
ln CTOT	0.472 (3.954)	$\Lambda(\ln \text{CTOT})$	0.627 (5.870)
DCAP	-0.519 (-14.984)	$\Lambda(\text{DCAP})$	-0.386 (-8.414)
		Errores (-1)	-0.661 (-4.908)
R2 ajustado	0.862	R2 ajustado	0.718
Estad. Durbin Watson	1.352	Estad. Durbin Watson	1.788
Estadístico F	129.2	Estadístico F	34.9
ADF (Residuos)	-4.752	ADF (Residuos)	-4.402

Los números entre paréntesis son los estadísticos t.

Impuestos sobre hidrocarburos (IEHD)

Se intentó ajustar las recaudaciones por el impuesto específico a los hidrocarburos y derivados (IEHD) por los niveles de producción de hidrocarburos y por la evolución del precio del petróleo en el mercado internacional. Se trabajó con observaciones mensuales para el período mayo/97 – junio/2000 debido a la reciente creación de este impuesto. Sin embargo, el grado de ajuste de la ecuación de largo plazo fue bastante bajo, por lo que esta partida no fue ajustada.

¹⁷ El Anexo 3 presenta las pruebas de raíz unitaria, cointegración y de diagnóstico de los modelos.

Gastos en bienes y servicios (BS)

Para el ajuste de esta partida, se excluyó el rubro de pagos a contratistas por compras de gas. Se incluyó dos variables *dummy*, la primera, DCAP, captura una ligera disminución en esta partida en los años en los que se produjo la capitalización de empresas, pues las compras de las empresas del sector público se redujeron. La segunda variable *dummy* captura los incrementos en la partida relacionados con el papel de distribuidor mayorista del YPF. No se optó por deducir de esta cuenta estas operaciones porque no se cuenta con el detalle correspondiente. Los resultados obtenidos pueden verse en el Cuadro 9 y las pruebas de raíz, unitaria, cointegración y especificación de los modelos en el Anexo 4.

Cuadro 9
Ecuaciones Gasto en bienes y servicios - PIB

Largo plazo		Corto plazo	
Variable dependiente	ln BS	Variable dependiente	$\Delta(\ln BS)$
Constante	-7.576 (-8.168)	Constante	-0.004 (-0.260)
ln PIB	1.573 (14.303)	$\Delta(\ln PIB)$	1.640 (8.050)
DCAP	-0.315 (-6.491)	$\Delta(DCAP)$	-0.250 -5.085
DYPFB	0.280 (5.667)	$\Delta(DYPFB)$	0.288 5.264
		Errores (-1)	-0.854 -4.926
R2 ajustado	0.895	R2 ajustado	0.794
Estad. Durbin Watson	1.797	Estad. Durbin Watson	1.937
ADF (Residuos)	-4.530	ADF (Residuos)	-5.461

Los números entre paréntesis son los estadísticos t.

Gastos de Capital (GK)

Se supuso una relación entre los gastos de capital y el nivel de actividad económica debido a que mientras más dinámica sea una economía probablemente más recursos se destinarían a la inversión. Luego de realizar las pruebas de raíz unitaria en las series GK y PIB se verificó que éstas tienen un

orden de integración diferente, por lo que no fue posible establecer una relación de largo plazo entre ellas.

El Cuadro 10 muestra un resumen de las elasticidades obtenidas y la importancia de cada partida en los ingresos y gastos totales. Debe destacarse de que a pesar de que son pocas partidas las que se ajustaron, éstas representan 63.8% de los ingresos y alrededor de 26% de los gastos del sector público.¹⁸

Cuadro 10
Elasticidades de las partidas de ingresos respecto a las VMR

Partidas del SPNF	VMR	Elasticidad	Participación ¹
Ingresos tributarios			43.0%
Renta interna	Producto	2.54	38.7%
Renta aduanera	Importaciones	0.71	4.0%
Impuestos s/ hidrocarburos	-		16.2%
Venta de hidrocarburos			24.6%
Mercado interno	Consumo	0.63	21.1%
Mercado externo	-		3.5%
Ventas de otras empresas	-		1.8%
Transferencias corrientes	-		2.7%
Otros ingresos corrientes	-		11.8%
Gastos corrientes			81.1%
Servicios personales	-		25.2%
Bienes y servicios no personales	Producto	1.64	28.6%
Intereses deuda	-		4.8%
Transferencias corrientes	-		16.1%
Otros ingresos corrientes	-		6.4%
Gastos de capital	-		18.9%

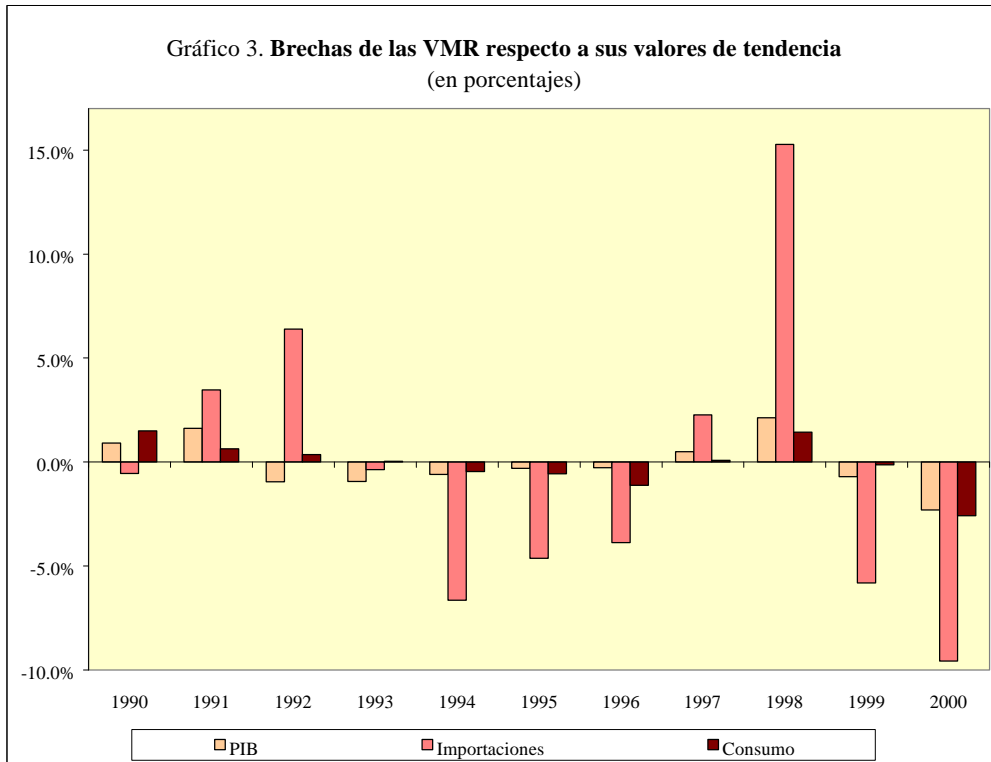
¹ La participación corresponde a los ingresos y gastos totales del año 2000, respectivamente.

• Cálculo de las brechas de las VMR

Una vez que se definieron las partidas a ajustarse y se obtuvieron las elasticidades correspondientes, se procedió a calcular las brechas entre los valores observados y de tendencia para cada una de las VMR (PIB, importaciones y consumo). Para una interpretación más sencilla de los resultados, se agregaron los datos para obtener brechas anuales (Gráfico 3). Los valores positivos indican que los

¹⁸ Este último porcentaje es ligeramente inferior al de la partida total porque no se ajustó el rubro "Contratistas".

valores observados de las VMR son mayores a los de tendencia y que se podrían esperar recaudaciones ajustadas menores a las observadas debido a que estas últimas incorporan las fluctuaciones de corto plazo de las VMR. Lo contrario ocurre si las VMR se encuentran por debajo de sus valores de tendencia.

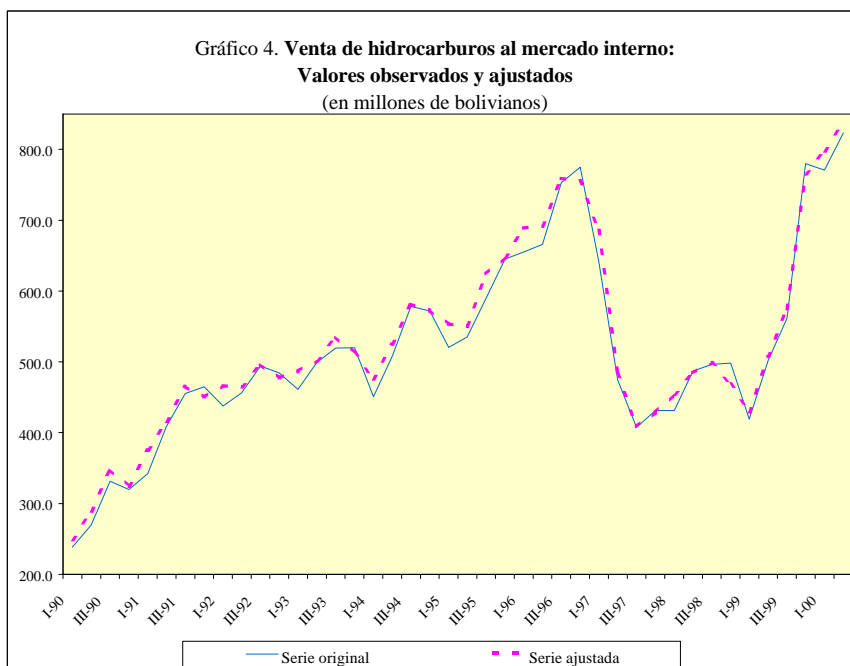


Aunque en general se esperaría que las tres VMR muestren un comportamiento similar a través del tiempo, en el año 1990 se puede observar que las importaciones se encuentran por debajo de su nivel de tendencia mientras que lo contrario ocurre con el PIB y el consumo. Este resultado estaría explicado por un comportamiento atípico en las importaciones, que como se mencionó anteriormente, parece atribuible a modificaciones en las tasas arancelarias. El comportamiento del PIB en el año 1992, se explica por un pobre desempeño en el sector agrícola, que afectó negativamente el crecimiento económico en ese año.

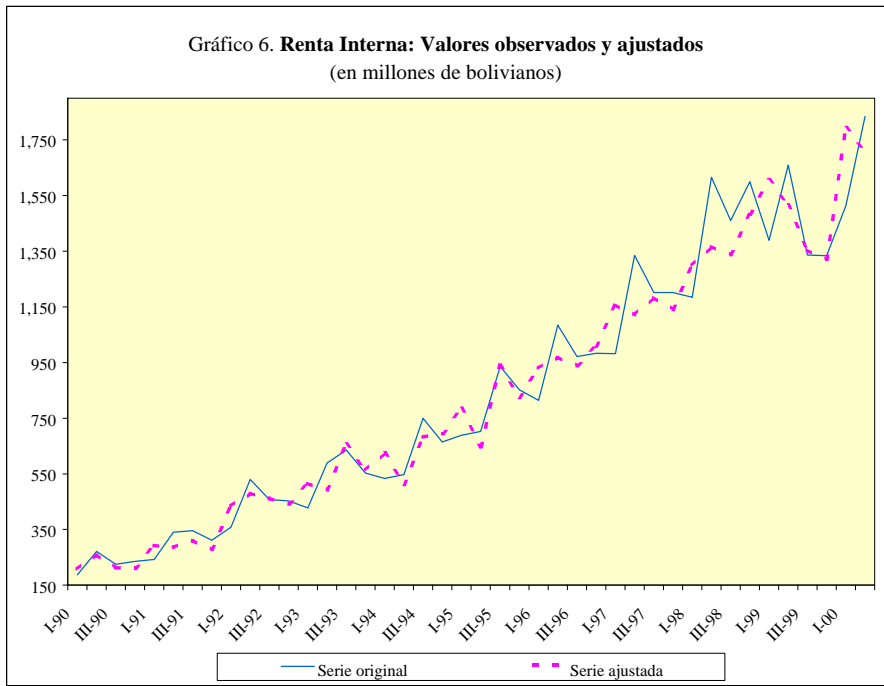
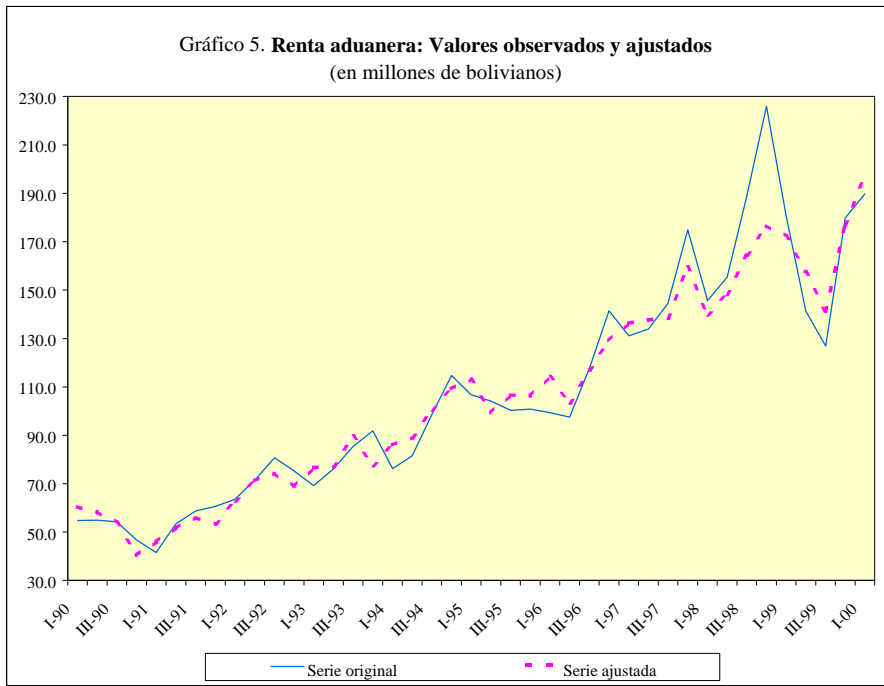
- **Ajuste de partidas y BMA**

Los siguientes pasos consisten en aplicar las ecuaciones (3) y (4). Con la primera, se obtienen los componentes que capturan las fluctuaciones de corto plazo, $B_{i,t}^c$, como el producto de la partida original, la elasticidad estimada y la brecha de las VMR respecto a sus valores de tendencia. Las partidas macroeconómicamente ajustadas se obtendrán como la diferencia entre la partida original y $B_{i,t}^c$.

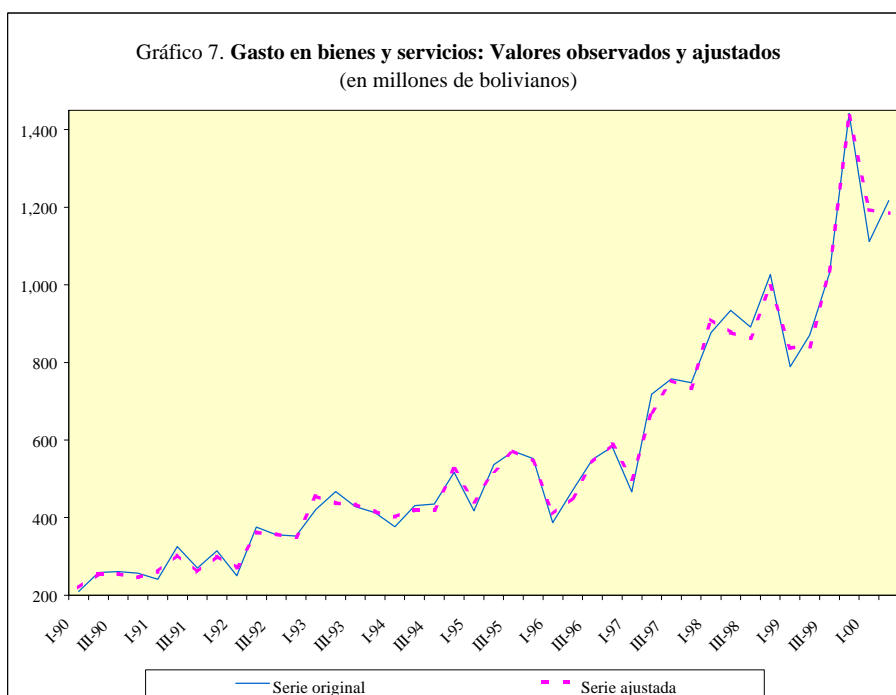
El Gráfico 4 muestra los valores observados y ajustados para la partida de ingresos por ventas de hidrocarburos al mercado interno. La pequeña brecha existente entre los valores observados y de tendencia de la VMR y la elasticidad hallada para esta partida, determinan que los ingresos ajustados no sean muy diferentes respecto a los originales.



Los Gráficos 5 y 6 muestran más claramente los ajustes que se producen por las fluctuaciones de las importaciones y del PIB sobre las recaudaciones aduaneras e internas. En ambos casos, las brechas calculadas y las elasticidades estimadas son más importantes y permiten captar más claramente los cambios producidos por las VMR seleccionadas.



El Gráfico 7 muestra los valores observados y ajustados para la serie de gasto en bienes y servicios no personales.



Una vez que se ajustaron las partidas sensibles a las VMR, se procedió a calcular el BMA como la diferencia entre el balance ajustado y el total de las fluctuaciones de corto plazo. El Cuadro 11 muestra los resultados obtenidos.

Las fluctuaciones de corto plazo que son más importantes en términos del PIB de tendencia son las de las recaudaciones internas, mientras que las de la renta aduanera y las ventas de hidrocarburos al mercado interno no alcanzan a superar 0.20% y 0.10% del PIB respectivamente. Las fluctuaciones corto plazo afectaron el resultado fiscal en un rango de -0.5% a 1.0% del PIB*. La variabilidad de las fluctuaciones de corto plazo es importante pues no se observa un patrón constante. Existen años en los que las fluctuaciones de corto plazo son muy pequeñas y prácticamente no afectan al resultado fiscal y otros en los que sí hay un efecto importante.

Cuadro 11

Balance macroeconómicamente ajustado

(en porcentajes del PIB de tendencia)

Año	Balance Convencional *	Balance Ajustado *	B_{it}^c				Total (6)= (2)+(3)	BMA *
			RINT ^c	RAD ^c	VTHIDMI ^c	BS ^c		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)-(5)	(1) - (6)
1990	-4.4	-6.1	0.18	-0.02	0.10	0.12	0.14	-6.2
1991	-4.4	-6.6	0.39	0.04	0.08	0.22	0.29	-6.9
1992	-4.4	-7.5	-0.08	0.06	0.03	-0.03	0.04	-7.5
1993	-5.9	-7.6	-0.10	0.01	0.01	-0.08	0.00	-7.6
1994	-2.9	-5.5	-0.06	-0.05	0.00	-0.05	-0.07	-5.4
1995	-1.8	-4.2	-0.05	-0.04	-0.01	-0.01	-0.09	-4.1
1996	-2.0	-4.7	0.01	-0.02	-0.04	0.00	-0.05	-4.7
1997	-3.5	-5.9	0.28	0.03	-0.03	0.13	0.16	-6.1
1998	-4.8	-6.9	0.82	0.19	0.04	0.04	1.02	-8.0
1999	-3.4	-6.0	-0.16	-0.04	0.02	-0.06	-0.12	-5.9
2000**	-0.9	-2.6	-0.60	-0.09	-0.10	-0.31	-0.48	-2.1

RINT^c, RAD^c, VTHIDMI^c y BS^c se calcularon aplicando la ecuación (3)

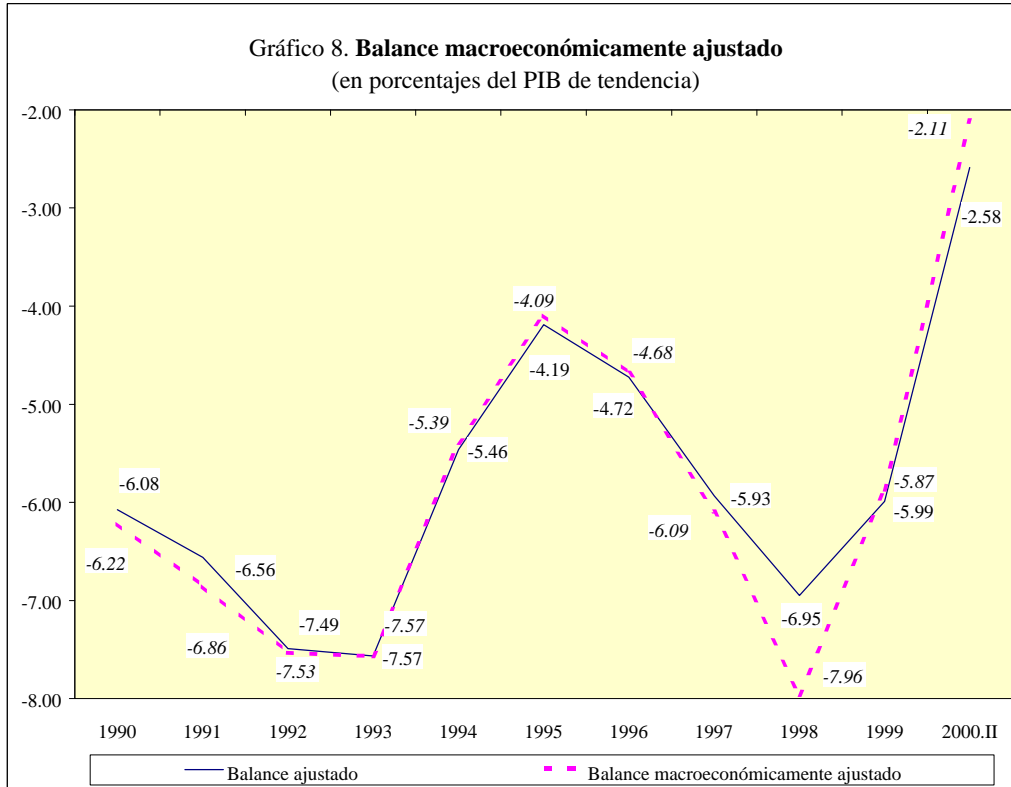
* (-) Déficit, (+) Superávit

** Datos al primer semestre

El BMA nos muestra el comportamiento del balance fiscal en una situación en la que los ingresos y gastos se habrían comportado de acuerdo con el nivel de tendencia de las VMR. Los signos del componente que identifica las fluctuaciones de corto plazo muestran que éstas pueden compensarse entre sí, atenuando el impacto final sobre el resultado fiscal. Esto ocurre en la mayoría de los años. Cuando el componente tiene signo positivo, indica que en ese período, la VMR se encontraba por encima de su valor de tendencia y por lo tanto el déficit sin ajustar mostraría mayores ingresos, cuando en realidad los ingresos hubieran sido inferiores. Cuando los signos del componente de fluctuaciones de corto plazo son negativos, la VMR observada se halla por debajo de su nivel de largo plazo y deberían esperarse mayores ingresos y un menor déficit fiscal. Por esta razón, el BMA presenta un superávit más elevado (o un déficit menor) que el balance ajustado.

El Gráfico 8 muestra la evolución del balance ajustado y el balance macroeconómicamente ajustado. Ambos balances tienen una evolución muy similar en el período 1992 - 1996. En este período el componente de fluctuaciones de corto plazo es muy pequeño, situándose entre -0.09% y 0.04% del PIB*. Las fluctuaciones de corto plazo son más importantes en los años 1990, 1991 y 1997 - 2000. En los años 1990, 1991, 1997 y 1998 el BMA muestra un déficit más alto que el balance ajustado, reflejando períodos en los que los niveles de las VMR se encontraban por encima

de sus valores de tendencia. Por el contrario, en los años 1999 y el primer semestre de 2000 puede notarse que estas variables mostraban una dinámica por debajo de su nivel de tendencia, ocasionando un balance observado deteriorado en comparación con el BMA.



3.3 Aplicaciones del BMA

a. Armonización de políticas y reglas fiscales

Los esquemas de integración económica en varios países han tenido como resultado la adopción de metas específicas con relación a la evolución de variables macroeconómicas como la inflación y el déficit fiscal. En materia fiscal, los países de la Unión Europea comenzaron por establecer metas para el déficit fiscal que aseguraran la estabilidad económica de los países miembros para luego adoptar criterios de flexibilidad, asociados principalmente a los efectos de las fluctuaciones de corto plazo del PIB sobre las cuentas fiscales. En este contexto, destaca la utilización de balances (estructurales) que permitan aislar estas fluctuaciones como herramientas para la adopción de metas

de mediano plazo. Concretamente, los países miembros de la Unión Europea acordaron alcanzar equilibrios o superávits estructurales hasta el año 2002.

Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) adoptaron metas de largo plazo para el déficit fiscal y la relación deuda externa / PIB. Estudios recientes sobre el tema, tanto de la CAN como del Fondo Latinoamericano de Reservas, señalan la necesidad de incorporar un indicador fiscal estructural para la definición de metas de mediano plazo (Mora (2000), Stark (2000)). También debe destacarse que los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) trabajaron en la obtención de estadísticas fiscales uniformes y establecieron algunas metas sobre la deuda neta del sector público.

Algunos países, por su parte, han estado trabajando en la adopción de reglas fiscales. Con estas reglas se trata de asegurar la disciplina fiscal y la transparencia de las operaciones del sector público. Algunos países cuentan con reglas fiscales implícitas como es el caso de Colombia, mientras otros lo hacen de manera explícita como Argentina, Perú y Chile. Este último adoptó un indicador que aísla las fluctuaciones de corto plazo del precio del cobre y del producto sobre las partidas fiscales, estableciendo un superávit estructural de 1% del PIB como regla fiscal.

Bolivia participa en las reuniones del MERCOSUR como estado asociado y es miembro de la CAN. En este contexto, el BMA (o una variante del mismo) puede convertirse en un instrumento para la negociación de metas fiscales en estos ámbitos. Asimismo, el sector público boliviano puede estudiar la pertinencia de adoptar reglas fiscales que aislen los efectos de ciertas VMR en las cuentas fiscales.

b. Impulso fiscal

Una aplicación práctica del BMA consiste en calcular un indicador de impulso fiscal. Este tipo de indicadores permiten evaluar el carácter de la política fiscal en un período determinado. Un indicador simple de impulso fiscal puede definirse como la variación del balance primario ajustado de un período a otro (VBPA):

$$VBPA = BPA_t - BPA_{t-1} \quad (9)$$

donde:

BPA_t es el balance primario ajustado en el período t

BPA_{t-1} es el balance primario ajustado en el período $t-1$

Si $VBPA > 0$, la política fiscal es contractiva; si $VBPA < 0$, la política fiscal se evalúa como expansiva, pues el déficit del año actual sería mayor al de la gestión anterior.

Dada la simplicidad de este indicador y considerando que una crítica frecuente al mismo ha sido que continúa incorporando las fluctuaciones de corto plazo que afectan a las partidas fiscales, Blanchard (1990) propuso calcularlo considerando en el año t la misma tasa de desempleo que existía el año previo ($t-1$). Con esta modificación, el indicador de impulso fiscal logra captar el cambio en el déficit primario que puede ser atribuido al ciclo económico, medido por las variaciones de la tasa de desempleo.

Debido a que es posible que la tasa de desempleo no sea el mejor indicador para aislar las fluctuaciones de corto plazo que afectan a las partidas fiscales, siguiendo a Borchardt *et al.*, se adaptó el indicador de Blanchard utilizando el balance primario macroeconómicamente ajustado (BPMA). En consecuencia el indicador de impulso fiscal (IF) se define:

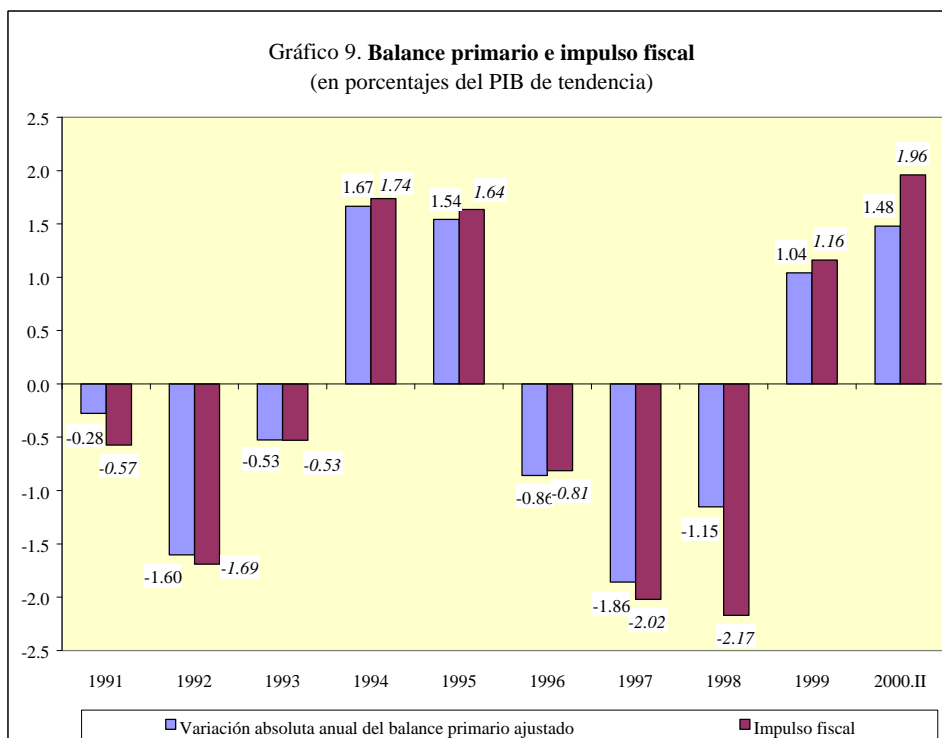
$$IF = BPMA_t - BPA_{t-1} \quad (10)$$

Si $IF > 0$, la política fiscal es contractiva; si $IF < 0$, la política fiscal es expansiva.

El Gráfico 9 muestra una comparación entre VBPA e IF. Como se mencionó anteriormente, el IF se diferencia de VBPA porque permite excluir las fluctuaciones de las VMR sobre el balance primario. Los resultados obtenidos para el período analizado son mixtos. El indicador de VBPA sugiere la presencia de políticas fiscales contractivas en los años 1994, 1995, 1999 y 2000; y políticas expansivas en los años restantes de la muestra.

El indicador de impulso fiscal revela políticas fiscales más expansivas que las reportadas por el indicador VBPA en los años 1991, 1992, 1997 y 1998. En los casos en los que la política fiscal

resultó contractiva de acuerdo con el indicador VBPA, el IF sugiere la presencia de política fiscales más contractivas pues en todos los casos el IF es mayor al indicador VBPA.¹⁹



4. Conclusiones

La volatilidad de los indicadores macroeconómicos y de los agregados fiscales parece haberse reducido notoriamente en la última década. No obstante, la selección de VMR y la estimación de elasticidades de algunas partidas fiscales respecto a las primeras revela que los efectos de las fluctuaciones de corto plazo de las VMR no dejan de ser importantes en la definición del resultado fiscal convencional. En este contexto, parece ser necesario contar con indicadores alternativos que reflejen de mejor manera la situación fiscal.

El balance ajustado, en general, muestra una situación más frágil que aquella revelada por el balance convencional. Este balance alternativo pone en evidencia la insuficiencia de los recursos

¹⁹ Debido a que estos indicadores (VBPA e IF) intentan captar las decisiones discrecionales de la autoridad fiscal, es posible que los mayores gastos que suelen observarse en períodos electorales contribuyan a mostrar políticas fiscales expansivas en determinados años.

generados internamente para cubrir los gastos y muestra los ingresos que efectivamente se hubieran obtenido con un registro de las privatizaciones por debajo de la línea.

Los componentes que capturan las fluctuaciones de corto plazo para las partidas de renta interna y de los gastos en bienes y servicios resultaron ser los más importantes en términos del PIB de tendencia. En el primer caso, las fluctuaciones de corto plazo tuvieron un rango de -0.60% a 0.82% del PIB de tendencia, mientras que en el segundo caso, este rango estuvo entre -0.31% y 0.22% . Las fluctuaciones de corto plazo de las recaudaciones aduaneras y ventas de hidrocarburos al mercado interno se situaron entre -0.09% y 0.19% y -0.10% y 0.10% del PIB*, respectivamente.

El balance macroeconómicamente ajustado muestra un comportamiento muy similar al balance ajustado en el período 1992 – 1996. En los años restantes, se observan más claramente los efectos de corto plazo de las VMR, particularmente en los años 1990, 1991, 1997, 1998 y 2000. Este indicador permite obtener una visión de mediano plazo de la política fiscal boliviana y podría utilizarse como un indicador alternativo para medir el déficit fiscal, particularmente en el ámbito de la armonización de políticas en los esquemas de integración a los que Bolivia pertenece.

Por último, el indicador VBPA señala resultados mixtos en cuanto al carácter expansivo / contractivo de la política fiscal en el período analizado. De acuerdo con este indicador, la política fiscal fue expansiva en seis de los diez casos analizados (1991 - 1993 y 1996 - 1998). Los resultados del indicador de impulso fiscal son consistentes con los obtenidos con el VBPA. Adicionalmente, el indicador de impulso fiscal muestra políticas fiscales más expansivas o contractivas respecto a las señaladas por el indicador VBPA.

ANEXO 1

Pruebas de raíz unitaria, cointegración y de diagnóstico para las ecuaciones de largo y corto plazo de la partida de renta interna (RINT)

Los cuadros A1.1 – A1.3 presentan los resultados de las pruebas efectuadas en las variables empleadas y en los modelos estimados.

Cuadro A1.1

Prueba de raíz unitaria Augmented Dickey Fuller

Variable	Series en niveles		Series en primeras diferencias	
	ADF	V. Crítico (5%)	ADF	V. Crítico (5%)
ln RINT	1.377	-1.949	-6.523	-1.950
ln PIB	1.668	-1.949	-6.510	-1.950

Ambas series son integradas de primer orden, I(1).

Cuadro A1.2

Test de cointegración Johansen - Juselius

Relaciones de cointegración (H_0)	Estadístico calculado	Valores Críticos (5%)	
		Sin ajustar	Ajustados*
$r = 0$	16.345	15.410	16.221
$r < 1$	0.915	3.760	4.065

* Se refiere al ajuste de Cheung y Lai para los valores críticos cuando la muestra es pequeña. El factor de ajuste es $T/(t-nk)$, donde T es el número de observaciones, n es el número de variables incluyendo la constante y k es el número de rezagos empleado (Lora y Orellana, 2000).

La hipótesis de no cointegración ($r=0$) puede ser rechazada y por lo tanto, existe una relación de largo plazo entre RINT y PIB.

Las pruebas de diagnóstico de los modelos se muestran en el Cuadro A1.3. Las ecuaciones estimadas no presentan problemas de correlación serial ni heteroscedasticidad. Las probabilidades de que los residuos de las ecuaciones sigan una distribución normal son bastante elevadas.

Cuadro A1.3

Tests de diagnóstico para las ecuaciones RINT - PIB

	Largo plazo		Corto plazo	
	Estadístico F	Probabilidad	Estadístico F	Probabilidad
<i>Correlación serial</i>				
LM (2)	0.496	0.613	0.869	0.428
LM (3)	0.328	0.805	0.566	0.641
LM (4)	0.831	0.515	1.028	0.407
<i>Heteroscedasticidad</i>				
ARCH(2)	0.732	0.488	0.704	0.501
ARCH(3)	0.565	0.642	0.427	0.735
ARCH(4)	0.687	0.606	0.583	0.678
<i>Normalidad de los errores</i>				
Estadístico Jarque-Bera	0.290	0.865	0.214	0.899

ANEXO 2

Pruebas de raíz unitaria, cointegración y de diagnóstico para las ecuaciones de largo y corto plazo de la partida de renta aduanera (RAD)

Los cuadros A2.1 – A2.3 presentan los resultados de las pruebas efectuadas en las variables empleadas y en los modelos estimados.

Cuadro A2.1

Prueba de raíz unitaria Augmented Dickey Fuller

Variable	Series en niveles		Series en primeras diferencias	
	ADF	V. Crítico (5%)	ADF	V. Crítico (5%)
ln RAD	-0.014	-1.949	-7.364	-1.950
ln M	0.736	-1.949	-6.198	-1.950

La prueba de raíz unitaria muestra que las series son integradas de orden 1 y el test de cointegración de Johansen-Juselius revela la presencia de una relación de largo plazo entre las variables (Cuadro A2.2).

Cuadro A2.2

Test de cointegración Johansen - Juselius

Relaciones de cointegración (H_0)	Estadístico calculado	Valores Críticos (5%)	
		Sin ajustar	Ajustados*
$r = 0$	34.394	19.960	21.011
$r \leq 1$	8.619	9.240	9.726

* Se refiere al ajuste de Cheung y Lai para los valores críticos cuando la muestra es pequeña. El factor de ajuste es $T/(t-nk)$, donde T es el número de observaciones, n es el número de variables incluyendo la constante y k es el número de rezagos empleado (Lora y Orellana, 2000).

Las pruebas de diagnóstico de los modelos se muestran en el Cuadro A2.3. Las ecuaciones estimadas presentan errores no correlacionados y homoscedásticos.

Cuadro A2.3

Tests de diagnóstico para las ecuaciones Renta aduanera - Importaciones

	Largo plazo		Corto plazo	
	Estadístico F	Probabilidad	Estadístico F	Probabilidad
<i>Correlación serial</i>				
LM (2)	0.953	0.395	1.791	0.182
LM (3)	0.792	0.506	1.194	0.327
LM (4)	0.586	0.675	2.089	0.105
<i>Heteroscedasticidad</i>				
ARCH(2)	0.134	0.875	1.154	0.327
ARCH(3)	0.241	0.867	0.836	0.483
ARCH(4)	0.303	0.874	0.830	0.516
<i>Normalidad de los errores</i>				
Estadístico Jarque-Bera	1.437	0.488	0.994	0.608

ANEXO 3

Pruebas de raíz unitaria, cointegración y de diagnóstico para las ecuaciones de largo y corto plazo de la partida de ventas de hidrocarburos al mercado interno (VTHIDMI)

Los cuadros A3.1 – A3.3 presentan los resultados de las pruebas efectuadas en las variables empleadas y en los modelos estimados.

Cuadro A3.1

Prueba de raíz unitaria Augmented Dickey Fuller

Variable	Series en niveles		Series en primeras diferencias	
	ADF	V. Crítico (5%)	ADF	V. Crítico (5%)
ln VTHIDMI	0.146	-1.949	-4.672	-1.950
ln CTOT	1.302	-1.949	-6.763	-1.950

Las series son estacionarias en primeras diferencias y el test de cointegración muestra la presencia de una ecuación de largo plazo.

Cuadro A3.2

Test de cointegración Johansen - Juselius

Relaciones de cointegración (H ₀)	Estadístico calculado	Valores Críticos (5%)	
		Sin ajustar	Ajustados*
r = 0	46.599	25.320	26.653
r =< 1	5.350	12.250	13.243

* Se refiere al ajuste de Cheung y Lai para los valores críticos cuando la muestra es pequeña. El factor de ajuste es $T/(t-nk)$, donde T es el número de observaciones, n es el número de variables incluyendo la constante y k es el número de rezagos empleado (Lora y Orellana, 2000).

Los tests de diagnóstico para los modelos estimados no registraron problemas de autocorrelación ni de heteroscedasticidad en los errores (Cuadro A3.3).

Cuadro A3.3

Tests de diagnóstico para las ecuaciones Venta de hidrocarburos mercado interno - Consumo total

	Largo plazo		Corto plazo	
	Estadístico F	Probabilidad	Estadístico F	Probabilidad
<i>Correlación serial</i>				
LM (1)	2.639	0.113	1.271	0.267
LM (2)	1.831	0.174	0.788	0.463
LM (3)	1.627	0.200	1.229	0.314
LM (4)	1.272	0.300	1.717	0.170
<i>Heteroscedasticidad</i>				
ARCH(1)	0.110	0.742	0.747	0.393
ARCH(2)	0.024	0.976	0.405	0.670
ARCH(3)	0.482	0.697	0.354	0.786
ARCH(4)	0.267	0.897	0.304	0.873
<i>Normalidad de los errores</i>				
Estadístico Jarque-Bera	0.765	0.682	0.241	0.887

ANEXO 4

Pruebas de raíz unitaria, cointegración y de diagnóstico para las ecuaciones de largo y corto plazo de la partida de gastos en bienes y servicios no personales (BS)

Los cuadros A4.1 – A4.3 presentan los resultados de las pruebas efectuadas en las variables empleadas y en los modelos estimados. Las series son integradas de orden uno y se encuentran cointegradas.

Cuadro A4.1

Prueba de raíz unitaria Augmented Dickey Fuller

Variable	Series en niveles		Series en primeras diferencias	
	ADF	V. Crítico (5%)	ADF	V. Crítico (5%)
ln BS	0.865	-1.949	-6.068	-1.950
ln PIB	1.668	-1.949	-6.510	-1.950

Cuadro A4.2

Test de cointegración Johansen - Juselius

Relaciones de conitegración (H ₀)	Estadístico calculado	Valores Críticos (5%)	
		Sin ajustar	Ajustados *
r = 0	37.293	25.320	27.373
r < 1	7.941	12.250	13.243

* Se refiere al ajuste de Cheung y Lai para los valores críticos. El factor de ajuste es $T/(t-nk)$, donde T es el número de observaciones, n el número de variables incluyendo la constante y k es el número de rezagos empleado (Lora, 2000).

Los resultados de las pruebas de diagnóstico (Cuadro A4.3) señalan que no existen problemas de correlación serial ni heteroscedasticidad en los errores.

Cuadro A.16

Tests de diagnóstico para las ecuaciones Gasto en bienes y servicios - PIB

	Largo plazo		Corto plazo	
	Estadístico F	Probabilidad	Estadístico F	Probabilidad
<i>Correlación serial</i>				
LM (2)	0.724	0.492	1.010	0.375
LM (3)	0.099	0.960	0.742	0.535
LM (4)	0.260	0.901	0.739	0.572
<i>Heteroscedasticidad</i>				
ARCH(2)	0.724	0.492	1.259	0.296
ARCH(3)	0.830	0.486	0.633	0.599
ARCH(4)	0.951	0.447	1.154	0.349
<i>Normalidad de los errores</i>				
Estadístico Jarque-Bera	1.607	0.448	1.836	0.399

Referencias bibliográficas

Arias, L., Cuba, E. y Salazar, R. (1997). “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970 – 2005”. Documento de Trabajo R-316. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista Jefe.

Bevilaqua, A. y Werneck, R. (1998). “Delaying Public Sector Reforms: Post-Stabilization Fiscal Strains in Brazil”. Documento de Trabajo R-321. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista Jefe.

Blanchard, O. (1990). “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”. Working Paper/OCDE N° 79.

Blejer, M. y Cheasty, A. (1990). “Problemas analíticos y metodológicos de la medición de los déficit fiscales”. Working Paper 90/105. Fondo Monetario Internacional,

Borchardt, M., Rial, I. y Sarmiento, A. (1998). “Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay”. Documento de Trabajo R-320. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista Jefe.

Cetrángolo, O., Damill, M., Frenkel, R. y Jiménez, J.P. (1997). “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso Argentino”. Documento de Trabajo R-315. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina del Economista Jefe.

Delgadillo, J. (1992). “La Crisis de la Deuda Externa y sus Soluciones: La Experiencia Boliviana”. Banco Central de Bolivia.

Fondo Monetario Internacional. (1996). “Reseña Anotada” en Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Departamento de Estadística

Gaceta Oficial de Bolivia. (1986). Ley 843. Reforma Tributaria. 20 de mayo de 1986

_____. (1994). Ley 1544, de Capitalización. 21 de marzo de 1994.

_____. (1994). Ley 1670, del Banco Central de Bolivia 31 de octubre de 1995.

_____. (1996). Ley 1732. Reforma de Pensiones. 29 de noviembre de 1996

_____. (1998). Ley 1864, de Propiedad y Crédito Popular. 25 de junio de 1998.

Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D. y van den Noord, P. (1995). “Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances”. Economics Department Working Paper N° 152. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Hagemann, R. (1999). “The Structural Budget Balance: The IMF’s Methodology”. IMF Working Paper N° 95. Fondo Monetario Internacional.

Gobierno de Chile (2000). “Chile: The New Framework for Formulation of Fiscal Policy”. Ministerio de Hacienda.

Lora, O. y Orellana, W. (2000). “Tipo de Cambio Real de Equilibrio: Un Análisis del Caso Boliviano en los Últimos Años”. Revista de Análisis. Volumen 3 N° 1. Banco Central de Bolivia.

Marfán, M. (1988). “La Política Fiscal Macroeconómica” en Políticas Macroeconómicas: Una Perspectiva Latinoamericana. René Cortázar, editor. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.

Martner, R. (1998). “Políticas Fiscales, Estabilizadores Automáticos e Indicadores de Discrecionalidad en América Latina”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Naciones Unidas - CEPAL, Consejo Regional de Planificación. Dirección de Programación del Sector Público.

_____ (2000). “Gestión Pública y Programación Plurianual”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Naciones Unidas - CEPAL, Consejo Regional de Planificación. Dirección de Programación del Sector Público.

Mora, H. (2000). “Hacia el Establecimiento de Metas Macrofiscales para los Gobiernos Centrales de los Países Miembros del FLAR”. Trabajos de Investigación. FLAR.

Otálora, C.R. (1995). “La Política fiscal en Bolivia entre 1975 y 1989” en Inflación, Estabilización y Crecimiento. Gilka La Torre y Juan Antonio Morales, compiladores. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas. Universidad Católica Boliviana.

Otálora, C. (2001). “Sistema Tributario Boliviano”. Documento preparado para el curso “Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres”. Universidad Católica Boliviana.

Stark, C. (2000). “Bases para una Propuesta de Meta Comunitaria Fiscal en la Comunidad Andina”. Mimeo.

Unidad de Programación Fiscal (2001). “Dossier Estadístico 1990 – 2000”. Volumen III. Ministerio de Hacienda.

Reformas y presupuesto en Nueva Zelandia. Su aplicación al caso argentino.

Equipo de trabajo:

Julieta Albano – Lic. en Economía (U.N.L.P.)

Daniela Sbattella - Estudiante de la carrera de Lic. en Economía (U.N.L.P.)

Marzo de 2001

El presupuesto puede entenderse como un punto de reunión de fuerzas de la sociedad, a través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente, necesidades colectivas. Dichas necesidades responden a las preferencias de la gran mayoría de la población. Por esto, se requiere de un respaldo jurídico, administrativo y moral para defender a rajatabla los intereses plasmados por la población.

Resaltaremos en este estudio el rol de las instituciones. Las cuales son, según Petrei¹, "*el esqueleto en el que actúan las fuerzas que operan en el cuerpo social*". Si el esqueleto es fuerte, la sociedad podrá moverse con seguridad y dar pasos firmes. Por eso, quienes desean la armonización de los grupos sociales deben preocuparse de dotar a la sociedad de instituciones funcionalmente sólidas. Así, se plantea la necesidad de otorgar a un país con un sistema presupuestario y organismos de control, tanto externos como internos, eficientes.

En este trabajo ofreceremos una visión panorámica de los principales puntos de discusión sobre presupuesto, reformas y control experimentados en Nueva Zelandia, con el objetivo de que sirvan para impulsar ó dar mayor ímpetu a las reformas a realizarse en Argentina. La idea es aprender de la experiencia de uno de los países "ejemplo" en materia presupuestaria como lo es Nueva Zelandia.

¹ Petrei, Humberto Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina.

País: Nueva Zelandia (NZ). País pequeño, unitario, con sistema de gobierno parlamentario.

Organización Política: Monarquía constitucional.

El poder soberano es ejercido por un gobernador general que nombra al primer ministro. Esta designación cae en el líder de la mayoría de la cámara de los representantes, y nombra ó cambia a los otros ministros recogiendo las recomendaciones del primer ministro. Puede además convocar al parlamento, disolverlo o prorrogar el mandato de sus miembros, y aprueba la legislación generada en el legislativo. El poder legislativo está formado por una sola cámara compuesta por aproximadamente 120 miembros, donde los mismos son electos por un sistema mixto de representación por partidos y por distrito.

El poder ejecutivo está a cargo de un gabinete formado por el primer ministro y los ministros, designados entre los miembros del parlamento. Existen varios comités en relación al presupuesto que funcionan dentro del gabinete: comité de estrategias, comité del control del gasto y del ingreso, etc.. Estos comités tienen gran influencia, pues las acciones que han sido examinadas y rechazadas por ellos no pueden ser presentadas nuevamente a consideración por parte de los ministros.

Las últimas reformas realizadas en el ejecutivo han incrementado el número de ministerios con funciones específicas y con mayor separación de sus labores. **Cada ministro tiene responsabilidad central en cuanto al diseño y cumplimiento de las políticas. Pero, la ejecución de dichas acciones es llevada a cabo por funcionarios no políticos ó gerentes, los cuales son elegidos a través de un proceso competitivo similar al realizado por el sector privado de la economía.**

Cabe señalar la existencia de un grupo de empresas del estado con un funcionamiento similar al de una empresa privada, donde el estado juega un papel de accionista y los directivos y gerentes son elegidos a través del proceso competitivo antes señalado.

Organización Económica: Economía mixta.

Nueva Zelandia es una economía con un sector manufacturero y de servicios importantes, el cual se complementa con un sector agrícola orientado hacia las exportaciones, altamente eficiente. La economía está orientada al comercio, donde la exportación de bienes y servicios equivale alrededor del 32% del producto total. La performance de la economía de NZ ha mejorado durante el transcurso de los noventa. Las reformas estructurales de alto alcance implementadas a mediados de los 80', aspiraron a obtener una mejora en la eficiencia microeconómica, mientras que simultáneamente, brindaban una gran estabilidad macroeconómica. Siguiendo un período prolongado de pobre desempeño económico, debido a una caída de los términos de intercambio de NZ, a mediados de los noventa se observó una fuerte recuperación del

producto. A pesar de ser una pequeña nación abierta el comercio, la economía de NZ está inevitablemente vinculada a las fortunas de la economía mundial.

Desde 1984 en adelante, la dirección de la política económica de NZ se apartó de la postura intervencionista y eliminó variadas formas de asistencialismo. En el nivel macroeconómico, las políticas intentaron lograr una baja inflación y una sana posición fiscal, mientras que las reformas microeconómicas han intentado abrir la economía a las presiones competitivas. Dichas reformas incluyeron la flotación del tipo de cambio, la abolición de los controles a los movimientos de capital, el "fin de la industria asistida", la remoción de los controles de precios, desregulación de varios sectores de la economía, privatización de los activos de propiedad del estado, y una flexibilización del mercado laboral.

El ajuste hacia este nuevo marco económico tomó su tiempo. Durante mediados de los 80', la economía virtualmente se estancó y a principios de los 90', se vivió una recesión. El principio del proceso de consolidación fiscal ocurrido en los comienzos de los noventa junto con una caída de los términos de intercambio de NZ volcó a la economía hacia una fase contractiva del producto. Sin embargo, tanto esfuerzo dio sus frutos.

Datos Económicos de Interés:

I)Variación anual de los agregados económicos más importantes, actualizados hasta 16/5/00 y pronósticos

	actual 99-98	actual 00-99	2001*	2002*	2003*	2004*
Total Consumo	1,10	4,00	1,60	1,80	1,80	2,30
Total Inversión	-1,30	9,50	8,50	8,70	8,70	9,80
Exportaciones	2,20	6,40	9,10	6,10	4,70	4,00
Importaciones	3,30	11,50	4,50	8,40	8,00	8,20
Empleo	-0,30	2,20	1,70	1,80	0,90	1,20
Desempleo	7,20	6,40	5,70	5,30	5,70	5,60
Salario	3,00	1,30	3,40	4,00	3,70	3,60
Inflación	1,3	1,7	2,6	2,3	2,1	1,8
PBI (nominal)	0,70	4,90	5,50	5,10	4,50	4,40
Balance de cuenta corriente						
\$ millones	-5689,00	-8094,00	-6405,00	-5830,00	-5816,00	-5957,00
% del PBI	-5,80	-7,80	-5,80	-5,10	-4,80	-4,70

Fuente: Statistics New Zealand, Datastream. The Treasury

* estimado

- Desde fines de 1992 hasta mediados de 1997, la economía de Nueva Zelandia ha disfrutado de un continuo crecimiento, el cual ha sobrepasado las normas históricas del 5% al 7% en el período 1993-1994. En el transcurso de 1997, la economía fue adversamente afectada por el comienzo de la crisis asiática y por una sequía. La sequía afectó a la agricultura y a las producciones relacionadas con el sector agrario del país, mientras que la crisis asiática afectó directamente a NZ a través de una reducción de la demanda por exportaciones. Asia, incluyendo Japón, demanda alrededor del 30% de las mercancías para exportación de NZ y también es un importante mercado para el turismo. Hacia fines de 1997, la economía de NZ se deslizaba hacia una recesión y en la primer mitad de 1998 se contrajo un

1,7%. Sobre pasados los coletazos de la sequía y de la crisis, la economía de NZ se recuperó.

- La tasa de desempleo cayó desde un pico de 10,9% en 1991 al 7,0% aproximadamente en 1999 y, según los pronósticos, se espera para el 2004 una tasa del 4,0%, según estimaciones del "Treasury of New Zealand".
- Las presiones sobre la capacidad de la economía han generado presiones inflacionarias donde, para contenerlas, se ajustó la política monetaria en el período 1994-96. Esto generó un rápido aumento en el tipo de cambio y un aumento en la tasa de interés de corto plazo, la cual pasó a ser del 10%. Sin embargo, la inflación se aceleró y el rango oficial para la misma aumentó del 0% al 2% en el período 1995-96. Así, en el sector no transable de la economía, la inflación anual fue del 4 al 5%. Todo esto fue seguido por una actividad doméstica en el mercado interno muy fuerte.

Actualmente, la inflación está dominada, existiendo una inflación anual del 1%. Sin embargo, el sólido crecimiento experimentado en el último año ha reducido la cantidad de capacidad ociosa existente en la economía y están emergiendo algunos signos de una presión inflacionaria potencial. Consciente de estas presiones potenciales, el Reserve Bank ha aumentado las tasas de interés en noviembre de 1999 y en enero y marzo del corriente año. A pesar de este aumento en las tasas de interés oficiales, la debilidad del tipo de cambio ha llevado a las condiciones monetarias a ser bastante estimulantes. Las proyecciones del Tesoro nos hablan de un ajuste gradual en la política monetaria de los próximos tres años, esperándose un aumento gradual de la tasa de interés de corto plazo y una modesta apreciación de la moneda. Este ajuste mantendrá a la economía en su sendero de crecimiento sostenible. La inflación esperada para los próximos tres años es del 2% al 2,5% por año.

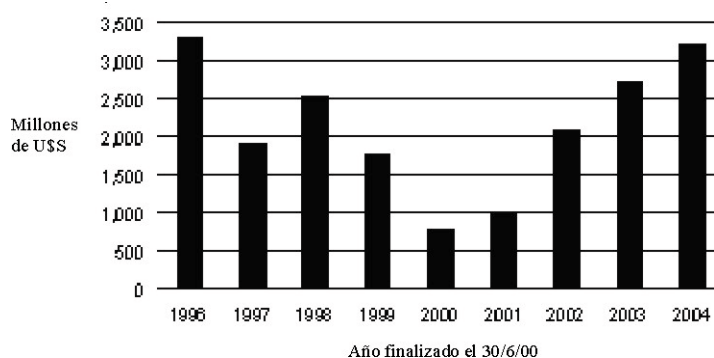
- En el período 1991-1994, el déficit de cuenta corriente se mantuvo por debajo de las normas históricas, permaneciendo en el rango del 1% al 2,5% del PBI. Desde ese momento, la posición de cuenta corriente se ha deteriorado existiendo en diciembre de 1999 un déficit del 8% del PBI.
- NZ posee un sistema bancario fuerte, una posición fiscal sana y un tipo de cambio flexible, todo lo cual ayudó a la existencia de grandes inversiones extranjeras directas.
- Los pronósticos del Tesoro nos hablan de un crecimiento promedio anual del 4% a fines del año 2000. Luego de esto, se espera que el crecimiento se desacelere gradualmente hasta llegar al 3% del PBI en el 2001 y al 2% a finales del año 2002. Se espera que las exportaciones jueguen un rol muy importante en esta expansión. Las exportaciones agrarias, recuperadas de la sequía, obtendrán un gran impulso, como así también las exportaciones de manufacturas y el turismo se beneficiaran de la fuerte actividad global y un tipo de cambio competitivo. Los Juegos olímpicos Sydney 2000 darán un impulso adicional al sector turismo.

Situación fiscal:

- Siguiendo un período de grandes y persistentes déficit fiscales, la posición fiscal de NZ ha mejorado en la primera parte de la década de los noventa, ayudada por una fuerte consolidación fiscal y por la recuperación económica. **En 1990-91 el país ha tenido un déficit fiscal equivalente al 3% del PBI, mientras que en 1995 la posición fiscal pasó a ser superavitaria, equivalente**

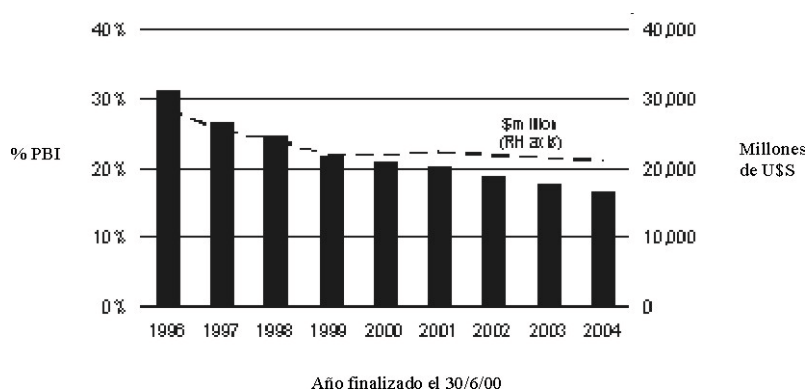
al 3% del PBI. El saldo operativo aumenta sin parar en todo el horizonte de pronóstico.

Gráfico Balance Operativo



- El resultado del balance operativo muestra una senda con pendiente positiva para el período 1999-2004. Abstrayéndonos de los efectos cíclicos, existe una tendencia al aumento en el saldo operativo debido a que el crecimiento del gasto se mantiene por debajo del crecimiento del ingreso. El objetivo es el de dejar dinero disponible para inversión y para el repago de la deuda.

Gráfico deuda neta (\$ y % del PBI)



- Como porcentaje del PBI, la deuda neta cae desde el 20,7% al 16,5% entre 1999/2000 y 2003/2004 según los pronósticos del Tesoro de NZ.

Puede decirse que en Nueva Zelandia existe un antes y un después de 1984. Este año se caracterizó por reformas en la organización del sector público y en materia presupuestaria.

1) Situación previa a 1984

Diagnóstico: Existencia de un déficit fiscal y de un déficit comercial creciente, además de una fuerte inflación y de un alto incremento del endeudamiento. La tasa del crecimiento del PBI disminuía en comparación con los países promedio de la OCDE.

Nueva Zelandia era un país bastante protegido de la competencia externa a través de aranceles, regulaciones y subsidios de distinta naturaleza. El estado, en su rol de estado benefactor era propietario de buena parte de los activos del país. El sector público se encontraba con un alto grado de burocratización y de corrupción en las más altas esferas de la toma de decisiones.

Algunas empresas estatales que operaban en mercados competitivos se regían por los mismos métodos presupuestario y contables que se aplicaban a todos los departamentos de gobierno.

El **proceso presupuestario** terminaba con la aprobación anual de un documento con estimaciones globales de gasto, llamado "estimates of expenditures", el cual normalmente era aprobado por el parlamento sin cambios sobre la propuesta del ejecutivo. Avanzado el año presupuestario se efectuaba la distribución de los montos a gastar por departamentos, por programas y por tipo de insumos.

Entre el comienzo del año fiscal y la aprobación del estimado de gastos (estimates of expenditures) se trabajaba con aprobaciones provisionarias, las cuales le permitían a cada departamento gastar hasta un determinado porcentaje de lo presupuestado el año anterior. Luego, al final del año, se hacía la aprobación de fondos suplementarios, la cual cubría los costos adicionales y los cambios relacionados con políticas no previstas en el presupuesto original.

Los departamentos que no utilizaban sus fondos podían trasladarlos a otros ejercicios futuros.

2) Reformas realizadas en 1984

Tras una crisis cambiaria, el nuevo gobierno electo en 1984 optó por liberar el tipo de cambio, desregular el sistema financiero, hacer más competitivo el sector privado e iniciar un período de reformas dentro del sector público, introduciendo mecanismos de competencia semejantes a los existentes en los mercados del sector privado. Se fueron desarrollando a lo largo del tiempo reformas radicales en las instituciones más importantes con el objetivo de redefinir el papel y el funcionamiento del estado. Merecen destacarse: la **Ley de Empresas Públicas** de 1986, la **Ley del Sector Público** de 1988, la **Ley de Finanzas Públicas** de 1989 y la **Ley de Responsabilidad Fiscal** de 1994. Fueron 10 años lo que necesitó Nueva Zelandia para concluir esta etapa de reformas y transformación del estado.

- **Ley de Empresas Públicas**

Ante los graves problemas de gerenciamiento financiero y control en el estado presentados ante la asunción del nuevo gobierno, se optó por separar las actividades típicamente comerciales realizadas por el estado de las relacionadas con la provisión de bienes públicos (o tradicionales) al promulgarse la **Ley de Empresas Públicas**.

Esta ley procura crear condiciones en donde las empresas públicas a competir no tuvieran ventajas ni desventajas especiales. Se agruparon la formulación de sus políticas bajo un solo ministerio.

Las empresas públicas que se crearon fueron: correos, electricidad, comunicaciones y bancos. Cada empresa estatal cuenta con la libertad de contratar insumos, incluida la facultad de endeudarse, pero se eliminaron los subsidios y las transferencias entre empresas, también se excluyó la garantía estatal sobre préstamos tomados en los mercados. La selección de los gerentes y directores de dichas empresas se realizó de la misma forma en que lo hacen las empresas privadas.

A partir de esta Ley de Empresas Públicas las empresas estatales serían tratadas como empresas que operan en el mercado, siendo el estado el principal accionista y ellas juzgadas por sus resultados. El objetivo de dichas reformas fue que cada empresa produjese un rendimiento sobre sus activos, transfiriendo al gobierno central los beneficios generados. Para esto, las empresas quedaron sujetas a un seguimiento y control estrictos donde se fijaron como metas tasas de rendimiento diferentes entre empresas, tomando en consideración rendimientos promedio del sector privado en actividades comparables.

- **Ley del Sector Público**

En el segundo gobierno del mismo partido se llevó a cabo la segunda tanda de reformas, esta vez referidas al sector central. Se intentó ordenar la Administración Central y separar los roles dentro del aparato estatal. Se utilizó el rol de los incentivos como motivadores de la eficiencia.

Se suprimió la estabilidad de los gerentes y otros altos funcionarios, reemplazando la relación laboral por contratos a mediano plazo, ligándose la continuidad en el cargo y otros incentivos al cumplimiento de objetivos prefijados. De esta forma, se estableció un vínculo más estrecho entre el manejo político del sector y el trabajo de los responsables de ejecutar los programas gubernamentales. Cada gerente pasó a ser juzgado por el logro de resultados, medidos en función del cumplimiento de las políticas ejecutadas por él, y no por la cantidad de insumos, tal cual había sido el manejo tradicional. Cada ministro es responsable de los resultados socialmente deseados o comprometidos por el gobierno y, quienes están al frente de los programas son responsables de producir las acciones que el diseño de políticas ha elegido ó determinado.

En este esquema, los responsables de cada programa pasaron a tener mayor libertad para comprar los insumos necesarios tanto físicos como humanos, con facultades para contratar ó prescindir de personal y fijar los salarios e incentivos sin mayores restricciones. El objetivo de esta Ley es el de generar un nuevo

empleado público, el cual basa sus ingresos en función de su productividad.

- **Ley de Finanzas Públicas**

Esta Ley introdujo un sistema diferente en lo que respecta al manejo presupuestario, financiero y de rendición de cuentas. Se trató de clarificar y demarcar las relaciones entre unidades con distintas funciones en el estado, realizar un seguimiento del gasto y establecer la información requerida por los distintos sectores y niveles, junto con el criterio de imputación de gastos.

Esta Ley intentó redefinir las áreas de responsabilidad: cada ministro debe cumplir sus objetivos de política, los gerentes deben cumplir metas de producción y las unidades del sistema económico enmarcadas dentro de un programa deben proveer parte del producto final ó insumos elaborados de acuerdo a los objetivos preestablecidos. **El objetivo de esta legislación fue restablecer el sistema presupuestario y contable** para que cada parte provea la información necesaria de modo que se pueda realizar un seguimiento, monitoreo y una evaluación de los logros a cada nivel.

Cada presupuesto a nivel ministerial incluye objetivos de política específicos, a nivel de departamento el seguimiento se hace en función de los precios, y no en base a los costos. En algunos casos se puede trabajar con precios estimativos ó de referencia. Pero, en otros casos esto no es posible

Cada objetivo de política puede medirse y evaluarse en términos de calidad, pero la base de la preparación del presupuesto siguen siendo los precios.

Así, **los presupuestos contienen cifras globales por programas y producto, sin asignaciones por categoría del gasto** (personal, compra de bienes, etc.).

Cada programa funciona con un presupuesto dado, donde la libertad de combinar insumos (los cuales pueden provenir tanto del sector privado como del sector estatal, siempre y cuando tenga el menor precio) varía de acuerdo a los distintos niveles gerenciales. A medida que se sube en la pirámide jerárquica se obtienen mayores grados de libertad en la contratación de insumos.

Este sistema es innovador y puede generar un incremento de la eficiencia del gasto público. Pero, igualmente, no está exento de riesgo. El mismo puede provenir de una mala definición de los objetivos de tal modo que estos incluyan una suerte de subjetividad ó de componente político-ideológico.

El presupuesto por programas parte de la base de que "si se quiere contrastar uso de recursos con logros no hay mejor manera de hacerlo que destinando ciertos recursos a un fin específico". Cualquiera sea el enfoque ó la técnica que se siga es necesario identificar con claridad qué se busca y qué se hace con recursos también claramente determinados.

Nueva Zelanda desarrolló un sistema de relaciones contractuales entre cada ministro y los gerentes ó responsables de agencias bastante riguroso de separación de funciones y especificación de responsabilidades. La idea central es que los ministros deben ser capaces de traducir sus políticas en directivas entendidas por los que tienen responsabilidad en el manejo de los recursos.

Otro aporte importante de esta ley fue la adopción del **"método de lo devengado"**. Dicho cambio ha significado un progreso y permite medir mejor el gasto e imputarlo correctamente al ejercicio en que este se produce, además de computar los costos adecuadamente.

El método de lo devengado nos dice que el gasto corriente se realiza cuando el estado toma posesión de un bien ó cuenta con un servicio. En ese momento corresponde la imputación, con independencia de cómo se financie. El método de caja puede ocultar la acumulación de deudas y a veces la diferencia entre el resultado que se obtiene por uno u otro método puede ser significativa. El método de lo devengado permite reflejar mejor la situación y evolución patrimonial y facilita el cálculo de los costos y comparación entre programas.

Antes de implementarse la reforma no se efectuaba una distinción entre gasto corriente y gasto de capital, pero a partir de la misma, tal distinción fue rigurosa. Cada departamento, cada agencia, cada unidad dentro del sector público deprecia sus bienes de uso y pagan un cargo por capital.

En Nueva Zelandia se ha implementado un método de clasificación de los departamentos ó agencias del estado. Dicha clasificación separó a las agencias en tres categorías diferentes en base al modo de operar las prácticas presupuestarias y gerenciales que mejor conduzcan a la utilización de recursos. En base a las características de cada categoría existirán reglas apropiadas relacionadas para el mejor manejo de sus recursos.

• **Ley de Responsabilidad Fiscal**

Esta Ley facilita la transparencia del accionar del sector público y contribuye a clarificar la formación de expectativas por parte del sector privado, mejorando las relaciones gobierno-ciudadano. La Ley establece los principios en los cuales deberá asentarse la política fiscal y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y el largo plazo.

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece cinco principios básicos que debe regir la política fiscal:

- **reducción del nivel de endeudamiento,**
- **mantenimiento de un nivel prudente de deuda,**
- **conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos futuros adversos,**
- **manejo prudente de riesgos fiscales,**
- **un sistema impositivo predecible.**

Merece destacarse el hecho de que, aún cuando exista una decisión política de evitar déficits presupuestarios, la legislación ha preferido dejar indicado el concepto antes que fijar metas cuantitativas, lo cual significa un acto de confianza al ejecutivo. Esta solución debe entenderse en el contexto de un régimen parlamentario, donde no existen diferencias entre el ejecutivo y el legislativo. La Ley prescribe que cualquier apartamiento de estos principios debe informarse y explicarse.

No existe en el país un sistema de evaluación a nivel global. Cada organismo puede usar los sistemas de evaluación que desee. Las reformas introducidas centraron su atención en el diseño de incentivos y políticas.

Podemos dividir el control en interno y externo.

-control interno: la auditoría es realizada por un auditor, el cual está ubicado en un nivel alto de la organización. Normalmente depende directamente del responsable del departamento ó ministerio auditado. La auditoría es en su mayoría de tipo financiero y sobre el cumplimiento de normas. No existe una organización central que coordine y califique el trabajo de los auditores. Ellos se rigen por el criterio de aceptación general y por los estándares fijados por las asociaciones profesionales del país ó por asociaciones internacionales.

-control externo: la responsabilidad del control externo está a cargo del contralor y auditor general. Existen dos oficinas: la oficina del auditor propiamente dicha y la Audit New Zealand. La primera fija las políticas, es independiente, tiene un amplio campo de acción, audita y controla a todo el gobierno central, a todos los entes autónomos, empresas del estado y gobiernos locales. Responde al parlamento. La segunda provee los servicios de auditoría y compete en la prestación de servicios con empresas privadas.

A través de lo expuesto en este trabajo de investigación, podemos resaltar algunas características esenciales que consolidan un funcionamiento eficiente del sistema presupuestario de Nueva Zelanda:

1) **Monarquía constitucional con un sistema parlamentario:** Este atributo facilita a NZ una más rápida toma de decisiones y mayor eficiencia en comparación a un sistema presidencialista como el de la Argentina. En un régimen parlamentario, la separación entre el ejecutivo y el legislativo es menos nítida, y al mismo tiempo es menos imperioso que existan normas formales para asignar responsabilidades. En un régimen presidencialista existe una clara diferencia entre el poder ejecutivo y el legislativo; y allí puede darse una situación en la cual el ejecutivo este en manos de un partido diferente del que tiene mayoría en las cámaras del legislativo, y entonces, las relaciones entre poderes pueden volverse antagónicas. Así, en este tipo de sistema, como el existente en Argentina, es necesario que haya una clara delimitación de responsabilidades.

2) **Gerencialismo en el manejo del sector público:** Una diferencia crucial encontrada entre los sistemas implementados por Argentina y Nueva Zelanda, en relación al proceso presupuestario y de control, está en que este último país (NZ) basó sus reformas en la teoría del "Gerencialismo" (New Public Management ó Nueva Administración Pública). Este enfoque no ha sido implementado por Argentina y creemos que es un punto importante a abordar en una futura reforma del estado.

El gerencialismo busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que hasta hace poco se aplicaban sólo al sector privado.

La Administración Pública Tradicional está basada en un sistema de jerarquías claras con líneas de mando y responsabilidades bien definidas, con un gran apego a procedimientos fijados de arriba hacia abajo, donde la estabilidad en el cargo y la disciplina en el trabajo son factores dominantes. En este tradicional enfoque predominan los esquemas de poder, el cual permea de arriba hacia abajo y rodea a los funcionarios de cierta protección frente a presiones externas.

El nuevo enfoque, implementado en NZ, introduce incentivos de mercado, se basa en principios de administración del sector privado para organizar el trabajo, promueve la necesidad de simplificar las normas y reglamentos que rigen para los funcionarios públicos, y la conveniencia a otorgarle a los mismos mayor independencia y libertad en el uso de los recursos a su disposición. La relación de poder se transforma en una relación de servicio. El funcionario debe preocuparse en atender mejor a "su cliente", el cual es el ciudadano que requiere los servicios del sector público.

3) **Adopción del método de lo devengado para el registro de las operaciones:** Se trata de una cuestión instrumental de importancia puesto que el método de caja puede llevar a un ocultamiento de la acumulación de deudas y no refleja fehacientemente la situación patrimonial de un país. La ley de Finanzas Públicas introdujo este cambio importante en el sistema

presupuestario de NZ. Se trata de una característica en común que poseen tanto Argentina como Nueva Zelanda.

4) **Adopción de un Presupuesto por Programas:** La implementación de este sistema no sólo fue realizada a nivel teórico, sino que también, fue llevada a la práctica, concientizando a los funcionarios acerca de la utilidad de la aplicación del PPP.

La práctica presupuestaria Argentina enseña que el presupuesto ha sido siempre un ejercicio de tipo incremental. El incrementalismo subsiste. Lo importante es conocer qué fuerzas moldean los incrementos y qué información desean tener quienes representan, forman o comandan esas fuerzas.

5) **Búsqueda permanente de la estabilidad de precios:** Las reformas implementadas en Nueva Zelanda tuvieron como fin principal el mantener la estabilidad de precios, existiendo un convencimiento generalizado de que la inflación es perjudicial para la economía y que para combatirla es necesario mantener un equilibrio fiscal en el largo plazo. Generalmente, las economías con tipo de cambio flexible son propensas a sufrir períodos de inflación, y, en el caso de NZ, un presupuesto equilibrado puede ayudar a garantizar la estabilidad de precios

Concluimos que, en el caso particular de Argentina, donde el presupuesto es "el" instrumento de política fiscal, es necesaria la aplicación de políticas de tipo gerencialistas en el manejo del sector público.

Bibliografía

- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156". Buenos Aires. Argentina.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. 1996. El sistema presupuestario público en Argentina. Tomos I y II. Buenos Aires. Argentina.
- Petrei, Romeo E.. 1996. El control de la hacienda pública en América Latina. Un estudio comparativo. Córdoba. Argentina. Ediciones EUDECOR.
- Petrei, Humberto. Presupuesto y Control. Pautas de reformas para América Latina. 1997. BID.
- World Bank. 1996. "The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects". I y II. Washington, D.C., United States: The World Bank.

Información en Internet:

- INDEC: www.indec.mecon.ar/default.htm
- Ministerio de Economía: www.mecon.ar/default.htm
- Dirección Nacional de Auditoría: www.jus.gov.ar/orga/ptn/dna/Overview.htm
- Nueva Zelandia Ministry of Commerce: www.moc.govt.nz/
- Nueva Zelandia Statistics: www.stats.govt.nz/
- Nueva Zelandia treasury: www.treasury.govt.nz/
- Nueva Zelandia Parlamento: www.parliament.govt.nz/
- Nueva Zelandia Government on line: www.govt.nz/
- Nueva Zelandia Cabinet: www.executive.govt.nz/

Valuación de la contaminación del aire y del ruido por el método de los precios hedónicos: una aplicación a la ciudad de La Plata

1.	<i>Introducción</i>	2
2.	<i>El problema de la valoración</i>	4
2.1	Método directo	6
2.2	Métodos indirectos	7
2.2.1.	Enfoques de función de producción	7
2.2.2.	Costo de viaje	8
2.2.3.	Precios hedónicos	9
3.	<i>El caso de la ciudad de La Plata</i>	11
3.1	La situación	11
3.2	Los datos	13
4.	<i>Resultados y conclusiones</i>	17
	<i>Referencias bibliográficas</i>	23

Anexo A. La ubicación de las viviendas consideradas

Anexo B. Los recorridos de las líneas locales de transporte público de pasajeros

Anexo C. Los recorridos de las líneas de media y larga distancias y los barrios

Anexo D. Los datos

1. Introducción

El mundo actual muestra una tendencia creciente a preocuparse por la problemática ambiental, particularmente acentuada desde 1972, año en que se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Estocolmo. Las organizaciones no gubernamentales en defensa del medio ambiente y la ecología no dejan de proliferar y su potencia crece día a día. En varios países existen partidos políticos “verdes” cuya principal propuesta está relacionada con el logro de un medio ambiente saludable.

Nuestro país no escapa a esta tendencia: en 1973 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Medioambiente (dentro del Ministerio de Economía) y desde allí en más siempre ha habido alguna oficina pública dedicada al tema dentro de la Administración Pública Nacional, ya sea dependiente del Ministerio de Economía, del Ministerio de Salud, de la Secretaría General de la Presidencia o del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente¹. La legislación sobre el tema es abundante², aunque hubo que esperar hasta la Reforma de 1994 para que en la Constitución Nacional se incorporen distintos lineamientos ambientales³. Por otro lado, todos los partidos políticos en sus plataformas incorporan la cuestión ambiental de uno u otro modo.

De esta forma la inquietud que dio origen a este trabajo fue la de mostrar algún método a través del cual la sociedad mostrara esas preferencias por un medio ambiente mejor, esa preferencia que los políticos reflejan en sus propuestas⁴; intentando además su aplicación sobre algún caso nacional.

La teoría económica, desde hace ya algunas décadas ha desarrollado distintos métodos para la valoración de este tipo de bienes sin mercado (como la calidad ambiental) donde el problema no puede resolverse del modo usual, ya que no existe ninguna demanda reflejada directamente en precios y cantidades explícitas. Diferentes casos prácticos, con distintas metodologías se han desarrollado a nivel internacional y también existen algunos casos de aplicaciones en nuestro país.

La contaminación del aire relacionada con el transporte es el más serio de los problemas en una ciudad. De acuerdo a Tietenberg (1998), en las principales ciudades del mundo el 80% de los contaminantes se atribuyen al transporte terrestre.

Por otro lado, los ómnibus y los camiones son la fuentes principales de la contaminación con ruido. Las consecuencias para la salud de la contaminación con plomo tienden a ser más graves que las provenientes de los residuos de la

¹ Actualmente se encuentran dentro del organigrama del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental.

² Para una compilación de la misma puede consultarse Bellorio Clabot (1997).

³ Ver artículos 41, 43 y 124 de la Constitución Nacional.

⁴ Es sabido, a través de la teoría del votante mediano, que los políticos intentan captar las preferencias del agente promedio. Ver Stiglitz (1995)

combustión SO_x, NO_x y CO (óxidos de azufre, nitrógeno y anhídrido carbónico – también llamado monóxido de carbono-) y las partículas en suspensión.⁵

A través de este trabajo se intentará hallar una valoración de la contaminación del aire y por ruido en la Ciudad de La Plata, a partir del método de la valoración hedónica. De esta forma se analiza el valor de las viviendas en relación a sus diferentes características, físicas y ambientales, focalizando la problemática ambiental en relación a la polución aérea y a la contaminación sonora, y se intenta ver si con las mismas características físicas, el valor de las viviendas varía según las características ambientales del lugar donde se encuentra.

Debido a la mencionada incidencia que el transporte tiene en la contaminación de las ciudades, la variable que se utilizará como proxy de la calidad ambiental es la cantidad de colectivos que pasan por el frente de dichas viviendas.

Si bien es un intento de aplicación de la teoría a un caso particular, su interés no es meramente académico. En estos días⁶ se está intentando reestructurar el sistema de transporte público en la Ciudad de La Plata: el Poder Ejecutivo local está estudiando un plan basado en un sistema de transporte totalmente diferente, con ejes troncales combinados con recorridos periféricos y rondines, todos comunicados mediante centros de transbordo. Este sistema permitirá al pasajero utilizar el mismo boleto durante una hora y media, pudiendo cambiar de línea, con una tarifa plana. La pregunta que inmediatamente surge a los ojos de un economista es: ¿se verificó si es más conveniente para la sociedad incurrir en costos de reorganizar el sistema de transporte y cambiar la flota, dado que hay potenciales beneficios ambientales de dichas medidas, como menos ruido en ciertas calles o menos congestión (y por ende menos combustión de los motores y por lo tanto menos contaminación) o basta considerar las ventajas no ambientales de reordenar el tráfico? En este sentido esta investigación también puede brindar un poco de luz.

El trabajo se organiza como sigue: en la sección 2 se realiza una revisión de la teoría en busca del método más apropiado para valorizar la calidad ambiental, desarrollando tanto el método directo como los indirectos que existen para tal fin; en la sección 3 se realiza su aplicación al caso particular, La Plata, explicitando rigurosamente la metodología utilizada tanto en la recopilación de los datos como en su utilización, el análisis de la situación y los problemas encontrados. Por último, en la sección 4, se exponen los resultados del caso desarrollado, junto a las conclusiones.

⁵ Afortunadamente en nuestro país ya no se producen naftas con plomo, con lo cual los últimos cuatro problemas son los principales.

⁶ Desde fines de 1999 a la fecha.

2. El problema de la valoración

La valoración en el caso de los recursos naturales o bienes (o males) ambientales no es un tema sencillo de resolver.

Nos encontramos ante una gran variedad de situaciones que pueden englobarse dentro de esta problemática. Hay problemas referidos a la explotación de recursos naturales (bosque, pesca, etc.) y problemas referidos a temas ambientales (contaminación del agua, aire, residuos, etc.).

Dentro de los problemas ambientales hay casos de externalidades unilaterales, bilaterales o multilaterales.

La polución del aire o la contaminación por ruido es un caso de externalidad multilateral. Es decir, las externalidades son generadas y sentidas por numerosos participantes. Estas externalidades pueden ser agotables y no agotables. La existencia de externalidades agotables supone que la experimentación de una externalidad por un agente reduce el monto en que ella es sentida por otro agente. Las externalidades agotables tienen las características de los bienes privados.

El caso del que se ocupa este trabajo es el de una externalidad no agotable, el monto de polución ambiental experimentada por un agente no es afectado por el hecho de que otros agentes también la experimenten. Las externalidades no agotables tienen las características de bienes (o males) públicos.

Este tipo de bienes se caracterizan también por la imposibilidad de exclusión, ya que una vez saneada la calidad del aire, es inevitable que ese recurso ahora sano esté disponible para todos. Su contraparte, la contaminación, es un mal colectivo: nadie puede evitar su perjuicio y que un agente se vea afectado por ella no implica excluir a los demás de su efecto nocivo.

La calidad ambiental y los recursos naturales constituyen bienes y males que no son privados, y por lo tanto no poseen mercados donde comprar y vender unidades de ellos. Surge entonces la necesidad de encontrar mecanismos de revelación de preferencias alternativos a la simple observación de precios utilizada en el caso de los bienes privados. El problema no puede resolverse del modo usual, no hay ninguna demanda reflejada en precios y cantidades explícitas. Es necesario algún otro método de revelación de preferencias y valoración. Es así como se han desarrollado diferentes metodologías para intentar resolver el problema de la valoración de los bienes y males ambientales.

El medio ambiente puede tener distintos tipos de valor para diferentes personas y grupos. En este sentido, una primera distinción es entre su valor de uso y su valor de no uso (Azqueta Oyarzun, 1994):

- ♦ **Valor de uso:** es aquel que le otorga la persona por el simple hecho de hacer uso, de cualquier forma y con cualquier fin, del bien. Un parque natural, por ejemplo tiene tanto valor de uso para quienes lo visitan por recreación, como

para quienes concurren con el fin de estudiar la naturaleza, ya que la sola utilización del recurso genera su valor de uso.

- ◆ **Valor de no uso:** aquí se pueden distinguir dos tipos, el valor de opción y el valor de existencia. El valor de opción está relacionado con la incertidumbre individual con respecto a la disponibilidad del bien ambiental en cuestión para su utilización en el futuro, se refiere al valor que tiene no coartar la posibilidad de una futura utilización del bien⁷. El valor de existencia por su parte, es la disponibilidad a pagar sustentada simplemente por el fin de ayudar a preservar la existencia de un bien ambiental, aunque no esté siendo utilizado directa o indirectamente por el individuo ni piense hacerlo en el futuro.

Más allá de las distinciones hay consenso en que las personas están dispuestas a pagar por algo en la medida en que se benefician de él, y además la satisfacción que obtienen de aquello por lo que han pagado debe ser al menos tan grande como el pago que han realizado.

Esta afirmación parece de sencilla comprobación cuando se trata de productos que se compran, que se cambian por dinero, es decir, en los casos en que existe un mercado para ese bien. Pero no existe mercado en el cual comprar y vender unidades de calidad ambiental (salvo indirectamente en el caso de sistemas de permisos negociables como los existentes en Estados Unidos para la contaminación del aire), de modo que no se pueden medir los beneficios para el consumidor de la misma manera en que se lo hace para el pan, por ejemplo. En el caso de la calidad ambiental se deben reunir pistas a partir de distintos indicadores para elucidar la disponibilidad a pagar, y por ende el beneficio que se espera obtener de una mejor calidad ambiental.

En la teoría microeconómica hay distintas formas en que se monetizan los cambios en el bienestar individual: el Excedente del Consumidor, la Variación Compensatoria y la Variación Equivalente.⁸

Estas tres medidas alternativas rara vez aparecen planteadas como tales, sino que normalmente en los estudios empíricos de temas ambientales se encuentra una estimación de dos mediciones básicas: la disposición a pagar y la compensación exigida. La disposición a pagar muestra el monto que cada persona está dispuesta a dar para obtener una mejora en la calidad del bien, una mayor cantidad del mismo o para evitar el empeoramiento de las condiciones actuales. La compensación exigida, por el contrario, indica la cantidad de dinero que los

⁷ Si se define el excedente del consumidor esperado como el producto del cambio en el excedente del consumidor obtenido con el consumo de ese bien por la probabilidad de que el bien no desaparezca, se llama precio de opción a la cantidad máxima que la persona estaría dispuesta a pagar para asegurarse la posibilidad de disfrutar del bien en el futuro.

⁸ El excedente del consumidor muestra la variación en el bienestar producida por un cambio en el precio, considerando tanto el efecto sustitución como el efecto ingreso, con lo cual mide el área bajo la curva de demanda marshalliana. La variación compensatoria mide la variación del ingreso que la persona tendría que pagar o eventualmente recibir, ante un cambio en los precios de mercado, de modo de poder disfrutar del nivel de bienestar inicial. La variación equivalente mide la suma de dinero que el consumidor debe dar o recibir tal que le permita alcanzar el nivel de bienestar posterior a la modificación en los precios, si estuvieran vigentes los precios iniciales. Estas dos últimos casos se miden a través de la demanda hicksiana, por ello si no hay efecto ingreso las tres medidas son coincidentes.

individuos demandarían para aceptar un cambio que empeorara su situación respecto de la situación inicial, o bien por renunciar a un cambio que mejorara su bienestar.

Entre las diversas maneras de cuantificar los beneficios de las mejoras en la calidad ambiental, tales como la reducción de la polución y del ruido se pueden distinguir dos grandes grupos: el método directo y los métodos indirectos, que se desarrollarán a continuación, siguiendo a Hanley y Spash (1993) y Azqueta Oyarzun (1994).

2.1 *Método directo*

El método directo de valoración intenta cuantificar el precio del bien a partir de su propio mercado. Es decir, intenta recrear un mercado para el bien ambiental de manera de determinar allí su valor, basándose en la información que pueden brindar los propios agentes.

En este sentido, el método de valoración contingente funciona indagando a los agentes acerca de su disposición a pagar⁹ por un cambio en el nivel de la calidad ambiental que disfrutan. De esta forma se intenta averiguar la valoración que estas personas le otorgan a los cambios que pueden producirse en su bienestar a partir de una mejora en la calidad del bien ambiental.

La metodología implica preguntas directas y concisas. Quien lleva a cabo la encuesta debe plantear un hipotético mercado para el bien analizado, que incluya el modo en que el pago será realizado y considere también si todos los beneficiados deberán o no afrontar el costo una vez que la mejora se haya producido.

Es por esto que los cuestionarios suelen estructurarse en bloques que contienen, en primer lugar, la información relevante sobre el bien analizado, en una segunda instancia se introduce la modificación que sufrirá el bien ambiental así como el mecanismo de financiación de esta medida. Una vez descrito correctamente y completamente el escenario las preguntas siguientes intentan determinar la disposición a pagar de los individuos (de cada individuo entrevistado particularmente) frente al cambio propuesto. El último bloque del cuestionario se refiere a características socioeconómicas de los entrevistados, en modo de determinar el perfil del individuo encuestado para hacer posible la extrapolación de los resultados de la encuesta al resto de la población relevante.

Una aplicación de esta metodología se realizó en el Plan Director de Agua Potable y Saneamiento (www.gob.gba.gov.ar/ente/marcos_plan_director.htm), donde a través de una encuesta se determinó la disposición a pagar de los habitantes por

⁹ A partir del reporte del Blue Ribbon Panel (NOAA, 1993) formado por K. Arrow, R. Solow, E. Leamer, R. Radner, H. Schuman y P.R. Portney que revisa críticamente el método de valuación contingente y establece recomendaciones para su legitimidad, prácticamente se dejó de preguntar acerca de la compensación exigida (más allá que teóricamente sea correcto) y sólo se utiliza la disposición a pagar, ya que así se minimiza el riesgo de sobreestimación de las respuestas.

los servicios de agua y cloacas en el Conurbano Bonaerense. Una encuesta similar realizó el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento para calcular la disposición a pagar por cloacas en la cuenca del río Matanza-Riachuelo (Banco Mundial, 1995).

El problema de este método es que existen sesgos hacia la sobre o subvaloración del proyecto, ya sea porque el mercado estuviera mal diseñado, debido a problemas en la presentación de la información, o al comportamiento estratégico que los agentes desarrollan al ser indagados por el monto que estarían dispuestos a pagar.

Su gran ventaja reside en que permite abarcar todos los tipos de valor, inclusive logra cuantificar los valores de no uso. De allí su amplio uso en distintos países y diversas temáticas¹⁰.

2.2 *Métodos indirectos*

Los métodos indirectos intentan determinar el valor de la mejora ambiental utilizando información proveniente de mercados reales y existentes.

Dentro de este grupo existen distintas metodologías, que se aplican en diferentes casos, pero tienen en común la utilización de algún bien privado como referencia. Por supuesto el bien privado considerado debe tener algún tipo de relación de complementariedad con el bien ambiental que se está intentando valorar.

Los métodos indirectos no revelan los valores de no uso de los recursos ambientales analizados, pero en muchos casos son más fáciles y económicos de implementar.

2.2.1. *Enfoques de función de producción*

El enfoque de funciones de producción es uno de los métodos indirectos de valoración de bienes sin mercados explícitos.

En general, el bien ambiental de referencia está relacionado con algún bien privado de manera de formar parte con él (siendo un insumo, por ejemplo) en una determinada función de producción.

Si se toma el caso de una función de producción usual de bienes o servicios lo que interesa saber es como afecta el cambio de calidad del bien ambiental en el rendimiento de los demás factores de producción y finalmente en la producción final del bien o servicio. De la misma se deriva lo que se denomina la función de dosis-respuesta. A través de las funciones de dosis-respuesta se busca una relación entre la calidad ambiental y el nivel de producción de un bien que si tiene mercado. El conocimiento de estas funciones de dosis-respuesta permiten inferir la

¹⁰ Para una recopilación de diferentes casos y un análisis crítico del método ver Hanemann (1994); una aplicación para la preservación de bosques en Australia se encuentra en Loomis et al., (1993).

valoración económica de un cambio en la calidad del medio ambiente a través de cuantificar su impacto en la producción de ese bien.

En la misma línea de las funciones de dosis-respuesta se encuentran las mediciones de costos evitados por salud. A través de ellas se indican los cambios ocurridos en las condiciones de salubridad de los individuos como resultado de los cambios en las características ambientales. Para medir los beneficios de mejoras en la calidad del aire en varias ciudades del mundo, ver Maddison et al. (1997). Un ejemplo de esta metodología para la contaminación del aire en el Área Metropolitana de Buenos Aires es el trabajo de Conte Grand (1998). Otro ejemplo aplicado a nuestro país se encuentra en Sejenovich (1991), quien intenta cuantificar el valor económico de un ecosistema patagónico, basándose en los costos que generaría sustituir las funciones ambientales del bosque.

2.2.2. Costo de viaje

Este método indirecto necesita para su aplicación de una relación de complementariedad dentro de la función de utilidad del individuo entre los bienes públicos y privados. El método considera la existencia de una complementariedad débil que implica que cuando el gasto en su consumo es cero, la utilidad marginal del bien público también es cero. Con lo cual este método, al igual que los otros métodos indirectos, es incapaz de descubrir valores de no uso del bien ambiental.

Es especialmente utilizado para modelizar cualquier tipo de recreación puertas afuera. El ejemplo típico es el Parque Nacional. La persona para poder disfrutar de él, debe llegar hasta el sitio donde éste está ubicado y quizás pagar algún derecho de entrada. El método intenta estimar cómo varía la demanda del bien "parque nacional" cuando varía el costo de disfrutarlo, considerado a partir del costo de llegar hasta allí. Esto implica que el costo en el que necesariamente hay que incurrir para consumir el bien ambiental se utiliza como proxy del precio del bien.

En este costo, no sólo se debe incluir el costo monetario de la entrada, del combustible y el desgaste del auto, por ejemplo, sino también el costo de algún otro bien necesario para disfrutar del lugar y la valoración del tiempo invertido por la persona en el viaje. Surge así el problema de la valoración económica del tiempo, cuyo punto de partida es el costo de oportunidad.

De esta forma el modelo estima el número de visitas al parque explicado por los costos del viaje.

Para un ejemplo de aplicación de este método en España ver Garrido, Gómez Limón, De Lucio y Múgica¹¹. En tanto Tobías y Mendelsohn¹² calcularon el excedente del consumidor de la zona reservada de la selva de Monteverde en Costa Rica.

¹¹ Una síntesis de este trabajo (que valora la zona de La Pedriza, en el Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares) se encuentra en Azqueta Oyarzún (1994)

¹² Trabajo analizado en Shultz (1997).

2.2.3. Precios hedónicos

El enfoque de precios hedónicos también se basa en una relación de complementariedad particular que puede existir entre un bien privado y uno público: considera que el bien ambiental es una característica del bien privado.

El origen de los precios hedónicos se remonta al mercado automotor, intentando explicar que una persona no compra un automóvil sólo porque le permitirá el traslado, sino que también por otros atributos de él.¹³

A pesar del debate sobre su origen, el primer modelo completo en el tema es el explicitado en el trabajo de Rosen (1974), quien desarrolló un modelo teórico de análisis estructural de precios hedónicos donde se identifica la relación entre los precios de bienes complejos y la evaluación individual de los atributos que hacen a ese bien complejo, todo a partir de un equilibrio entre oferta y demanda.

Como el mismo Rosen señala, su "... trabajo ha sacado las consecuencias observadas de la construcción de mercados implícitos para características incorporadas en los productos diferenciados". Cuando los bienes pueden ser tratados como paquetes de características, los precios observados en el mercado son sólo comparables en esos términos. A partir de allí el método de precios hedónicos intenta descubrir todos los atributos del bien que explican su precio, y llegar a discriminar la importancia relativa de cada uno de ellos en el precio final del bien privado.

Uno de los mercados donde más se ha utilizado este enfoque es el inmobiliario, debido a que el precio de los inmuebles tiene implícito distintos atributos de las propiedades, incluidas las características ambientales. Las diferencias ambientales surgen lógicamente a partir de la localización de la vivienda: diferentes localizaciones "contienen" diferentes magnitudes de contaminación. De este modo dos casas con las mismas características, exceptuando la ubicación, tendrán diferentes precios si las condiciones ambientales de las que disfrutan una y otra son distintas. Es de esperar que a mayores niveles de contaminación el valor de la propiedad sea inferior, o lo que es lo mismo, aquella vivienda que disfruta de un medio ambiente más sano tendrá un valor superior en el mercado inmobiliario. Esto se debe a que la disposición a pagar de los individuos por una vivienda situada en un entorno más limpio debería ser mayor, dado que un medio ambiente más sano puede verse como una característica deseable.

El precio de la vivienda será función entonces de tres conjuntos de características, aquellas estructurales, de la construcción de la vivienda (C_v), otro conjunto de características donde se consideran las características ambientales (A_v) y un tercer conjunto que considera las características del barrio (B_v), tales como cercanía a las escuelas, tasa de criminalidad, etc.

$$P_v = (C_v ; A_v ; B_v)$$

¹³ Goodman (1998) resalta que la "invención" de los precios hedónicos no corresponde a Zvi Griliches con su trabajo de 1961, sino que quien introdujo el tema fue Andrew Court en 1939, como Griliches, en relación al mercado automotor.

De esta forma la derivada parcial de la función estará indicando la disposición marginal a pagar, es decir, el precio implícito. Si el mercado está en equilibrio, cada consumidor está ubicado donde el valor marginal es igual al precio implícito o costo implícito de la característica considerada.

El primer paso, entonces, consiste en especificar y estimar la función de precio hedónico del bien. El segundo paso es la estimación de sus parámetros, para lo cual se puede hacer un análisis de corte transversal o bien de datos de panel. El precio implícito de una característica ambiental dada se obtiene diferenciando parcialmente la ecuación con respecto a la variable elegida, y ello constituye una medida del valor del cambio marginal en la variable ambiental.

A partir de allí se podría hallar la función de demanda de algún elemento de calidad ambiental. Con respecto a esto Rosen señala que las funciones de precios-características hedónicas estimadas no identifican demanda ni oferta, ya que se hallan a partir de una situación de equilibrio.

Para que este método tenga validez es esencial considerar posible la movilidad de las personas dentro del mercado analizado, es decir que los costos de transacción no sean prohibitivos, de modo que los agente tengan la posibilidad de “votar con los pies” y elegir otra localización¹⁴. También se supone que la función de utilidad del agente representativo es débilmente separable, de forma que la tasa marginal de sustitución entre dos bienes es independiente de la cantidad de los otros bienes. Además se supone complementariedad débil, que implica, tal como fue explicado anteriormente, que si no hay compras del bien privado la voluntad marginal a pagar por el bien ambiental también es cero. Basado en estos supuestos, el método sólo considera el valor de uso del ambiente.

El enfoque de la valoración hedónica ha sido utilizado frecuentemente en la literatura para analizar el mercado inmobiliario en relación a diferentes aspectos ambientales. Así es como Ridker y Henning (1967) estudian el área metropolitana de St. Luis en 1960, analizando el efecto de las variaciones en los niveles de polución del aire sobre el valor de las propiedades residenciales; Giannias (1988) construye un modelo que estima la disponibilidad a pagar por mejoras en la calidad del aire en Houston (Texas). Kerry Smith y Ju-Chin Huang (1995) recopilaron y analizaron los trabajos escritos entre 1967 y 1988 que aplican valuación hedónica en el mercado inmobiliario, en tanto Brookshire et al. (1982) analizan críticamente el método. Más modernamente y ya en América del Sur, Stumpf Gonzalez y Torres Formoso (1997) focalizan el mercado inmobiliario de Porto Alegre, Brasil, observando el comportamiento de los alquileres de departamentos residenciales. En nuestro país, Gomez Mera (1998) realiza una aplicación intentando valorar las plazas en la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ Ver Tiebout (1956).

3. El caso de la ciudad de La Plata

Se considera como método a seguir para cuantificar la disposición a pagar por la menor contaminación del aire y por ruido en la Ciudad de La Plata el enfoque de precios hedónicos. Dicha elección se debe a su factibilidad para el tratamiento de este tema. Así se intenta explicar el valor de la disponibilidad a pagar por menor contaminación a través del mercado inmobiliario local.

Cuando se adquiere una vivienda, no sólo se adquiere una determinada cantidad de metros cuadrados y ambientes, sino también una ubicación y un entorno. En el extremo, dos viviendas idénticas en cuanto a construcción, una edificada cerca de una fábrica contaminante y otra enfrente de un parque tendrán diferentes valores en el mercado, debido únicamente a su entorno, es decir, la diferencia de precio entre ellas, refleja el valor del medio ambiente circundante.

En definitiva la tesis postulada implica que dadas dos viviendas de similares características físicas, aquella ubicada en una mejor "zona ambiental" de la ciudad (definida como aquella zona donde la contaminación sea menor) tendría un precio mayor. Esto implica que las propiedades ubicadas en las peores zonas pagarían una pena por ello y esa pena sería el costo implícito de la mayor contaminación.

De esta forma se demostraría que si bien no existe un mercado donde comerciar contaminación o aire puro, los agentes estarían preocupados por ello y lo valorarán. Este "valor" estaría incluido en el precio de las viviendas.

Definido el mercado del bien relacionado con el que se trabajará, sólo queda encontrar alguna medición de contaminación. Lo ideal hubiese sido contar con estudios de calidad del aire en distintas zonas de la ciudad, o alguna otra variable biológica medible objetivamente, pero por el momento se carece de este tipo de datos¹⁵. De esta forma se hizo necesario elegir alguna variable proxy que funcionara como sustituta cercana y que estuviese estrechamente asociado a la contaminación.

Entonces el análisis se realiza aplicado al mercado inmobiliario de la Ciudad de La Plata, intentando valorar el medio ambiente en relación a la contaminación sonora y la polución aérea, considerando para ello una de las fuentes más importantes de contaminación: el transporte público de pasajeros.

3.1 *La situación*

La ciudad de La Plata, fundada el 19 de noviembre de 1882, cuenta actualmente con más de 500.000 habitantes que se mueven localmente en sus propios automóviles, y por medio de taxis, remises y las distintas líneas de transporte público de pasajeros.

¹⁵ Los escasos datos disponibles se encuentran en Municipalidad de La Plata (1995).

En conjunto, las empresas de transporte poseen alrededor de 700 coches, de los cuales sólo unos pocos funcionan con GNC (la amplia mayoría cuenta con motores diesel). El parque automotor es relativamente viejo, y aunque la ley establece una antigüedad máxima de 10 años la antigüedad promedio en algunas líneas llega a los nueve (y circulan coches que han superado el límite legal) y constituyen una fuente importante de contaminación sonora y ambiental. Las emisiones de los colectivos con motores diesel tienden a ser muy elevadas, y más aún cuando los vehículos son viejos y se les realiza poco mantenimiento: un colectivo libera 8 veces más óxidos de nitrógeno que un auto viejo y 20 veces más de partículas, en tanto un auto “viejo”, suelta a la atmósfera 8,2 veces más de NOx que uno con la última tecnología¹⁶.

Las líneas de transporte de pasajeros que circulan por la ciudad de La Plata son 10, cada una de ellas a su vez, cuenta con distintos ramales, si bien todos los ramales de la misma línea al menos en algún sector de la ciudad circulan por el mismo recorrido¹⁷.

Estas líneas se dividen en urbanas e interurbanas. Las primeras son aquellas que en su recorrido no exceden los límites del partido de La Plata y por ello dependen de la Dirección de Transporte de la Municipalidad de La Plata, su distinción se da además en el número identificador de la línea: son aquellas de “mas de 500”, es decir las líneas 506, 508, 518, 520 y 561.

Las segundas poseen recorridos que escapan del área del municipio local, llegando a los partidos vecinos, son las denominadas líneas interurbanas o interjurisdiccionales. Estas dependen de la Dirección Provincial de Transporte del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, y son las líneas 202, 214, 273, 275 y 307 (las “de menos de 500”).

Actualmente el Poder Ejecutivo local está estudiando la reestructuración total del sistema de transporte. El plan se basa en un sistema de transporte diferente, con ejes troncales combinados con recorridos periféricos y rondines, todos comunicados mediante centros de transbordo. Este sistema permitirá al pasajero utilizar el mismo boleto durante una hora y media, pudiendo cambiar de línea¹⁸, con una tarifa plana. También implica una modernización vehicular, planteándose la utilización de Minibuses con equipos de GNC en el centro de la ciudad, coches medianos (similares a los utilizados hoy) y micros grandes (similares a los que circulan en Capital Federal) en las subzonas.

¹⁶ Según Barreiro, “Buenos Aires y su calidad del aire”. Revista Petroquímica, Petróleo, Gas y Química, 1997, relevado por Fundación Ciudad (1999).

¹⁷ Generalmente los distintos recorridos de las líneas se bifurcan en las afueras de la ciudad, en áreas que escapan a este trabajo. Ejemplo: la línea 273, si bien en el casco urbano llega al centro por dos caminos diferentes, es en Gonnet, City Bell y Villa Elisa donde sus ramales más se diferencian.

¹⁸ Esto entra en conflicto con la jurisdicción provincial debido a la existencia de las líneas interurbanas y por ello el proyecto está paralizado por un planteo de la Fiscalía de Estado de la Provincia. Además la concesión de las líneas 506, 508 518, 520 y 561 debió concluir hace un año y sigue vigente hoy por prórrogas del Concejo Deliberante.

Pero ¿se verificó si es conveniente para la sociedad desde un análisis de costo-beneficio, que incluyera también los beneficios ambientales de dicha medida? Para ello inevitablemente es necesario contar con alguna valoración de la importancia que la sociedad platense le asigna a las mejoras de este tipo.

3.2 *Los datos*

Se trabajó con una base de datos de propiedades, que reúne a las 20 principales inmobiliarias de la ciudad¹⁹, las cuales, en conjunto, publican periódicamente un listado de inmuebles en venta en la ciudad y sus alrededores. Particularmente se consideraron las casas en venta en dichas inmobiliarias un día de diciembre de 1999, en el casco urbano de la ciudad²⁰. No se consideraron zonas como City Bell, Villa Elisa o Barrio Aeropuerto por considerar que son mercados segmentados que dificultarían y confundirían el análisis. Además son zonas alejadas del centro de la ciudad, por ende la importancia del transporte como generador de contaminación decrece considerablemente.

Como primera aproximación se procedió a localizar geográficamente las 289 viviendas consideradas, y los recorridos de las diferentes líneas de transporte (los mapas correspondientes se presentan en los Anexos A, B y C), de modo de relacionar ambas variables.

En cuanto a las características físicas de las 289 viviendas las variables disponibles son:

- SUPLOTE: indica los metros cuadrados del lote donde la vivienda está edificada;
- SUPCUB: muestra la superficie cubierta de la propiedad medida en metros cuadrados;
- BANOS: considera la cantidad de baños de la vivienda;
- DORM: indica la cantidad de dormitorios;
- DPTO: muestra si las propiedades tienen algún tipo de departamento o vivienda separada, por ejemplo que sean dos casas en block de manera que la propiedad pudiera eventualmente ser habitada por dos familias (introducida como una variable dummy donde 1 indica existencia y cero su carencia);
- GARAGE: indica la cantidad de garages, ya sean estos cubiertos o descubiertos;
- LOCAL: considera si tienen (y cuántos) locales, estudios o galpones plausibles de ser utilizados con fines comerciales;

¹⁹ Estas inmobiliarias conforman el denominado SIOC (Servicio Inmobiliario de Ofertas por Computación), con acceso desde las inmobiliarias participantes y vía Internet (www.alsioc.com.ar).

²⁰ Es decir, se realiza un análisis de corte transversal. El trabajo con series de tiempo o datos de panel sería imposible de realizar, ya que no existe ninguna base de datos con la información necesaria (el sistema SIOC existe desde hace solo unos pocos años). Por otro lado, la importancia de introducir en el análisis una dimensión temporal estaría dada por captar también la influencia de la situación macroeconómica en los precios de las viviendas, pero esto no es crucial para este trabajo.

- PATIOFONDO: muestra la existencia de patio o fondo (introducida como una variable dummy donde 1 indica existencia y cero su carencia);
- PILETA: determina si la propiedad cuenta o no con pileta de natación (introducida como una variable dicotómica, donde 1 indica su presencia y 0 su ausencia).

También se confeccionaron tres variables en relación al barrio donde las viviendas están ubicadas, de esta forma se intenta captar un posible diferencial de precio debido a su ubicación en una u otra zona de la ciudad ellas son:

- BARRIOS: refleja su ubicación en cuanto a la pertenencia a algunos de los barrios considerados más caros. Esta distinción se realizó en base a conversaciones con los agentes inmobiliarios quienes determinan tres zonas con esta características. Según la opinión de las inmobiliarias consultadas existen tres zonas relativamente más caras, las cuales están delimitadas por las calles 32,2,40 y 6 (conocida como barrio norte), 15,40,18 y 32 (la loma) y una zona de reciente desarrollo comprendida entre las calles 26,40,29 y 33. Su incorporación se realizó a través de una variable dicotómica, cuyo valor 1 implica que está ubicada en alguno de esos barrios y 0 que no;
- CENTRO: considera su ubicación, en base a una distinción de las mismas inmobiliarias en Centro o No Centro (esta distinción fue incorporada como una variable dummy, donde 1 implica que la propiedad está ubicada en la zona Centro y 0 en la No Centro);
- HIPODROMOAU: refleja la ubicación de las viviendas en cuanto a la cercanía del hipódromo y la futura bajada de la autopista La Plata – Buenos Aires (zona delimitada por las calles 1, 32, 122 y 44, con los recortes que impone la ubicación del hipódromo). Esta zona presenta a priori una indeterminación en cuanto a la preferencia de los particulares por vivir allí, a favor estará su rápido acceso a la autopista, en contra, el tránsito resultante y además se agrega la cercanía al Hipódromo con características negativas frecuentemente señaladas por los vecinos de la zona generada por el tránsito de caballos desde y hacia el hipódromo. Esta condición se incorporó como variable dummy, bajo el mismo régimen que el caso anterior.

En cuanto a las variables proxy de las características ambientales se analizaron, en primer lugar, los recorridos de los micros locales y su frecuencia. La información de los recorridos se obtuvo de los organismos oficiales que los controlan y las frecuencias de las mismas empresas de transporte.

Las frecuencias se modifican en el período de receso escolar (fines de diciembre a principios de marzo, aunque muchas líneas aumentan su frecuencia un poco antes, en febrero, cuando terminan la feria judicial y gran parte de las vacaciones laborales). De esta forma se ha considerado mejor a los fines del análisis utilizar las frecuencias vigentes en el período escolar, debido a que es el período en que más gente se encuentra en la ciudad.

Entonces la variable considerada es:

- TOTALMICROS: la variable releva la cantidad de colectivos (de todas las líneas) que pasan por la propiedad durante una semana.

A partir de esta medición se diferenciaron los colectivos que circulan de día y los que lo hacen de noche, así como los que circulan los días laborables versus los que lo hacen los fines de semana, resultando de esta forma dos nuevas variables.

- MICROSDIA: considera la cantidad de micros que pasan por las propiedades de día, de lunes a viernes. Se considera “día”, entre las 6 de la mañana y las 21 horas, aproximadamente.
- MICROSNOCHE: es el complemento de la variable anterior, considera la cantidad de micros que pasan por las propiedades de noche y los fines de semana.

Además de los colectivos urbanos se consideraron como proxy de las características ambientales las siguientes variables, cuyas especificaciones se muestran gráficamente en el Anexo C:

- LARGADIST: considera si pasan por la propiedad micros de larga distancia. Esta característica se incorporó como una variable dummy, ya que es extremadamente difícil determinar las frecuencias debido a la cantidad de líneas y empresas, así como la alta variación estacional de sus viajes;
- TALP: muestra si pasan por la vivienda el recorrido La Plata - San Isidro de la empresa Transporte Automotores La Plata (TALP). Esta característica se incorporó como una variable binaria, donde el valor uno indica su presencia;
- RIO: indica si pasan por la vivienda los diferentes recorridos La Plata - Capital Federal de la empresa Río de la Plata y Costera Criolla. Esta característica también se incorporó como una variable dummy;
- TREN: observa si el tren (Ramal Roca, La Plata - Constitución con paradas intermedias, el único que llega a La Plata) pasa a menos de dos cuadras de distancia²¹. Esta variable se incorporó a través de un ponderador que considera la distancia entre la vivienda y las vías del tren.

Las planillas con los datos y sus estadísticas más importantes se presentan en el Anexo D, en tanto los resultados se analizan en la próxima sección.

La recopilación de datos, sin embargo no está exenta de problemas y consideraciones particulares.

En primer lugar, el valor considerado para las viviendas es aquel que piden por ellas sus propietarios, que no necesariamente es el precio de equilibrio, con lo cual puede haber diferencias con aquel al que efectivamente se transan. Este hecho

²¹ Su inclusión como proxy de variable ambiental se debe al ruido que el paso del tren produce. Se consideran dos cuadras, como límite en dentro del cual el sonido es audible. Además el paso del ferrocarril produce otra externalidad negativa: las vibraciones.

puede ser menospreciado, ya que los agentes inmobiliarios expresan que esos valores no suelen diferir mucho de los finales (generalmente no más de un 2 o 3%, según la opinión de los agentes inmobiliarios consultados²²), y además esta disminución del valor se da generalmente para todas las propiedades por igual.

Por otro lado, las casas en la base de datos del SIOC están citadas por su ubicación en relación a una esquina (con la excepción de 13 observaciones) con lo cual en muchos casos se cuenta con un error de +/- 50 metros. Esto implica que en realidad los micros pueden no pasar por la puerta de esas propiedades, sino por la esquina.

Una dificultad adicional se verificó con respecto a las frecuencias: en algunos casos lo declarado por la empresa no es lo que se observa en la calle. Se optó, en favor de la homogeneidad, utilizar siempre la información suministrada por la empresa.

Por supuesto, como se destacó al principio, la variable utilizada para medir la contaminación no es la ideal, pero mediciones sistemáticas del nivel de contaminación del aire y por ruido prácticamente no existen en La Plata y menos aún con el nivel de desagregación necesario para realización de este trabajo. Como ya fuera señalado, los micros constituyen una buena aproximación, tanto en el aspecto sonoro como por sus emanaciones gaseosas.

Por último cabe aclarar que no se consideran variables relativas a las “amenities” del barrio como ocurre en la generalidad de los análisis bajo la metodología de precios hedónicos, porque en una ciudad como La Plata, fundamentalmente en su casco urbano no hay mayor diferencia entre la seguridad de un barrio u otro o la disponibilidad de escuelas y las cercanías de plazas.

²² Entrevista telefónica con martilleros de la inmobiliaria Guichón Propiedades.

4. Resultados y conclusiones²³

Es de esperar que el precio de las viviendas no disminuya en forma constante a medida que aumente la cantidad de micros que pasan por allí, sino que, por el contrario a medida que aumenta la cantidad de micros, el precio de la casa disminuye, pero a una tasa decreciente, ya que una vez que la contaminación afecta, los incrementos en ella, no son tan significativos. Por ello se adopta una forma funcional (que es usualmente empleada en otros trabajos de valoración hedónica), que si bien es lineal en los parámetros, no lo es en todas las variables. Esta forma es aquella conocida como Log-Linear²⁴. La ecuación a estimar es entonces:

$$\begin{aligned} \text{Ln precio} = & C + \alpha_1\text{SUPCUB} + \alpha_2\text{SUPLOTE} + \alpha_3\text{BANOS} + \alpha_4\text{DORM} \\ & + \alpha_5\text{DPTO} + \alpha_6\text{GARAGE} + \alpha_7\text{LOCAL} + \alpha_8\text{PATIOFONDO} + \\ & + \alpha_9\text{PILETA} + \alpha_{10}\text{BARRIOS} + \alpha_{11}\text{CENTRO} + \alpha_{12}\text{HIPODROMOAU} + \\ & + \alpha_{13}\text{TOTALMICROS} + \alpha_{14}\text{LARGADIST} + \alpha_{15}\text{TALP} + \alpha_{16}\text{RIO} + \\ & + \alpha_{17}\text{TREN} \end{aligned}$$

Los resultados de correr dicha regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios se presentan en la Tabla 1.

²³ Los datos recabados se trabajaron con el programa informático Econometric Views, Versión 2.0.

²⁴ Ver Carter Hill, Griffiths y Judge (1998).

Tabla 1

Variable dependiente: lnprecio				
Observaciones incluidas: 289				
Variable	Coefficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.79490	0.060187	179.3557	0.0000
SUPCUB	0.002847	0.000291	9.783531	0.0000
SUPLOTE	0.000576	0.000125	4.617415	0.0000
BANOS	0.153134	0.020286	7.548822	0.0000
DORM	-0.011890	0.015974	-0.744314	0.4573
DPTO	-0.102507	0.070745	-1.448954	0.1485
GARAGE	-0.011972	0.038918	-0.307619	0.7586
LOCAL	-0.069087	0.048466	-1.425472	0.1552
PATIOFONDO	-0.036989	0.040782	-0.907001	0.3652
PILETA	0.121560	0.072370	1.679694	0.0942
BARRIOS	0.064878	0.056245	1.153494	0.2497
CENTRO	0.256252	0.055543	4.613591	0.0000
HIPODROMOAU	-0.226908	0.085071	-2.667272	0.0081
TOTALMICROS	1.56E-05	7.91E-06	1.967841	0.0501
LARGADIST	-0.003795	0.088119	-0.043062	0.9657
TALP	-0.135001	0.110047	-1.226751	0.2210
RIO	0.045791	0.164202	0.278872	0.7806
TREN	0.081038	0.147635	0.548905	0.5835

R-squared	0.712252	Mean dependent var	11.78392
Adjusted R-squared	0.694202	S.D. dependent var	0.538952
S.E. of regression	0.298035	Akaike info criterion	-2.360828
Sum squared resid	24.07156	Schwarz criterion	-2.132469
Log likelihood	-50.93355	F-statistic	39.45867
Durbin-Watson stat	1.834605	Prob(F-statistic)	0.000000

El principal problema que puede afectar los resultados es la heterocedasticidad. El test de White demuestra que no existen problemas de heterocedasticidad. El p-value es de 0.734645 con lo cual se acepta la hipótesis $\sigma^2_i = \sigma^2$, implicando que los términos de perturbación tiene todos la misma varianza, y los estimadores cumplen las propiedades adecuadas (es decir, los estimadores son MELI). Tampoco se verifica multicolinealidad exacta²⁵, y aunque puede haber algún grado de correlación entre algunas variables (como se analiza más adelante) no ocurre esto con TOTALMICROS.

Comenzando el análisis por los resultados para las características físicas de las viviendas, los signos de los parámetros demuestran algunas particularidades.

²⁵ Si bien los estimadores siguen siendo MELI en presencia de alta multicolinealidad, tampoco se verifica dependencia lineal entre las variables y si bien el R² es alto, hay suficientes variables individualmente significativas que lo explican.

Los signos son positivos y por ende son los esperados para SUPCUB, SUPLOTE, BANOS, y PILETA, además de ser estas variables significativas. Las demás variables no parecen ser significativas. No obstante en cuanto a los signos pueden separarse en esperables y no esperables. En la primera categoría estarían: DPTO, en general, puede pensarse que el signo negativo se debe a que en general no se busca una casa que posea otra vivienda independiente, y LOCAL (lo mismo que en el caso anterior su signo negativo se debe a las molestias que genera tener un local dentro del perímetro de la propiedad).

Tabla 2

Variable dependiente: Inprecio				
Observaciones incluidas: 289				
Variable	Coefficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.76269	0.051628	208.4682	0.0000
SUPCUB	0.002765	0.000254	10.90186	0.0000
SUPLOTE	0.000581	0.000123	4.734730	0.0000
BANOS	0.150900	0.020128	7.496998	0.0000
DPTO	-0.098390	0.070551	-1.394584	0.1643
GARAGE	-0.018572	0.037818	-0.491077	0.6238
LOCAL	-0.059094	0.047150	-1.253337	0.2112
PILETA	0.100504	0.067598	1.486779	0.1382
BARRIOS	0.068578	0.056045	1.223624	0.2221
CENTRO	0.260597	0.055340	4.709008	0.0000
HIPODROMOAU	-0.228525	0.084527	-2.703563	0.0073
TOTALMICROS	1.56E-05	7.90E-06	1.978000	0.0489
LARGADIST	-0.002582	0.088001	-0.029346	0.9766
TALP	-0.137956	0.109818	-1.256223	0.2101
RIO	0.049586	0.163946	0.302456	0.7625
TREN	0.083942	0.146754	0.571992	0.5678
R-squared	0.710867	Mean dependent var		11.78392
Adjusted R-squared	0.694980	S.D. dependent var		0.538952
S.E. of regression	0.297655	Akaike info criterion		-2.369865
Sum squared resid	24.18747	Schwarz criterion		-2.166880
Log likelihood	-51.62768	F-statistic		44.74676
Durbin-Watson stat	1.837318	Prob(F-statistic)		0.000000

En la segunda categoría, son llamativos los signos de los parámetros correspondientes a DORM, PATIOFONDO y GARAGE, ya que se esperaba que los mismos fueran positivos. Sin embargo, a través de un análisis de la matriz de correlación entre todas las variables utilizadas, se verifica una alta correlación entre las variables SUPCUB y DORM así como entre PILETA y PATIOFONDO. Por ello, se prefirió considerar PILETA y no PATIOFONDO, ya que es más representativa de la idea de aire libre que se espera incrementa el valor de las casas, pudiendo

darse el caso de la existencia de un patio de reducidas dimensiones, o sin luz, que puede no alterar el precio final. La misma idea rige para SUPCUB y DORM ya que la superficie cubierta es más representativa del espacio disponible que la cantidad de dormitorios. De modo que se corrió una nueva regresión sin contabilizar las variables DORM y PATIOFONDO, cuyos resultados se presentan en la Tabla 2 y son consistentes con los obtenidos en la Tabla 1.

Con respecto a GARAGE, es probable que existan errores en la contabilización de la variable, que determinen su cantidad en un número inferior al que realmente exista (la media es sólo 0,25 y menos del 25% de las casas reflejan tener garage, lo cual parece ser bajo para la ciudad de La Plata).

Los resultados de esta segunda regresión son consistentes con los de la anterior, por ellos se evita el análisis de las características físicas.

Analizando las variables de ubicación, BARRIOS, que engloba los tres barrios actualmente más caros de la ciudad muestra el signo positivo que se esperaba, lo mismo ocurre con CENTRO, si bien esta última (determinada por las mismas inmobiliarias) es altamente significativa, mientras que primera no lo es a los niveles de confianza usualmente utilizados. Por otro lado HIPODROMOAU estaría inversamente relacionado con el logaritmo del precio. Es decir, primarían las externalidades negativas sobre las positivas (que generará la futura bajada de la autopista La Plata-Buenos Aires sumada a la actual cercanía al hipódromo).

Las proxy de variables ambientales, excluyendo TOTALMICROS presentan diferentes situaciones con respecto a su signo, pero no son significativas en ningún caso. Se observa que las variables LARGADIST y TALP que son en el trabajo otras aproximaciones a la contaminación sonora y del aire, además de los colectivos, poseen una relación inversa con el logaritmo del precio, si bien no son variables significativas dentro de los parámetros normalmente utilizados. Sin embargo TREN presenta un signo positivo. En cuanto a la variable RIO, no parece constituir una característica no deseable, una explicación puede atribuirse a la gran cantidad de gente que diariamente se traslada a Buenos Aires con fines laborales y por ello prefiere vivir cerca del recorrido de esta línea.

La variable que más interesa a los fines del trabajo (TOTALMICROS) es la única claramente significativa dentro de las proxy de variables ambientales, pero muestra un signo diferente al esperado. El resultado muestra una correlación positiva entre el total de micros que pasa por semana por las propiedades y el logaritmo de sus precios, mostrando un efecto positivo sobre el precio de la vivienda debido a la posibilidad de transporte.

Una explicación de este resultado podría ser que los colectivos presentan características duales, por un lado generan un efecto negativo por la contaminación y por otro un efecto positivo debido al transporte. Se vislumbra que el efecto

positivo prevalece considerando ambas cosas en conjunto, es decir, cuando no se puede separar estos dos efectos²⁶.

Para testear esta hipótesis se consideró una nueva variable dicotómica, denominada MICROS, que adopta el valor 1 si algún micro pasa por la vivienda y cero si no pasa ninguno, con el objetivo de lograr diferenciar entre los dos efectos que generan los colectivos. Si la característica deseable es el transporte, ello no implica que se desee que el colectivo pase por el puerta de la casa, sino que la parada esté lo suficientemente cerca²⁷. En cambio, si la característica no deseada es el ruido, o el humo, lo que importa a los efectos de su verificación es que efectivamente pase delante de la propiedad, y ello es lo que se mide a través de la nueva variable.

Tabla 3

Variable dependiente: Inprecio				
Observaciones incluidas: 289				
Variable	Coefficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.78468	0.053999	199.7212	0.0000
SUPCUB	0.002811	0.000255	11.00420	0.0000
SUPLOTE	0.000558	0.000123	4.525761	0.0000
BANOS	0.149779	0.020312	7.373791	0.0000
DPTO	-0.092591	0.071064	-1.302918	0.1937
GARAGE	-0.017793	0.038204	-0.465742	0.6418
LOCAL	-0.065454	0.047382	-1.381422	0.1683
PILETA	0.101071	0.068232	1.481276	0.1397
BARRIOS	0.067968	0.056862	1.195311	0.2330
CENTRO	0.272404	0.055663	4.893769	0.0000
HIPODROMOAU	-0.238486	0.084976	-2.806517	0.0054
MICROS	-0.005776	0.036936	-0.156381	0.8758
LARGADIST	0.006691	0.088606	0.075515	0.9399
TALP	-0.083479	0.109033	-0.765628	0.4446
RIO	0.071796	0.165153	0.434727	0.6641
TREN	0.087223	0.148093	0.588973	0.5564

R-squared	0.706749	Mean dependent var	11.78392
Adjusted R-squared	0.690637	S.D. dependent var	0.538952
S.E. of regression	0.299767	Akaike info criterion	-2.355725
Sum squared resid	24.53191	Schwarz criterion	-2.152740
Log likelihood	-53.67093	F-statistic	43.86295
Durbin-Watson stat	1.810412	Prob(F-statistic)	0.000000

²⁶ Las estimaciones que separaban los micros que pasan por semana de día y de noche, no presentan demasiados avances.

²⁷ En este sentido una continuación de este trabajo podría considerar la distancia de cada casa a la parada más próxima.

Como puede observarse, la variable dummy MICROS presenta el signo negativo esperado, indicando que, cuando pasan micros el precio de la vivienda disminuye debido a la contaminación del aire y por ruido que ellos generan. Sin embargo, el mismo no es significativo. Las demás variables mantienen el mismo signo que en la estimación anterior²⁸.

Los resultados mostrados en las páginas anteriores permiten concluir que en la actualidad, en el caso particular de la ciudad de La Plata, la contaminación sonora y del aire no juega un rol fundamental en la determinación del precio de las viviendas.

Este comportamiento puede deberse a que la ciudad goza un medio ambiente relativamente sano, en términos de comparaciones con otras ciudades donde el problema es grave.²⁹

Específicamente el efecto positivo que posee la cercanía a un medio de transporte parece superar al efecto negativo del ruido y la contaminación del aire que éste pueda generar. Los habitantes no demuestran una marcada preferencia por vivir lejos del recorrido de los micros. Con lo cual la sociedad estaría ponderando más las posibilidades de transporte que la contaminación generada.

Sin embargo al separar los efectos del transporte se vislumbra que el ruido y la contaminación del aire que los micros producen cuando circulan por el frente (o a menos de 50m.) de la casa generan un efecto negativo sobre el precio de dichas viviendas. Si bien la variable MICROS, no es significativa para explicar el comportamiento del precio de las viviendas dentro de los estándares normalmente usados de significatividad de las variables, esto es totalmente intuitivo, el precio de una vivienda no está determinado en primera instancia por el ruido que los micros que pasen por el lugar generen.

En el mismo sentido las inmobiliarias locales señalan que los barrios “más caros” no consideran a las avenidas circundantes (es decir, la zona empieza en la calle 14 y no en la avenida 13). Las tres zonas consideradas más caras por los mismos agentes inmobiliarios son barrios de muy baja frecuencia de transporte.

En síntesis, se puede decir que en cierto modo la sociedad demuestra preferencias por un medio ambiente limpio, aunque su importancia, en una ciudad sin graves problemas en ese aspecto no es relevante, aún así el método de precios hedónicos logra captar esta situación.

²⁸ La única excepción es LARGADIST, pero de todas maneras constituye una variable no significativa.

²⁹ Este hecho fue señalado por el Lic. Lunelli, (Dirección de Política Ambiental de la Municipalidad de La Plata) en la entrevista personal mantenida.

Referencias bibliográficas

- Azqueta Oyarzun, Diego (1994), Valoración económica de la calidad ambiental, Mc Graw Hill.
- Banco Mundial (1995), "La contaminación ambiental en la Argentina: problemas y opciones", Volumen II: Informe técnico.
- Bellow Clabot D. (1997), Tratado de Derecho Ambiental, Ad-Hoc.
- Brookshire David S., Thayer, Mark A., Schulze, William D. y d'Arge, Ralph (1982), "Valuing Public Goods: A Comparison of Survey and Hedonic Approaches", *The American Economic Review*, Vol 72 N° 1, pp165-177, marzo.
- Carter Hill, R. Griffiths, W. E. y Judge G. G. (1998), Undergraduate Econometrics, John Wiley & Sons, Inc.
- Constitución de la Nación Argentina, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
- Conte Grand, Mariana (1998), "Social Benefits of Reducing Air Pollution in the Buenos Aires Metropolitan Area", en Weaver, Chris y Bodon, Marco, Script del Air Quality Component of the Argentina Pollution Management Project.
- Dirección de Transporte de la Municipalidad de La Plata.
- Dirección Provincial de Transporte del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Fundación Ciudad (1999), "Aire y ruido en Buenos Aires", Guía de trabajo del Foro Aire y ruido en Buenos Aires.
- Giannias, Dimitrius (1988), "A Structural Approach to Hedonic Equilibrium Models", Working Paper N° 6, The Jerom Levy Economics Institut.
- Gomez Mera, María Laura (1998), "El valor social de las plazas", Universidad de San Andrés, Tesis de grado.
- Goodman, Allen C. (1998), "Andrew Court and the Invention of Hedonic Price Analysis", *Journal of Urban Economics* N° 44, pp 291-298.
- Hanemann, W. M. (1994), "Valuing the Environment Through Contingent Valuation", *Journal of Economic Perspectives* 8 pp. 19-43.
- Hanley, Nick y Spash, Clive L. (1993), Cost-Benefit Analysis and the Environment, Edward Elgar Pub.
- Kerry Smith, V. y Ju-Chiang Huang (1995), "Can Markets Value Air Quality? Meta-Analysis of Hedonic Property Value Models", *Journal of Political Economy*, Vol 103 N° 1, pp 209-227.
- Loomis, J.B., Lockwood, My DeLacy, T (1993) "Some Empirical Evidence on Embedding Effects in Contingent Valuation of Forest Protection, *Journal of Environmental Economics and Management*, 24.

- Maddison, David, Lvovsky, Kseniya, Hughes, Gordon y Pearce, David (1997), "Air Pollution and the Social Costs of Fuels. A Methodology with Application to Eight Cities", World Bank.
- Municipalidad de La Plata (1995), "La Plata y su medio ambiente", Libro 1, Secretaría de Planeamiento de Gestión Pública, Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA, 1993), "Natural Resource Damage Assessments Under the Oil Pollution Actividades of 1990", Federal Register, Vol. 58, N° 10, 15 de enero de 1993.
- Plan Director de Agua Potable y Saneamiento, Fundación Facultad de Ingeniería, (www.gob.gba.gov.ar/ente/marcos_plan_director.htm).
- Ridker Ronald G. y Henning John A. (1967), "The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution", The Review of Economics and Statistics, Vol XLIX, N° 2.
- Rosen, Sherwin (1974), "Hedonic Prices and Implicit Markets: Products Differentiation in Pure Competition", Journal of Political Economy, Vol 82 n° 1, pp 34-55.
- Secretaría de Política Ambiental de la Municipalidad de La Plata.
- Sejenovich, H. et al. (1991), "Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe", CEPAL, Las cuentas del patrimonio natural de un ecosistema andino-patagónico de la provincia de Río Negro.
- Servicio Inmobiliario de Ofertas por Computación (SIOC), con acceso vía Internet (www.alsioc.com.ar).
- Shultz Steve (1997), "La valoración de recursos naturales y ambientales no basada en el mercado en Centroamérica y el Caribe", Revista de la CEPAL.
- Stiglitz, Joseph (1995), La economía del sector público, Antoni Bosch Editor.
- Stumpf Gonzalez Marco Aurelio y Torres Formoso Carlos (1997), "Estimación de modelos de precios hedónicos para alquileres residenciales", Cuadernos de Economía, Año 34, N° 101 pp 71-86.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", Journal of Political Economy N° 64, pp 416-424.
- Tietenberg, T. (1998), Environmental Economics and Policy, Addison Wesley.

TRIBUTAÇÃO DA RENDA E DO CONSUMO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM MACROECONÔMICA

Valter Borges de Araújo Neto
Secretaria de Orçamento Federal
e-mail: vbneto@planejamento.gov.br

e

Maria da Conceição Sampaio de Sousa
Departamento de Economia da Universidade de Brasília
e-mail: mcss@unb.br

RESUMO

O objetivo do trabalho é calcular, para o caso brasileiro, as alíquotas tributárias macroeconômicas médias, referentes ao imposto sobre o consumo, sobre a renda do trabalho e sobre a renda do capital utilizando dados de arrecadação tributária e da contabilidade nacional, para o período 1975-1999. Ademais, foram exploradas as relações existentes entre as alíquotas tributárias estimadas e os principais agregados econômicos tais como poupança, investimento, exportações líquidas e a taxa de desemprego. Os resultados obtidos mostram que o gravame excessivo, engendrado pela tributação do consumo e da renda do trabalho é extremamente elevado mesmo quando se leva em conta o padrão de tributação que caracteriza países de economia similar à brasileira. No tocante à tributação do capital, as baixas alíquotas encontradas confirmam os resultados de outros estudos, onde a existência de substituição tributária faz com que países que tributam fortemente o consumo e a renda tendam a tributar menos a renda do capital. Por fim, a análise dos impactos da tributação ilustra a utilidade das alíquotas tributárias estimadas para a modelagem macroeconômica.

Palavras-chave: Alíquotas tributárias macroeconômicas; tributação do consumo; tributação da renda fatorial.

ABSTRACT

This paper computes effective tax rates on factor incomes and consumption for Brazil using national accounts and revenue statistics. The estimates obtained are consistent with the tax distortions faced by a representative agent in a general equilibrium framework. We also explore the relationship among tax rates and selected macroeconomic aggregate such as savings, investment, net exports and unemployment. Our results show that the deadweight losses of taxing incomes and consumption are very high in Brazil even when compared with the taxation patterns in similar countries. Concerning capital taxation, the low rates found confirm the results obtained by other researchers: countries that taxed consumption and labor income more tend to tax capital income less. Finally, the macroeconomic impact of taxation illustrates the potential relevance of the effective tax rates computed.

Key Words: Macroeconomic tax rates; consumption taxation; factor income taxation.

Códigos JEL: H20; H21

Área da ANPEC: ÁREA 02: Macroeconomia, Desenvolvimento e Economia do Setor Público

1. INTRODUÇÃO

Políticas tributárias podem influenciar, decisivamente, o desempenho global da economia. Esta influência se manifesta em diferentes níveis: no curto prazo, por meio de seu impacto sobre as finanças públicas e, no longo prazo, mediante seus efeitos sobre a poupança e o investimento, importantes determinantes do crescimento econômico. Distorções no sistema tributário podem, assim, traduzir-se em perdas substanciais de eficiência econômica. Por essa razão, a adoção de políticas tributárias apropriadas bem como a avaliação macroeconômica dessas políticas assume grande relevância no processo de tomada de decisão. Ademais, o conhecimento das regularidades empíricas como o comovimento entre a tributação do capital e os principais agregados macroeconômicos – como a poupança e o investimento – permite direcionar melhor os rumos das políticas fiscais. Por razões análogas, a análise do impacto da tributação do consumo e do trabalho sobre o esforço de trabalho e sobre o emprego é, também, de crucial importância. Por fim, a estimação das elasticidades tributárias dos principais agregados macroeconômicos é importante porque sua utilização, à luz da teoria normativa do bem-estar, permite avaliar o perfil tributário de uma economia e otimizá-lo.

Nesse contexto, a mensuração acurada das alíquotas tributárias é fundamental para a elaboração de modelos macroeconômicos que permitam quantificar os efeitos das políticas fiscais. Tais modelos exigem o conhecimento não somente da estrutura de preferências e da tecnologia, mas também um conjunto de alíquotas tributárias efetivas de forma a subsidiar a análise dos impactos da tributação. Ademais, a obtenção de séries razoavelmente longas para essas alíquotas é importante porque permite analisar os efeitos macroeconômicos da tributação ao longo dos anos, estimar elasticidades-tributo, comparar cargas fiscais entre países, verificar fatos econômicos estilizados, ou ainda subsidiar a avaliação de políticas fiscais.

Porém, embora o conceito de alíquota tributária marginal seja simples do ponto de vista teórico e, em nível microeconômico, relativamente fácil de mensurar, a quantificação do equivalente macroeconômico desse conceito é bem mais complexa. Esta dificuldade deve-se, primeiramente, ao fato de os países concederem uma série de isenções, subsídios e créditos fiscais tornando, assim, o uso das informações extraídas das leis fiscais extremamente complexo. Além disso, em sistemas tributários específicos, freqüentemente, diferentes tributos incidem sobre a mesma base como é o caso, por exemplo, da tributação da renda e das contribuições para a seguridade social. Também, as informações disponíveis sobre a arrecadação e o sistema tributário não se encontram, em geral, em consonância com os conceitos agregados dos modelos macroeconômicos. Finalmente, é difícil quantificar tanto a evasão como a elisão fiscal, fatores cruciais para a determinação dessas alíquotas.

Para contornar esses problemas, Mendoza, Razin e Tesar (1994) propõem uma metodologia para estimar as alíquotas tributárias macroeconômicas. Esta metodologia estima a distorção decorrente da cobrança de um tributo, em um modelo com um agente representativo, por meio do cômputo da diferença observada entre rendas e preços antes e depois da tributação. A vantagem desta metodologia advém do fato de se poder calcular essas alíquotas sem que seja necessário recorrer ao conhecimento das questões estatutárias ou de evasão e elisão fiscal e por utilizar dados de arrecadação comumente encontrados em anuários estatísticos, permitindo, assim, a comparação dos resultados obtidos com aqueles referentes a outros países.

O objetivo desse trabalho é, pois, calcular, para o caso brasileiro, as alíquotas tributárias macroeconômicas médias, referentes ao imposto sobre o consumo, ao imposto sobre a renda do trabalho e ao imposto sobre a renda do capital, utilizando as informações de arrecadação tributária e da contabilidade nacional. A seção 2 apresenta e discute a metodologia para estimar as alíquotas

tributárias. A seção 3 contém as informações referentes aos dados utilizados para o Brasil e explica as técnicas de imputação de dados utilizadas para estimar as informações faltantes que entram na composição das alíquotas tributárias. A seção 4 apresenta as alíquotas tributárias efetivas médias para o Brasil e compara esses resultados com aqueles obtidos por Mendoza, Razin e Tesar. A seção 5 ilustra o uso das alíquotas calculadas na seção anterior por meio da discussão de algumas regularidades empíricas que caracterizam as alíquotas tributárias efetivas médias para o Brasil e dos seus impactos sobre os principais agregados econômicos. Por fim, a seção 6 reúne as principais conclusões do trabalho. Os apêndices I e II discutem os testes econométricos exigidos para a análise desenvolvida na seção 5.

2. ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS EFETIVAS MÉDIAS: UMA DISCUSSÃO METODOLÓGICA

Para viabilizar o cálculo das alíquotas agregadas efetivas de tributação, Mendoza, Razin e Tesar (1994) utilizaram uma metodologia proposta por Lucas (1990) e Razin e Sadka (1993). Essa metodologia consiste em estimar as diferenças que distorcem a alocação ótima de recursos de um agente representativo, em modelos macroeconômicos dinâmicos, pelo cálculo de diferenças percentuais *ex-ante* e *ex-post* à tributação. A vantagem desse método advém do fato de ele dispensar um tratamento rigoroso das legislações tributárias envolvidas, bastando apenas que se disponha de dados de arrecadação e de contabilidade nacional. O fato de se utilizar dados disponíveis internacionalmente e de não se depender das legislações tributárias específicas facilitam a comparação dos resultados para vários países. No que se segue, detalharemos essa metodologia.

2.1 Uma Metodologia para o Cálculo das Alíquotas Tributárias Efetivas Médias

Considere uma economia fechada, com três bens, consumo “*c*”, trabalho “*l*” e capital “*k*”. O consumo interno de cada bem será denotado pelo vetor $h = (h_c, h_l, h_k)$ e o conjunto de políticas exógenas do governo com respeito à despesa agregada de cada bem pelo vetor $g = (g_c, g_l, g_k)$. As firmas produzem *c* usando *k* e *l*, este provido pelos residentes e o governo financia sua despesa, *g*, impondo tributos sobre o consumo, o capital e a renda do trabalho. Existem dois vetores de preços, o preço pago pelos consumidores após a tributação, $p = (p_c, p_l, p_k)$, e o preço cobrado pelo produtor antes da tributação, $q = (q_c, q_l, q_k)$. A estrutura tributária é descrita por um vetor de alíquotas tributárias, $t = (t_c, t_l, t_k)$, referentes à tributação do consumo, do trabalho e do capital. Portanto, $t = p - q$ é o vetor de alíquotas *ad-valorem* que prevalece nessa economia. O problema central é encontrar uma forma de computar o vetor *t*. Mendoza, Razin e Tesar (1994), baseando-se nos trabalhos de Frenkel, Razin e Sadka (1991) e Razin e Sadka (1993), propuseram uma metodologia para calcular essas alíquotas baseada na arrecadação e nos dados das contas nacionais. Para se obter o vetor $T = (T_c, T_l, T_k)$, onde $T_i = t_i/q_i$, para $i = c, l, k$, será necessário, primeiramente, computar os vetores *p* e *q*, recorrendo-se a um artifício algébrico. Examinando-se a restrição orçamentária dos agentes econômicos, tem-se que:

$$(1) p \cdot (h - e - b) = q \cdot y - pcD,$$

onde os vetores *e* e *b* representam possíveis dotações e transferências do governo, dos três bens, *y* é o vetor de produção líquida e *pcD* representa um tributo do tipo lump-sum sobre o consumo, que financia o déficit do governo. O vetor de consumo líquido, ao qual o vetor *t* de tributos se aplica, é $(h - e - b)$. Note-se que o consumo líquido do fator *l* é negativo e, portanto, b_l é nulo porque, como o fator trabalho é ofertado pelos indivíduos, o governo não pode fazer transferências, em termos de unidades de trabalho. Definindo-se y_c como a produção líquida de bens para consumo pelo setor privado ($y_c > 0$), enquanto y_l e y_k correspondem aos fatores de produção ($y_l, y_k < 0$). Por conseguinte, $q \cdot y$ representa uma medida de lucro, que é parte da renda doméstica.

Nessa economia, as alíquotas tributárias *ad-valorem* são dadas pelas expressões:

$$(2) T_c = (p_c y_c - q_c y_c) / q_c y_c,$$

$$(3) T_l = [(q_l (e_l - h_l) - p_l (e_l - h_l))] / q_l (e_l - h_l),$$

$$(4) T_k = [-q_k y_k - (-p_k y_k)] / (-q_k y_k).$$

Nas equações (2) a (4), os numeradores mensuram a diferença entre os valores dos agregados, antes e depois da tributação do consumo, da renda do trabalho e do capital, respectivamente; estes valores podem ser aproximados pela arrecadação referente a cada tributo. Os denominadores representam o consumo e a renda derivada do trabalho e do capital, valorados antes da tributação e, portanto, correspondem à base tributária de cada imposto. Conclui-se, pois, que o elemento crucial para a construção de uma estimativa confiável do vetor T é a determinação das receitas tributárias associadas aos diferentes tributos e de suas respectivas bases de cálculo. Ressalte-se que o método acima descrito fornece alíquotas tributárias agregadas efetivas, isto é alíquotas médias que se aplicam à tributação efetivamente realizada. Estas alíquotas incorporam informações normativas sobre cada tributo, tais como créditos, subsídios, deduções e isenções tributárias implícitas nas informações da contabilidade nacional e são consistentes com os fundamentos microeconômicos do modelo do agente representativo.

2.2 Descrição dos Dados

Nessa subseção descreveremos os dados que serão utilizados para computar as alíquotas tributárias e explicaremos a codificação de quatro dígitos, listada abaixo. Os códigos abaixo identificam as diferentes receita tributária, padronizada nos molde da Organization for Economic Cooperation and Development – OECD. Esta padronização é útil porque possibilita a organização da coleta das informações de receitas tributárias no Brasil, em um padrão internacional permitindo, assim, comparações com outros países.

• Dados de Arrecadação Tributária:

- 1100 - Tributação sobre a renda, lucro e ganhos de capital de indivíduos;
- 1200 - Tributação sobre a renda, lucro e ganhos de capital de corporações;
- 2000 - Total de contribuições sociais;
- 2200 - Contribuição dos empregadores para a seguridade social;
- 3000 - Tributação em folha de pagamento e da força de trabalho;
- 4100 - Tributação incidente sobre a propriedade imóvel;
- 4400 - Tributação das transações financeiras e de capital;
- 5110 - Tributação sobre bens e serviços em geral;
- 5121 - Tributação específica (*Excise Taxes*).

• Dados de Contabilidade Nacional:

- C = Total do consumo privado;
- G = Total do consumo do governo (federal, estadual e municipal);
- G_w = Compensação de empregados pagos por fornecedores de serviços do governo;
- OSPUE = Excedente operacional das empresas privadas, exceto corporações;
- PEI = Renda das famílias derivada da propriedade e de empreendimentos de residentes;
- W = Salários;
- OS = Excedente operacional total da economia.

Com base nessas definições e nas equações (2) a (4), é possível computar as alíquotas efetivas de tributação sobre o consumo e sobre a renda dos fatores produtivos.

2.2.1 Alíquota Média Efetiva da Tributação do Consumo

A alíquota média efetiva de tributação sobre a venda de bens de consumo (T_c) será dada pela expressão:

$$(5) T_c = [(5110+5121)/(C+G-G_w-5110-5121)]*100.$$

O numerador de (5) representa a arrecadação decorrente da tributação dos bens e serviços, que é igual, por definição, à diferença nominal do consumo agregado antes e depois da tributação. O denominador corresponde à base tributária, ou seja, ao valor do consumo antes da tributação, mensurado como o valor do consumo após a tributação menos a receita da tributação do consumo. A expressão (5) é particularmente útil porque permite levar em conta o fato de o consumo nominal, nas contas nacionais, ser computado a preços de mercado, isto é, incluindo impostos. Como de costume nesse tipo de cálculo, inclui-se apenas à parte do consumo do governo que se refere a bens e serviços, razão pela qual os salários pagos pelo governo – G_w – são excluídos do denominador da expressão (1).¹

2.2.2 Alíquota Média Efetiva de Tributação da Renda do Trabalho

De forma análoga, a alíquota média efetiva de tributação sobre a renda proveniente do trabalho corresponde à diferença entre o valor da renda antes e depois da tributação. O problema aqui advém do fato de os dados de arrecadação, em geral, não diferenciarem a renda dos indivíduos em termos de renda do trabalho do capital. É necessário, portanto, separar essas fontes de renda no que tange à tributação.² Deve-se, também, considerar a existência de outros tributos importantes baseados nos rendimentos do trabalho, como é o caso das contribuições para a seguridade social e de alguns outros descontos em folha de pagamento, em adição à tributação da renda dos indivíduos. Quando se levam em conta todos esses fatores, a alíquota de tributação da renda total (T_h) é dada pela expressão (6):

$$(6) T_h = [1100/(OSPUE + PEI + W)]*100.$$

Assim, a alíquota tributária que incide sobre a renda total do agente representativo é dada pela razão entre a receita tributária efetivamente arrecadada pelo imposto sobre a renda - que corresponde à diferença entre a renda do indivíduo antes e depois da tributação - e a renda tributável - soma da renda salarial (W) e não salarial (PEI) e do excedente operacional das empresas privadas. Definindo-se a tributação da renda proveniente dos salários como T_h*W pode-se obter a alíquota efetiva de tributação sobre a renda derivada do trabalho (T_l):

$$(7) T_l = [(T_h*W + 2000 + 3000) / (W + 2200)]*100.$$

Ressalte-se que este cálculo incorpora todas as contribuições sociais para a seguridade e demais descontos em folha de pagamento como parte da receita tributária proveniente da renda do trabalho, além de fazer uma correção da base tributária ao incluir a contribuição social para a seguridade paga pelos empregadores no denominador da expressão (6).

2.2.3 Alíquota Média Efetiva de Tributação da Renda de Capital

Supondo-se ainda que todos os contribuintes são tributados uniformemente, a alíquota média efetiva de tributação do capital (T_k) pode ser calculada como:

$$(8) T_k = [(T_h*(OSPUE + PEI)) + 1200 + 4100 + 4400] / OSJ * 100.$$

¹ Essa fórmula é idêntica à usada por McKee, Visser e Saunders (1986).

² Para solucionar esse problema supõe-se que todas as fontes de renda dos indivíduos são tributadas a uma mesma alíquota.

onde, o termo $T_h^*(OSPUE + PEI)$ representa a arrecadação proveniente da tributação do capital que detêm os indivíduos. O numerador dessa expressão representa, assim, a diferença entre a renda do capital antes e depois da tributação. Ele inclui não apenas a renda do capital dos indivíduos, mas também aquela das corporações além de todos os tributos que incidem sobre a propriedade de bens imóveis e sobre as transações financeiras e de capital. O denominador da expressão (8) corresponde à renda bruta do capital, aproximada aqui pelo excedente operacional total, OS. O excedente operacional representa a diferença entre a produção bruta, avaliada a preços produtores, e a soma do consumo intermediário, salários e contribuições dos empregados à seguridade social, a tributação indireta e depreciação.

3. CONSTRUÇÃO DA BASE DE DADOS PARA O BRASIL UTILIZANDO TÉCNICAS DE IMPUTAÇÃO DE DADOS

Os dados para o Brasil foram coletados do Government Finance Statistics Yearbook e das informações divulgadas pelo Conselho Fazendário Estadual – CONFAZ. Em alguns casos, os dados foram fornecidos diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria da Receita Federal. Utilizaram-se, também, informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - e da revista Conjuntura Econômica. Em virtude de todas as informações estarem originalmente disponíveis em valores correntes, todos os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, a preços médios de 1999.

Com base nessas fontes, chegou-se ao seguinte padrão para a referida conversão. A rubrica 1100 – Tributação da renda, lucros e ganhos de capital de indivíduos - é composta pelo Imposto de Renda pessoa física – IRPF, pelo Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, e pelo Imposto sobre Veículos Automotores - IPVA³. A rubrica 1200 – Taxas sobre a renda, lucros e ganhos de capital das corporações – contém as informações sobre o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ, e pela Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL. Já a rubrica 2000 – Total de Contribuições para a Seguridade Social - é composta pela arrecadação de contribuições para a seguridade social da União, dos estados e dos municípios.⁴ A rubrica 4100 – Tributação incidente sobre bens imóveis – é composta pelo Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, e pelo Imposto Territorial Rural – ITR. A rubrica 4400 – Tributação das transações financeiras e de capital – inclui o Imposto sobre Movimentação Financeira – IPMF e o Imposto sobre Operações Oficiais e Creditícias – IOF. Por fim, a rubrica 5110 – Tributação em geral sobre bens e serviços – inclui o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e o Imposto Sobre Serviços – ISS, pelo Imposto sobre produtos Industrializados – IPI (inclusive os impostos específicos, que compõem a conta 5121), mais uma série de taxas e contribuições de menor valor.

No que tange aos dados da Contabilidade Nacional, exceto no que se refere ao PIB, não existem estimativas para todas as informações utilizadas no cálculo do Excedente Operacional da Economia – OS. No caso dos salários pagos pelo governo, para os anos de 1996 a 1999, só estão disponíveis os dados da União, obtidos diretamente da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os dados referentes aos códigos OSPUE e PEI somente eram estimados pelo IBGE de cinco em cinco anos, entre 1975 a 1990, data a partir da qual este instituto passou a realizar a referida estimativa anualmente.

Ademais, a computação das alíquotas tributárias efetivas atualizadas é dificultada pelo fato de que as informações mais recentes sobre a arrecadação tributária, que constam nos anuários estatísticos do

³ Note que o IPVA não é um imposto sobre o bem, mas sobre a "renda" da pessoa que o possui. De fato o contribuinte não paga para ter o bem, mas para poder utilizá-lo em vias públicas.

⁴ Como se pode notar, somente conseguimos dados de arrecadação de contribuições para a seguridade social na esfera federal, no período de 1995 a 1999. A rubrica 2200 – Contribuição dos Empregadores para a Seguridade Social – não pode ser computada separadamente. Também a rubrica 3000 – Tributação do Trabalho – não levou em consideração descontos em folha difíceis de se avaliar.

FMI, serem referentes ao ano de 1994. Para os demais anos, até 1999, só existem dados completos disponíveis em âmbito nacional. Por serem de fontes distintas, as informações, em nível do Governo Central (União), apresentariam riscos de erro, ou quebra estrutural nas séries coletadas, devido a possíveis diferenças de metodologia de cálculo. Por fim, para se completar as séries foi necessário obter-se informações tributárias referentes aos estados e municípios. Vale ainda ressaltar, que no que se refere aos dados estaduais e municipais, os anuários estatísticos do FMI não continham as informações menos recentes – referentes aos anos de 1975 e 1976, de todos os tributos e de contribuições para a seguridade social dos municípios de 1975 a 1988.

Em vista dos problemas acima expostos, torna-se, claro, que a computação das alíquotas tributárias macroeconômicas para o Brasil exige informações que não estão disponíveis. Um exemplo já citado é o caso das informações referentes a OSPUE e a PEI que, até 1990, eram publicadas somente de cinco em cinco anos, pelo IBGE. Portanto, a construção de uma série de tempo requer a estimação dos componentes faltantes para essa série. Para tal é necessário recorrer a técnicas estatísticas de imputação de dados. Estas técnicas, de fundamental importância para viabilizar a estimação das alíquotas médias de tributação efetiva serão discutidas na seção seguinte.

3.1 Técnicas de imputação de dados: o método *BLUP* (*Best Linear Unbiased Prediction*)

Dentre os procedimentos disponíveis para imputação de dados utilizou-se o método *Best Linear Unbiased Prediction* – BLUP, desenvolvido por Henderson (1950) e revisado por Robinson (1991). Dentre os métodos de previsão de funções lineares, o BLUP é um procedimento particularmente interessante porque produz estimativas não-viesadas e eficientes.⁵ No que se segue, descreveremos sucintamente esse método.⁶

Considere-se o caso em que m observações são “perdidas” em um dos anos T da série analisada. Suponha-se ainda que as $n-m$ primeiras observações da variável analisada são conhecidas para todos os períodos de tempo. Nesse caso, o estimador BLUP, para as observações ausentes, é dado pela expressão abaixo:

$$(8) \hat{y}_{Ti} = \bar{y}_T + \left(\frac{K(T-1)}{K(T-1)+1} \right) * (\bar{y}_i + \bar{y}_c),$$

para $i = n-m+1, \dots, n$, onde \bar{y}_c , a média da parte completa, isto é, média das observações dos $n - m$ indivíduos com dados completos, nos $T-1$ primeiros períodos, é representada pela equação (9):

$$(9) \bar{y}_c = \frac{1}{(n-m)(T-1)} \sum_{T=1}^{T-1} \sum_{i=1}^{n-m} y_{Ti};$$

\bar{y}_T , a média das observações presentes no período T e \bar{y}_i , a média das observações do i -ésima variável “incompleta” nos $T-1$ primeiros instantes, são dados, respectivamente, pelas expressões (10) e (11):

$$(10) \bar{y}_T = \frac{1}{n-m} \sum_{i=1}^{n-m} y_{Ti};$$

⁵ Estas propriedades foram demonstradas por Henderson (1975).

⁶ Maiores detalhes sobre esse método e sua aplicação ao caso brasileiro podem ser encontrados em Delhi (1998).

$$(11) \bar{y}_i = \frac{1}{T-1} \sum_{t=1}^{T-1} Y_{it} ;$$

Note-se que K é estimado com base em um conjunto de dados completos, que pode ser o conjunto de n - m dados completos em T instantes ou o conjunto das n observações (no caso, o tipo de tributos) nos T-1 primeiros instantes. A literatura não é conclusiva sobre qual o melhor conjunto de dados completos a ser usado, mas é recomendável utilizar o maior deles. Estima-se K pela expressão σ_b^2 / σ^2 . Como σ_b^2 e σ^2 são desconhecidos, a previsão de K dependerá das estimativas destes componentes da variância. Para tal, Delhi (1998) sugere a utilização do estimador MINQUE (*Minimum Norm Quadratic Unbiased Estimation*) para os componentes da variância (expressões (12) e (13)):

$$(12) \hat{\sigma}^2 = \frac{A-B}{(n_c-1)(T_c-1)},$$

$$(13) \hat{\sigma}_b^2 = \begin{cases} s = \frac{T_c B - A}{T_c (n_c - 1)(T_c - 1)} & \text{se } s \geq 0, \\ 0 & \text{se } s < 0, \end{cases}$$

onde n_c e T_c são, respectivamente, o número de modalidades de tributos e o número de anos utilizados no cálculo das estimativas. Já os valores A e B são obtidos pelas equações (14) e (15):

$$(14) A = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{t=1}^{T_c} (y_{it} - \bar{y}_i)^2,$$

$$(15) B = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{t=1}^{T_c} (\bar{y}_i - \bar{y}_{..})^2$$

4. ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS EFETIVAS MÉDIAS PARA O BRASIL

A tabela 4.1 apresenta as alíquotas efetivas médias para a tributação do consumo, da renda das famílias, da renda do trabalho e da renda do capital, computadas a partir da informação disponível e da imputação de dados. No que se segue, discutir-se-á, brevemente, cada uma dessas alíquotas.

4.1 Tributação Efetiva Média do Consumo

A análise da tabela 4.1 mostra, em primeiro lugar, que a tributação do consumo é extremamente elevada no Brasil, mesmo para padrões típicos de países em desenvolvimento, onde o consumo é fortemente tributado.⁷ Assim, por exemplo, em 1995 a alíquota de tributação efetiva do consumo elevou-se a 42,6%. Isto implica distorções substanciais para a alocação de recursos podendo, inclusive, comprometer o desempenho de longo prazo da economia. Note-se, também, que as alíquotas

⁷ Ver a esse respeito, Sampaio de Sousa (1997), Tanzi (1987) e Bird (1987) dentre outros.

calculadas são relativamente voláteis variando de 20,8%, em 1984, até 42% em 1995. Até 1994 essas alíquotas estavam em torno de 27%, flutuando em torno deste patamar. Já a partir de 1994 é possível perceber um acentuado aumento da tributação, cujo pico ocorre em 1995, quando atinge 42%, para depois cair, mas mantendo-se, porém, acima dos 35%. Essas flutuações devem-se a mudanças de curto prazo nas políticas fiscais, tais como variações nas alíquotas e isenções, dentre outros. Note-se que as altas alíquotas observadas em 1995 podem ser explicadas pelo que se convencionou denominar “efeito Tanzi reverso”, quando da estabilização da economia. O controle da inflação obtido pelo plano Real aumentou o déficit do governo já que a erosão monetária não mais funcionava como um redutor dos gastos públicos. É possível que a busca pelo equilíbrio fiscal tenha exigido, em um primeiro momento, o aumento da tributação e, em particular, da tributação do consumo.

TABELA 4.1: Alíquotas Efetivas Médias para o Brasil – 1975-1999

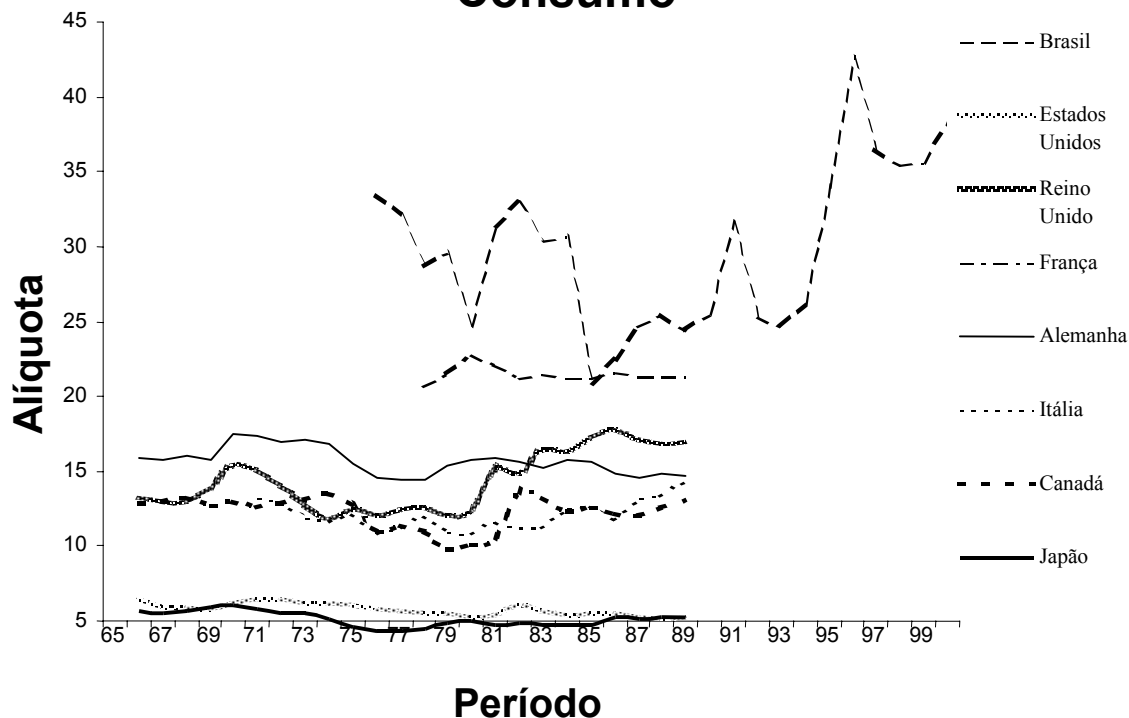
Ano	Alíquota Efetiva Média sobre o Consumo- Tc -	Alíquota Efetiva Média sobre a Renda das Famílias - Th -	Alíquota Efetiva Média sobre a Renda do Trabalho – TI -	Alíquota Efetiva Média sobre a Renda do Capital- Tk -
1975	33,38	2,37	23,95	3,95
1976	32,17	2,40	24,79	4,24
1977	28,60	2,55	24,68	3,88
1978	29,59	2,76	24,37	4,16
1979	24,63	2,91	25,24	3,99
1980	31,34	2,12	20,20	4,39
1981	32,92	2,85	19,82	4,78
1982	30,41	2,82	22,85	5,29
1983	30,59	2,56	20,90	4,61
1984	20,84	4,22	19,92	6,43
1985	22,39	4,72	18,61	7,20
1986	24,73	3,78	17,53	8,47
1987	25,49	3,06	16,24	6,96
1988	24,45	3,10	13,07	7,54
1989	25,42	3,35	13,86	6,60
1990	31,53	3,20	14,70	10,35
1991	25,27	3,15	15,06	6,66
1992	24,73	3,11	14,62	9,54
1993	26,14	3,82	16,57	12,42
1994	33,96	4,58	27,03	12,68
1995	42,60	4,64	29,00	9,59
1996	36,55	4,04	28,17	8,35
1997	35,42	3,73	28,22	8,63
1998	35,56	4,88	29,17	8,84
1999	38,16	4,87	28,59	11,30

1) Os valores em negrito possuem, em algum momento de sua composição, dados imputados.

É interessante comparar nossos resultados com aqueles obtidos por Mendoza, Razin e Tesar (1994). O gráfico 4.1 apresenta as alíquotas tributárias efetivas médias sobre o consumo para os seguintes países: Brasil, Alemanha, Canadá, França, Itália, Reino Unido, Japão e Estados Unidos. A análise deste gráfico permite classificar os países em três grupos distintos, de acordo com o nível de tributação efetiva. O primeiro deles, caracterizado por alíquotas elevadas, inclui o Brasil e a França. Este país, dentre aqueles da OCDE, também tributa fortemente o consumo, com alíquotas bem superiores àquelas dos demais países. O segundo grupo, que apresenta tributação moderada do consumo, engloba a maioria dos países analisados: o Reino Unido, o Canadá, a Alemanha e a Itália. Por fim, existem países que apresentam níveis de tributação relativamente baixos como os Estados Unidos e o Japão.

Contrariamente à maioria dos países da OCDE, cujas alíquotas parecem ser estacionárias, a tributação do consumo no Brasil apresenta uma tendência crescente durante o período analisado. Note-se, ainda, que o fato de o Brasil tributar pesadamente o consumo tem importantes implicações distributivas tendo em vista o caráter regressivo desse tipo de tributação. Portanto, além das óbvias ineficiências alocativas associadas à tributação do consumo, o desenho tributário brasileiro contribui, também, para reforçar as disparidades de renda que caracterizam o Brasil.

Gráfico 4.1 Tributação Efetiva Média do Consumo



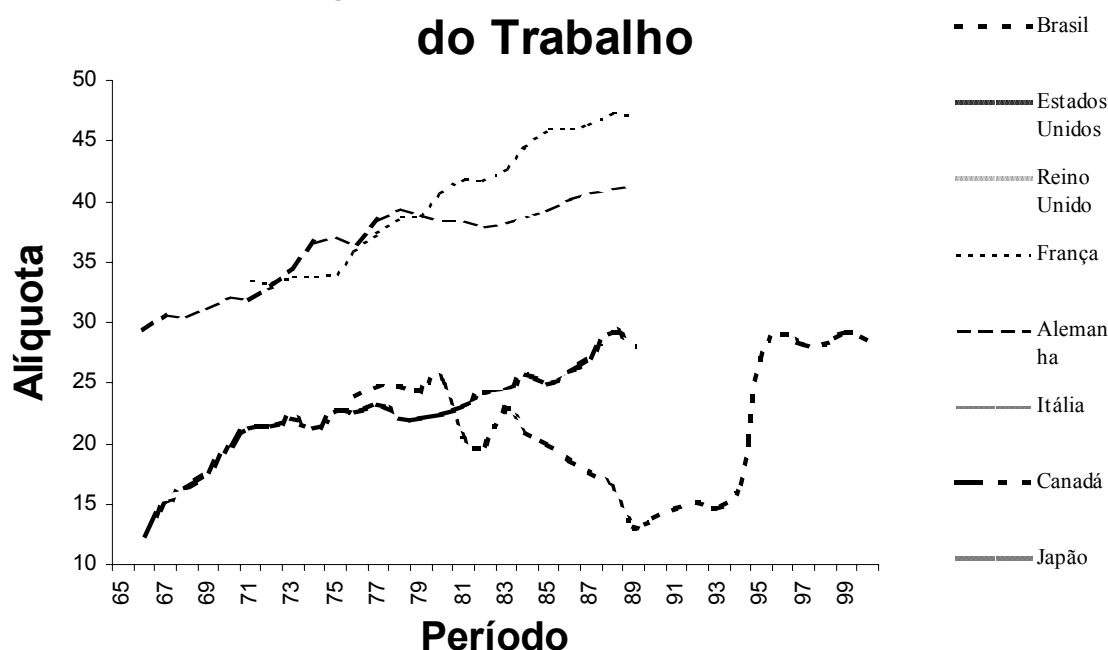
4.2 Tributação Efetiva Média da Renda das Famílias e do Trabalho

Novamente, o Brasil apresenta um perfil típico de países em desenvolvimento em que a tributação da renda das famílias é muito baixa quando comparada com os outros tipos de tributos. Inúmeras razões contribuem para explicar este perfil. Em primeiro lugar, a tributação da renda em países mais pobres aplica-se, sobretudo, aos empregados do setor público e do setor privado formal restringindo, assim, a base tributária desse imposto (Tanzi, 1987). Ademais, as inúmeras isenções e deduções que acompanham esse tributo contribuem, também, para reduzir a base tributária explicando, assim, os baixos níveis de tributação efetiva da renda das famílias.

Por outro lado, nossos resultados mostram que a tributação da renda do trabalho é expressiva, no Brasil. As alíquotas efetivas médias da tributação da renda do trabalho são bastante elevadas (Tabela 4.1). Essa forte tributação da renda do trabalho, comparável somente aquelas de países mais desenvolvidos, explica-se pela acirrada competição tributária que caracteriza a federação brasileira (Lembgruber, 1999). A descentralização das finanças públicas, iniciada nos anos 80 e ampliada pela constituição de 1988, reduziu significativamente a receita disponível do governo central. Como o aumento da receita dos níveis subnacionais de governo não foi acompanhado de uma descentralização correspondente dos programas de políticas públicas, que continuaram, em boa parte, a ser atendidos

pelo governo central, houve uma redução da disponibilidade de caixa dessa esfera de governo. A reação do governo central foi, então, criar ou valorizar os impostos não partilháveis, isto é, aqueles que não compunham as bases do FPE e FPM⁸. Dentre esses impostos destacam-se as contribuições sociais que incidem sobre o fator trabalho e que respondem atualmente pela maior parcela da arrecadação fiscal. Ademais, o fato de alguns desses tributos serem cumulativos implica alíquotas finais mais elevadas e, portanto, conduz a uma maior arrecadação. Note-se, por fim, que a redução substancial da tributação do trabalho na década de 80 – conhecida como a década perdida - deve-se à utilização da tributação do trabalho como mecanismo de estabilização macroeconômica. A política deliberada de reduzir os custos do trabalho, mediante a redução do ônus fiscal incidente sobre esse fator, visava estimular o emprego e certamente contribuiu para amenizar os custos sociais decorrentes da recessão econômica pela qual passava o país.⁹

Gráfico 4.2
Tributação Efetiva Média da Renda do Trabalho



Comparando-se os resultados brasileiros com aqueles obtidos para os países industrializados (gráfico 4.2), nota-se que, em termos de tributação efetiva da renda do trabalho, existem duas classes distintas de países. Na primeira, encontram-se aqueles que tributam pesadamente a renda, como é o caso da

⁸ Respectivamente, Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios.

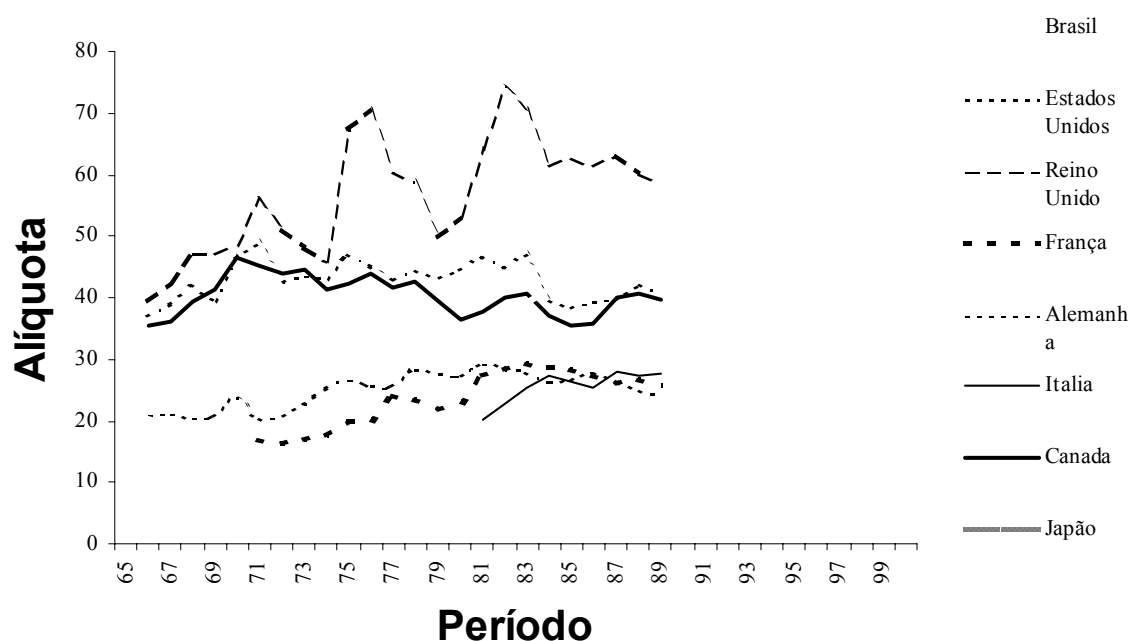
⁹ Segundo os citados estudos do BNDES, após o Plano Real a carga tributária brasileira mudou de patamar, passando de 21,2% do PIB em novembro de 1989 para 27% do PIB em novembro de 1994. Em seguida até 1998 sustentou-se, com pequenas oscilações em torno do novo patamar, voltando a crescer em 1999 e 2000 até atingir 30,7% do PIB. O aumento da tributação, segundo o BNDES, é explicado em parte pelo desempenho favorável da arrecadação do ICMS face à estabilização e ao crescimento econômico propiciados pelo Plano Real, parte pelo aumento da arrecadação federal de contribuições sociais, tanto por meio da instituição de novas contribuições, quanto pela majoração de alíquotas que já existiam, como foi o caso da COFINS.

França, da Itália e da Alemanha. Na segunda classe estão os demais países, entre eles o Brasil. Ressalte-se, porém, que embora a tributação total da renda do trabalho no Brasil seja próxima daquela que prevalece nesses países, essa tributação onera particularmente o uso do fator trabalho desincentivando, assim, a geração de emprego. Considerando o elevado nível de correlação entre desemprego e pobreza no Brasil essa política é não somente ineficiente, mas concorre também para agravar as já significativas disparidades de renda. Finalmente, poder-se-ia supor que aumentar a tributação do trabalho para compensar a queda na arrecadação com a tributação do consumo seria uma política tributária apropriada para reduzir as distorções na economia brasileira visto que os tributos incidentes sobre a renda são os que mais se aproximam dos impostos do tipo *lump-sum*. Contudo, esta percepção pode não estar correta. Rebelo (1991), em seus estudos sobre políticas de longo prazo e crescimento sustentável, conclui que altos índices de tributação da renda se traduzem em baixas taxas de crescimento da economia.

4.3 Tributação Efetiva Média do Capital

Os baixos níveis de tributação efetiva do capital no Brasil explicam-se, em parte, pela existência de isenções, deduções e regimes especiais que caracterizam o sistema tributário brasileiro. Em particular, na década de 70, período correspondente ao milagre econômico brasileiro e caracterizado por uma estratégia de substituição de importações, a baixa tributação do capital pode ser vista como uma tentativa de fortalecer a indústria nacional mediante a utilização de uma política de incentivos fiscais que visava atrair capitais para o Brasil. Vale, porém, ressaltar que a metodologia aqui utilizada não considera os efeitos de tributação indireta, que constituem parte significativa do ônus tributário que incide sobre o capital. A inclusão da tributação indireta pode modificar substancialmente os resultados obtidos tornando a tributação efetiva desse fator é bem superior àquela calculada. Isto porque, durante o período que antecedeu a abertura comercial, a tributação do capital no Brasil se fazia, predominantemente, mediante uma forte tributação das importações de bens de capital, onerando, assim, o custo do investimento.¹⁰

**Gráfico 4.3 -
Tributação Efetiva Média do Capital**



¹⁰ Ver a esse respeito, o trabalhos de Sampaio de Sousa (1999),

Uma comparação internacional do ônus fiscal que recai sobre o capital pode ser feita observando-se a tabela 4.1 e o gráfico 4.3. Os países agora podem ser agrupados em três grupos distintos. No primeiro grupo encontram-se os países que tributam pesadamente o capital, a saber, o Reino Unido, os Estados Unidos e o Canadá, embora a partir do final da década de 80, estes dois últimos apresentem uma tendência a reduzir o ônus fiscal sobre esse fator. No segundo grupo, tributando moderadamente o capital, encontram-se os demais países, à exceção do Brasil. Vale, contudo, destacar que o Japão aumentou continuamente sua tributação efetiva do capital, já figurando, no final dos anos 80, como uma das economias que mais tributam o capital. Finalmente, o Brasil representa um grupo à parte, onde o capital é levemente tributado. Consta-se, portanto, que o Brasil segue a regra tributária já observada nos países desenvolvidos de acordo com a qual os países que tributam mais intensamente o consumo e a renda do trabalho tendem a tributar menos fortemente a renda do capital.

5. IMPACTOS MACROECONÔMICOS DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

Nesta seção discutiremos as regularidades empíricas que caracterizam as alíquotas tributárias efetivas médias e seus impactos sobre os principais agregados econômicos. Esta análise serve para ilustrar a utilização, em nível macroeconômico, das alíquotas apresentadas na seção anterior. Para tal, examinaremos os co-movimentos entre os agregados macroeconômicos e as alíquotas calculadas e verificaremos se as evidências obtidas estão de acordo com as implicações básicas derivadas da teoria econômica. Essa análise permitirá, também, o cálculo das elasticidades-tributo desses agregados econômicos. Antes, porém, a seção 5.1 fará uma breve digressão acerca dos impactos teóricos da tributação. Os resultados obtidos para o Brasil serão discutidos na seção 5.2.

5.1 Implicações Teóricas da Tributação sobre os Agregados Macroeconômicos

Um ponto relevante que costuma permear as discussões econômicas é saber em que medida as diferenças nas taxas de crescimento entre países se devem às políticas econômicas implementadas, incluindo-se aí as políticas tributárias. A teoria neoclássica tradicional de crescimento não pode responder a essa questão, uma vez que, nesta teoria, a taxa de crescimento de longo prazo é determinada de forma exógena pelo crescimento da população e pelas mudanças na tecnologia. Ao endogeneizar a taxa de crescimento de longo prazo, as novas teorias de crescimento fornecem uma base teórica para se analisar os efeitos de longo prazo das políticas econômicas vigentes. Em particular, elas permitem explorar os impactos das políticas tributárias sobre o crescimento econômico.¹¹

Note-se, porém, que os modelos teóricos e a evidência empírica disponível não permitem estabelecer uma conclusão inequívoca sobre o impacto da tributação sobre o desempenho de longo prazo da economia. Esses efeitos variam, por exemplo, de acordo com a forma de acumulação de capital humano e da maneira como as receitas tributárias são gastas. Políticas tributárias podem, assim, ter efeitos negativos, nulos ou positivos sobre o crescimento econômico. Os efeitos de longo prazo da tributação da renda ou do investimento tendem a ser negativos se o impacto positivo do crescimento, gerado pela utilização das receitas tributárias, é pequeno. Por outro lado, existe um amplo consenso sobre o fato de que um tributo sobre a renda ou sobre o investimento sempre provoca um efeito negativo direto na taxa de crescimento de longo prazo, uma vez que reduz o incentivo para os agentes econômicos otimizarem, intertemporalmente, suas escolhas. É importante também considerar os efeitos indiretos decorrentes do fato de a tributação assimétrica do capital físico e humano, nos diferentes setores produtivos, induzir ajustes equivalentes de forma a equalizar as taxas reais, pós-tributação, de retorno entre estes setores. Estes ajustes, geralmente, reduzem o efeito negativo direto

¹¹ Ver a este respeito Bin Xu (1994), Solow (1956), Cass (1965), Romer (1986) e Lucas (1988).

da tributação.¹² Por outro lado, a evidência empírica disponível sugere que o efeito direto da tributação do consumo sobre o crescimento de longo prazo é geralmente insignificante sendo esta uma das razões pelas quais os países em desenvolvimento tributam mais pesadamente o consumo.¹³ A explicação para isto decorre do fato de a tributação do consumo não afetar a decisão intertemporal dos agentes em consumir e, portanto, não modificar a decisão de acumular capital. Quando se contrapõem esses impactos diretos e indiretos da tributação não é surpreendente que exista grande diversidade entre os resultados encontrados em análises de *cross-country*.

5.2 Resultados para o Brasil

Nesta seção, examinar-se-ão os co-movimentos entre os agregados macroeconômicos e as alíquotas calculadas para verificar se as evidências obtidas estão de acordo com as implicações básicas derivadas da teoria econômica. Com o intuito de habilitar essas estimações, foram realizados diferentes testes econométricos, cuja discussão detalhada encontra-se nos Apêndices I e II, nas Tabelas, AI-1 e AI-2-1 a AI-2-5.

A tabela 5.2 lista os co-movimentos entre as alíquotas tributárias e a poupança, o investimento, as exportações líquidas e o número de horas trabalhadas e a taxa de desemprego. As correlações mostradas servem apenas para ilustrar o caso brasileiro e devem ser examinadas com cautela porque algumas séries não são estacionárias. Os resultados para o Brasil, à exceção daqueles referentes às exportações líquidas, estão de acordo com as previsões da teoria econômica, mencionadas na subseção 5.1. Assim, no Brasil, a exemplo de outros países da OCDE, a tributação da renda do capital correlaciona-se negativamente com a poupança e com o investimento e positivamente com as exportações líquidas. A tributação do capital distorce as decisões de poupar, porque ela tributa os benefícios obtidos, implicando em postergação do consumo. Note-se que a correlação negativa entre o investimento e a tributação do capital reflete a conhecida correlação positiva entre o investimento e a poupança. Vê-se, também, que as alíquotas de tributação da renda do trabalho são positivamente correlacionadas com a taxa de desemprego e negativamente correlacionadas com o número de horas trabalhadas.¹⁴

Variáveis macroeconômicas	Tributação do Capital (0,07 ¹)	Tributação do Trabalho (29,87 ¹)	Tributação do Consumo (21,48 ¹)
Poupança	-0,55	-0,03	0,03
Investimento	-0,47	-0,13	-0,01
Exportações Líquidas	0,21	-0,72	-0,74
Horas Trabalhadas	-0,55	-0,55	-0,56
Taxa de Desemprego	-0,18	0,48	0,31

Notas: 1) média da alíquota tributária efetiva;

As correlações cíclicas entre a tributação efetiva e as variáveis macroeconômicas analisadas estão na tabela 5.2. Estas correlações diferem daquelas analisadas na tabela precedente, inclusive no que diz respeito ao sinal. Assim, a tributação da renda do trabalho aparece afetando negativamente tanto o número de horas trabalhadas como a taxa de desemprego. De uma forma geral, a relação entre a tributação e as variáveis macroeconômicas não acompanha os movimentos cíclicos da economia. Isto não é surpreendente, considerando-se que as variações nas alíquotas tributárias, que estão associadas às defasagens que caracterizam a política fiscal, não seguem os movimentos cíclicos da economia.

¹² Além disso, se a receita tributária for utilizada para realizar investimentos em infra-estrutura, a relação entre a taxa de crescimento e a tributação terá a forma de um U invertido. Antes de se atingir o tamanho ótimo da infra-estrutura, os efeitos indiretos positivos de um crescimento na infra-estrutura pública, financiados pelo aumento da tributação, serão maiores que o efeito direto negativo. Quando o investimento em infra-estrutura é elevado, o efeito líquido no crescimento do aumento na tributação da renda será negativo

¹³ Ver seção 4.

¹⁴ A Tabela AI-1, do Apêndice I testa as correlações encontradas nas tabelas 5.1 e 5.2, com o intuito de verificar se é possível rejeitar a hipótese de que essas correlações sejam iguais a zero.

Tabela 5.2: Correlações Cíclicas entre as Alíquotas Tributárias Efetivas e Variáveis Macroeconômicas Seleccionadas – Dados em Primeira Diferença

Variáveis	Coeficientes de Correlação em Primeira Diferença		
	Tributação da Renda do Capital	Tributação da Renda do Trabalho	Tributação do Consumo
Poupança	-0,08646	-0,01224	0,07641
Investimento	0,06857	-0,08368	-0,14041
Exportações Líquidas	0,08220	-0,07320	0,88957
Horas Trabalhadas	0,17941	-0,08084	0,13251
Desemprego	0,01731	-0,08587	-0,18059

Fonte: nossos cálculos.

Esses fatos estilizados ilustram as relações existentes entre a tributação efetiva e o comportamento dos principais agregados econômicos. Para tentar formalizar melhor essas relações, vamos, então, regressar esses agregados nas alíquotas tributárias apropriadas. Para tal, estimaremos as seguintes regressões: i) as exportações líquidas na tributação do capital; ii) o número de horas trabalhadas na tributação do consumo e do capital e, finalmente, iii) a taxa de desemprego na tributação da renda do trabalho. Os resultados encontram-se na tabela 5.3. Não apresentamos estimações envolvendo o investimento e a poupança porque tais regressões seriam espúrias¹⁵. Note-se, por fim, que o fato de não estarmos considerando as variações compensadas (Feldstein, 1994) pode contribuir também para minimizar os efeitos da tributação do capital sobre os agregados macroeconômicos.

Tabela 5.3: Impacto da Tributação Sobre Agregados Macroeconômicos Seleccionados

Variáveis Dependentes	Variáveis Explicativas		
	Tributação do Consumo	Tributação da Renda do Trabalho	Tributação do Capital
Exportações Líquidas.	-0,99 (0,09; 10,65; 0,00)*** R ² =0,83; N=25	0,85 (0,17; 4,85; 0,00)*** R ² =0,51; N=25	0,24 (0,20; 0,12; 0,25) R ² =0,06; N=25
Horas Trabalhadas	-0,51 (0,17; -3,08; 0,00)*** R ² =0,29	-0,40 (0,13; -0,31; 0,00)*** R ² =0,27; N=25	-0,22 (0,08; -2,72; 0,01)** R ² =0,24; N=25
Desemprego	0,43 (0,30; 1,46; 0,16) R ² =0,11; N=20	0,6105 (0,21; -3,08; 0,01)** R ² =0,32; N=20	-0,21 (0,19; -1,13; 0,27) R ² =0,07; N=20

As estatísticas entre parênteses referem-se ao desvio padrão, à estatística t de Student e ao valor p.
N= número de observações.
***significante ao nível de 1%; ** significante ao nível de 5%; * significante ao nível de 10%
A Regressão de Exportações Líquidas contra Trib. Capital é do tipo Linear-Linear.

Observando-se essa tabela, vê-se que tanto a tributação do consumo quanto à taxa do trabalho afetam negativamente o emprego, aqui representado pelo número de horas trabalhadas. A tributação incidente sobre o consumo e o trabalho reduz o preço do lazer em relação àquele do consumo e, portanto, induz a substituição do trabalho pelo lazer. Um aumento de 1% na alíquota efetiva de tributação do consumo provoca uma redução de 0,51% na quantidade de horas trabalhadas enquanto que um aumento de 1% na alíquota da tributação da renda do trabalho deverá ocasionar uma queda de 0,40%. No tocante ao impacto da tributação sobre o emprego, constata-se que o aumento da tributação contribui para aumentar a taxa de desemprego: os dados da tabela 5.5 sugerem que um aumento de 1% na tributação do trabalho corresponde a um aumento de 0,61% no nível de desemprego. Esse resultado confirma os resultados dos modelos estudados por Pissariades (1985) Nesses modelos, quando existe seguro desemprego, as firmas não podem repassar aos trabalhadores a totalidade do aumento da alíquota de tributação do trabalho. Portanto, o custo do salário para as empresas aumenta com o imposto, resultando em uma queda nos lucros gerando, assim, desemprego. No que tange às exportações líquidas, esperar-se-ia que houvesse uma correlação negativa entre essa variável, medida em percentual do PIB, e a tributação do capital porque a queda das margens de lucro, decorrente da

¹⁵ Ver os testes econométricos apresentados no apêndice II.

tributação, reduziria a competitividade da economia. Nossos resultados, porém, não mostram a correlação negativa esperada. Por outro lado, a tributação efetiva do consumo, claramente, ao se transferir para os preços, reduz a competitividade de nossas vendas externas.

Quando examinados à luz da teoria do bem estar, nossos resultados sugerem que alíquotas tributárias elevadas sobre o consumo e a renda do trabalho, combinadas com elasticidades tributos dos indicadores de utilização da força de trabalho relativamente elevadas, se traduzem em perdas consideráveis de bem-estar. Este resultado assume uma conotação especial no Brasil, onde o índice de desemprego, nos últimos anos, tem sido relativamente alto – em geral superior a 7% - o que evidencia o elevado custo da tributação distorciva para a economia brasileira.

Por fim, note-se que tributar mais o capital, relativamente ao trabalho e ao consumo pode, elevar (ou reduzir menos) o bem-estar da população. Isto porque a elasticidade do número de horas trabalhadas com relação à tributação do capital é substancialmente menor do que aquela referente à tributação do trabalho ou do consumo. Ressalte-se, porém, mais uma vez, que esses resultados não levam em conta a tributação do capital que ocorre via tributação indireta e, portanto, podem estar subestimando o gravame excessivo associado à tributação do capital.

6. CONCLUSÃO

Neste trabalho, apresentamos uma metodologia para o cômputo das alíquotas tributárias efetivas sobre o consumo e sobre as rendas do trabalho e do capital, baseada em informações agregadas de estatísticas de arrecadação e das contas nacionais. Foram construídas estimativas das alíquotas tributárias mensuradas comparando-se os rendimentos e os preços antes e depois da tributação, em um modelo de um agente representativo. A metodologia utilizada permitiu calcular séries temporais para as alíquotas tributárias consideradas para o período 1975-1999. A comparação dos nossos resultados com aqueles obtidos para alguns países industrializados, utilizando a mesma metodologia, permitiu inserir a questão tributária brasileira em um contexto mais amplo.

Uma das principais conclusões do trabalho é o fato de o gravame excessivo, engendrado pela tributação do consumo e da renda do trabalho, ser extremamente elevado. No tocante à tributação do capital, as baixas alíquotas encontradas confirmam os resultados obtidos por outros autores, que mostraram que países que tributam mais o consumo e a renda do trabalho tendem a tributar menos a renda do capital. Constatou-se, também, que o Plano Real acarretou um aumento da arrecadação tributária. Este aumento, em um primeiro momento, por volta de 1994, foi mais intenso em função do “Efeito Oliveira-Tanzi ao Contrário” que se traduziu em um aumento substancial da arrecadação do ICMS, o que explica, em grande parte, as elevadas alíquotas sobre consumo estimadas neste trabalho. Ademais, a descentralização de recursos imposta pela Constituição de 1988, ao estabelecer transferências obrigatórias de recursos da União para os Estados e Municípios sem a correspondente transferência de obrigações, aliada à necessidade de ajuste fiscal exigida pela manutenção da estabilidade alcançada com o Plano Real, levaram o Governo Central a aumentar as contribuições não-partilháveis incidentes sobre a renda do trabalho, explicando, assim, o aumento das alíquotas de tributação efetiva do trabalho observado a partir de 1994.

Por fim, a análise dos impactos macroeconômicos da tributação ilustra a utilidade das alíquotas tributárias estimadas para a modelagem econômica. O potencial de aplicação é grande e foi apenas parcialmente explorado neste estudo. Uma análise mais detalhada dos efeitos macroeconômicos da tributação será objeto de estudos posteriores.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agiakloglou, C. & Newbold, P. (1996). "The Balance Between Size and Power in Dickey-Fuller Tests with Data Dependent Rules for the Choice of Truncation Lag." *Economics Letters* 52: 229-234.
- Araújo Neto, Valter B. de. (2001) "Tributação da Renda e do Consumo no Brasil: uma Abordagem Macroeconômica." Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, Universidade de Brasília.
- Bello, A. L. (1993). "Choosing Among Imputation Techniques for Incomplete Multivariate Data: A Simulation Study." *Communications in Statistics A: Theory and Method* 22: 853-877.
- Bin Xu (1994), "Tax Policy Implications in Endogenous Growth Models." IMF Working Paper.
- Bird, R. (1987) "A New Look at Indirect Taxation." *World Development* 15: 1151-1161.
- Cass, D. (1965). "Optimum Growth in an Agregative Model of Capital Accumulation." *Review of Economic Studies* 32: 233-240.
- Conjuntura Econômica – FGV – Instituto Brasileiro de Economia. Vários números.
- Boletim do Banco Central do Brasil (1999) – Novembro - Vol 35.
- Dehli, T.P.S. (1998). "Bootstrap Não-Paramétrico Aplicado a Dados Incompletos." Dissertação de Mestrado, Departamento de Estatística, Universidade de São Paulo.
- Easterly, William e Sérgio Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics* 32: 417-458.
- Frenkel, J. A., Assaf Razin e Efraim Sadka (1991) *International Taxation in a Integrated World*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Feldstein, M. (1977) "The Welfare Cost of Capital Income Taxation." *Journal of Political Economy*.
_____ (1982) "Social Security and Private Saving Reply." *Journal of Political Economy* 90: 630-642.
_____ (1983c) "Capital Taxation.", Cambridge: Harvard University Press.
_____ (1994). "Fiscal Policies, Capital and Capitalism" *National Bureau of Economic Research*, Working Paper Nº 4885.
_____ (1994c) "Tax Policy and International Capital Flows, The 1994 Bernhard Harms Prize Lecture", *Welwirtschaftsliches Archiv (forthcoming) and NBER WP 4851*.
- Government Finance Statistics Yearbook, various issues, International Monetary Fund.
- Granger, C.W.J. & Newbold, P. (1986). *Forecasting Economic Time Series*, 2a ed. New York: Academic Press.
- Henderson, C. R. (1950) "Estimation of Genetic Parameters." *The Annals of Mathematical Statistics* 21: 309-310.
_____ (1953) "Estimating Variance and Covariance Components." *Biometrics* 19: 226-252.
_____ (1975). "Best Linear Unbiased Estimation and Prediction under a Selection Model Biometrics Components." *Biometrics* 31: 423-447.
- Kwiatkowski, D., P. Phillips, P. Schmidt, e Y. Shin (1992). "Testing the Null Hypotesis of Stacionarity Against the Alternative of a Unit Root". *Journal of Econometrics* 54: 159-178.
- Business Cycles: I. The Basic Neoclassical Model." *Journal of Monetary Economics* 21: 195-232.
- Leimer, Dean and Lesboy, Selig (1982) "Social Security and Private Saving: New Time Series Evidence." *Journal of Political Economy* 90: 606-629.
- Little, R. J. A. and Rubin, D. B. (1987). *Statistical Analysis with Missing Data*, New York: Wiley.
- Lucas, R. E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.
_____ (1990), "Supply-Side Economics: An Analytical Review." *Oxford Economic Papers* 42: 293-316
- Mckee, Michael J., Jacob J. C. Visser e Peter G. Saunders (1986), "Marginal Tax Rates on the Use of Labour and Capital in OECD Countries." *OECD Economic Studies*, 7: 45-102.

- Mendoza, E.G. Enrique; A. Razin e L.L. Tesar (1994) “Effective Tax Rates on Factor Incomes and Consumption.” *Journal of Monetary Economics* 34: 297-323.
- Milesi-Ferretti GM, Roubini N (1998), “Growth Effects of Income and Consumption Taxes.” *Journal of Money Credit and Banking* 30: 721-744.
- Newbold, P. (1995). *Statistics for Business and Economics*, 4th ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Razin, Assaf e Efraim Sadka (1993), *The economy of Modern Israel: Malaise and Promise*. The University of Chicago Press, Chicago, IL. Forthcoming.
- Rebelo, Sérgio (1991). “Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth.” *Journal of Political Economy* 99.
- Romer, P. (1986). “Increasing Return and Long Run Growth”, *Journal of Political Economy* 94: 1002-1037.
- Rubin, D. B. (1976). “Inference and Missing Data.” *Biometrika* 63: 581-592.
- _____ (1978). “Multiple Imputation in Sample Surveys – A Phenomenological Bayesian Approach to Nonresponse”. Proceedings of the Survey Research Methods Section, *American Statistical Association*: 20-34.
- _____ (1981). “The Bayesian Bootstrap.” *The Annals of Statistics* 9: 130-139.
- _____ (1987) *Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys*, Wiley, NY.
- Sampaio de Sousa, M. C. (1997) “Patterns of Taxation in Latin America and East Asia.” *Revista Brasileira de Economia* 51: 509-549.
- Schildt, Herbert (1990) *C, Completo e Total*. McGraw-Hill.
- Snaith, Paul. (1999) *C++ para Leigos Passo a Passo*. Ed. Ciência Moderna Ltda.
- Solow, R. (1956). “Contribution to the Theory of Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics* 70: 65-94.
- Tanzi, V. (1987). “Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries.” In Newberry, D. and Stern, N. eds., *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilks, S.S. (1932). “Moments and Distribution of Estimates of Population Parameters from Fragmentary Samples”. *The Annals of Statistics* 3: 163-195.

APÊNDICE I

Tabela I.2: Teste de Não-Correlação

País	$\rho(\text{poupança}, t_k)$	$\rho(\text{investimento}, t_k)$	$\rho(\text{explíquidas}, t_k)$	$\rho(\text{desemprego}, t_l)$	$\rho(\text{h.trabalhadas}, t_k)$
Brasil	Rejeita H₀	Rejeita H₀	Não Rejeita H₀	Rejeita H₀	Rejeita H₀

Notas: 1) ρ é o coeficiente de correlação entre as variáveis; 2) H₀: $\rho = 0$ e H₁: $\rho \neq 0$; 3) Para $T = \frac{\rho}{\sqrt{\frac{1-\rho^2}{n-2}}}$, onde n = número de

observações, rejeitamos H₀ se $|T| \geq t_{n-2;0,05}$, onde t é uma distribuição t de Student; 4) Para maiores informações sobre o teste utilizado ver Newbold (1995)

APÊNDICE II: TESTES ECONÔMÉTRICOS

Para se calcular as elasticidades dos agregados econômicos em relação aos tributos considerados, um problema típico na utilização do método de mínimos quadrados ordinários (MQO) em séries temporais é o da regressão espúria¹⁶, uma vez que os valores tipicamente significantes de parâmetros estimados podem não refletir nenhuma relação econômica entre as variáveis envolvidas. Isto porque, quando há raiz unitária, o método MQO, utilizando séries de tempo, costuma produzir coeficientes de determinação (R^2) e estatísticas t elevados que, contrariamente à interpretação usual, não refletem necessariamente uma forte associação entre as variáveis dependentes e independentes, mas sim a tendência geral, crescente ou decrescente, dos valores observados. Portanto, quando da utilização do método MQO, é necessário verificar se a série de tempo em questão é estacionária, eliminando-se, assim, o risco de regressão espúria. Em presença de tendência – indício de não-estacionariedade, deve-se adotar os procedimentos apropriados para resgatar o sentido econômico das relações. O problema da regressão espúria surge do fato de que regressões envolvendo variáveis não-estacionárias tendem a produzir resíduos não estacionários, violando, assim, um dos pressupostos básicos da estimação por MQO. Ao negligenciar esse fato, o resultado da regressão, geralmente, subestima a variância dos erros e, por conseguinte, superestima o coeficiente de determinação. A tendência existente em séries não estacionárias pode ser eliminada pela inclusão da variável tempo (variável de tendência) entre as variáveis independentes, quando se tratar de um processo de tendência determinística, ou por diferenciação, quando se tratar de um processo de dependência estocástica. O processo de diferenciação para alcançar a estacionariedade está intrinsecamente relacionado ao conceito econométrico de integração, que pode ser assim entendido: uma variável de tendência estocástica $x(t)$ é dita ser integrada de ordem n , com notação $I(n)$, caso sejam necessárias n diferenciações para que $x(t)$ atinja estacionariedade. Portanto, uma variável $I(1)$ é não-estacionária, mas alcança estacionariedade após uma diferenciação. Já uma variável $I(0)$, dita estacionária em nível, o é sem necessitar sua diferenciação. Outro conceito fundamental na abordagem econométrica de séries temporais é o de cointegração. Esta importância deve-se ao fato de que regressões que envolvem variáveis não-estacionárias, porém cointegradas, não se enquadram no fenômeno de regressão espúria.¹⁷ Duas variáveis são consideradas cointegradas se: i) ambas são integradas da mesma ordem, sendo esta ordem igual ou superior à unidade, e ii) existe uma combinação linear das variáveis que possui ordem de integração inferior à das variáveis originais.¹⁸

¹⁶ A expressão "spurious regression", utilizada para classificar uma regressão como desprovida de sentido econômico, foi primeiramente empregada por Granger e Newbold (1974).

¹⁷ Caso sejam a combinação linear das variáveis reduza a ordem de integração a $I(0)$.

¹⁸ Uma outra questão, não menos importante, refere-se à estabilidade do parâmetro estimado e põe em evidência a crítica de Lucas (1976), que afirma que os parâmetros estimados de modelos econométricos dependem da política econômica em vigor no período em que o modelo econômico foi estimado e mudarão se houver alterações na política. Em nosso trabalho, não será efetuado nenhum teste de quebra estrutural para verificar se tal crítica se aplica ao presente estudo devido às séries utilizadas somente conterem 25 observações cada uma, número insuficiente para se obter resultados confiáveis para o referido teste.

A-II-1. Discussão dos Resultados

O tratamento econométrico foi realizado utilizando o modelo log-linear¹⁹, em reais, das séries de tempo levantadas. A transformação logarítmica é vantajosa porque os coeficientes das variáveis independentes podem ser interpretados como elasticidades e, também, porque esta transformação suaviza a variância das séries. Primeiramente, foi efetuado o Teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), no intuito de determinar a ordem de integração das variáveis envolvidas, quais sejam as alíquotas de tributação efetiva do consumo, do trabalho e do capital, os índices de desemprego médio do Brasil, os níveis de poupança e investimento agregados da economia, o número médio de horas trabalhadas e as exportações líquidas em percentual do PIB, para o período de 1975 a 1999. O teste ADF testa a hipótese nula de que o processo é integrado de ordem 1 contra a hipótese alternativa de que o processo é estacionário em nível. Os resultados dos testes são apresentados na Tabela 4.1 e sugerem que todas as variáveis são I(1), exceto poupança e investimento, que são I(0). Ressalte-se que na realização do teste ADF deve-se tomar cuidado quanto à seleção do número de defasagens, ou *lags*, pois o teste é sensível à ordem utilizada. Por um lado, ao fixar um elevado número de *lags*, reduz-se, em geral, o poder do teste, não se rejeitando H_0 com a frequência necessária; por outro lado, a escolha de um número baixo de defasagens pode causar viés devido à omissão de variáveis relevantes. Atentando para este problema, a escolha das defasagens, *p*, foi feita segundo o método sugerido por Agiakloglou e Newbold(1996).²⁰ O resultado desses testes encontra-se na tabela AII-2-1

Tabela AII-2-1: Teste ADF para Estacionariedade

Variável	P	Valor p	H_0
Tributação do Trabalho	2	0.69	H_0 não pode ser rejeitada
Tributação do Consumo	1	0.41	H_0 não pode ser rejeitada
Tributação do Capital	1	0.51	H_0 não pode ser rejeitada
Taxa de Desemprego	1	0.33	H_0 não pode ser rejeitada
Horas Trabalhadas	2	0.86	H_0 não pode ser rejeitada
Poupança	2	0.03	H_0 é rejeitada em favor de H_1
Investimento	1	0,03	H_0 é rejeitada em favor de H_1
Exportações Líquidas	1	0.54	H_0 não pode ser rejeitada

Contudo, como a amostra disponível é relativamente pequena, esses testes podem apresentar baixo poder, razão pela qual efetuou-se também o teste KPSS²¹, para testar a estacionariedade das séries de tempo. O teste KPSS testa a hipótese nula de que a variável não possui raiz unitária, ou seja, de que a série é estacionária em nível, contra a hipótese de que o processo possui uma raiz unitária (não é estacionário). Os resultados obtidos sugerem que as séries são todas estacionárias em nível, exceto aquelas que se referem à tributação do capital e ao número de horas trabalhadas (Tabela AII-2-2).

Tabela AII-2-2: Teste KPSS para Estacionariedade

Variáveis	M	H_0
Tributação do Trabalho	2	Aceita H_0
Tributação do Consumo	1	Aceita H_0
Tributação do Capital	1	Rejeita H_0
Taxa de Desemprego	1	Aceita H_0
Horas Trabalhadas	2	Rejeita H_0
Poupança	2	Aceita H_0
Investimento	1	Aceita H_0
Exportações Líquidas	1	Aceita H_0

Como os testes ADF e KPSS apresentam evidências distintas, para boa parte das séries, foi necessário utilizar outros critérios de decisão mais subjetivos. Em primeiro lugar, foi feita uma análise dos correlogramas das séries, onde a queda lenta do coeficiente de autocorrelação amostral evidencia a existência de raiz unitária e a queda rápida evidencia a estacionariedade. Em segundo lugar, foram removidas as três últimas observações de

¹⁹ Exceto para exportações líquidas, por não ser possível realizar essa transformação para números negativos.

²⁰ Estimam-se as regressões ADF para $p=0, 1, 2, \dots, s$, onde s é um valor especificado (digamos a raiz quadrada do número de observações). Para cada uma das regressões calcula-se o AIC (Akaike Information Criterion) e escolhe-se aquela que apresentar o menor AIC para fazer o teste de raiz unitária.

²¹ A sigla KPSS é referência à primeira letra dos últimos nomes dos autores do teste: Kwiatkowski, Phillips, Schmidt, Shin (1992).

cada série e, após ajustar modelos autorregressivos (AR), em nível e em primeira diferença, produziram-se previsões para em seguida compará-las, no intuito de identificar aquela que apresenta menor erro quadrático médio de previsões.²² A tabela AII-2-3 apresenta os correlogramas. Pode-se, então, observar que somente há queda brusca nos coeficientes de autocorrelação para poupança e investimento, o que está de acordo com os resultados dos testes ADF, quais sejam, de que as séries de tempo são processos do tipo I(1), exceto para os casos mencionados.

Tabela AII-2-3: Análise dos Correlogramas Corr(Y(t), Y(t-m))

M	Tributação Consumo	Tributação do Trabalho	Tributação do Capital	Desemprego	Horas Trabalhadas	Poupança	Investimento	Exportações Líquidas
1	0.7301	0.8730	0.7583	0.7301	0.8970	0.5718	0.5968	0.6315
2	0.4068	0.6646	0.5891	0.4068	0.6706	0.0103	0.0674	0.4257
3	0.1628	0.4753	0.4835	0.1628	0.3929	-0.3511	-0.347	0.2921
4	-0.1041	0.2561	0.5231	-0.1041	0.1559	-0.4608	-0.4495	0.1549
5	-0.3473	-0.0741	0.4325	-0.3473	0.0528	-0.4682	-0.1407	0.131
6	-0.3292	-0.3788	0.3813	-0.3292	0.0412	-0.2860	0.1653	-0.3257
7	-0.3089	-0.4863	0.2291	-0.3089	0.0489	0.0117	0.3017	-0.3057

Nos cálculos do erro quadrático médio de previsões, quando se omitem os três últimos dados amostrais para posterior predição via modelo AR, em nível e em primeira diferença, os resultados sugerem que as séries são do tipo I(1) para todos os casos, à exceção da tributação do capital e das horas trabalhadas (Tabela AII-2-4), justamente o oposto do observado no teste KPSS. Note-se que os erros quadráticos médios de previsão são menores para as predições em primeira diferença em todos os casos, exceto para as variáveis tributação do capital e número de horas trabalhadas. A tabela AII-2-5 reúne os resultados obtidos quanto à estacionariedade das séries segundo os vários testes efetuados.

Tabela AII-2-4: Erro Quadrático Médio de Previsão

Erro quadrático médio	em Nível	em 1ª Diferença
Trib. Consumo	27.27	1.55
Trib. Trabalho	22.70	20.55
Trib. Capital	41.82	225.94
Desemprego	5.35	1.58
H. Trabalhadas	181.61	365.43
Poupança	2.10	1.88
Investimento	7.48	4.36
Exportações	5.21	3.48

Tabela AII-2-5: Síntese dos Testes de Estacionariedade

Testes	ADF	KPSS	Análise dos Correlogramas	EQMP	Resultado
Trib. Consumo	I(1)	I(0)	I(1)	I(1)	I(1)
Trib. Trabalho	I(1)	I(0)	I(1)	I(1)	I(1)
Trib. Capital	I(1)	I(1)	I(1)	I(0)	I(1)
Desemprego	I(1)	I(0)	I(1)	I(1)	I(1)
Horas Trabalhadas	I(1)	I(1)	I(1)	I(0)	I(1)
Poupança	I(0)	I(0)	I(0)	I(1)	I(0)
Investimento	I(0)	I(0)	I(0)	I(1)	I(0)
Exportações Líquidas	I(1)	I(0)	I(1)	I(1)	I(1)

Na realização dos testes com o intuito de verificar a existência de cointegração entre séries, considerou-se que os dados das amostras de série de tempo são todos integrados de 1ª ordem, à exceção da poupança e do investimento, conforme os resultados sintetizados na tabela AII-2-5. Os resultados obtidos mostram que as séries de Horas Trabalhadas e Tributação do Trabalho são cointegradas; as séries de Horas Trabalhadas e Tributação do Consumo também o são; bem como Tributação do Trabalho e Desemprego. Por outro lado, regressões envolvendo qualquer tributo e investimento ou poupança são espúrias. Podemos, então, concluir que, em vista dos testes efetuados, o risco de haver regressão espúria, nas análises econométricas apresentadas no texto é reduzido, tornando as regularidades empíricas obtidas confiáveis.

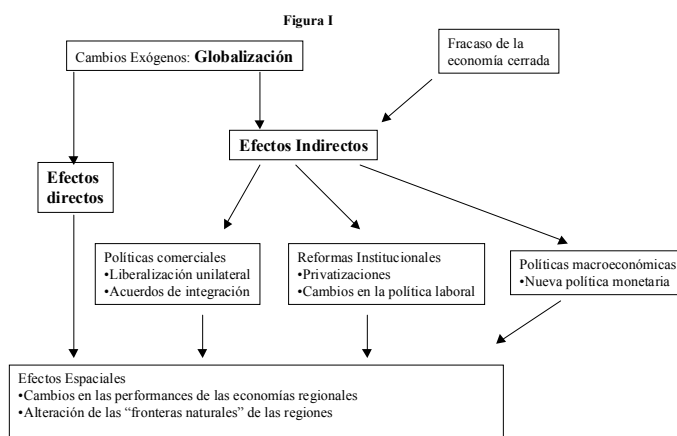
²² Para calcular o erro quadrático médio de previsão, subtraímos dos valores conhecidos, omitidos nas previsões, os respectivamente previstos e elevamos esta diferença ao quadrado, para cada momento, e somamos em cada caso. Se a previsão com modelo autoregressivo em nível, apresentar menor erro quadrático médio de previsão, então pode-se dizer que a série apresenta indícios de estacionariedade; caso contrário, que apresenta indícios de ser do tipo I(1).

UN ANALISIS REGIONAL A PARTIR DE INDICADORES (la última década) (^{***})

A.J. Figueras , J.L. Arrufat; R. Descalzi y A. Rubio

I. INTRODUCCION

Los vertiginosos cambios económicos (internacionalización de los mercados de bienes y del mercado de capitales) y políticos (el renacer de la economía de mercado como concepción válida) acaecidos en el mundo han desencadenado **una sucesión de impactos en el espacio económico mundial**; lo que, a su vez, ha repercutido heterogéneamente en el espacio interior de las naciones. Lo acontecido puede esquematizarse en la Figura I.



Los cambios han tenido **impactos espaciales directos**, tal como hemos dicho; aunque, en el caso particular de Argentina, a esas causas se suma la reforma general de la economía, con el propósito de reconducirla a una mayor racionalidad económica, insertada en el escenario mundial, alejando el sistema de la emisión monetaria como eje de la política macroeconómica.

Desde ya que, estas reformas se vieron obligatoriamente aceleradas por la globalización. **Las reformas estructurales**, que hemos agrupado (Figura I) en **políticas comerciales y reformas institucionales**, han

*** Las fuentes de datos fueron las siguientes: PBI (CFI), población(INDEC, su página web); superficie (Atlas de la República Argentina, Ed. Betina, Bs.As, 2000, basado en Instituto Geográfico Militar). Las Tablas (y Gráficos) mencionadas en el texto, por razones de espacio, no están incorporadas, y conforman un Anexo final.

tenido (y tienen) sus efectos espaciales, al igual que las políticas macroeconómicas de ajuste; a los que hemos de sumar, como dijimos, los efectos directos de la globalización.

Ahora bien, en anteriores ocasiones hemos afirmado que la presencia de una economía de mercado abierta, sin "precios" intervenidos", favorecería a las economías regionales (provinciales) (Figueras, 1991; Figueras & Ponce, 1998; Díaz Cafferata & Figueras, 1999); y si bien hemos matizado nuestro optimismo inicial (Figueras & Díaz Cafferata, 2001), el núcleo de la proposición permanece. Por otro lado, aún discutimos los efectos regionales de la integración en el Mercosur:

- (a) ¿aumentará la concentración, aunque con un polo de desarrollo distinto?;
- (b) ¿contribuirá a la convergencia, o acentuará las diferencias regionales?

Sobre algunos de estos aspectos, todavía no consensuados en nuestro equipo de investigación, hemos adelantado ciertas opiniones preliminares (Figueras, 2001). Entonces, es nuestro propósito realizar un intento de contraste empírico de diversas cuestiones que nos preocupan. Hablamos de "*intento*" por la sencilla razón de que las estadísticas disponibles no son indiscutiblemente confiables, como lo puede apreciar cualquier lector atento de la realidad. Es decir, que lo más que se puede obtener son indicios, pistas, que funden o corroboren presunciones..., pero pocas certezas pueden hallarse en este ámbito de los estudios espaciales.

Una de las cuestiones que inquieta es si realmente se han producido cambios **de magnitud** en la estructura espacial de la economía argentina, tal como puede presumirse *a priori*. A la vez, de haberse producido, interesa conocer que características tiene este proceso de cambio del espacio geográfico de la economía; y en que momento (o momentos) se han concretado estas alteraciones.

De allí que es tarea de este ensayo, pasar lectura a diversos indicadores regionales, en un "contexto de información **muy limitada**", que nos permita brindar una opinión acerca de algunos de "los cambios" acontecidos en los últimos tres lustros. **Trabajaremos algunos indicadores, presentes en la literatura**, como el Coeficiente de Localización y el Coeficiente de Especialización. Primeramente discutiremos analíticamente estos índices; y propondremos, como conclusión de esas reflexiones, nuevos nombres para los mismos.

A su vez, **introduciremos un par de indicadores propios**. Además, procederemos a la lectura de sus valores en cuatro presentaciones espaciales alternativas (o "*modelos*"). Efectivamente, particionaremos el espacio geográfico en diversas formas. A cada una de ellas, la denominaremos modelo:

- Modelo A: FIL/ERI
- Modelo B: Capital Federal/Pcia de Bs. AS./ Resto de las Pcias.
- Modelo C: Regiones INDEC modificadas
- Modelo D: Provincias

Comencemos, pues, introduciéndonos analíticamente en los coeficientes de localización y de especialización.

II. PRESENTACION ANALITICA. INDICE DE LOCALIZACION (o de diferenciación sectorial)

	Sector X	Sector Y	Total de Sectores
Region A	Xa	Ya	PBG A /PBN = Pa
Region B	Xb	Yb	PBG B /PBN = Pb
Totales Nacionales	Total Nacional Sector X = 1	Total Nacional Sector Y = 1	PBN = 1

Llamamos Pa a la participación de la región A en el PBN; y Pb a la participación de la región B en el PBN; siendo, por tanto, $Pa + Pb = 1$

Debe recordarse que estamos trabajando **la estructura interregional de un sector versus una estructura interregional considerada como “metro patrón”** (habitualmente la estructura regional del PBN)

El Índice de Localización es la sumatoria de los desvíos de la pauta (que no es otra, habitualmente, como dijimos, que la “distribución espacial” del Producto Nacional).

Índice para el sector X

$$\begin{aligned}
 |Xa - Pa| + |Xb - Pb| &= \\
 &= |Xa - Pa| + |1 - Xa - 1 + Pa| \\
 &= |Xa - Pa| + |Pa - Xa| \\
 &= 2 |Xa - Pa|
 \end{aligned}$$

2. VALORES ESPERADOS:

Los valores “teóricos” esperados, hitos para la interpretación, son:

- (a) Si existe **una concentración máxima del Sector**, “tradicionalmente” se ha esperado un valor de DOS.
- (b) Inversamente, **si existe una dispersión “perfecta” del sector**, el valor teórico es CERO.

Por ende, dado los hitos, una lectura rápida nos conduce a pensar que cuanto más se aproxime el valor a CERO, *menos concentrado espacialmente estará el sector*.

Sin embargo, los valores obtenidos, en la práctica, están lejos de entregar una interpretación indubitable. Para explicar mejor esto, pasaremos a trabajar caso puntuales extremos, en base a la “teoría del límite”

I. Caso particular cuando el Sector está totalmente concentrado (Xa → 1)

Analicemos el indicador cuando el sector esté totalmente concentrado $X_a \rightarrow 1$

$$\lim_{X_a \rightarrow 1} 2 | X_a - P_a | = 2 - 2P_a$$

Como se observa, en el resultado final a pesar de que el sector está totalmente concentrado el valor del indicador no es el máximo sino que está en función del valor de P_a .

- Si se trata de una **región "pequeña"** el indicador tenderá a 2, que es el valor máximo
- Si se trata de una región "dominante" el indicador tenderá a cero, que es el valor mínimo. Esto genera un resultado confuso ya que al analizar sólo el valor del indicador, aisladamente, sin más datos, llegaríamos a conclusiones erradas acerca de la concentración del sector.

Esto se debe a que el valor del indicador no está solamente en función de la concentración del sector **sino también del peso de la región de la cual se trate en el PBN.**

A continuación, presentamos un caso clarificador con dos sectores, que se encuentran igualmente concentrados, pero uno se encuentra concentrado en una región "pequeña" (sector Y), y el otro se encuentra concentrado en una región "dominante" (sector X). El indicador para el sector X es 0.04; en cambio, para el sector Y el indicador es 1.68. Si sólo miráramos el valor de los indicadores, bajo la concepción habitual de los valores ¿qué podríamos inferir? Si solamente consideráramos el valor de los indicadores, diríamos que *el sector Y se encuentra fuertemente concentrado*, mientras que *el sector X se encuentra más disperso*. Lo cual, como lo muestran los datos del ejemplo, **no es exacto.**

	Sector X	Sector Y	País
Region A	0.85	0.03	0.87
Region B	0.03	0.85	0.03
Region C	0.05	0.05	0.04
Region D	0.07	0.07	0.06
Índice de Localización	0.04	1.68	

II. Caso cuando el Sector está totalmente diversificado (desconcentrado) ($X_a = X_b = 0.5$)

Veamos que pasa con un sector perfectamente diversificado; $X_a = X_b = 0.5$

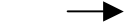
Teóricamente deberíamos esperar el menor valor del indicador de concentración del sector.

Procedamos analíticamente.

$$\lim_{X_a \rightarrow 0.50} 2 | X_a - P_a | = | 1 - 2P_a |$$

De nuevo se observa que el indicador está en función de Pa (o sea, el PBG de la Región A). Analicemos, en este caso, los valores que puede tomar el indicador;

$$\lim_{Pa \rightarrow 0} |1 - 2Pa| = 1 \quad (\text{la región es "pequeña", } Pa \rightarrow 0)$$



$$\lim_{Pa \rightarrow 1} |1 - 2Pa| = 1 \quad (\text{la región es "dominante", } Pa \rightarrow 1)$$



$$\lim_{Pa \rightarrow 0.50} |1 - 2Pa| = 0$$

Estos resultados son muy interesantes ya que nos dicen; en primer lugar que el indicador tiende a su valor mínimo **solo cuando Pa → Xa** ; pero, en segundo lugar, **pone un límite al valor máximo del indicador**, que es 1.

Veamos el siguiente cuadro para resumir, con un ejemplo, lo expuesto anteriormente. En el tenemos dos regiones y un sector, el que se encuentra perfectamente disperso entre ambas "regiones" posibles, pero en tres países distintos. Si consideramos la distribución del producto entre las regiones del país 2, observamos el menor valor posible del indicador; es decir, *cero*. En las otras dos distribuciones del producto, tanto en la distribución presente en el País 1 como en el País 3, el valor del indicador es 0.80, como se ve menor que el límite teórico antes encontrado.

	Sector X	Pais 1	Pais 2	Pais 3
Region A	0.5	0.9	0.5	0.1
Region B	0.5	0.1	0.5	0.9

3.INDICADOR DE LOCALIZACION CON TRES REGIONES.

	Sector X	Sector Y
Region A	Xa	Ya
Region B	Xb	Yb
Region C	Xc	Yc
	Total Nacional Sector X =1	Total Nacional Sector Y =1

Participación de la Región A en el PBI, se denomina Pa
 Región B en el PBI, se denomina Pb
 Región C en el PBI, se denomina Pc

Donde $Pa + Pb + Pc = 1$

- INDICE PARA EL SECTOR X

$$I_{cx} = |Xa - Pa| + |Xb - Pb| + |Xc - Pc|$$

Veamos que pasa con el indicador cuando el sector esta muy concentrado, digamos en la region A es decir; $Xa \rightarrow 1$

$$\lim_{X_a \rightarrow 1} I_{cx} = |1 - P_a| + P_b + P_c$$

Porque cuando $X_a \rightarrow 1$ tenemos que $X_b, X_c \rightarrow 0$
 Pero $P_b + P_c = 1 - P_a$

Con lo cual :

$$\lim_{X_a \rightarrow 1} I_{cx} = |1 - P_a| + 1 - P_a$$

$$= 2 (1 - P_a)$$

$$= 2 - 2P_a$$

Se observa que al generalizar para tres regiones llegamos a una expresión idéntica que para dos regiones. La conclusión es que aunque el sector esté totalmente concentrado, el valor de I_{cx} depende de P_a .

I. Región A es una región "chica": $P_a \rightarrow 0$

$$\lim_{P_a \rightarrow 0} 2 - 2P_a = 2$$

Se obtiene el resultado esperado, un *valor alto del indicador*

• Región A es una región "grande": $P_a \rightarrow 1$

$$\lim_{P_a \rightarrow 1} 2 - 2P_a = 0$$

No se obtiene el valor esperado del indicador.

Con lo cual concluimos que, **cuanto mayor sea la región en la cual está concentrado el sector, más distorsionado estará el valor del indicador.**

4. CONCLUSION

- **Valores bajos del I_{cj}**

Se obtienen cuando el peso de la región en el total del sector tiende a la participación de la región en el total de la actividad nacional. Lo cual no implica decir *definitivamente* que el sector esté disperso o poco concentrado.

- **Valores altos de I_{cj}**

Se asocian al caso en que el peso de la región, en el total del sector, se diferencie en manera notoria del peso de la región en el total de actividad. Lo cual no implica decir necesariamente que el sector esté concentrado.

- También es preciso tener en cuenta en qué región el sector está concentrado. De los resultados anteriores podemos inferir que, si el sector se encuentra concentrado en una región "dominante" el indicador no

reflejará (con un valor alto) esta concentración; lo cual sí acontecerá si el sector se encuentra concentrado en una región “pequeña”.

- En definitiva, y resumiendo:

- a) **Cuando no hay coincidencia espacial entre la concentración sectorial y la concentración “agregada” del producto**, el Índice reflejará más apropiadamente la concentración existente.
- b) Por el contrario, **cuando hay “coincidencia” espacial de concentración sectorial/agregada**, el Índice nos entrega una lectura errónea, pues la Región Dominante, al participar con un mayor peso en la “pauta”, la define en gran medida. Las “discrepancias” serán mínimas, y el valor del Índice bajo, aún en el caso de una alta concentración sectorial.

Por tanto, **proponemos como denominación** más precisa para este indicador el de **Índice de concentración o “de diferenciación sectorial”**.

III. PRESENTACION ANALITICA. INDICE DE ESPECIALIZACIÓN (o de divergencia estructural)

Comenzaremos con una presentación analítica del Índice de Especialización, tal como se lo entrega habitualmente en la bibliografía, desde Boisier (1980) hasta Hallet (2000). Luego, concluiremos en nuestra propia apreciación sobre la denominación más adecuada para este indicador, considerando cual es la información que nos brinda.

1. PRESENTACIÓN

En Hallet (199...) se realiza una presentación como la siguiente. .Considérese una economía con N regiones que produce K bienes (o sea, tiene k sectores). El índice de Hallet responde a la siguiente expresión:

$$S_i = \frac{1}{2} * \sum_{k=1}^K \left| y_i^k - \overline{y^k} \right|; \quad k=1,2,\dots K$$

dónde y_i^k es la participación del sector k en el producto de la región i, mientras que por otra parte $\overline{y^k}$ es un promedio ponderado nacional de la importancia relativa del sector K

$$\overline{y^k} = \sum_{i=1}^N y_i^k * \delta_i \quad i=1,2,\dots N$$

donde $\delta_i = \frac{Y_i}{Y}$ es la participación del producto total de la región i (Y_i) en el total nacional (Y). Una forma alternativa de escribir S_i es la siguiente:

$$S_i = \frac{1}{2} * \sum_{k=1}^K \left| y_i^k - \sum_{i=1}^I y_i^k * \delta_i \right|$$

Se observa en primer término que el valor del índice depende dos variables: y_i^k y δ_i . El indicador expresa el grado de divergencia entre la estructura productiva de **una región particular** y la estructura

productiva media nacional. Mientras mayor sea la diferencia entre la composición de la producción sectorial de la región i y la media nacional correspondiente, mayor será el valor del índice.

Veremos en estas líneas y acápites siguientes, que estrictamente S_i no refleja el grado de especialización de la producción dentro del sector i . Por ejemplo, supongamos que la región i estuviese muy especializada en la producción de un determinado bien (o sector) k . Si ocurre que el patrón de especialización del total del país es también como el de la región i , altamente especializado en el bien o sector k , entonces, se encontraría que S_i posee un valor muy cercano a cero (indicando que no hay diferencias entre la estructura productiva de i y la correspondiente al total nacional), y la especialización en i es muy elevada.

Sin embargo, también puede ocurrir que el “total del país” esté altamente especializado en un producto distinto al correspondiente a la región i . En este último caso, el valor del índice sería muy alto (indicando una divergencia entre la composición de la producción de i y el total del país), pero la especialización existente “realmente” en “ i ” seguiría siendo muy elevada.

Finalmente, señalemos que el índice que nos ocupa es aplicable en un modelo de K sectores y N regiones. **Esto implica el cálculo de un número total de N índices** (uno por cada región).

2. UNA VARIANTE DE PRESENTACION

A continuación reforzaremos lo antedicho con un análisis adicional. Con fines de simplificación, pasaremos a utilizar nuevas expresiones. Veamos. Supondremos dos Regiones A y B, y dos Sectores X y Y.

	Sector X	Sector Y	
Producto Nacional	H	J	Total Nacional(PBN) = 1
Región A	A_x	A_y	$PBG_a=1$
Región B	B_x	B_y	$PBG_b=1$

Donde $A_x + A_y = 1$
 $B_x + B_y = 1$

Peso del sector X en el PBN es- H; y peso del sector Y en el PBN es- J. Donde $H + J = 1$

Debe recordarse que estamos trabajando :
la estructura regional versus la estructura nacional

El Índice de Especialización, como ya hemos expresado, es la sumatoria de los desvíos de la pauta (que no es otra, habitualmente, que la “participación nacional de los sectores”; aunque bien podría cambiarse tal pauta para obtener resultados más claros, y sobre esto estamos trabajando al cierre de este artículo)

Índice para la región A

$$I_eA = |A_x - H| + |A_y - J|$$

$$= |A_x - H| + |1 - A_x - 1 + H|$$

$$= 2 | Ax - H |$$

$$= | 2 Ax - 2 H |$$

3. VALORES ESPERADOS:

Los valores “teóricos” esperados, hitos para la interpretación, son:

- (c) en una región “perfectamente” diversificada , “tradicionalmente” se ha esperado un valor de CERO
- (d) inversamente, en una región ”completamente” especializada, se esperaría un índice igual a DOS

Sin embargo, los valores obtenidos, en la práctica, están lejos de entregar una interpretación indubitable. Para explicar mejor esto, pasaremos a trabajar caso puntuales extremos, en base a la “teoría del límite”

I - Caso particular cuando la región esta totalmente especializada; $Ax \rightarrow 1$

$$\lim_{Ax \rightarrow 1} | 2 | Ax - H | = 2 - 2H$$

A pesar de que la región está especializada totalmente en un sector, el indicador no alcanza el valor máximo previsto que sería 2 sino que es función del valor de la participación de ese sector en el producto nacional; es decir, de H.

Analicemos este resultado según los valores que pueda asumir H.

- Si el Sector X es poco importante en el total nacional; $H \rightarrow 0$

$$\lim_{H \rightarrow 0} 2 - 2H = 2$$

Este es el resultado esperado ya que para una región especializada tenemos un valor alto del indicador.

- Si, en cambio, el Sector es X muy importante en el total nacional; $H \rightarrow 1$

$$\lim_{H \rightarrow 1} 2 - 2H = 0$$

Este resultado es engañoso ya que a pesar de que la región está totalmente especializada, tenemos un valor “bajo” del indicador (en realidad, es “nulo”).

En definitiva, a pesar de que la región está totalmente especializada el valor del indicador puede tomar valores altos o bajos, **según sea el valor de "H"**

En realidad, el indicador está señalando el “grado de divergencia” de la Región con la “pauta nacional” (considerada): si la divergencia es “alta” el índice se acercará al valor máximo; y si es mínima, se aproximará a cero.

Reforcemos el punto con un análisis del “ **caso general** “

II. DISCUSION DEL CASO GENERAL

Se dan distintos valores del indicador según sea el valor de H. Trabajemos con la expresión:

$$IeA = |2Ax - 2H|$$

En esta expresión se observa que además del peso del sector en el PBG el indicador esta determinado por "H" (el peso del sector en el PBN). Para entender como interpretar correctamente los valores del indicador, veamos **los casos posibles**

- Cuando el sector X es pequeño en el total nacional ($H \rightarrow 0$):

$$\lim_{H \rightarrow 0} |2Ax - 2H| = 2Ax$$

Aquí tenemos dos opciones que el sector tenga poco o mucho peso en el PBG;

(a) El sector tiene **poca participación en el PBG Regional**

$$Ax \rightarrow 0 ; IeA \rightarrow 0$$

Cuando el sector tiende a tener poco peso en la región el indicador tiende a cero .Este es un resultado engañoso puesto que la región esta totalmente especializada pero en el sector Y ya que cuando $Ax \rightarrow 0$; $Ay \rightarrow 1$ y la región esta totalmente especializada pero el valor del indicador no es el máximo sino "**el mínimo**" con lo cual al mirar sólo el valor del indicador uno tiende a pensar que la región no está especializada. Es decir, que al concordar su estructura con la estructura nacional, su nivel de divergencia es cero. Y es esto lo que refleja el índice.

(b) El sector tiene **alta participación en el PBG Regional**

$$Ax \rightarrow 1 ; IeA \rightarrow 2$$

Cuando el sector tiende a tener mucho peso en la región el indicador tiende a dos . Este es un resultado esperado ya que la región está totalmente especializada, y el valor del indicador es el máximo. En otras palabras, si el sector es **pequeño en el ámbito nacional, pero de gran peso en lo regional**, entonces la discrepancia de estructura es alta, y se refleja en el Índice con su valor de dos (en el límite).Con un pequeño cuadro con ejemplos numéricos, quedará más claro:

Ax	Iea
0	0
0.10	0.2
0.25	0.50
0.50	1
0.75	1.5
0.90	1.80
1	2

Para interpretar este cuadro hay que tener en cuenta que la región está tan especializada para valores de Ax cercanos a cero como cercanos a uno (pues con Ax próximo a cero, se encuentra especializada en "el

otro" sector) . Sin embargo el indicador no rescata esta particularidad, como su nombre en la literatura hace presumir, sino que lo que marca es el nivel de divergencia con la estructura nacional (en donde, recordemos, el sector bajo estudio era pequeño).

- Ahora analicemos que ocurre **cuando el peso del sector X en el total nacional de actividad tiende a ser uno ($H \rightarrow 1$)**

$$\lim_{H \rightarrow 1} |2Ax - 2H| = |2Ax - 2|$$

De nuevo, se nos presentan las opciones anteriores que el sector tenga mucho o poco peso en el PBG;

(a) Cuando el sector **tiene poca participación en el PBG**

$$Ax \rightarrow 0 ; IeA \rightarrow 2$$

Cuando el sector tiende a tener muy poco peso en el PBG, el valor del indicador tiende a ser el máximo; es decir, 2. Este valor sería "correcto", ya que tenemos una región totalmente especializada (cuando Ax tiende a cero, Ay tiende a uno) y le corresponde el más alto valor al indicador. Nosotros diríamos aquí, más precisamente, que *el grado de divergencia es alto*.

(b) Cuando el sector tiene **elevada participación en el PBG**

$$Ax \rightarrow 1 ; IeA \rightarrow 0$$

Cuando el sector tiende a tener gran peso en el PBG el valor del indicador tiende a ser el mínimo, lo cual es un engaño ya que la región esta totalmente especializada, y de guiarnos por el valor del indicador las conclusiones que extraeríamos serían las opuestas. Veamos un sencillo cuadro numérico, similar al utilizado en el caso anterior:

Ax	Iea
0	2
0.10	1.80
0.25	1.50
0.50	1
0.75	0.50
0.90	0.20
1	0

Observando este cuadro se arriba a las mismas conclusiones que con el cuadro anterior; en el sentido de que estando la región en ambos cuadros completamente especializada (produce en un solo sector), la lectura del Índice como indicador de especialización es ambiguo , pues con $Ax \rightarrow 1$, el $Iea \rightarrow 2$ cuando $H \rightarrow 0$;PERO $Iea \rightarrow 0$ cuando $H \rightarrow 0$; pese a que en ambos cuadros el peso de un sector en la región es total (completamente especializada, sea en el Sector Y en los casos denominados "a", sea en el Sector X, en los casos denominados "b").

Resumiendo, de lo antes expuesto queda claro que el valor del indicador es inequívocamente bajo cuando $H \rightarrow Ax$; es decir:

$$\lim_{H \rightarrow Ax} |2Ax - 2H| = 0$$

Como se aprecia esto no implica necesariamente que la región no esté especializada, puesto que el índice no refleja, una vez más lo decimos, tal cualidad. Esto se ve claro en el caso en que ambas participaciones [Ax y H] tiendan a uno, en tal caso la región está especializada en el sector X; o en el caso en que ambas participaciones tiendan a cero, y en este caso la región estará especializada en el sector Y.

Por tanto, **proponemos como denominación** precisa para este indicador el de **Índice de divergencia estructural**.

IV. EL CASO ARGENTINO: una aproximación

Hemos trabajado, en ocasiones previas (*por método de clusters*), los aspectos vinculados a una regionalización que respondiera a las nuevas situaciones emergentes; más conveniente, en definitiva, por lo operativa con fines de política (Cfr. Arrufat, Díaz Cafferata y Figueras, 1999 y 2001). Sin embargo, los agrupamientos, o regionalizaciones, sobre los que aquí se trabaja no harán uso de aquella propuesta, sino que se fundarán en regionalizaciones más intuitivamente comprensibles.

Para estudiar el fenómeno económico regional, obvio es que un paso previo exigido resulta ser la definición de un cierto concepto de agrupamiento, que nos entregue un área geográfica (o un conjunto de áreas geográficas) o "región" para su estudio. Como veremos, las conclusiones acerca de la evolución de las economías regionales argentinas (hay aumento de la concentración, no la hay, etc.) dependerá, como es lógico, del agrupamiento que se efectúe. Como dijimos, en la introducción de este artículo, se trabajará sobre cuatro agrupamientos, o particiones del espacio geográfico, que llamaremos abreviadamente "modelos".

En el **modelo "A"**, la división será en dos grandes espacios: un área que seguimos denominando, como en otros escritos previos, Frente Industrial del Litoral (FIL) (Figueras, 1991; Figueras, 1992, Figueras & Ponce, 1999; Díaz Cafferata & Figueras, 1999) y Economías Regionales del Interior (ERI).

En el **modelo "B"**, el agrupamiento es en tres jurisdicciones, con características fundamentalmente distintas, geográfica y económicamente: Capital Federal, Provincia de Buenos Aires e Interior (el resto de las provincias).

En el **modelo "C"**, se parte de las Regiones INDEC, pero se las modifica a partir del mencionado criterio de distinguir un área central (que incluye el balcón industrial litoraleño) o FIL, y el resto del territorio argentino, el

cual exige a su vez, una reagrupación interna. En definitiva, nuestras regiones en el modelo C se definen, entonces, de la siguiente manera, según ya lo hicieramos en Figueras & Ponce (1999):

- ◆ FIL: Capital Federal y Pcia. de Buenos Aires (excluyendo GD1 y GD2) y Santa Fe (excluyendo GD1 y GD2);
- ◆ Zona Pampeana y Mesopotamia: Córdoba, Santa Fe (sólo GD1 y GD2), Entre Ríos, La Pampa, y Pcia. de Buenos Aires (sólo GD1 y GD2).
- ◆ NEA: Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa;
- ◆ NOA: Jujuy, Salta, La Rioja, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero
- ◆ Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis
- ◆ Comahue: Río Negro y Neuquén
- ◆ Patagonia: Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El **modelo D**, por su parte, responde directamente a las jurisdicciones provinciales; y, si bien, resulta el más directamente útil con fines de política, es el de más difícil manejo, dado el gran número de territorios en juego; y, por ende, de datos.

En el Modelo A: Si dividimos el espacio en dos grandes áreas FIL y ERI, nos encontramos, trabajando a nivel de grandes Divisiones, que en el conjunto de los valores se observa **una aparente** uniformidad en la distribución. Esto, sin embargo, es reflejo de una "coincidencia con la pauta": esto es, existe una gran coincidencia del peso de cada una de las dos Regiones en el Sector de que se trate, con el peso de cada Región en el producto nacional (salvo, obviamente, en las divisiones excluidas del FIL, por definición, GD1 y GD2)(Cuadro I ; y Anexo: Tablas A.1, y Gráficos A.1).

Similares acotaciones podríamos realizar trabajando los restantes modelos B y C; los valores son bajos en razón, insistimos, de la concordancia existente entre la distribución de cada Sector entre las Regiones, con la distribución del producto entre las Regiones (ya que éste hace de pauta). Si siguiéramos otro criterio, como distribución de la superficie, presuponemos que los valores serían sustancialmente mayores.

Sin embargo, pese a las limitaciones ya discutidas del indicador, éste puede utilizarse con cierto provecho, y teniendo las prevenciones del caso, para "*monitorear*" la evolución del nivel de concentración de cada gran división. En el modelo A, se observa una clara mayor dispersión en GD5 (Construcción); así como en GD6 (Comercio y Turismo) y GD7 (Transporte y Comunicaciones), así como mayor concentración en GD4 (Electricidad, Gas y Agua). En el resto de las GD no se observan variaciones significativas a lo largo de los últimos años.

Antes de continuar, puede ser clarificador de lo discutido en el acápite II, presentar un caso testigo sobre las **erróneas interpretaciones en que se puede incurrir al analizar *sin prevenciones* el coeficiente de localización.** Para ejemplificar estas falsas conclusiones en que se puede caer al estudiar los valores del

coeficiente de localización, examinemos el caso de la GD5 en el modelo FIL/ERI. Los datos mas importantes respecto a la evolución del sector se resumen en la siguiente tabla:

	Participación del FIL en la GD5	Participación del FIL en el PBI	Coeficiente de localización GD5
1986	0.5309	0.6638	0.1329
1987	0.5629	0.6627	0.0998
1988	0.5853	0.6524	0.0671
1989	0.5815	0.6547	0.0732
1990	0.5504	0.6492	0.0988
1991	0.5586	0.6523	0.0937
1992	0.6172	0.6555	0.0383
1993	0.6391	0.6605	0.0214
1994	0.6860	0.6701	0.0159
1995	0.6801	0.6591	0.0211
1996	0.6619	0.6599	0.0019
1997	0.6339	0.6534	0.0195
1998	0.6721	0.6462	0.0259

Como se observa en la misma, **el valor del coeficiente de localización disminuye de manera notable desde 1986 hasta 1998**, teniendo un valor de 0.1329 en 1986 y asumiendo un valor de 0.0259 en 1998; una interpretación *a priori* nos diría que el sector está menos **“concentrado”** porque nos encontramos en presencia de un valor notablemente menor para el coeficiente de localización.

Pero realizando un análisis mas exhaustivo de lo que realmente ocurrió en el sector a partir de los datos fuente nos damos cuenta de que esta interpretación a priori está errada; observando la segunda columna de la tabla precedente observamos que el FIL presenta una participación en la GD5 creciente en el periodo; de tal modo que su participación en el sector es de 14% más en 1998 que en 1986, con lo cual la GD5 se “concentró” en el FIL de manera notoria en el período, es decir, en realidad la GD5 está más concentrada. Como vemos lo que verdaderamente ocurrió en el sector se contrapone con la lectura tradicional del coeficiente de localización. Esta contradicción se da porque la participación del FIL en la GD5 tiende a aproximarse a la participación del FIL en el PBI, con lo cual se obtienen valores menores del indicador, no reflejando la mayor concentración que se produce durante el sector en el periodo.

Precisamente, **en el modelo B**, particionamos el espacio en tres grandes áreas, Capital Federal, Provincia de Bs. As. y Resto de las Provincias (o "Interior"), con el propósito de un cierto equilibrio en la pauta utilizada, sea ésta nivel de producto o niveles de población (en la alternativa del PBG, Capital Federal posee el 30 % del PBI, otro tanto Pcia. de Bs. As., e Interior el 40 % restante). En tal caso se observa, en cuanto al análisis comparativo de los indicadores **entre "puntas"** 1990/1998, similares acotaciones que en el Modelo A, con la excepción de la GD6 que no registra cambios apreciables. Si, en cambio, leemos los **gráficos de promedios móviles** para el período se definen más diferencias: la GD1, GD6 y GD8 revelan una mayor concentración; mientras la GD4 y GD7 reducen su concentración geográfica; al igual que la GD9, aunque ésta con oscilaciones hacia abajo (Cuadro I ; y Anexo Tablas A.2, Gráficos A.2).

Una tercera forma de particionar el espacio es en Regiones, siguiendo *como base* el criterio de INDEC, aunque con ciertas modificaciones importantes. **En este Modelo C**, la lectura comparativa entre 1990/1998, arroja similares conclusiones que en el Modelo A, con la excepción de que la GD7 se mantiene en valores similares y la GD9 señala mayor dispersión. Si observamos la tendencia, a partir de los promedios móviles se perciben, sí, mayores diferencias con los anteriores modelos: la GD4 crece (hasta 1994), la GD5 aumenta su dispersión y la GD7, muestra una evolución hacia mayor concentración (Cuadro I, y Anexo: Tablas A.3 y Gráficos A.3).

Finalmente, cerramos el análisis con el Modelo D, fundado directamente en las divisiones provinciales (Cuadro I; y Anexo, Tablas A.4 y Gráficos A.4). Líneas más adelante nos extenderemos en este modelo.

CUADRO I
Resumen de la Lectura del Coeficiente de Localización

Sectores	COMPARACION ENTRE PUNTAS Años 1998 versus 1990				Lectura de la "TENDENCIA" en base a promedios móviles			
	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D	Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D
GD 1				(+)				Crece
GD 2				(-)				Decrece
GD 3				(+)				Crece
GD 4	(+)	(+)	(+)	(+)	Creciente hasta 1993	Creciente hasta 1993	Creciente hasta 1994	Crece de continuo
GD 5	(-)	(+)	(-)	(+)	Decreciente	Creciente	Decreciente	Creciente
GD 6	(-)		(-)	(-)	Decreciente	Creciente		Fluctuante
GD 7	(-)	(-)		(-)	Decreciente desde 1989	Decreciente	Creciente	Fluctuante
GD 8				(+)		Creciente		Fluctuante hacia arriba
GD 9			(-)	(+)	Decreciente	Fluctuante hacia abajo		Fluctuante

Fuente: Interpretación de Tablas y Gráficos del Anexo

Por otra parte, si pasamos a trabajar con el **Coeficiente de Especialización** (o Índice de divergencia estructural), aplicado también sobre los niveles de agrupamiento (o "modelos") mencionados, pueden destacarse en una lectura de conjunto de los distintos "modelos", los siguientes puntos (Cuadro II; y Anexo: Tablas A.5, A.6, A.7, A.8; y Gráficos A.5, A.6, A.7, A.8):

- (a) Capital Federal aumenta su nivel de divergencia estructural con la Nación (se "especializa" cada vez más)
- (b) Cuyo y Pampa/Mesopotamia reducen sus diferencias con la Nación (en especial, la primera de ambas regiones)
- (c) Comahue y Patagonia muestran un fuerte aumento de la especialización
- (d) En cuanto al FIL, como construcción analítica propia, se observa un descenso leve, pero persistente, en su nivel de "especialización" comparado con la estructura nacional
- (e) Lo mismo puede decirse de la ERI. Por tanto, se observa una "convergencia" (aunque leve) en la estructura productiva de FIL y ERI.

CUADRO II

Resumen de la Lectura del Coeficiente de Especialización

Nota de lectura: los casilleros vacíos indican que no hay cambios apreciables (mayores al 5%)

	Situación 1998 Respecto a 1990	Lectura de la línea de tendencia por promedios móviles (desde 1990)
Modelo A		
FIL	Disminuye levemente	Descenso leve, luego se estabiliza
Ec. Regionales del Interior	Disminuye levemente	Descenso persistente
Modelo B		
Capital Federal	Aumenta	Aumento acentuado
Pcia de Bs. Aires	Aumenta	Fluctuante
Interior	Declina	Fluctuante hacia arriba
Modelo C		
FIL	Disminuye levemente	
Pampa + Mesopotamia	Disminuye levemente	Declinante
NEA		Creciente
NOA		
Cuyo	Disminuye	Declinación acusada
Comahue	Aumenta	Creciente
Patagonia	Aumenta	Aumento acentuado
Modelo D		
Bs.As.	Crece	Fluctuante
Catamarca	Disminuye	Oscilante, en descenso
Chaco		Oscilante, en ascenso
Chubut	Crece acentuadamente	Creciente acentuada
Cap.Federal	Crece	Crece y se estabiliza
Córdoba	Disminuye acentuadamente	Tendencia declinante
Corrientes	Crece acentuadamente	Creciente acentuada
Entre Ríos		Fluctuante
Formosa		Fluctuante, hacia abajo
Jujuy		Fluctuante
La Pampa	Crece acentuadamente	Creciente
La Rioja	Crece	Creciente
Mendoza	Disminuye acentuadamente	Decrece fuertemente, luego cambia de tendencia, y crece
Misiones	Disminuye	Tendencia creciente, y luego fuerte caída.
Neuquen	Crece acentuadamente	Tendencia creciente
Río Negro	Disminuye	Declinante
Salta	Crece	Creciente
San Juan	Crece	Crece y se estabiliza
San Luis	Crece	Fluctuante
Santa Cruz	Crece acentuadamente	Creciente acusadamente
Santa Fe	Disminuye	Decrece fuertemente, luego aumenta
Santiago del Estero	Disminuye	Declinante
Tierra del Fuego	Crece	Fluctuante
Tucumán		

Ahora bien, atento a que el volumen de información resulta de dimensión considerable, **nos concentraremos más específicamente en el “agrupamiento” de percepción más inmediata** para el lector: es decir, **el Modelo D, aquél de las jurisdicciones provinciales**. Recordemos que un proceso de cambio, tal como el que está sometido Argentina (y cuyas conexiones graficamos en la Figura I) implica una secuencia

como la Figura II, pudiendo encontrarnos en pleno proceso de transición, o bien, ya instalados en la nueva estructura. Sólo el tiempo lo dirá, difícil sería realizar hoy una afirmación sobre este particular.

Cuadro III.a. Modelo A: FIL-ERI. Índice de tendencia para el coeficiente de localización con año base en 1990.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	102	102	101	101	100	100	101	102	103	102	102	101	100
GD2	102	102	101	101	100	100	101	102	103	102	102	101	100
GD3	125	100	90	78	100	113	117	117	114	113	107	103	100
GD4	316	332	170	54	100	131	347	422	450	347	366	369	428
GD5	135	101	68	74	100	95	39	22	16	21	2	20	26
GD6	82	77	88	84	100	94	87	77	73	70	71	70	63
GD7	74	88	85	104	100	78	70	70	72	79	73	56	51
GD8	99	98	105	110	100	99	99	98	97	103	102	106	108
GD9	148	151	178	132	100	63	12	71	90	41	4	22	32

Cuadro III.b. Modelo B: Capital Federal-Interior-Buenos Aires. Índice de tendencia para el coeficiente de localización con año base en 1990.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	106	109	80	104	100	108	117	121	127	121	125	124	126
GD2	102	102	85	101	100	102	103	101	104	99	99	98	97
GD3	98	93	97	96	100	99	103	111	112	103	101	99	98
GD4	193	206	88	86	100	127	240	269	273	231	243	247	266
GD5	128	137	107	110	100	121	122	132	144	147	139	128	157
GD6	94	92	100	93	100	131	143	137	137	143	140	139	134
GD7	133	116	115	113	100	105	122	126	104	72	62	64	60
GD8	99	103	62	119	100	100	110	115	117	115	117	119	120
GD9	135	148	97	132	100	58	79	144	180	129	61	53	54

Cuadro III.c. Modelo C: Regiones. Índice de tendencia para el coeficiente de localización con año base en 1990.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	102	102	101	100	100	100	100	99	101	101	101	101	100
GD2	100	99	97	100	100	100	101	99	100	98	98	97	98
GD3	90	88	92	87	100	96	94	90	94	93	92	90	95
GD4	225	220	136	96	100	89	190	240	257	248	246	265	301
GD5	127	104	74	87	100	102	69	56	45	53	51	70	50
GD6	82	77	88	84	100	94	87	77	73	70	71	72	65
GD7	89	92	93	100	100	98	97	93	98	111	112	119	126
GD8	99	98	105	110	100	99	99	98	97	103	102	106	108
GD9	94	99	106	101	100	84	68	79	85	74	64	64	65

Cuadro III.d. Modelo D: Provincias. Índice de tendencia para el coeficiente de localización con año base en 1990.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	103	107	111	102	100	106	113	115	121	118	122	123	131
GD2	99	99	98	100	100	99	100	98	99	97	98	97	97
GD3	86	90	96	101	100	93	98	102	103	98	100	102	107
GD4	137	133	109	92	100	96	146	161	161	142	152	157	188
GD5	104	114	101	108	100	108	115	121	117	123	127	132	132
GD6	77	82	90	91	100	83	83	82	82	89	89	90	97
GD7	123	113	115	103	100	117	126	127	116	109	107	111	120
GD8	95	99	102	114	100	99	110	112	109	106	110	111	111
GD9	91	97	101	105	100	85	87	110	127	107	94	91	113

Figura II



Hecha esta salvedad, concentrémosnos en la lectura de los gráficos de tendencia en base a promedios móviles trianuales. **Si trabajamos con el Coeficiente de Localización**, se percibe allí una similitud de comportamiento del Modelo D con el Modelo B, en las GD1, GD 4, GD5 y GD9. En el caso de la GD4, también la trayectoria de la tendencia rememora la correspondiente a los modelos B y C. Por otro lado, no se aprecian semejanzas con ningún otro modelo en las trayectorias de las restantes Grandes Divisiones

En cuanto a los valores de los índices *"entre puntas"*, 1990/1998 (Cuadro III.d) se observa un proceso de "concentración" (o de diferenciación sectorial) en todas las distintas GD, con la excepción de la GD2 (Minería) y GD6 (Comercio, restaurantes y hoteles) que mantienen valores muy similares a las de una década atrás. Recordemos que, de acuerdo a lo comentado en la discusión teórica, este índice señala "concentración" en el sentido de que el sector (o Gran División) bajo análisis se distancie (o se aproxime) en su dispersión espacial al nivel de dispersión regional de la totalidad del producto. Tomando como fecha de impacto, como "hito", el año de 1990, y realizando un análisis de tendencia con base 100 en dicho año, salta de inmediato a la vista la GD4 (Electricidad, gas y agua) con un aumento del 60% en el valor del índice en solamente tres años (y del 88% en ocho años). A su vez, si tomáramos como referencia el año 1986, todos los sectores han visto aumentar su concentración, con un pequeño cambio: mientras la GD7 (Transporte y Comunicaciones) ha permanecido sin modificaciones apreciables, la GD6 (Comercio) aumentó su concentración. Como se ve en el Cuadro IV.a, **el ordenamiento "jerárquico" de las GD por valor del Coeficiente** no se ha alterado fundamentalmente desde 1986 a 1988 (los tres primeros puestos y los tres últimos corresponden a los mismos sectores); y, respecto de 1994, no se registra cambio alguno (todos los sectores ocupan la misma posición).

Siguiendo con el Modelo D, en el caso del **Coeficiente de Especialización** (o Índice de divergencia estructural entre regiones), se aprecian cinco provincias que han ido "diferenciando" sus economías de la estructura nacional del producto. Recordemos que el Índice de Especialización señala como más especializada un área cuanto más esa jurisdicción provincial (o "región") se diferencie (*"diverja"*) de la estructura nacional de producción (la cual, en gran medida, es definida por la Provincia de Buenos Aires y Capital Federal, que en 1990 aportaban el 61.8% del PBI medido; y en 1998, el 59.9% del mismo producto).

Las cinco provincias de anterior referencia son Chubut (147 con base 100 en 1990), Neuquén (132), Corrientes (126), La Pampa (122) y Santa Cruz (117) (Cuadro V.d). Otras dos provincias, por el contrario, han ido aproximando su estructura a aquella del agregado nacional, Córdoba (81) y Mendoza (82) (si bien la

evolución del índice en el caso de Mendoza es por demás llamativa, haciendo temer por la certeza de los datos disponibles, ya que con base 100 en 1990, el índice baja a 52 en 1993 y asciende a 82 en 1998).

De acuerdo a la lectura de los valores **directos** del índice, la provincia más similar al agregado nacional es Córdoba, con 0.074 en 1998. Ciertamente es que la pauta es conformada por Buenos Aires y Capital Federal, como ya hemos comentado, pero es de recordar que, por evidentes razones geográficas, el área urbana Capital Federal no contribuye a la GD1 ni a la GD2, distanciándose así de la estructura nacional (de allí que su índice sea más elevado que el de muchas provincias); en cambio, la provincia de Buenos Aires sigue a Córdoba en el valor de su Índice de Especialización, con 0.10 en 1998.

Para una mejor comparación de las estructuras en los distintos momentos (1986/1990/1994/1998) presentamos el Cuadro IV.b. En una apreciación de conjunto, se observa que las provincias más “desarrolladas” son aquellas cuyo CE es más bajo (mayor similitud con la Nación)..., si bien es de recordar que por ser las provincias mayores contribuyen con mayor peso a “definir” la estructura que sirve de pauta (Bs.As, Cap.Federal, Córdoba, Santa Fe y Mendoza contribuían, en 1986, con el 80.1% del PBI, en 1990, con el 78.4%; en 1994, con el 80%, y en 1998 con el 77.7%).

CUADRO IV.a.

Grandes Divisiones ordenadas según el valor del Coeficiente de Localización.

Año 1986			Año 1990			Año 1994			Año 1998		
1	GD2	0,804	1	GD2	0,808	1	GD2	0,803	1	GD2	0,784
2	GD1	0,293	2	GD1	0,284	2	GD1	0,343	2	GD1	0,372
3	GD5	0,206	3	GD5	0,197	3	GD5	0,232	3	GD5	0,260
4	GD7	0,165	4	GD8	0,172	4	GD8	0,188	4	GD8	0,191
5	GD8	0,164	5	GD3	0,158	5	GD3	0,162	5	GD3	0,169
6	GD3	0,136	6	GD6	0,143	6	GD7	0,156	6	GD7	0,161
7	GD4	0,116	7	GD7	0,135	7	GD4	0,136	7	GD4	0,159
8	GD6	0,110	8	GD4	0,085	8	GD6	0,117	8	GD6	0,138
9	GD9	0,061	9	GD9	0,067	9	GD9	0,085	9	GD9	0,075

CUADRO IV.b.

Provincias ordenadas según el valor del Índice de Especialización.

Año 1986			Año 1990			Año 1994			Año 1998		
1	Santa Cruz	0,5082	1	Santa Cruz	0,4666	1	Neuquén	0,5092	1	Santa Cruz	0,5450
2	Tierra dF	0,4107	2	Neuquén	0,3935	2	Santa Cruz	0,4621	2	Neuquén	0,5205
3	Neuquén	0,4010	3	San Luis	0,3803	3	La Pampa	0,4064	3	Chubut	0,4671
4	La Pampa	0,3696	4	La Pampa	0,3713	4	Formosa	0,3782	4	La Pampa	0,4539
5	Formosa	0,3497	5	Formosa	0,3427	5	San Luis	0,3710	5	San Luis	0,4307
6	Chubut	0,3150	6	Chubut	0,3175	6	Chubut	0,3558	6	Formosa	0,3374
7	Santiago dE	0,3044	7	Santiago dE	0,2879	7	Tierra dF	0,3075	7	Corrientes	0,3114
8	San Luis	0,2755	8	Tierra dF	0,2734	8	Corrientes	0,2844	8	Tierra dF	0,3027
9	Entre Ríos	0,2562	9	Jujuy	0,2711	9	Santiago dE	0,2837	9	Jujuy	0,2699
10	Jujuy	0,2560	10	Entre Ríos	0,2546	10	Entre Ríos	0,2587	10	Santiago dE	0,2619
11	Río Negro	0,2466	11	Corrientes	0,2468	11	Chaco	0,2524	11	Entre Ríos	0,2460

12	Corrientes	0,2242	12	Río Negro	0,2374	12	Jujuy	0,2441	12	Chaco	0,2308
13	Misiones	0,2165	13	Chaco	0,2351	13	Misiones	0,2313	13	Río Negro	0,2120
14	Mendoza	0,1944	14	Misiones	0,2221	14	Río Negro	0,2288	14	Capital Fed.	0,2085
15	Capital Fed.	0,1821	15	Tucumán	0,2054	15	Tucumán	0,2175	15	Tucumán	0,2083
16	Catamarca	0,1803	16	La Rioja	0,2039	16	Capital Fed.	0,2140	16	Misiones	0,1985
17	Chaco	0,1787	17	Mendoza	0,1920	17	La Rioja	0,1996	17	La Rioja	0,1791
18	Tucumán	0,1777	18	Capital Fed.	0,1870	18	Catamarca	0,1951	18	Salta	0,1773
19	Salta	0,1530	19	Catamarca	0,1769	19	Salta	0,1603	19	Catamarca	0,1609
20	Santa Fe	0,1377	20	Santa Fe	0,1602	20	Santa Fe	0,1347	20	Mendoza	0,1574
21	San Juan	0,1136	21	Salta	0,1584	21	San Juan	0,1177	21	Santa Fe	0,1435
22	La Rioja	0,1015	22	San Juan	0,1108	22	Buenos As.	0,1134	22	San Juan	0,1279
23	Buenos As.	0,0896	23	Córdoba	0,0923	23	Mendoza	0,1125	23	Buenos As.	0,1003
24	Córdoba	0,0888	24	Buenos As.	0,0886	24	Córdoba	0,0753	24	Córdoba	0,0745

CUADRO V.a

Modelo A: FIL-ERI. Índice de tendencia para el Coeficiente de Especialización (Año 1990=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
ERI	110	101	101	99	100	100	98	96	99	98	95	93	91	-
FIL	103	95	99	96	100	99	95	92	90	94	90	91	93	-

Nota: En la última columna observamos la relación del índice entre el año 1986 y 1998; un signo negativo indica un valor menor del índice en el año 1998

CUADRO V.b

Modelo B: Cap.Federal-Buenos Aires-Interior. Índice de tendencia para el Coeficiente de Especialización (Año 1990=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Cap. Federal	97	101	85	102	100	103	110	112	114	109	110	111	112	+
Buenos As.	101	102	128	108	100	101	113	126	128	118	113	111	113	+
Interior	121	112	65	109	100	107	119	120	127	123	118	116	118	-

Nota: En la última columna observamos la relación del índice entre el año 1986 y 1998; un signo negativo indica un valor menor del índice en el año 1998

CUADRO V.c

Modelo C: Regiones. Índice de tendencia para el Coeficiente de Especialización (Año 1990=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Fil	103	95	99	96	100	99	95	92	90	94	90	91	93	-
Pamp.-Mesop.	100	93	98	96	100	99	94	86	86	87	85	84	85	-
NEA	96	97	96	93	100	106	108	113	119	115	117	120	100	+
NOA	98	98	90	98	100	109	116	112	119	116	110	104	106	+
Cuyo	76	86	99	110	100	69	58	49	54	51	53	54	64	-
Comahue	99	110	101	104	100	100	109	122	126	123	126	130	133	+
Patagonia	99	99	101	95	100	99	99	90	104	118	129	133	137	+

Nota: En la última columna observamos la relación del índice entre el año 1986 y 1998; un signo negativo indica un valor menor del índice en el año 1998

CUADRO V.d

Modelo D: Provincias. Índice de tendencia para el Coeficiente de Especialización (Año 1990=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Bs.As.	101	102	106	108	100	101	113	126	128	118	113	111	113	+

Catamarca	102	106	102	121	100	92	95	97	110	98	92	91	91	-
Chaco	76	87	93	93	100	84	95	106	107	106	105	97	98	+
Chubut	99	96	98	97	100	106	120	95	112	123	129	143	147	+
Cap.Federal	97	101	105	102	100	103	110	112	114	109	110	111	112	+
Córdoba	96	89	105	94	100	96	95	91	82	75	78	81	81	-
Corrientes	91	91	89	91	100	106	107	113	115	118	121	124	126	+
Entre Rios	101	103	102	102	100	86	98	103	102	99	98	98	97	-
Formosa	102	103	108	104	100	103	105	108	110	101	97	98	98	-
Jujuy	94	95	93	102	100	99	95	89	90	95	96	100	100	+
La Pampa	100	91	89	89	100	108	106	108	109	109	110	110	122	+
La Rioja	50	59	56	63	100	82	84	87	98	95	80	85	88	+
Mendoza	101	82	83	110	100	53	54	52	59	62	66	73	82	-
Misiones	97	99	102	99	100	99	100	105	104	110	111	122	89	-
Neuquen	102	106	104	106	100	103	110	121	129	126	128	130	132	+
Río Negro	104	107	100	102	100	95	94	100	96	89	89	90	89	-
Salta	97	92	94	97	100	103	100	103	101	111	107	113	112	+
San Juan	102	104	90	110	100	116	128	137	106	135	131	125	115	+
San Luis	72	99	107	107	100	97	96	91	98	99	106	105	113	+
Santa Cruz	109	104	104	102	100	93	89	93	99	105	118	116	117	+
Santa Fe	86	88	97	105	100	72	79	80	84	82	90	90	90	+
Santiago dE	106	108	107	104	100	104	110	104	99	96	92	91	91	-
Tierra dF	150	165	165	144	100	97	152	138	112	112	109	119	111	-
Tucumán	87	80	75	92	100	115	114	107	106	111	111	98	101	+

Nota: En la última columna observamos la relación del índice entre el año 1986 y 1998; un signo negativo indica un valor menor del índice en el año 1998

• **NUEVOS INDICES PROPUESTOS**

Como dijimos en la introducción, está pendiente el debatido tema de los efectos de la integración Mercosur. Llevará a una mayor concentración, aunque sobre un espacio distinto, ahora ampliado. La respuesta no podemos entregarla pues **exigirá un trabajo empírico precisamente sobre ese nuevo espacio ampliado**. Esto es, sobre el Mercosur en su conjunto. Por ahora, lamentablemente, problemas de compatibilización de datos nos han tornado muy dificultosa esta tarea. Por tanto, volvimos sobre nuestro propio territorio argentino, con el afán de conocer, al menos, los impactos de la integración sobre la propia economía nacional.

Además de los indicadores anteriores, que, tal como hemos señalado en la discusión analítica, *dicen poco acerca de aquello que su nombre y la literatura generalmente le atribuyó*, hemos definido unos sencillos indicadores adicionales, que pretenden medir el grado de concentración del producto (ahora, sin desagregaciones sectoriales) y de la población. Estos índices de concentración son tres: (a) el **índice de concentración producto/población** (Icpp); (b) el **índice de concentración producto/superficie** (Icps); (c) el **índice de concentración de población** (Icp). Como en los casos anteriores, trabajaremos las cuatro formas de agrupamiento del espacio. Los resultados se presentan en los Cuadros VI, y se resumen en el Cuadro VII.

En el caso del **Índice de Concentración del producto, tomando como "pauta" la superficie**, en los cuatro "modelos", el comportamiento ha sido similar: la concentración baja desde 1990, para luego aumentar hasta 1994, y luego nuevamente comenzar a descender, encontrándose hacia 1998 en valores próximos a los de 1990 (en alguna de las variedades de regionalización, o "modelo", incluso en valores inferiores).

En el Índice de Concentración poblacional, la uniformidad de resultados no es tan perfecta, El modelo FIL/ERI arroja una mayor concentración poblacional, con fuerte incremento entre 1986 y 1991, para luego ubicarse en una meseta (aunque con leve pendiente ascendente). En los otros tres modelos de agrupamiento, los resultados son precisamente los opuestos: la concentración poblacional versus la superficie decrece persistentemente a todo lo largo del período.

Hemos dejado para cierre, **el Índice de Concentración producto/población**. Allí, los resultados dependen del tipo de agrupamiento que realicemos. Mientras los modelos A y C reflejan (con fluctuaciones) una mayor dispersión del producto, los modelos B y D reflejan una clara mayor concentración, sin que podamos señalar con certeza las causas de este dispar comportamiento del índice.

CUADRO VI.a. Modelo A: FIL-ERI

Índice de Concentración Producto-Población		Índice de Concentración Producto-Superficie		Índice de Concentración Poblacional	
1986	0,2791	1986	0,6575	1986	0,3784
1987	0,2760	1987	0,6564	1987	0,3804
1988	0,2636	1988	0,6461	1988	0,3825
1989	0,2639	1989	0,6484	1989	0,3845
1990	0,2412	1990	0,6428	1990	0,4016
1991	0,2432	1991	0,6460	1991	0,4028
1992	0,2455	1992	0,6492	1992	0,4037
1993	0,2495	1993	0,6541	1993	0,4046
1994	0,2582	1994	0,6638	1994	0,4056
1995	0,2461	1995	0,6528	1995	0,4066
1996	0,2458	1996	0,6536	1996	0,4078
1997	0,2380	1997	0,6470	1997	0,4091
1998	0,2295	1998	0,6399	1998	0,4104

CUADRO VI.b. Modelo B: Capital Federal – Buenos Aires – Interior

Índice de Concentración Producto-Población		Índice de Concentración Producto-Superficie		Índice de Concentración Poblacional	
1986	0,1543	1986	0,5255	1986	0,4054
1987	0,1522	1987	0,5231	1987	0,4033
1988	0,1452	1988	0,5132	1988	0,4011
1989	0,1480	1989	0,5109	1989	0,3989
1990	0,1456	1990	0,5052	1990	0,3966
1991	0,1529	1991	0,5156	1991	0,3957
1992	0,1566	1992	0,5252	1992	0,3944
1993	0,1598	1993	0,5281	1993	0,3929
1994	0,1630	1994	0,5388	1994	0,3914
1995	0,1713	1995	0,5321	1995	0,3901
1996	0,1689	1996	0,5310	1996	0,3889
1997	0,1677	1997	0,5246	1997	0,3877
1998	0,1662	1998	0,5176	1998	0,3865

CUADRO VI.c. Modelo C: Regiones

Indice de Concentración Producto-Población		Indice de Concentración Producto-Superficie		Indice de Concentración Poblacional	
1986	0,2941	1986	0,6575	1986	0,4854
1987	0,2927	1987	0,6564	1987	0,4835
1988	0,2799	1988	0,6461	1988	0,4816
1989	0,2804	1989	0,6484	1989	0,4796
1990	0,2697	1990	0,6428	1990	0,4776
1991	0,2707	1991	0,6460	1991	0,4767
1992	0,2739	1992	0,6492	1992	0,4755
1993	0,2787	1993	0,6541	1993	0,4741
1994	0,2850	1994	0,6638	1994	0,4727
1995	0,2741	1995	0,6528	1995	0,4713
1996	0,2755	1996	0,6536	1996	0,4701
1997	0,2692	1997	0,6470	1997	0,4690
1998	0,2617	1998	0,6399	1998	0,4678

CUADRO VI.d. Modelo D: Provincias

Indice de Concentración Producto-Población		Indice de Concentración Producto-Superficie		Indice de Concentración Poblacional	
1986	0,1795	1986	0,6316	1986	0,5591
1987	0,1797	1987	0,6248	1987	0,5569
1988	0,1775	1988	0,6176	1988	0,5546
1989	0,1833	1989	0,6156	1989	0,5523
1990	0,1782	1990	0,6126	1990	0,5498
1991	0,1781	1991	0,6181	1991	0,5489
1992	0,1782	1992	0,6198	1992	0,5475
1993	0,1817	1993	0,6212	1993	0,5460
1994	0,1838	1994	0,6268	1994	0,5445
1995	0,1927	1995	0,6208	1995	0,5430
1996	0,1924	1996	0,6194	1996	0,5417
1997	0,1929	1997	0,6145	1997	0,5404
1998	0,1951	1998	0,6075	1998	0,5391

CUADRO VII
INDICES DE CONCENTRACION (a nivel de Producto Geográfico Total)

MODELO	PRODUCTO versus POBLACION (Ic _{pp})	PRODUCTO versus SUPERFICIE (Ic _{ps})	POBLACION versus SUPERFICIE (Indice de Concentración Poblacional)
FIL / INTERIOR	Baja desde 1986	Baja hasta 1990, crece hasta 1995, y luego vuelve a caer.	Crece persistentemente
CAPITAL FEDERAL/Pcia de Bs.As./INTERIOR	Crece desde 1990 hasta 1995; luego decrece	Remeda al anterior	Baja sistemáticamente
Regiones INDEC "modificadas"	Baja hasta 1990, luego crece; y finalmente decrece desde 1994	Similar en su comportamiento a los anteriores, con 3 etapas <i>marcadas</i>	Baja sistemáticamente
PROVINCIAS	Sube desde 1992	Idem anteriores	Baja sistemáticamente

- **PARTICIPACIONES EN EL TOTAL DEL PRODUCTO NACIONAL**

Líneas más arriba, al hablar del CE, hemos hecho referencia a la contribución de las provincias mayores al PBI. Es interesante efectuar un vistazo a la evolución de esa participación en los componentes de los Modelos A, B y C, en especial con referencia a 1990. **En el Modelo A**, la evolución de las ERI y del FIL ha sido fluctuante, encontrándose al final del período de análisis en los “mismos” valores de 1990. **En el Modelo B**, se aprecia un ascenso de Capital Federal, permanencia de Provincia de Buenos Aires en los mismos valores (con leve caída respecto a 1986), y un descenso de Interior (aunque levemente superior a 1986). **En el Modelo C**, se observa una caída destacada del NOA, un claro ascenso de Patagonia y Comahue, y una evolución oscilante de NEA y Cuyo (ver Anexo, Tablas A.14, A.15, A.16).

Si hacemos el mismo análisis, de los pesos de cada “región” **pero en los valores de población**, se aprecian **tendencias definidas y persistentes** en todos los modelos y a lo largo de todo el período. Si hablamos, por ejemplo, del Modelo C, Capital Federal disminuye en su peso del 9.3% en 1986 a 8.4% en 1998; Buenos Aires baja de 39.4% a 38.4%; e Interior va de 51.3% en 1986 a 53.2% en 1998.. Estas evoluciones aquí señaladas, se conectan, como se verá, a la reflexión de partida de nuestras palabras de cierre (ver Anexo, Tablas A.17, A.18, A.19).

V. REFLEXIONES DE CIERRE

Para una adecuada interpretación de los índices trabajados es necesario tener en mente “*da capo*” dos prevenciones:

- a) Las reflexiones conceptuales referidas a **aquello que realmente nos dicen los índices** (acápites II y III).
- b) La **confiabilidad de los datos** disponibles.

Detengámonos en este último aspecto. Para un apropiado comentario de los indicadores debemos tener confianza en los valores de los PBG y su desagregación en Grandes Divisiones; sin embargo, sobre este particular existe una información provincial **limitada en la periodicidad de los datos** (ya que en las series se registran vacíos, que han debido cubrirse con simples interpolaciones), **a la vez que la información existente es reconocidamente poco fiable**. Baste un ejemplo entre muchos: si tomamos los productos brutos provinciales per capita a precios de 1986, es llamativo que Córdoba desde 1988 está por debajo de La Rioja (hasta 1994, al menos), y en el caso particular de 1991, el ingreso por persona de La Rioja era superior en el 27.4% al del habitante de Córdoba; y, en el mismo año, el habitante de San Luis superaba al de Córdoba en un 124%. Es para reflexionar .

Esto en cuanto a los datos de producto, a su vez, **si pasamos al componente población**, se percibe que los valores entregados por INDEC responden a meras proyecciones, sin mayores correcciones ni

sofisticaciones, Si en cualesquiera de los modelos se toma una cierta provincia o región, no se ve la menor fluctuación en las tendencias poblacionales: si decreció en los 80, sigue decreciendo en los 90 igualmente, *sin ningún tipo de "corrección" en la tendencia*. Otro elemento más que incorpora interferencias en el proceso de comprensión e interpretación precisa de las realidades regionales.

Con todo lo antedicho, y en síntesis, los **índices obtenidos son provisorios; y por ende sus interpretaciones deben entenderse también como tales**. Lamentablemente, no podemos decir que hayamos encontrado respuestas indubitables acerca de los problemas (o preguntas) planteadas en el Acápite I. Solamente tenemos para el lector *un conjunto de indicios* (que nos encontramos actualmente en tarea de desbrozar, de aclarar) que pueden significar un *"principio"* de respuesta. Hechas estas puntualizaciones y salvedades, señalemos:

- A nivel de Grandes Divisiones, y de acuerdo al CL, hay señales de un cierto proceso de concentración en la mayoría de las Grandes Divisiones.
- Debido a lo ya apuntado en las reflexiones analíticas, en cuanto a la mayor ambigüedad del Índice cuanto mayor desequilibrio presente una región respecto de las restantes en la definición de la pauta, es que fue introducido el Modelo B, pues en él se define una *"pauta más equilibrada"*, dado que cada una de las "regiones" contribuye con un peso próximo al 30% del PBI. Si trabajáramos con este Modelo, hay indicios de que desde los 90 **se ha ido concretando un proceso de concentración** en las GD1, GD4, GD5, GD6, y GD8, permaneciendo en los mismos niveles la GD2 y GD3; y reduciendo su concentración sólo la GD7 y la GD9.
- Recurriendo al mismo Modelo B, si tomamos el Índice de Concentración Producto/Población (Icpp) y Producto/Superficie (Icps), **se corrobora la presencia de un proceso de concentración**, aunque no de magnitud (pero es preciso recordar que los datos de población son meras proyecciones, sin corrección por las circunstancias vividas en los años 90).
- En cuanto hace a la *especialización* (o, para mejor decir, divergencia estructural), las provincias petroleras y gasíferas vieron crecer su especialización (Chubut, Neuquén, Santa Cruz).
- Asimismo, las provincias mayores (en PBG) no responden a una misma pauta definida: Córdoba, Mendoza y Santa Fe, bajaron su divergencia con la Nación desde 1990 (Santa Fe se mantiene en valores similares a fines de los ochenta); a su vez, Capital Federal y Buenos Aires aumentaron su divergencia estructural.
- Si trabajamos con **el Modelo B**, se aprecia un nivel fluctuante de divergencia en Buenos Aires e Interior, permaneciendo, al cierre, ambos en los mismos valores de fines de los ochenta. Por su parte, Capital Federal viene aumentando su divergencia, Desde ya, que por sus características exclusivamente urbanas, su especialización es constantemente mayor que las otras áreas, duplicando el índice de éstas.
- Si nos ubicamos en la regionalización del **Modelo C** (Regiones Indec *modificadas*), se percibe una tendencia persistente a lo largo del período, que conduce al final del mismo que Patagonia y Comahue

sean las áreas más diferenciadas, seguidas por la zona Pampeana; y siendo, el FIL y Cuyo las menos diferenciadas respecto de la estructura nacional,.

- Si nos remitimos al Modelo A, el de la dualidad Frente Industrial del Litoral (FIL) y Economías Regiones del Interior (ERI), ambos reducen su nivel de diferenciación (el FIL en menor proporción) . Por otro lado, el nivel de “*especialización*” de las ERI es, en el período, aproximadamente el doble del registrado por el FIL.
- En lo referente a *especialización*, es muy importante remarcar que cuanto más se distancie una región de la estructura nacional, más exigirá políticas idiosincráticas. Y las medidas de política económica implementadas por la Nación, y que favorezcan al agregado nacional, no necesariamente le serán beneficiosas (dada la divergencia estructural), antes bien, pueden incluso serle perjudiciales, necesitando medidas compensadoras.

Bibliografía:

- Arrufat, Díaz Cafferata y Figueras; (2001), Apertura, integración y tendencias regionales en la desocupación en Argentina, En Mancha Navarro y Sotelsek, Ed. Pirámide, Madrid
- Boisier, S. (1982); Política económica, organización social y desarrollo regional, ILPES, Santiago de Chile
- Boisier, S. (1980); Técnicas de análisis con información limitada, ILPES, Santiago.
- Díaz Cafferata & Figueras, (1997), El desempleo como fenómeno regional,
- Díaz Cafferata & Figueras, (1999), La desocupación argentina: un enfoque regional, Ediciones CECYT de la FACPCE, Buenos Aires
- Díaz Cafferata, Figueras & Arrufat, (2000); Integration and regional restructuring, Fourth Arnolshain Seminar, Frankfurt-am-Main .
- Figueras, A. (1991); Reflexiones sobre la economía espacial argentina, Reunión Anual AAEP, Santiago del Estero.
- Figueras & Ponce (1998); El problema regional en Argentina; Serie Estudios 29, Instituto de Economía, UNC
- Figueras & Ponce (2001); Las economías regionales y su comercio exterior (en Figueras & Díaz Cafferata, 2001), Eudecor, Córdoba.
- Figueras & Díaz Cafferata (2001); Nuevas Lecturas de Política Económica Argentina, Eudecor, Córdoba
- Figueras, 2001, "Hechos regionales, concentración y políticas locales bajo la globalización", UBP (en prensa)
- Hallet, M. (2000); Regional Specialization and concentration in the EU, European Commission Economic Papers, 141, March.
- Krugman, P. (1994); Geografía y Comercio, Barcelona.
- Porto, G. (1996); Las economías regionales en la Argentina, GEL, Bs Aires.
- Veltz, P. (1999); Mundialización, ciudades y territorios, Barcelona.

APENDICE

El porqué de la igualdad en el Índice de Concentración Producto/Superficie (Icps) entre los modelos A (FIL-ERI) y C (Regiones).

Al observar los Cuadros VI.a y VI.c, sorprende la igualdad perfecta del Índice de Concentración Producto/Superficie entre ambos modelos. Veamos el porqué. Consideremos en primer lugar como se efectúa la formación de aglomerados en cada modelo. En el modelo A tenemos dos aglomerados FIL (Frente Industrial del litoral) y al resto del país se lo aglomera en el ERI (Economías Regionales del Interior). En el modelo C se efectúa una desagregación mayor; por un lado tenemos definido el FIL de la misma manera que en el modelo A y además tenemos seis regiones más que se obtienen desagregando el ERI.

Teniendo en cuenta como se efectúa la desagregación vamos a demostrar que en *condiciones particulares* es posible llegar al Icps para el modelo C partiendo del Icps para el modelo A menos desagregado. Definimos el índice de concentración del modelo menos desagregado como;

$Icps = (|participación\ del\ ERI\ en\ el\ PBI - participación\ del\ ERI\ en\ la\ superficie| + |participación\ del\ FIL\ en\ el\ PBI - participación\ del\ FIL\ en\ la\ superficie|) * 0.50$. A las expresiones del primer término las podemos expresar como;

participación ERI en el PBI = \sum participaciones de cada región (menos el FIL) en el PBI

participación ERI en la superficie = \sum participaciones de cada región (menos el FIL) en la superficie

$Icps = (|(\sum\ participación\ de\ la\ región\ i\ en\ el\ PBI) - (\sum\ participación\ de\ la\ región\ i\ en\ la\ superficie)| + |participación\ del\ FIL\ en\ el\ PBI - participación\ del\ FIL\ en\ la\ superficie|) * 0.50$. Dentro del signo de valor absoluto del primer sumando eliminamos paréntesis y agrupamos las diferencias de una misma región, con lo cual el índice nos queda;

$Icps = (|\sum (participación\ de\ la\ región\ i\ en\ el\ PBI - participación\ de\ la\ región\ i\ en\ la\ superficie)| + |participación\ del\ FIL\ en\ el\ PBI - participación\ del\ FIL\ en\ la\ superficie|) * 0.50$

En general podemos analizar el primer miembro de la suma como sigue;

$|A_1 + A_2 + A_3 + A_4 + A_5 + A_6|$ donde A_i es la diferencia de las participaciones en el PBI y en la superficie para cada región menos el FIL; por propiedad de valor absoluto tenemos que;

$|A_1 + A_2 + A_3 + A_4 + A_5 + A_6| \leq |A_1| + |A_2| + |A_3| + |A_4| + |A_5| + |A_6|$ la expresión se cumple como igualdad solo en dos casos; si todos los A_i son positivos o si todos los A_i son negativos; en el caso de que se presenten A_i con distintos signos la expresión se cumple como desigualdad.

En el análisis de nuestro indicador tenemos que dentro del signo de valor absoluto hay una suma de seis diferencias (una para cada región menos el FIL) las cuales se pueda comprobar son todas negativas, (es

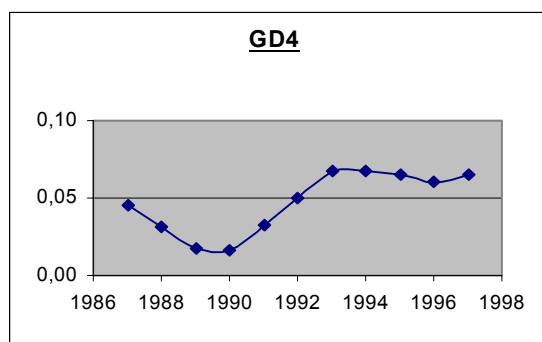
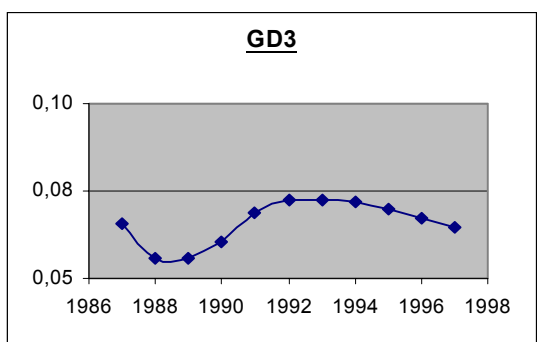
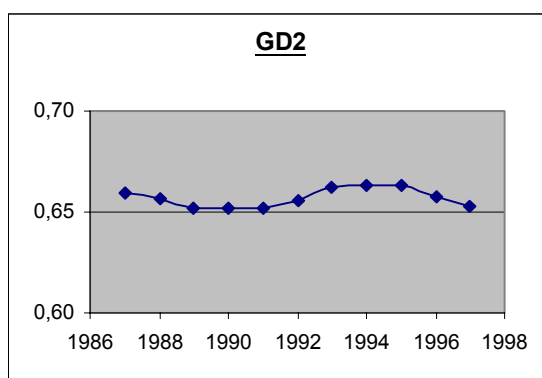
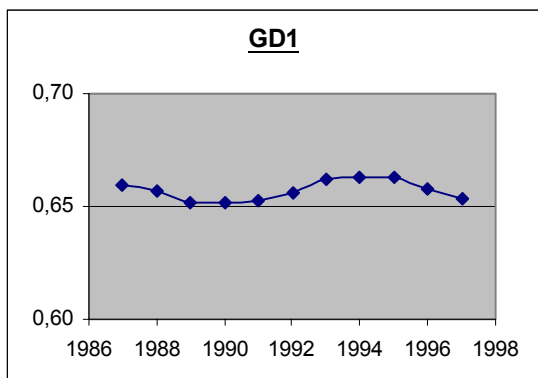
decir la participación de cada región en el PBI es menor que la participación en la superficie -tener en cuenta que no se incluye el FIL en este termino-). Comprobada esta propiedad, en el primer termino del lcps se puede distribuir el valor absoluto a cada sumando sin alterar el valor del índice, y la expresión que se logra es la del lcps para el modelo C (desagregado por Regiones). De esta manera queda explicada la igualdad en el valor de ambos indicadores.

ANEXO ESTADISTICO.

Tabla A.1 Modelo A: FIL-ERI. Coeficiente de Localización.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	0,664	0,663	0,652	0,655	0,649	0,652	0,656	0,660	0,670	0,659	0,660	0,653	0,646
GD2	0,664	0,663	0,652	0,655	0,649	0,652	0,656	0,660	0,670	0,659	0,660	0,653	0,646
GD3	0,078	0,062	0,056	0,049	0,063	0,070	0,073	0,073	0,072	0,070	0,067	0,064	0,063
GD4	0,053	0,055	0,028	0,009	0,017	0,022	0,058	0,070	0,075	0,058	0,061	0,062	0,071
GD5	0,133	0,100	0,067	0,073	0,099	0,094	0,038	0,021	0,016	0,021	0,002	0,019	0,026
GD6	0,080	0,075	0,085	0,082	0,097	0,091	0,085	0,075	0,071	0,068	0,069	0,068	0,061
GD7	0,056	0,066	0,064	0,078	0,075	0,058	0,052	0,052	0,054	0,059	0,054	0,042	0,038
GD8	0,138	0,138	0,147	0,154	0,140	0,138	0,139	0,138	0,136	0,144	0,143	0,148	0,152
GD9	0,031	0,032	0,038	0,028	0,021	0,013	0,003	0,015	0,019	0,009	0,001	0,005	0,007

Gráficos A.1. Modelo A: FIL-ERI. Los gráficos muestran en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del coeficiente de localización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.



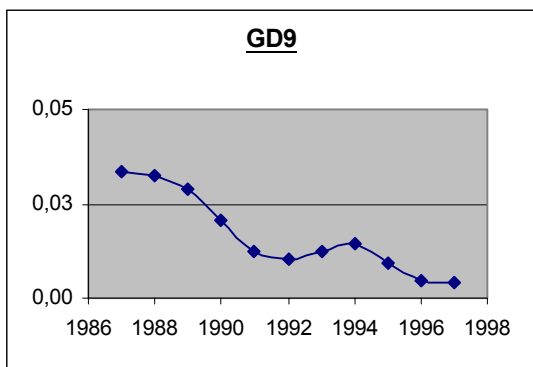
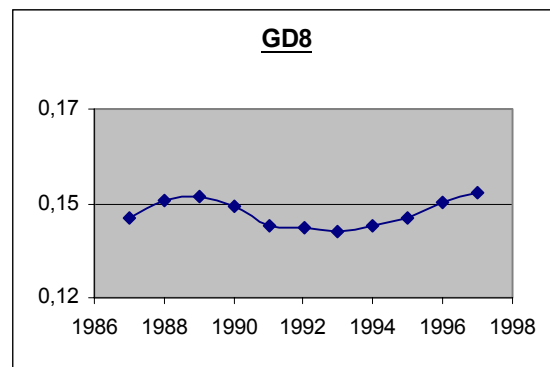
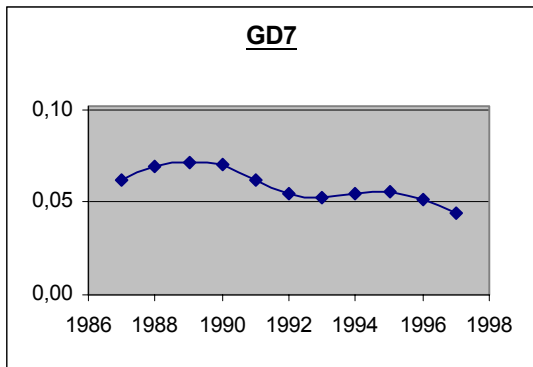
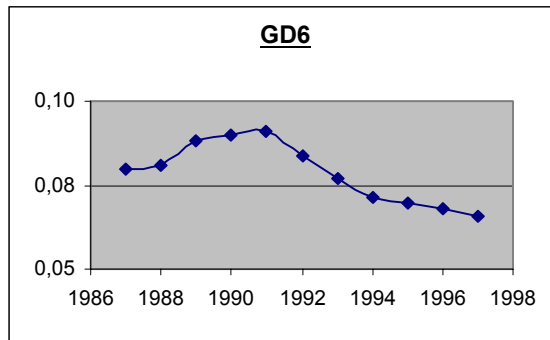
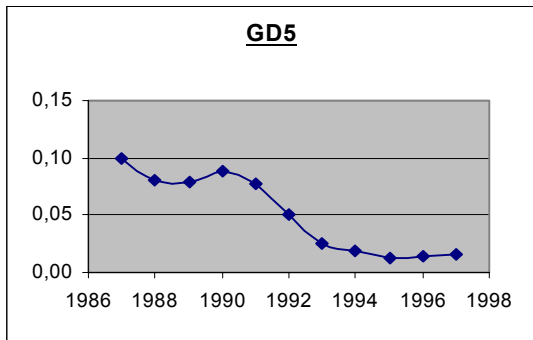
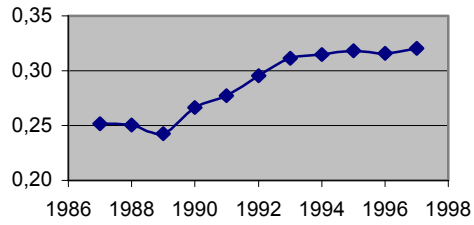


Tabla A.2. Modelo B: Capital Federal – Buenos Aires – Interior. Coeficiente de Localización.

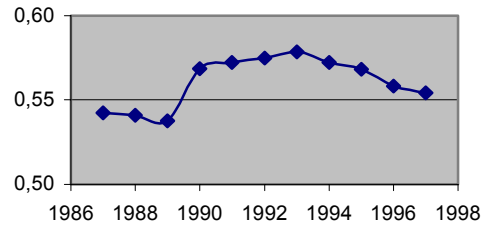
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	0,270	0,279	0,206	0,267	0,256	0,277	0,299	0,310	0,324	0,310	0,320	0,318	0,322
GD2	0,574	0,574	0,479	0,570	0,564	0,573	0,580	0,572	0,584	0,561	0,560	0,554	0,549
GD3	0,112	0,105	0,111	0,110	0,114	0,112	0,118	0,126	0,128	0,118	0,115	0,113	0,112
GD4	0,081	0,086	0,037	0,036	0,042	0,053	0,101	0,113	0,115	0,097	0,102	0,104	0,112
GD5	0,154	0,165	0,129	0,133	0,121	0,146	0,148	0,159	0,174	0,178	0,168	0,155	0,189
GD6	0,065	0,063	0,069	0,064	0,069	0,090	0,098	0,094	0,094	0,098	0,096	0,096	0,092
GD7	0,085	0,075	0,074	0,072	0,064	0,067	0,078	0,081	0,067	0,046	0,040	0,041	0,038
GD8	0,142	0,148	0,090	0,171	0,144	0,144	0,159	0,165	0,168	0,165	0,168	0,171	0,173
GD9	0,031	0,033	0,022	0,030	0,023	0,013	0,018	0,033	0,041	0,029	0,014	0,012	0,012

Gráficos A.2. Modelo B: Capital Federal - Buenos Aires - Interior. Los gráficos muestran en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del coeficiente de localización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.

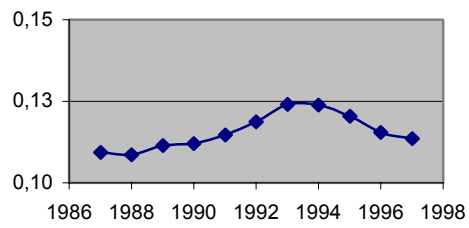
GD1



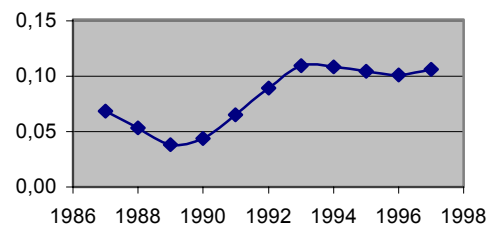
GD2



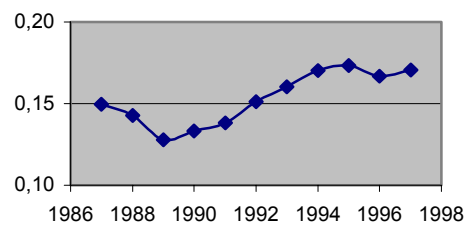
GD3



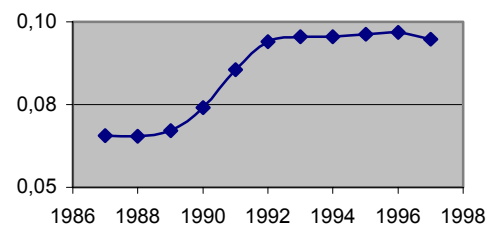
GD4



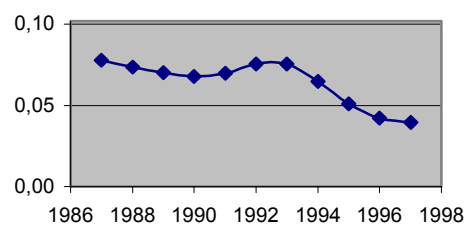
GD5



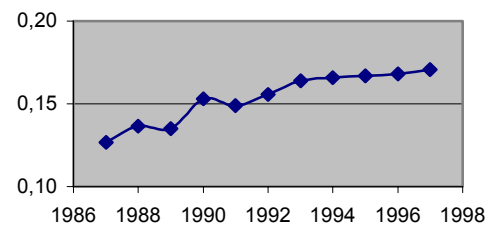
GD6



GD7



GD8



GD9

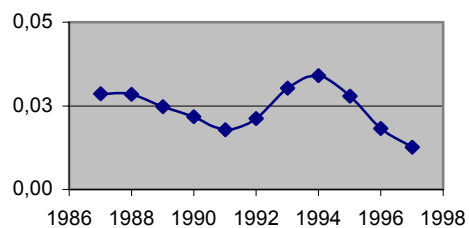
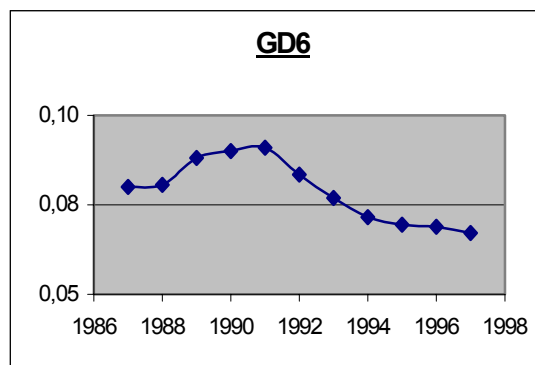
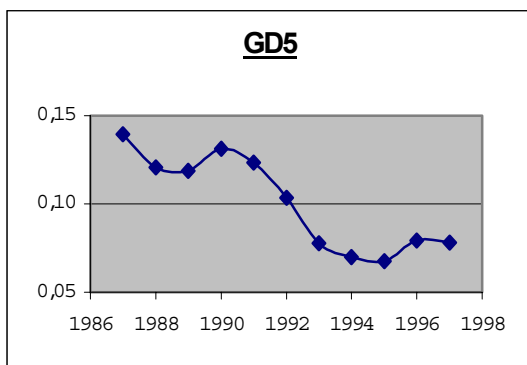
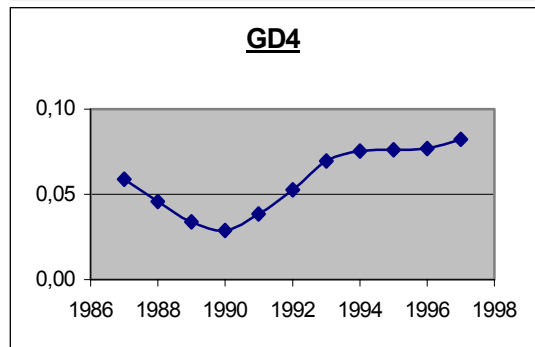
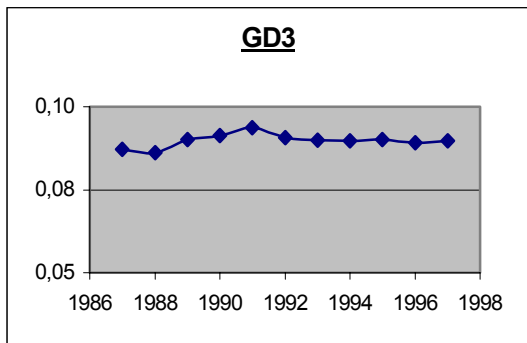
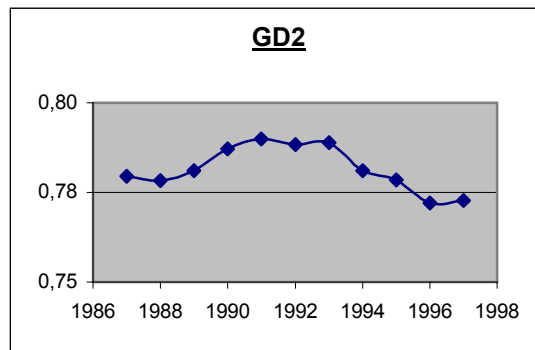
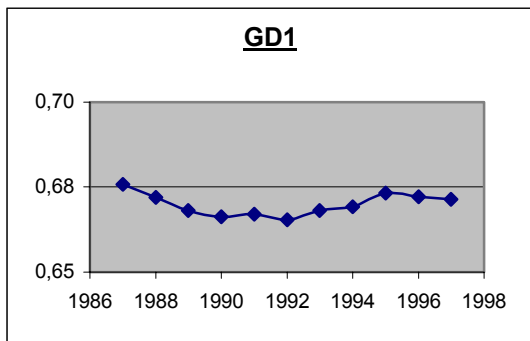


Tabla A.3. Modelo C: Regiones. Coeficiente de Localización.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	0,678	0,678	0,672	0,666	0,667	0,666	0,668	0,662	0,675	0,671	0,674	0,671	0,669
GD2	0,791	0,780	0,767	0,787	0,788	0,786	0,796	0,784	0,787	0,773	0,776	0,768	0,775
GD3	0,088	0,085	0,089	0,084	0,097	0,093	0,091	0,088	0,091	0,091	0,089	0,088	0,092
GD4	0,068	0,067	0,041	0,029	0,030	0,027	0,058	0,073	0,078	0,075	0,075	0,081	0,092
GD5	0,174	0,142	0,101	0,118	0,137	0,139	0,095	0,076	0,061	0,072	0,069	0,096	0,069
GD6	0,080	0,075	0,085	0,082	0,097	0,091	0,085	0,075	0,071	0,068	0,069	0,070	0,063
GD7	0,086	0,089	0,091	0,097	0,097	0,095	0,094	0,090	0,096	0,108	0,109	0,115	0,122
GD8	0,138	0,138	0,147	0,154	0,140	0,138	0,139	0,138	0,136	0,144	0,143	0,148	0,152
GD9	0,053	0,055	0,059	0,057	0,056	0,047	0,038	0,044	0,048	0,042	0,036	0,036	0,037

Gráficos A.3. Modelo C: Regiones. Los gráficos muestran en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del coeficiente de localización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.



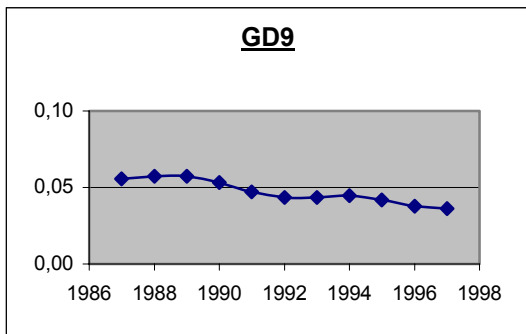
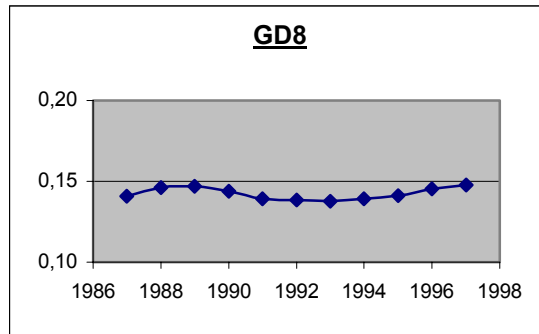
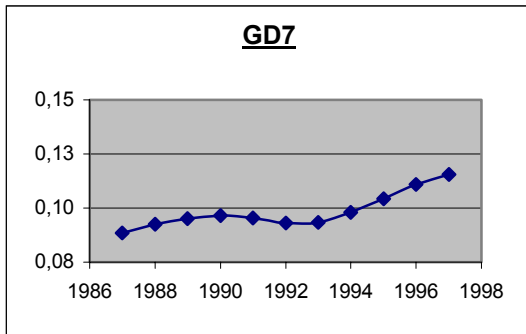
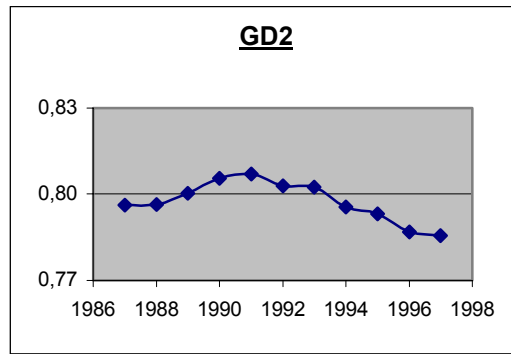
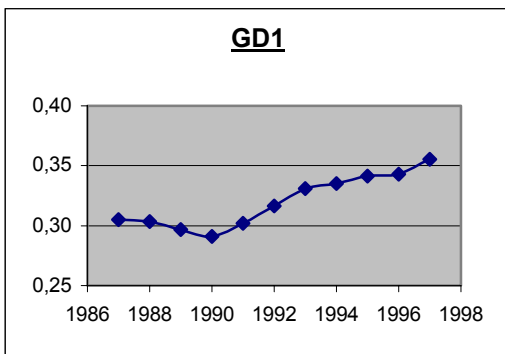


Tabla A.4. Modelo D: Provincias. Coeficiente de Localización.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GD1	0,293	0,305	0,316	0,289	0,284	0,300	0,322	0,327	0,343	0,335	0,347	0,348	0,372
GD2	0,804	0,797	0,788	0,804	0,808	0,804	0,808	0,796	0,803	0,788	0,789	0,785	0,784
GD3	0,136	0,142	0,152	0,160	0,158	0,147	0,154	0,160	0,162	0,155	0,158	0,161	0,169
GD4	0,116	0,113	0,092	0,078	0,085	0,082	0,123	0,136	0,136	0,120	0,128	0,133	0,159
GD5	0,206	0,225	0,199	0,213	0,197	0,214	0,227	0,238	0,232	0,243	0,251	0,261	0,260
GD6	0,110	0,116	0,128	0,129	0,143	0,118	0,118	0,117	0,117	0,127	0,126	0,129	0,138
GD7	0,165	0,151	0,155	0,139	0,135	0,157	0,169	0,170	0,156	0,147	0,144	0,149	0,161
GD8	0,164	0,171	0,175	0,195	0,172	0,170	0,189	0,192	0,188	0,182	0,189	0,192	0,191
GD9	0,061	0,065	0,068	0,070	0,067	0,057	0,058	0,074	0,085	0,072	0,063	0,061	0,075

Gráficos A.4. Modelo D: Provincias. Los gráficos muestran en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del coeficiente de localización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.



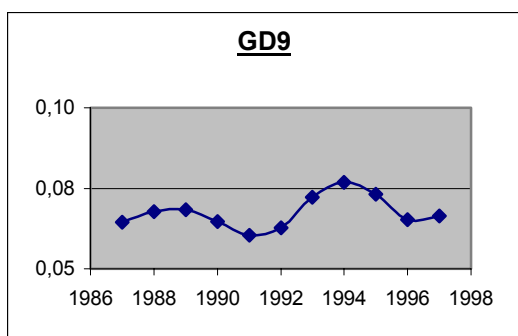
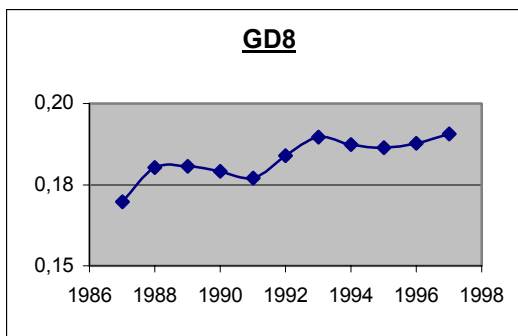
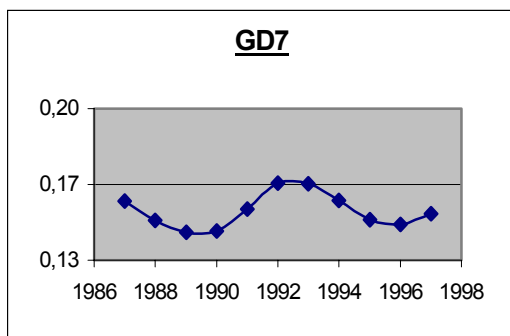
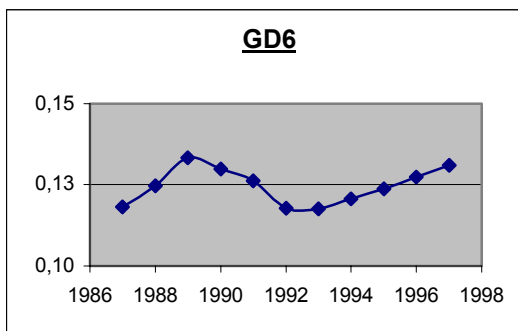
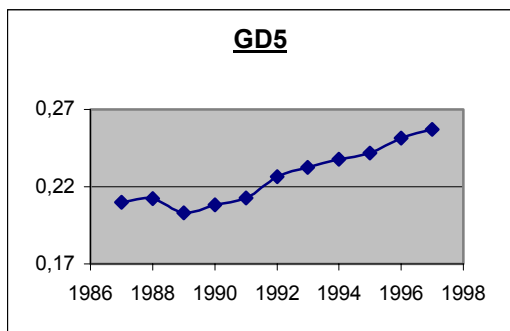
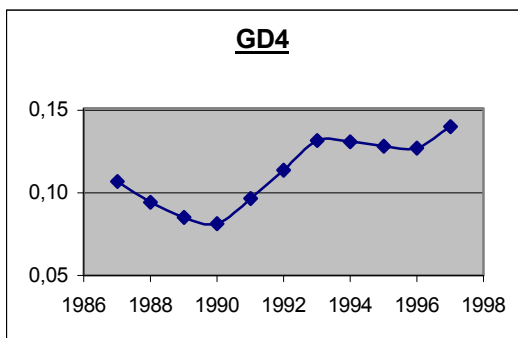
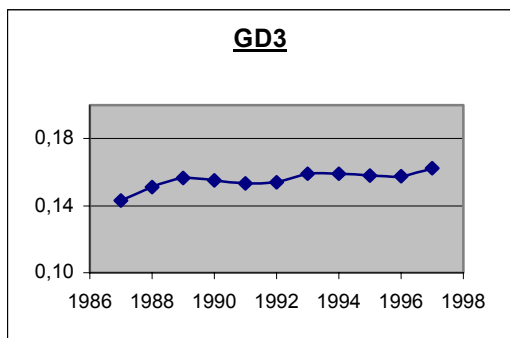


Tabla A.5. Modelo A: FIL-ERI. Índice de Especialización.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ERI	0,203	0,187	0,187	0,183	0,185	0,185	0,182	0,179	0,184	0,181	0,176	0,172	0,169
FIL	0,103	0,095	0,100	0,097	0,100	0,099	0,095	0,092	0,091	0,094	0,091	0,092	0,093

Gráficos A.5. Modelo A: FIL-ERI. Los gráficos muestran en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del Índice de especialización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.

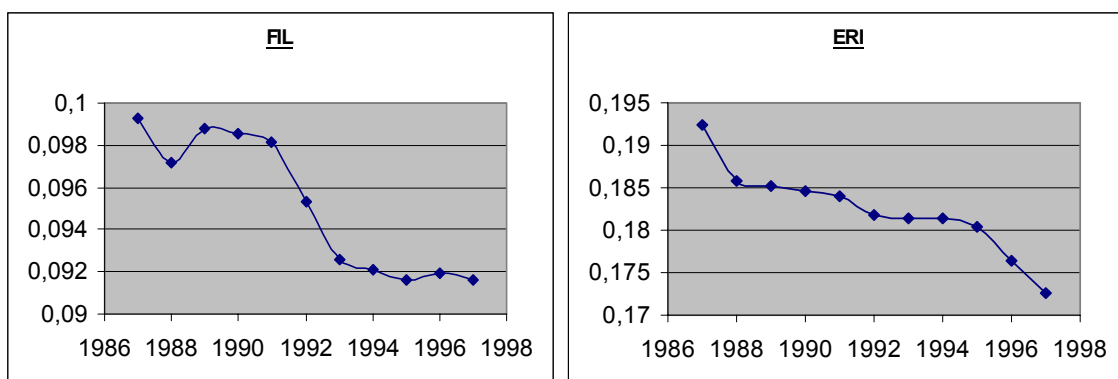


Tabla A.6. Modelo B: Capital Federal – Buenos Aires – Interior. Índice de Especialización

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cap. Federal	0,182	0,189	0,159	0,191	0,187	0,192	0,205	0,210	0,214	0,205	0,205	0,208	0,209
Buenos Aires	0,090	0,091	0,114	0,096	0,089	0,089	0,100	0,112	0,113	0,104	0,101	0,098	0,100
Interior	0,098	0,091	0,053	0,089	0,081	0,087	0,097	0,098	0,103	0,100	0,096	0,094	0,096

Gráfico A.6. Modelo B: Capital Federal – Buenos Aires – Interior. El gráfico muestra en el eje de ordenadas el promedio móvil de tres años del Índice de especialización y en el eje de abscisas el año central del promedio móvil.

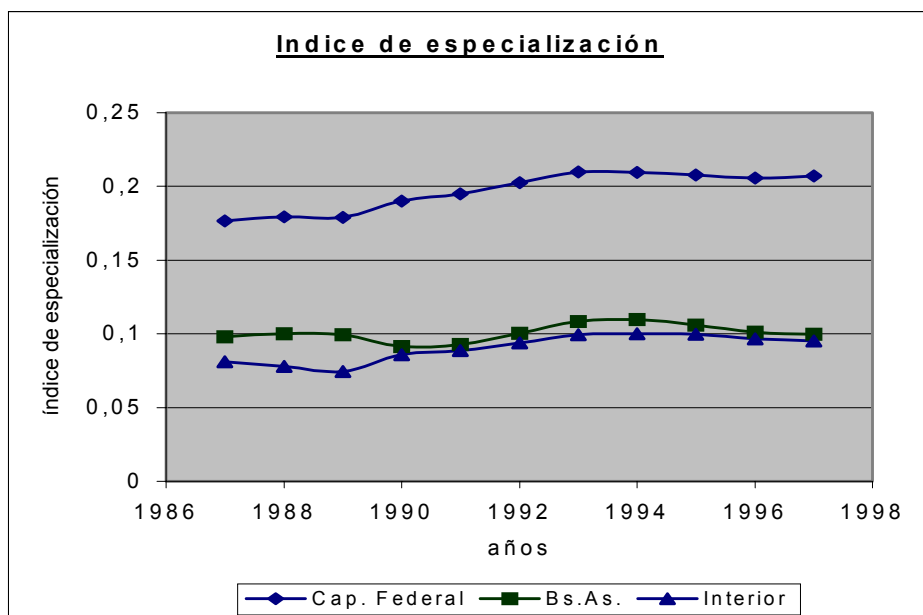


Tabla A.7. Modelo C: Regiones. Índice de Especialización.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
FIL	0,103	0,095	0,100	0,097	0,100	0,099	0,095	0,092	0,091	0,094	0,091	0,092	0,093
Pamp.-Mesop.	0,317	0,294	0,309	0,304	0,316	0,312	0,298	0,273	0,272	0,277	0,268	0,267	0,267
NEA	0,203	0,206	0,205	0,197	0,212	0,225	0,229	0,240	0,252	0,245	0,249	0,254	0,212
NOA	0,124	0,124	0,114	0,125	0,127	0,138	0,147	0,142	0,150	0,147	0,139	0,132	0,134

Cuyo	0,158	0,179	0,207	0,228	0,208	0,142	0,120	0,102	0,113	0,105	0,109	0,112	0,132
Comahue	0,256	0,284	0,262	0,269	0,259	0,259	0,283	0,315	0,326	0,319	0,327	0,337	0,344
Patagonia	0,311	0,310	0,315	0,297	0,314	0,309	0,309	0,283	0,328	0,371	0,405	0,418	0,428

Tabla A.8. Modelo D: Provincias. Índice de Especialización

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Buenos As.	0,090	0,091	0,094	0,096	0,089	0,089	0,100	0,112	0,113	0,104	0,101	0,098	0,100
Catamarca	0,180	0,187	0,180	0,214	0,177	0,163	0,168	0,171	0,195	0,172	0,162	0,160	0,161
Chaco	0,179	0,205	0,219	0,219	0,235	0,197	0,223	0,250	0,252	0,249	0,246	0,228	0,231
Chubut	0,315	0,305	0,310	0,308	0,317	0,336	0,382	0,301	0,356	0,390	0,408	0,455	0,467
Cap.Federal	0,182	0,189	0,196	0,191	0,187	0,192	0,205	0,210	0,214	0,205	0,205	0,208	0,209
Córdoba	0,089	0,082	0,097	0,087	0,092	0,088	0,088	0,084	0,075	0,069	0,072	0,074	0,074
Corrientes	0,224	0,224	0,221	0,224	0,247	0,262	0,263	0,279	0,284	0,292	0,299	0,305	0,311
Entre Ríos	0,256	0,263	0,260	0,260	0,255	0,220	0,251	0,262	0,259	0,253	0,249	0,251	0,246
Formosa	0,350	0,352	0,371	0,357	0,343	0,353	0,360	0,372	0,378	0,345	0,333	0,335	0,337
Jujuy	0,256	0,258	0,252	0,276	0,271	0,267	0,257	0,240	0,244	0,258	0,260	0,270	0,270
La Pampa	0,370	0,338	0,330	0,331	0,371	0,402	0,393	0,400	0,406	0,403	0,407	0,407	0,454
La Rioja	0,101	0,121	0,115	0,128	0,204	0,166	0,172	0,178	0,200	0,193	0,163	0,174	0,179
Mendoza	0,194	0,157	0,159	0,211	0,192	0,103	0,104	0,101	0,112	0,120	0,128	0,140	0,157
Misiones	0,217	0,220	0,227	0,219	0,222	0,219	0,221	0,232	0,231	0,245	0,246	0,271	0,198
Neuquén	0,401	0,418	0,410	0,416	0,394	0,405	0,432	0,476	0,509	0,496	0,502	0,512	0,521
Río Negro	0,247	0,253	0,239	0,242	0,237	0,225	0,223	0,237	0,229	0,211	0,212	0,213	0,212
Salta	0,153	0,146	0,148	0,154	0,158	0,163	0,158	0,163	0,160	0,175	0,170	0,180	0,177
San Juan	0,114	0,115	0,100	0,122	0,111	0,129	0,142	0,152	0,118	0,150	0,146	0,139	0,128
San Luis	0,276	0,375	0,406	0,408	0,380	0,371	0,365	0,344	0,371	0,375	0,402	0,400	0,431
Santa Cruz	0,508	0,487	0,483	0,477	0,467	0,433	0,415	0,436	0,462	0,491	0,549	0,541	0,545
Santa Fe	0,138	0,142	0,156	0,168	0,160	0,116	0,127	0,128	0,135	0,132	0,144	0,144	0,144
Santiago dE	0,304	0,310	0,308	0,300	0,288	0,300	0,318	0,299	0,284	0,275	0,264	0,263	0,262
Tierra dF	0,411	0,452	0,452	0,394	0,273	0,266	0,416	0,377	0,307	0,306	0,298	0,325	0,303
Tucumán	0,178	0,165	0,154	0,189	0,205	0,236	0,234	0,220	0,218	0,227	0,228	0,201	0,208

Tabla A.9. Estructura provincial por sectores, Año 1998

	GD1	GD2	GD3	GD4	GD5	GD6	GD7	GD8	GD9	TOTAL
Buenos As.	5,22	0,35	33,59	2,39	5,35	14,01	6,20	16,01	16,88	100,00
Catamarca	7,48	0,73	25,53	1,05	3,86	8,85	2,89	17,57	32,04	100,00
Chaco	12,17	0,10	11,92	2,68	3,04	20,06	9,09	12,81	28,13	100,00
Chubut	2,70	15,06	17,06	1,98	2,13	4,48	41,05	6,59	8,95	100,00
Cap.Federal	0,00	0,00	16,71	1,35	1,42	21,57	7,61	33,14	18,19	100,00
Córdoba	11,28	0,12	24,84	2,39	3,11	15,04	4,76	18,40	20,08	100,00
Corrientes	18,79	0,43	18,49	2,58	5,69	7,02	5,10	8,03	33,87	100,00
Entre Ríos	22,08	0,16	21,65	4,37	1,96	22,89	4,97	4,92	17,00	100,00
Formosa	24,65	5,46	8,42	1,13	3,37	16,19	14,19	4,24	22,34	100,00
Jujuy	18,83	2,10	38,41	2,80	4,83	7,81	2,37	6,23	16,62	100,00
La Pampa	48,16	1,89	7,19	4,32	4,37	8,31	2,12	5,30	18,33	100,00
La Rioja	2,63	0,32	27,26	1,88	2,33	9,98	2,57	22,30	30,73	100,00
Mendoza	4,95	1,82	20,12	4,29	3,85	25,12	4,04	14,35	21,46	100,00
Misiones	13,82	0,14	19,18	5,09	9,01	17,13	9,98	10,28	15,37	100,00
Neuquén	5,93	49,68	5,73	5,25	1,25	6,57	2,37	3,91	19,32	100,00
Río Negro	9,69	6,98	5,13	5,68	4,69	19,66	6,08	21,60	20,49	100,00
Salta	14,19	3,37	33,51	3,37	3,62	14,21	1,96	9,03	16,74	100,00

LA AUTONOMÍA EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS

1. INTRODUCCIÓN	2
2. LOS MUNICIPIOS Y SU ALCANCE TERRITORIAL.....	4
2.1 DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA	4
2.2 DESDE EL TRATAMIENTO ESTADÍSTICO	4
<i>Relaciones entre Municipio y departamento o partido</i>	<i>5</i>
<i>Relaciones entre Municipio y localidad.....</i>	<i>5</i>
2.3 CATEGORIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA	6
3. LOS MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.....	7
4. LOS MUNICIPIOS EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES Y EN LAS LEYES ORGÁNICAS	12
<i>Las reformas en las Constituciones Provinciales</i>	<i>12</i>
<i>Autonomía.....</i>	<i>13</i>
4.1 LOS RASGOS INSTITUCIONALES, ADMINISTRATIVOS Y POLÍTICOS DE LA AUTONOMÍA	14
<i>Autonormativa</i>	<i>14</i>
<i>Autocefalia.....</i>	<i>15</i>
<i>Ordenamiento urbano.....</i>	<i>15</i>
<i>Obras públicas.....</i>	<i>16</i>
<i>Organismos de control de las cuentas públicas municipales.....</i>	<i>16</i>
<i>Particularidades varias</i>	<i>17</i>
4.2 LOS RASGOS ECONÓMICO-FINANCIEROS DE LA AUTONOMÍA	18
<i>Ingresos recaudados por los Municipios.....</i>	<i>18</i>
<i>Funciones.....</i>	<i>21</i>
<i>Empréstitos</i>	<i>22</i>
<i>Presupuesto.....</i>	<i>23</i>
5. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS REGÍMENES DE PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y OTROS REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS.....	26
6. INDICADORES DE AUTONOMÍA.....	30
6.1 INDICADOR CUALITATIVO: LA AUTONOMÍA SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.....	30
6.2 INDICADORES CUANTITATIVOS: LA AUTONOMÍA FINANCIERA.....	32
<i>Totalizador del indicador de autonomía financiera</i>	<i>38</i>
6.3 SÍNTESIS ENTRE LOS INDICADORES	39
7. LA IMPORTANCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN OTROS PAÍSES.....	41
8. REFLEXIÓN FINAL	44
9. REFERENCIAS.....	46
ANEXO A. DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA	
ANEXO B. DEBATE JURÍDICO ACERCA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	
ANEXO C. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS REGÍMENES DE PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPAL	
ANEXO D. INDICADORES CUALITATIVOS: LA AUTONOMÍA SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE	
ANEXO E. INDICADORES CUANTITATIVOS: LA AUTONOMÍA FINANCIERA	

1. Introducción

La República Argentina es un estado federal organizado políticamente en 24 jurisdicciones: el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal del país) y 23 provincias, con sus respectivos Municipios. Actualmente existen en nuestro país 1930¹ Municipios.

Este trabajo se centra en el menor nivel de gobierno existente: los Municipios. En este sentido se propone brindar elementos acerca de los principales aspectos relacionados con la autonomía municipal, analizando la situación actual en la totalidad de las provincias argentinas y haciendo hincapié en uno de sus aspectos particulares: la autonomía financiera, que incide en la situación fiscal que presentan los gobiernos locales. El análisis se propuso determinar qué grado de autonomía tienen los Municipios argentinos desde la normativa existente y observar si se verifica un correlato en la performance de las cuentas fiscales.

El tema municipal cobra gran relevancia hoy día y en este sentido el mayor debate instalado, tanto en el ámbito político como académico, y no sólo en nuestro país, se centra en la definición del grado de autonomía más conveniente. Incluso en países como Alemania y Canadá, que parecerían tener el tema resuelto, se sigue debatiendo acerca de cuál es el nivel de autonomía más favorable que deben tener sus Municipios².

A lo largo del trabajo se hará especial referencia a la situación existente en la Provincia de Buenos Aires, en donde en estos días los hacedores de política han manifestado especial interés en el tema. Cabe aclarar que no se considera el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que posee un régimen particular, e incluso una Constitución propia³.

Para desarrollar la tarea propuesta, a continuación se definen las distintas tipologías de gobiernos locales que hay en nuestro país y en particular las características de los Municipios, verificándose que cada Provincia determina diferentes regímenes municipales, luego se profundiza el marco legal en el cual están insertos, según los lineamientos de la Constitución Nacional, y el debate actual de los juristas respecto del tema, mostrando las diversas posturas.

En la sección siguiente se analiza la situación vigente en las 23 Provincias argentinas a partir de un análisis que, dada la amplitud de la legislación sobre el tema, fue necesario limitar a las Constituciones Provinciales y a las Leyes Orgánicas Municipales.

La óptica elegida necesariamente debió considerar el financiamiento de los Municipios, por ello no pudo dejar de hacer una somera revisión de los regímenes de participación de impuestos desde el nivel provincial hacia el municipal, la que se presenta en la sección 5.

En la sección posterior, para poder asignar un grado de autonomía a los Municipios de cada Provincia se elaboraron diversos indicadores. En principio, partiendo de las diferentes situaciones encontradas, se determinó el grado de autonomía municipal que existe en cada Provincia desde las normativas vigentes, para ello se identificaron y ordenaron diferentes atribuciones de los Municipios en las distintas provincias, primando una visión más “fiscalista” del tema en cuestión. Ello dio como resultado los

¹ Fuente: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Asuntos Municipales.

² Según lo expresado por los expositores en el Curso Políticas e Instrumentos de Descentralización Fiscal, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 5 al 16 de junio de 2000.

³ Jerárquicamente se puede decir que es más que un Municipio, pero menos que una Provincia.

indicadores cualitativos, los que fueron confrontados con los indicadores cuantitativos, elaborados a partir de las cuentas presupuestarias de los gobiernos subnacionales.

Más adelante se presenta alguna evidencia internacional, de manera de contrastar la situación económico-financiera de los Municipios argentinos con la de otros países.

Por último se sintetiza y reflexiona sobre el grado de autonomía municipal existente en las Provincias argentinas.

2. Los municipios y su alcance territorial

Definir clara y abarcativamente qué es un municipio no es tarea sencilla. Es necesario considerar tanto las definiciones teóricas como las prácticas, ya que no siempre las primeras se ajustan a lo que sucede en la realidad territorial. Además las diferentes Provincias le confieren distintas características (jurídicas, territoriales y poblacionales) a los Municipios y adoptan diversas formas de gobiernos locales. Así coexisten en nuestro país una diversidad de términos: partidos, municipios, comunas, distritos, comisiones municipales, para citar los más usuales.

2.1 Desde una perspectiva jurídica

El alcance y contenido de la autonomía a la que se refiere la Constitución Nacional (CN) permite que cada Provincia adopte el tipo de régimen municipal que prefiera. Desde una perspectiva jurídica, existen diferentes denominaciones que pueden llamar a la confusión a raíz de lo cual se hará una breve referencia, que si bien no agota el tema permite distinguir y comparar los distintos términos.

Siguiendo a Losa (1998) y Zuccherino (1998) tres definiciones clasifican a los Municipios en:

- Municipio–ciudad: es aquel que tiene jurisdicción y competencia dentro del territorio de la ciudad propiamente dicha, y por ello no avanza sobre el área circundante. Asimismo algunos autores definen su jurisdicción hasta el punto donde llegan los servicios prestados por la Municipalidad.
- Municipio–partido: es aquel, que no sólo abarca la ciudad, sino también la zona rural, de manera que limita con otro Municipio del mismo tipo. En la ciudad principal denominada cabecera de partido se instala la Municipalidad, y en las demás ciudades o núcleos de población funcionan delegaciones municipales, cuyo jefe es elegido por el intendente.
- Municipio–distrito: es una tipología intermedia entre las dos anteriores. La ciudad de mayor importancia integral conforma el Municipio y en los demás centros urbanos que se encuentran bajo su esfera se constituyen una Comisión Vecinal, elegida por votación popular (sin constituir delegaciones como en el caso anterior). Este sistema se usa en Catamarca y se desarrolló también en la Constitución santafesina de 1921.

Más allá de las diferentes tipologías, todos los Municipios poseen elementos que son esenciales y que hacen a su conformación⁴: el territorio, la población y el poder.

2.2 Desde el tratamiento estadístico

El Instituto Nacional de Estadística y Censos⁵ recaba información referenciada a espacios territoriales denominados de distinta forma: departamentos o partidos, localidades y, más recientemente, Municipios. Por este último el INDEC entiende al conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente.

⁴ Según Losa (1998).

⁵ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC– es el organismo desde el cual se relevan y sistematizan la mayor parte de las variables demográficas, sociales y económicas de nuestro país.

Esta diversidad de terminología utilizada llevó a que el mismo Instituto en la Revista Municipium realizara una conceptualización de cada una de ellas. A continuación se mencionan las definiciones establecidas.

El departamento (o partido) es una división jurídico-administrativa. El conjunto de departamentos cubre exhaustivamente el territorio provincial y los departamentos son excluyentes entre sí.

El concepto localidad es un concepto censal, de carácter físico. Una localidad es el área comprendida por una envolvente que rodea una mancha urbana continua. Generalmente tiende a expandirse por la construcción de nuevos barrios.

En cambio, el concepto de Municipio es un concepto jurídico donde los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial mediante una ley.

A partir de estas definiciones, el INDEC cita las relaciones que surgen entre los conceptos jurídicos y territoriales que determinan realidades muy diferentes en cada una de las provincias, las cuales se reseñan a continuación.

Relaciones entre Municipio y departamento o partido

Se verifican cuatro situaciones diferentes en cuanto a la relación entre Municipio y departamento o partido.

En el primer caso la superficie de un solo Municipio abarca exhaustivamente la superficie de un departamento, que es el caso de los Municipios-partido. Ello sucede en las Provincias de Buenos Aires, Mendoza, San Juan y La Rioja denominándose en la primera partidos y en los demás departamentos.

La segunda situación que se puede verificar es que la superficie de dos o más Municipios abarque exhaustivamente la superficie de un departamento (esto ocurre en Salta).

El tercer caso es que la superficie de dos o más Municipios abarquen de forma no exhaustiva la superficie de un departamento, y el resto del territorio provincial esté cubierto en su totalidad por Comunas (como se da en Santa Fe).

La última situación posible es que la superficie de dos o más Municipios abarquen en forma no exhaustiva la superficie de un departamento, y el resto del territorio provincial esté cubierto en su totalidad por tierras provinciales, sin un gobierno local legalmente definido (un ejemplo es la Provincia de Entre Ríos).

Relaciones entre Municipio y localidad

Difícilmente una localidad y un Municipio pertenezcan a áreas cuyos límites son totalmente coincidentes, pudiendo observarse tres situaciones.

La primera se da cuando una localidad abarca una superficie diferente a la de un Municipio, el que puede contener además de la localidad, un área de carácter rural.

La segunda situación se presenta cuando un Municipio puede contener dentro de sus límites más de una localidad (como ocurre en la Provincia de Salta).

El último caso se da cuando algunas de estas localidades, con el paso del tiempo, pueden extenderse más allá de los límites del Municipio, sobre un terreno no cubierto por otro Municipio o bien abarcando otro u otros Municipios. En tal caso la mancha urbana que cubre a dos o más área de gobierno local o departamental es denominada "localidad compuesta" (tal es el caso de Santa Rosa-Toay, La Pampa). Si la localidad compuesta tiene más de 100.000 habitantes se la denomina "aglomerado" y al nombre de la localidad se le antepone "Gran" como por ejemplo el aglomerado Gran Mendoza.

2.3 Categorización de los gobiernos locales en la República Argentina

Más allá de las explicaciones presentadas en los párrafos anteriores, cada Provincia argentina determina en su Constitución el régimen municipal que adopta, sin atarse exactamente a las definiciones antes expuestas.

En el Anexo A se especifica el criterio seguido por cada una de las 23 Provincias, así como la cantidad de Municipios que existen en su territorio.

Como puede observarse en dicho Anexo, sólo las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja y Mendoza no hacen ningún tipo de categorización de sus Municipios, otorgándoles a todos ellos la misma jerarquía y las mismas potestades, y funciones. Todos los Municipios son iguales ante el nivel provincial.

Sin embargo, las restantes Provincias organizan a sus Municipios en *categorías* generalmente (primera, segunda y tercera) con relación a la cantidad de habitantes o electores y en algunos casos también se considera la superficie. La Provincia distingue entre sus Municipios distintas jerarquías, y en virtud de esta diferenciación le otorga potestades y funciones diferenciales. De este modo la igualdad desde la perspectiva de la autonomía se da entre los Municipios de una misma categoría.

Algunas Provincias distinguen entre Municipios y Comunas o Comisiones de Fomento para indicar, a través de esta última denominación⁶, centros de menor jerarquía, con atribuciones y responsabilidades distintas a cada uno de ellos.

La división en diferentes categorías de Municipios, o entre Municipios y comunas responde a realidades políticas e institucionales de cada Provincia, remarcando las diferencias locales y regionales.

⁶ También se utilizan las denominaciones Comisión Municipal, Comisionado Municipal y Comuna Rural.

3. Los Municipios en la Constitución Nacional

La existencia del Régimen Municipal está garantizada en la misma Constitución Nacional⁷. Cada Provincia tiene potestad para organizar su Régimen en forma individual, respetando los lineamientos establecidos en la Carta Magna. Como ya se mencionó, la gran mayoría de las Provincias clasifican a sus Municipios en diferentes categorías, con distintas atribuciones y potestades, conforme a una diversidad de normas legales vigentes en cada caso en particular.

En cada Provincia los lineamientos del Régimen Municipal están presentes en las Constituciones Provinciales⁸, mientras que las normas que especifican los aspectos particulares son la Ley Orgánica Municipal o, en el caso que correspondiese, las Cartas Orgánicas, dictadas en el ámbito municipal. Además tienen una importancia decisiva en la organización de los Municipios las reglamentaciones de las Leyes Orgánicas, las disposiciones referidas al control de las cuentas públicas municipales (ejercido por Tribunales de Cuentas) como así también las leyes de Participación de Impuestos a Municipios que determinan un aspecto relevante de las relaciones financieras con el Gobierno Provincial. A su vez, pueden existir otras normas legales con vigencia sobre aspectos específicos (por ejemplo los procedimientos administrativos, de contabilidad y de presupuesto que deben cumplimentar los Municipios).

Cabe mencionar que también existen normas legales que hacen al Régimen Municipal que han sido dictadas bajo la forma de leyes–convenio o bien han emanado de acuerdos alcanzados por todas las Provincias, ámbitos donde los gobiernos municipales estuvieron ausentes. Como ejemplos cabe citar al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) y al Convenio Multilateral del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (del 18/8/77); en ambos casos se establecen algunas pautas importantes referidas a los gobiernos municipales sin que éstos hayan intervenido en el debate.

En lo que respecta a la Constitución Nacional vigente, dos artículos versan sobre el régimen y la autonomía municipal: los artículos 5 y 123.

El primero, presente en la Constitución de 1853 y reproducido por la Carta de 1860, no ha sido modificado en la última Reforma Constitucional (1994), dado que el acuerdo de coincidencias básicas⁹ no permitía alterar las disposiciones de la parte dogmática. El mismo establece:

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional: y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

A la luz de la letra de este artículo la doctrina nacional se dividió en cuanto al significado de la expresión “régimen–municipal”. El mismo ha sido interpretado tanto en el sentido de “Municipio–gobierno” con facultades de autodeterminación política, como en el sentido de “Municipio–administración”, entendido como institución dedicada a la solución de los conflictos domésticos de la comunidad y la prestación de

⁷ En los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, los cuales se analizan más adelante.

⁸ Generalmente le asignan un capítulo específico al Régimen Municipal.

⁹ El denominado “Acuerdo de Coincidencias para la Reforma Constitucional”, rubricado por el Dr. Menem y el Dr. Alfonsín el 14 de Noviembre de 1993.

los servicios públicos locales, carente de influencia política en niveles importantes de decisión.

La corriente que interpretaba el régimen municipal mencionado en el artículo 5 como Municipio–administración sostenía la autarquía de los Municipios. En esta posición se hallan los doctores Rafael Bielsa, Benjamin Villegas Basavilbaso, Bartolomé Fiorini, Manuel María Diez y Miguel Marienhoff, entre otros.

Todos ellos coinciden en conceptualizar a los Municipios como entes administrativos autárquicos, rechazando la posibilidad de existencia de autonomía en el plano municipal. Afirman la condición de simples delegaciones de los poderes estatales de los Municipios y reivindican su tipología de ente administrativo.

En el caso de la autarquía, el Municipio es mera descentralización administrativa de una instancia de poder subordinante: sus atribuciones son fijadas desde esa realidad política superior, y se limitan a garantizar la prestación de los servicios públicos locales no asignados a otros entes.

El Dr. Rafael Bielsa sostiene que “los conceptos de autonomía de la comuna y de su dependencia respecto del Estado, no son excluyentes. Precisamente el concepto de autonomía, si bien no supone relativa dependencia, implica siempre la existencia de un poder superior que reconoce a otra entidad (la entidad autónoma) facultades de obrar en una determinada esfera, es decir que no excluye, sino que por el contrario, explica la unidad del Estado. Estado y Municipio son dos entidades cuyas actividades se desenvuelven en sus propias esferas, pero no en forma independiente esta última: el primero en la gestión de los intereses generales y el segundo en la gestión de sus propios intereses, los locales, que son también generales, al menos mediatamente. Lo comprendido en la libertad municipal debe ceder a la unidad política del Estado, que es la mayor entidad política y administrativa, y que comprende, por eso, a toda la colectividad social, a todas las entidades locales, y en consecuencia implica la realización de los intereses generales. De ahí la noción de necesaria dependencia de todas las entidades autárquicas (Provincias, comunas, etc.) respecto del Estado.”¹⁰

Por otro lado, la corriente que propugna la autonomía de los Municipios, integrada en su mayoría por constitucionalistas –a la que se agregan municipalistas– interpreta que el estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los estados federados. Se inclinan por la interpretación “régimen municipal = Municipio político = autonomía”¹¹.

La ciudad de La Plata es sede de una importante escuela de derecho municipal, iniciada por el Profesor Adolfo Korn Villafañe que hace aproximadamente 60 años ideó la Doctrina de la República Representativa Municipal, como expresión amplia de la autonomía comunal. Uno de sus más destacados discípulos es el Profesor Tomás Diego Bernard que contribuyó notablemente a la prédica de esta doctrina.

En esta posición también se encuentran, entre otros, los doctores Ricardo M. Zuccherino, Jorge R. Vanossi, Antonio M. Hernández, Dana Montaña, Alcides Greca,

¹⁰ Ver Bielsa (1962).

¹¹ Ver Rosatti, Horacio Daniel “Tratado de Derecho Municipal”, Tomo I, Rubinzal y Culzoni S.C.C. Editores, Santa Fe, 1987.

Germán J. Bidart Campos y Horacio D. Rosatti¹². Ellos sostienen que, conforme a su propia naturaleza, los Municipios deben considerarse autónomos.

Según la opinión del Dr. Horacio Rosatti cuando se habla de autonomía del Municipio, el mismo debe tener un cúmulo de facultades que vienen exigidas por su propia naturaleza y que aseguran su relativa independencia de otros niveles de decisión política: tales atribuciones incluyen la potestad de darse la propia norma orgánica, tener recursos propios y facultad de regulación, control y sanción sobre una serie de asuntos prioritariamente locales.

Para el mencionado autor, un ente es “autónomo” si reúne las siguientes cinco atribuciones:

1. Autonormatividad constituyente: significa capacidad para darse, otorgarse (redactar y aprobar) la propia norma fundamental (aquella que define los objetivos y determina la estructura basal) en el marco del derecho no originario.
2. Autocefalía: importa capacidad de elegir las propias autoridades, aquellas que han de dar vida a los órganos políticos encargados de la conducción de los asuntos locales.
3. Autarcia o autarquía: significa autosatisfacción económica y financiera, derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos.
4. Materia propia: implica posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción (aunque no necesariamente con total exclusividad).
5. Autodeterminación política: equivale a no recibir presiones o controles políticos o de otro tipo desde el exterior (lo provincial, lo regional, lo nacional o lo internacional), que le impidan cumplir en la práctica las facultades antedichas (autonormatividad constituyente, autocefalía, autarcia o autarquía, materia propia) o las tornen ilusorias.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia Federal, luego de sostener inicialmente una posición favorable a la autonomía, mantuvo durante muchos años y con diferentes composiciones, el criterio de conceptualizar el carácter administrativo de los Municipios, asumiendo claramente la postura seguida por los administrativistas.

Esta posición del Alto Tribunal fue modificada a partir del pronunciamiento efectuado en la causa “Rivademar Angela c/ Municipalidad de la ciudad de Rosario” dictado el 21 de marzo de 1989, colocándose a partir de entonces a favor de la autonomía municipal.

Es oportuno resaltar algunas de las conclusiones del mencionado fallo, enfatizando las diferencias entre lo que es un ente autárquico y uno autónomo, entre las que plantea:

- el origen constitucional de los Municipios frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
- el reconocimiento de una base sociológica conformada por la población, ausente en tales entidades;
- la garantía de su existencia por parte de la Constitución lo que tampoco ocurre con los mismos;

¹² Las posturas de algunos de estos autores, así como de exponentes de la corriente autarquista se encuentran en el Anexo B.

- el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los Municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;
- la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los Municipios, ya que los entes de tal característica no pueden crear otro dependiente de ellos;
- la elección popular de sus autoridades es inconcebible en aquellas entidades.

Según se estableció en dicho fallo “La intención de la norma es que existan Municipios, pero el grado de capacidad jurídica de cada uno es algo reservado a la discrecionalidad del legislador constituyente provincial, sin que quepa formular una regla uniforme y obligatoria”.

De esta forma, este fallo crea una nueva etapa en el trayecto interpretativo del tribunal, al receptor los argumentos de las tendencias doctrinarias proclives a la autonomía municipal.

A partir de la reforma constitucional de 1994 este debate pierde protagonismo ya que la CN reformada introduce el artículo 123. Este artículo surge del anterior 106 el cual fue ampliado del siguiente modo:

“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

En su redacción anterior, este artículo sólo permitía que los gobiernos provinciales dicten su propia Constitución, de acuerdo a las reglas incluidas en el artículo 5º. La ampliación de esta norma permite ampliar el alcance del texto de la disposición precitada, a la vez que introduce el vocablo “autonomía” en el texto constitucional referido al régimen municipal.

Desde entonces la determinación de la forma que debe adoptar el régimen municipal surge de la interpretación conjunta de los artículos 5 y 123 de la CN.

La nueva Carta Magna, deja a las Constituciones provinciales la adaptación de las autonomías municipales a las realidades concretas de cada Provincia. Es decir, se reconoce la existencia del Municipio como institución natural y necesaria, y se amplían las exigencias sobre el régimen municipal, el que ahora debe ser autónomo por imperio del artículo 123, pero con un alcance reglado por la misma Constitución Provincial.

Si bien reformulado, el debate continúa pero ahora hace eje en el alcance de la autonomía, la que podrá extenderse al orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. La cuestión hoy no está cerrada y de hecho las distintas Provincias establecen distinto “grado” de autonomía a sus Municipios, a partir de la letra del mencionado artículo 123.

Para completar las citas que hace la Constitución Nacional de los Municipios, cabe mencionar un tercer artículo, el 75 inciso 30, que recoge la jurisprudencia desarrollada hasta 1994 por la Corte Suprema de Justicia Nacional acerca de las facultades impositivas por parte de las Provincias y de los Municipios, en los establecimientos de utilidad nacional:

“Corresponde al Congreso ... ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos

establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”

La referencia en este artículo a “establecimiento de utilidad nacional” hace alusión a la situación de los establecimientos que siendo de jurisdicción federal se hallan obviamente en el territorio municipal. Para clarificar este concepto se puede citar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre la Operadora de Estaciones de Servicios S.A. contra la Municipalidad de Avellaneda respecto al establecimiento de estaciones de servicios en la autopista La Plata–Buenos Aires. La Operadora de Estaciones de Servicios S.A. se comprometió a la instalación de dichos locales para la venta de combustibles, repuestos para automotores y comidas rápidas. Si bien estas estaciones de servicio se encontrarían en un corredor vial de jurisdicción federal, la Municipalidad de Avellaneda labró las actas pertinentes para la paralización de las obras dado que no poseían las correspondientes habilitaciones municipales. La cuestión de fondo radicaba en determinar si la Municipalidad podía requerir la habilitaciones de las estaciones de servicio y por ende reclamar el pago de tasas en un área de jurisdicción federal, la autopista. La Corte Suprema dictaminó que “...el poder de policía continúa en cabeza de la jurisdicción local –provincial o municipal según corresponda– cuando se trata de las habilitaciones necesarias para ejercer el comercio, y ello aunque los locales se encuentren en el ámbito de una autopista interjurisdiccional.”¹³

Es decir, que aunque existan establecimientos de utilidad nacional, tanto las Provincias como los Municipios conservan su poder de imposición.

¹³ Ver “Operadora de Estaciones de Servicio S.A. c/ Municipalidad de Avellaneda”, en revista Jurídica Argentina La Ley 1998-D198

4. Los Municipios en las Constituciones Provinciales y en las Leyes Orgánicas

En esta sección se analiza la autonomía municipal desde las principales normas que rigen el accionar de los Municipios, considerando en particular las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales.

Desde una perspectiva pragmática, se indagó acerca del grado de autonomía municipal que se verifica en las Provincias argentinas. Con tal fin se identificaron algunos criterios considerados en las definiciones jurídicas de autonomía de la sección 3 que determinan los aspectos fundamentales que definen la autonomía y a la vez marcan las diferencias interprovinciales. Cabe recordar que se prestó especial atención al aspecto financiero o económico de la autonomía. **Para ello, el relevamiento que se efectuó a partir de la normativa vigente, sirvió de base para el análisis que se realiza y fue utilizado para la confección de los indicadores que se presentan en la sección 6.**

En este análisis se diferencian dos tipos de cuestiones, aquellas relacionadas con la autonomía fiscal o financiera de los Municipios de aquellas relativas a los aspectos institucionales, administrativos y políticos.

En cuanto a la cobertura, cabe destacar que se relevaron las 23 Constituciones Provinciales (CP) argentinas –haciendo hincapié en el régimen municipal– y las Leyes Orgánicas Municipales (LOM) existentes en las Provincias.

Entre las normas legales que no pudieron ser relevadas se destacan las reglamentaciones de las Leyes Orgánicas municipales las cuales en algunos casos son significativas ya que pueden establecer la normativa y los procedimientos que hacen a la administración y gestión financiera y fiscal¹⁴.

De esta forma el análisis se basó en algunos aspectos, en tanto fueron dejados de lado otros que pueden ser de importancia en el funcionamiento del sector público municipal¹⁵, pero no hacen a los fines fundamentales de este trabajo.

Las reformas en las Constituciones Provinciales

En primer lugar hay que resaltar que casi todas las Constituciones Provinciales han sido reformadas durante el período democrático iniciado en el año 1983, excepto las Constituciones de Entre Ríos, Santa Fe y Mendoza. En Entre Ríos la norma data del año 1933, mientras que en Santa Fe de 1962. La Provincia de Mendoza cuya Constitución data de 1926 es un caso particular. En el año 1991, sin haberse sometido a una Convención Constituyente, fue modificada en el artículo 1 mediante la Ley 5.557¹⁶. Esto fue posible debido a que la misma Constitución, en su artículo 223 admite que “La necesidad de enmienda o de reforma de un solo artículo de esta Constitución, podrá ser declarada y sancionada también por dos tercios de los miembros que componen cada

¹⁴ En algunos casos existen también otras normas legales emanadas del Gobierno Provincial de importancia tal es el caso del Estatuto del Empleado Municipal en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁵ Por ejemplo, no se analizó el procedimiento de sanción de Ordenanzas Municipales, ni la cantidad de Concejales que se eligen en cada tipo de Municipio.

¹⁶ Esta Ley incorporó el siguiente texto: “Sus yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, así como también toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa, situada en subsuelo y suelo, pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial. Su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras. La Provincia podrá acordar con otras y con el Gobierno Nacional sistemas regionales o federales de explotación.”

Cámara. Una vez dictada la ley que sancione la enmienda o reforma, se someterá al pueblo [...] si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente, la enmienda quedará aprobada [...] e incorporada al texto de esta Constitución”.

En el año 1989 se había intentado una reforma cuando la ciudadanía no aprobó la propuesta en el Referéndum Popular realizado. Actualmente está en marcha otro proceso de cambio que intentaría sancionar la ley de necesidad de reforma durante el año 2001, de modo de plebiscitar dicha ley en las elecciones del mismo año.

De las veinte Constituciones modernas¹⁷, siete¹⁸ se reformaron en los años 80, mientras que trece¹⁹ fueron modificadas, o se crearon (tal es el caso de la nueva Provincia de Tierra del Fuego) en la década de los 90. Cabe aclarar que de éstas últimas, nueve²⁰ Cartas Magnas Provinciales, han sido modificadas a partir de la reforma en la Constitución Nacional (CN) de 1994.

En la Provincia de Tucumán se está llevando a cabo un proceso de reforma de la Constitución Provincial, donde actualmente se está intentando aprobar la declaración de necesidad de reforma. La reforma prevé la declaración de la autonomía municipal.

Autonomía

La autonomía municipal se consagra explícitamente en las Constituciones de 16 Provincias, a saber: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

No es de extrañar que aquellas tres Provincias cuyas Constituciones no han sido reformadas por largo tiempo no expliciten la autonomía de sus Municipios.²¹

Recordemos que la última reforma de la Constitución Nacional incluyó en el artículo 123 la autonomía municipal, quedando en las Provincias reglar el alcance y contenido de la misma. El concepto de autonomía fue incorporado en todas las Constituciones provinciales modificadas a posteriori de la reforma de la Constitución Nacional, excepto por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En algunos casos se explicita una autonomía política, administrativa, económica e institucional, aunque esta última en general está limitada para aquellos que dicten su propia Carta Orgánica. La Constitución de La Rioja aclara que las funciones que se le reconocen a los Municipios no podrán ser limitadas por ley ni autoridad alguna.

Como podrá apreciarse más adelante, si bien la mayoría de las Provincias proclaman la autonomía municipal, al menos en el aspecto financiero resulta ser sólo declamativa, ya que desde la práctica no se verifica.

A continuación se desarrollan las características sobresalientes del material relevado, en virtud de su importancia con relación a la autonomía municipal.

¹⁷ La Constitución de Mendoza no se considera moderna, ya que sólo se reformó un artículo.

¹⁸ Catamarca, Córdoba, Misiones, Salta, Río Negro, San Juan y San Luis.

¹⁹ Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego.

²⁰ Estas Cartas Magnas corresponden a las Provincias de: Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero.

²¹ Son los casos ya mencionados de Entre Ríos, Santa Fe y Mendoza.

4.1 Los rasgos institucionales, administrativos y políticos de la autonomía

En este apartado se especifican las cuestiones institucionales, administrativas y de política de los Municipios argentinos que generan un perfil determinado en cuanto al grado de autonomía que poseen los gobiernos locales, a partir del análisis de las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales. Con excepción de la autarquía, que dado el enfoque de este trabajo se considera en forma separada, en esta sección se compilaron todas las atribuciones que enuncia el Dr. Rossati. Además se adicionaron otros aspectos que se encontraron en las normas legales y que se consideraron de interés desde la perspectiva de este análisis.

Autonormativa

Este aspecto toma particular relevancia dado que determina el grado de autonomía institucional que poseen los Municipios.

Más allá del establecimiento constitucional de la autonomía, dada la atribución de reglar su alcance, sólo dos Provincias dan la posibilidad a la totalidad de sus Municipios de que dicten su Carta Orgánica. Ellas son La Rioja, y Santa Cruz. Cabe aclarar que en Santa Cruz las Comisiones de Fomento (centros menores de población) no tienen la posibilidad de dictarse su propia Carta Orgánica, sin embargo en la actualidad no existe en dicha Provincia ninguna Comisión de Fomento²². En La Rioja ocurrió una situación muy particular: la Constitución de 1986 dio libertad a los Municipios para que sancionen sus propias Cartas Orgánicas, y éstos lo hicieron. En 1998 se reformó la CP, generando la nueva figura del Viceintendente y estableciéndose que una Ley Orgánica Transitoria regirá para todos los Municipios. Dicha Ley se sancionó en diciembre de 1999, fecha a partir de la cual automáticamente se derogaron las Cartas Orgánicas Municipales²³. A pesar de ello, tanto la Constitución como la LOM de 1999 establecen que cada Municipio deberá dictar su Carta Orgánica, con los arreglos previstos en dichas normas.

Quince Provincias (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) permiten que algunos de sus Municipios dicten su propia norma fundamental, siendo éstos los de primera categoría o quienes cuentan con el mayor número de habitantes. Para los restantes Municipios rige la Ley Orgánica que dicta la Legislatura Provincial, en vigencia también para aquellos Municipios que, teniendo la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica, aún no lo hayan hecho.

En tanto en Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán los Municipios se ajustan a las disposiciones de las Leyes Orgánicas, dictadas por la Legislatura Provincial y, en algunos casos, reglamentadas por el Poder Ejecutivo.

Es llamativo el caso de La Pampa, que si bien declara la autonomía de sus Municipios no les otorga la autonormativa. En el polo opuesto se encuentran los Municipios correntinos y formoseños que pueden dictar su Carta Orgánica aunque la Constitución provincial no los declara formalmente autónomos.

²² Según lo indicado por la Subsecretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

²³ El fundamento de esta derogación habría sido la necesidad de armonizar el marco normativo del funcionamiento de los Municipios a partir de la sanción de una nueva LOM.

Autocefalia

Abordando ya las cuestiones del funcionamiento político del Municipio se encuentra que todos los Municipios argentinos eligen por medio del voto universal sus propias autoridades, respetando la democracia establecida en la Carta Magna, por lo cual están dotados de autonomía política o autocefalia.²⁴

En cuanto a la división de poderes, puede decirse que todos los Municipios tienen constituido su gobierno por un Poder Ejecutivo, normalmente a cargo del Intendente Municipal (acompañado en algunos casos por un Viceintendente²⁵), y un Poder Legislativo, colegiado, generalmente denominado Concejo Deliberante. Constituyen una excepción muchas de las denominadas Comunas o Comisiones de Fomento, es decir, centros menores de población, que cuentan con un único poder. Tal es el caso de las Comunas en la Provincia de Santa Fe y las Comisiones Municipales en la Provincia de San Luis.

Es llamativo el caso cordobés donde, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, “los Municipios podrán optar por las siguientes formas de gobierno: 1) un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal 2) un sistema de Comisión. Dicha Comisión se integrará según la población urbana del Municipio, pudiendo ser de hasta 7 miembros cuando la población sea igual o superior a 5.000 habitantes”. Sin embargo, hasta el momento ninguno de ellos ha adoptado el sistema de Comisión.

Ordenamiento urbano

Todos los Municipios tienen potestad para reglamentar cuestiones urbanas, tales como apertura de calles, normas edilicias, etc. Sin embargo, puede inferirse del análisis de las Constituciones y LOM que no todos los Municipios pueden reglamentar el uso del suelo, o decidir acerca de la instalación de industrias y comercios en su territorio.

Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires la Ley 2.912 de Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo establece la potestad provincial en cuanto el ordenamiento del territorio de la provincia, y la regulación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. En varios artículos la ley se refiere a los municipios haciendo mención exclusiva a lo que ellos deben hacer para enmarcarse dentro de esta ley. Por ejemplo el artículo 5 establece que los municipios delimitarán su territorio en “áreas rurales” y “áreas urbanas y complementarias”, estableciendo qué usos de suelo corresponde a cada área. Por otra parte, la ley define una relación población–suelo–edificio para regular la edificación, la cual debe ser utilizada para establecer la densidad asignada a cada área. En otro artículo se especifica que el Poder Ejecutivo Provincial fijará la denominación de nuevos núcleos urbanos. En el artículo 74, va más allá, estableciendo que “...los municipios contarán dentro de la oficinas de planeamiento un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido.”

²⁴ Ello no siempre sucede en los centros menos poblados. Por ejemplo, la Ley 7.555 de Entre Ríos establece en su artículo 5 que el Poder Ejecutivo provincial designará y removerá a las autoridades de las Juntas de Gobierno de los Centros Rurales de Población (definidos en la misma ley como “aquella extensión territorial no declarada municipio, perimetralmente delimitada por el Poder Ejecutivo, con una población superior a los 200 habitantes”).

²⁵ Por ejemplo en la Provincia de La Rioja y en los Municipios de primera categoría correntinos.

A su vez, en la misma Provincia, la Ley 12.088 prohíbe a los Municipios habilitar superficies comerciales que superen los 2.500 metros cuadrados cubiertos. Los mismos deberán solicitar al Gobierno Provincial, específicamente al Ministerio de Producción, el otorgamiento de la habilitación pertinente. En cuanto a la radicación de establecimientos industriales, éstos deberán contar con el Certificado de Aptitud Ambiental (expedido por la autoridad provincial) como requisito obligatorio indispensable para que las autoridades municipales puedan conceder las correspondientes habilitaciones industriales.

Obras públicas

Este aspecto se consideró no sólo por su importancia con respecto al gasto y las cuestiones fiscales municipales, sino también ante la perspectiva de hallar reglamentaciones estrictas emanadas del orden provincial que cercenen la autonomía municipal. Como se observará en las líneas siguientes, ese no ha sido el caso.

Las Constituciones y las LOM no brindan demasiadas precisiones con respecto a este tema, más bien suelen determinar las modalidades bajo las cuales las obras pueden realizarse, y en algunos casos también definen su alcance.

Las Provincias de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Misiones, Neuquén, San Juan y Santa Fe, establecen en sus leyes fundamentales el objeto de la “obra pública municipal”²⁶.

Las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa Mendoza, Neuquén y Santa Fe establecen explícitamente la necesidad de realizar una licitación siempre que la obra pública municipal exceda cierto monto.

La Provincia de Buenos Aires va aún más allá cuando determina en su CP: “siempre que hubiere de construirse una obra municipal, de cualquier género que fuere, en la que hubieren de invertirse fondos del común, la municipalidad nombrará una comisión de propietarios electores del distrito, para que la fiscalice”.

De todas maneras la normativa relevada es muy genérica dado que es probable que el régimen de contrataciones para obras públicas se halle comprendido en las Cartas Orgánicas Municipales (en aquellos Municipios que la poseen), o bien en normas jurídicas provinciales específicas.

Organismos de control de las cuentas públicas municipales

Dieciséis Provincias²⁷ destacan en sus Constituciones que los Tribunales de Cuentas Provinciales deben aprobar o desaprobar la legitimidad en la percepción e inversión de los caudales públicos municipales. No debe llamar la atención esta elevada cantidad, si se recuerda que no todos los Municipios de una Provincia tienen la potestad de dictar su Carta Orgánica, y por ello se dan casos donde el Tribunal Provincial fiscaliza a aquellos gobiernos locales que no dictaron su norma fundamental, como en Chubut.

Algunas Provincias establecen la pertinencia de los Tribunales de Cuentas provinciales en la fiscalización de las Cuentas municipales cuando los Municipios no tengan sus propios organismos de control. Por ejemplo las Constituciones cordobesa y fueguina

²⁶ Por ejemplo en la LOM de San Juan se establece que “constituyen obras públicas de competencia municipal las de instalación de servicios públicos; de pavimentación, veredas y cercos; al ornato, salubridad y urbanización; concernientes a los establecimientos o instituciones municipales; tendientes a promover lo conducente a la prosperidad y bienestar del Municipio”.

²⁷ Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

establecen que las Cartas Orgánicas deben prever la constitución de algún organismo de control externo (electivo en el caso de Córdoba).

En Río Negro, el Tribunal de Cuentas provincial controla a los Municipios, si éstos lo solicitan, pero también establece su Constitución que los propios electores de los Municipios que no poseen Carta Orgánica deben elegir un Tribunal de Cuentas integrado por tres miembros, que dictaminará cada seis meses sobre la correcta administración de los caudales públicos municipales.

En Buenos Aires el Tribunal de Cuentas de la Provincia, además de cumplir con dicha función, dictó el “Reglamento de Contabilidad y disposiciones de Administración” para los Municipios en el cual estableció todas las disposiciones referidas al ámbito del Departamento Ejecutivo (la organización administrativa; la contabilidad; la economía y finanzas; las adquisiciones y contrataciones y la rendición de cuentas) como así también todo lo atinente al funcionamiento de los organismos descentralizados municipales y de los Departamentos Deliberativos.

En cuanto a la conformación de los organismos de control, dos Constituciones, Santa Cruz y Córdoba, resaltan que la minoría debe estar representada.

A nivel de LOM, generalmente se establece que es el Tribunal de Cuentas Provincial el que debe examinar las cuentas de la Administración municipal, previo a su aprobación por parte del Concejo Deliberante correspondiente.

Un caso particular lo constituye la LOM Transitoria riojana, que considera un régimen especial donde los Tribunales de Cuentas Municipales Regionales tendrán jurisdicción en todos los departamentos que componen cada Región en que se ha dividido la Provincia en la misma Constitución. Estos nuevos tribunales reemplazarán a los anteriores Tribunales de Cuentas Departamentales.

Es decir, el control externo de las cuentas públicas municipales está previsto ya por un organismo provincial o por uno municipal cuyos integrantes en muchas ocasiones deben ser democráticamente elegidos.

Particularidades varias

Del relevamiento surgieron otras particularidades que vale la pena resaltar.

Dada la importancia de las formas de democracia semidirecta, cabe mencionar que en algunas Constituciones se garantizan para el nivel municipal los derechos de revocatoria, iniciativa y referéndum, como en las de Entre Ríos, Chubut y Formosa (aunque esta última no menciona el derecho de revocatoria). Si bien la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dentro de sus disposiciones transitorias (artículo 211) establece “la Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los Municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta” este aspecto no fue considerado en la norma legal pertinente.

Por otra parte, las LOM de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Misiones, San Juan y Tierra del Fuego explicitan la posibilidad de conformar consorcios o cooperativas intermunicipales, o bien con la Provincia y/o la Nación, para la prestación de servicios y la realización de obras públicas. Un poco más allá va la Provincia de Buenos Aires que otorga la posibilidad de la formación de consorcios entre varios Municipios, o entre una o más municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común y además permite a los fines de la constitución del consorcio que los Municipios apliquen un gravamen destinado a ese sólo y único objeto.

Por último cabe mencionar una particularidad de la Ley Orgánica tucumana que en su artículo 57 otorga una atribución especial a los contribuyentes, estableciendo que “el poder ejecutivo designará a 3 vecinos para formar un juri de reclamo donde todo contribuyente que considere exagerada la cuota podrá reclamar, el juri podrá modificar la clasificación en favor del reclamante”. Esto implica que los contribuyentes pueden recurrir a este Juri si consideran excesivo el monto de los impuestos.

4.2 Los rasgos económico–financieros de la autonomía

En esta sección se introducen los temas de autonomía municipal desde el punto de vista fiscal. Se entiende como rasgos económico–financiero no sólo la posibilidad que tenga el Municipio de generar sus propios recursos, sino también la potestad de disponer de ellos. A su vez, la cantidad de servicios que prestan los Municipios a la comunidad derivan de las funciones que tienen asignadas y es un determinante de su preponderancia respecto a los restantes niveles de gobierno. Este aspecto se relaciona con todo lo atinente al gasto público municipal.

Ingresos recaudados por los Municipios

La conformación y disponibilidad de los recursos municipales es sin duda un determinante relevante de la autonomía financiera de los gobiernos locales.

En términos genéricos los ingresos recaudados por las administraciones municipales provienen de impuestos, tasas, derechos, contribuciones, patentes, multas, permisos y licencias.

La discusión que usualmente se genera en torno a los recursos municipales tiene que ver con el grado de potestades tributarias que ellos detentan, es decir en lo referido a la posibilidad de establecer impuestos.

En principio se hará referencia a la expresa delegación que han realizado algunas Provincias de sus potestades tributarias. Algunos impuestos patrimoniales (inmobiliario urbano y automotores) cuya política y administración corresponden al ámbito Provincial²⁸ están en manos de los Municipios. Alrededor de un tercio de las Provincias han delegado potestades tributarias a sus gobiernos locales.

Se puede decir que hay una mayor tendencia a realizar la delegación de potestades en el caso del impuesto automotor que en el inmobiliario. Los Municipios de Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz, y Tierra del Fuego ejercen la política y cobran el impuesto sobre los automotores. En algunos casos, como en Jujuy y en Corrientes si bien el Gobierno Provincial fija la política tributaria, el impuesto lo cobran los Municipios. En Santiago del Estero, si bien la LOM otorga a los Municipios la posibilidad del cobro del impuesto a los automotores, el Gobierno Provincial mantuvo su potestad. En dicha Provincia se implementaron convenios para el cobro del gravamen a los automotores, pero en la actualidad no están vigentes. En Córdoba ambos niveles de Gobierno aplican un gravamen cuya base son los automotores, pero difieren en el nombre: el impuesto provincial se denomina Infraestructura Social y en los Municipios Impuesto a los Automotores²⁹. En ambos casos la política impositiva la fija el Gobierno Provincial.

²⁸ Conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional.

²⁹ La alícuota provincial es del 1,5% y los gobiernos municipales pueden cobrar un impuesto de igual magnitud.

Cabe también mencionar que la mayoría de los Municipios cobran la patente de rodados (que comprende la autorización del uso en la vía pública de los vehículos) cuyo patentamiento no esté bajo la órbita del Gobierno Nacional o Provincial, con lo cual quedan comprendidas las motos, motocicletas, motonetas y triciclos motorizados.

Los Municipios de las Provincias de Chaco, Chubut, Formosa³⁰, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego³¹ ejercen la potestad tributaria sobre el impuesto inmobiliario urbano y además lo cobran. En Corrientes el Gobierno de la Provincia mantiene la política impositiva y los Municipios cobran el impuesto. Además las Constituciones de las Provincias de Misiones y Neuquén, establecen como recurso de los Municipios el impuesto inmobiliario urbano, aunque en la práctica el Gobierno Provincial ejerce la potestad sobre el tributo y su administración.

Un caso particular lo constituye la Provincia de Chubut, donde los Municipios tienen la potestad tributaria de los impuestos patrimoniales (automotor e inmobiliario urbano y rural) y la administración del gravamen sobre los ingresos brutos (aunque con algunas excepciones que alcanzan a las actividades ganaderas y al Convenio Multilateral).

Cabe mencionar que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires realizó una descentralización parcial en algunos Municipios del cobro del impuesto inmobiliario básicamente rural y de algunos contribuyentes del impuesto sobre los ingresos brutos, transformándose los Municipios en entes recaudadores de estos impuestos provinciales dentro de su jurisdicción³². Los objetivos de este programa fueron: el fortalecimiento de las gestiones municipales, la reducción de la evasión impositiva y la recuperación de deuda atrasada. El programa se implementó a través de convenios entre la Provincia y los Municipios y comenzó en primer lugar por el Impuesto Inmobiliario Rural (que se extendió a todos los Municipios) para ampliarse luego a la Planta Urbana y a algunos contribuyentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para determinados Municipios. El programa consistió en fijar una cobrabilidad histórica (por Municipio y gravamen) con la cual se compara la recaudación efectiva y sobre la base del excedente se establece la retribución por la administración.

Con relación a la posibilidad que tienen los Municipios de imponer otros impuestos (además de los expresamente delegados que antes se comentara) cabe mencionar que tanto en las Constituciones provinciales como en las Leyes Orgánicas Municipales se encuentra una gran diversidad de posturas.

En Río Negro tanto la CP como la LOM habilitan a los Municipios a establecer impuestos y demás tributos necesarios para su funcionamiento sin ninguna limitación. Se resalta que coexiste con ello el hecho extraño de que la Provincia no delegó ninguna de sus facultades tributarias en los Gobiernos locales.

Otras dos Constituciones (Catamarca y Córdoba) establecen el cobro de impuestos para sus Municipios, con la única aclaración de que éstos deben respetar los principios constitucionales de tributación y armonización con Nación y Provincia.

Según la Constitución misionera, no se pueden superponer gravámenes de igual naturaleza y categoría sobre una misma fuente. Esta norma aclara que la restricción es operativa para la superposición entre distintos niveles de gobierno. Para evitarlo, la

³⁰ La delegación de las facultades tributarias se realizó mediante Ley Nro. 1.063/93 y rigió a partir del primero de enero de 1994.

³¹ En Tierra del Fuego el Gobierno Provincial realiza las valuaciones fiscales que luego utilizan los gobiernos locales con alícuotas que ellos establecen.

³² Ver Cuadernos de Economía N° 7, "El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires", mayo de 1995, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Provincia debe convenir con la Nación y las municipalidades en qué forma se aplican y perciben los impuestos.

En San Juan se establece, en el artículo 253 de la Constitución, que los fondos del Municipio estarán formados por los impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la Provincia, aunque en el artículo 109 se especifica que “Es indelegable la competencia tributaria sobre los tributos, que conforme al sistema rentístico federal, le corresponden exclusivamente a la Provincia”.

En Santa Fe, si bien la Constitución no hace mayores aclaraciones, la Ley Orgánica establece que las Municipalidades forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen.

Un caso particular es el de Jujuy cuya LOM habilita a los Municipios a crear impuestos con la condición de que respeten los principios de equidad, proporcionalidad y progresividad, y establece que el gasto de administración del impuesto no debe superar el 10% de su producido, que las exenciones sólo se pueden otorgar por adhesión a sistemas de promoción económica nacional o provincial y no podrán superar el 50%.

A diferencia de los casos anteriores, en su LOM La Pampa es genérica a la vez que limita la creación de nuevos tributos ya que para ello requiere la conformidad del Poder Ejecutivo Provincial.

Un poco más limitadas se encuentran los Municipios de las Provincias de Mendoza y Entre Ríos. La primera establece: “Las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales”. Mientras que en Entre Ríos “Las Municipalidades y Juntas de Fomento no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre los establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene u otro de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios”.

En algunas Provincias las normativas vigentes explicitan taxativamente cuáles son los posibles recursos, tales son los casos de las Provincias de Buenos Aires, Formosa, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán en las que consta una extensa lista. En esa última Provincia se especifica que los gobiernos municipales pueden crear otros recursos siempre que estén en el ámbito de sus atribuciones.

En la Constitución bonaerense se establece que “... todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”. Este no es el único caso donde se determina algún tipo de garantía contra el incremento de las cargas impositivas, aunque en otros casos sólo se menciona una mayoría especial en el Concejo al momento de su sanción.

Vale decir que los casos analizados denotan que las potestades tributarias de los Municipios están bien especificadas ya porque se restringen a impuestos delegados por el Gobierno Provincial, bien porque están limitadas las facultades de imposición a una armonización con los restantes niveles de gobierno o porque están supeditadas a la autoridad del Ejecutivo Provincial, siendo sólo en una Provincia (Río Negro) donde los Municipios tienen amplias atribuciones para establecer gravámenes.

Ello es acorde con lo dispuesto por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos que en su artículo 9 establece que la adhesión de cada Provincia se efectuará mediante una ley que disponga, entre otras cosas, “... que se obliga a no aplicar por sí y

a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponible sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley ...”. Esto acota las posibilidades que tienen los Municipios de establecer impuestos, tasas y contribuciones.

Por su parte el artículo 35 del Convenio Multilateral de Impuestos sobre los Ingresos Brutos, también restringe la facultad de imposición de los municipios, por cuanto establece que “las Municipalidades, Comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasa, derechos de inspección o cualquier otro tributo cuya aplicación le sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos, como resultado de la aplicación de las normas del presente convenio.” Es decir, establece la base imponible que puede estar alcanzada por el ámbito municipal para el caso en que algún tributo de este nivel de gobierno tenga como base imponible los ingresos brutos.

Cabe remarcar que tanto las disposiciones de la Ley 23.548 como lo establecido en el Convenio Multilateral alcanzan a los Municipios aunque éstos estuvieron ausentes en el momento de establecer estas cuestiones.

Por último no se puede dejar de señalar que en la mayoría de las ocasiones resulta difícil establecer el quantum de las tasas e identificar si lo cobrado se corresponde con los costos de los servicios o constituye la aplicación de un impuesto encubierto.

Los Municipios de algunas Provincias si bien no están expresamente facultados a establecer impuestos de hecho lo hacen y utilizan esa fuente para financiarse. Un ejemplo de ello puede encontrarse en la Provincia de Buenos Aires, donde en algunos casos, junto con la tasa de alumbrado, barrido y limpieza se cobra un porcentaje adicional que alcanzan a todos los contribuyentes, cuyo producido se destina a solventar obras públicas que a priori no están definidas, lo cual claramente constituye un impuesto.

Funciones

La distribución de funciones en el gobierno subnacional no se encuentra especificada en ningún apartado especial de las normativas analizadas. Por ello para poder realizar el análisis se tuvo en cuenta si la norma aclara expresamente las funciones que mantienen las Provincias, a la vez que se consideraron las competencias que específicamente se le asignan a los Municipios. El objetivo fue precisar las funciones a cargo de los Municipios, puesto que la cantidad de servicios que brindan a la comunidad es indicativa de la preponderancia que tienen respecto a los restantes niveles de gobierno, lo cual tendrá un obvio correlato con los gastos en los cuales incurran.

Muchas Provincias mantienen ciertas funciones dentro de su órbita según explicitan sus Constituciones. En muchos casos es la educación la actividad elegida. La Constitución formoseña señala que el estado provincial tiene la obligación, según corresponda, de determinar, conducir, ejecutar, supervisar, concertar y apoyar la educación del pueblo en todas sus formas, contenidos y manifestaciones. En el caso de Santa Fe la Provincia provee la educación preescolar y elemental y puede organizar y proteger también la enseñanza secundaria, técnica y superior. La Constitución de Neuquén explicita que la

Provincia creará escuelas y es su obligación velar por la salud e higiene pública, a la vez que asegurará la defensa y protección de la niñez y maternidad. En el caso de Buenos Aires no sólo aclara que la educación es responsabilidad indelegable de la Provincia, sino que también, y en otro ámbito, se reserva para sí la explotación de todos los casinos y salas de juegos. Por su parte la Provincia de Tucumán se reserva la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración de la salud.

A su vez la asignación de competencias a los Municipios varía en las distintas Provincias. No obstante ello puede establecerse un común denominador en donde, entre las funciones más relevantes cabe mencionar las responsabilidades en los servicios públicos urbanos, la sanidad, la asistencia social, el trazado de calles, el control urbanístico y del tránsito, la conservación de monumentos y valores locales, la radicación y funcionamiento de comercios y establecimientos industriales, condiciones de higiene y salubridad en los accesos y en los lugares públicos.

Pero algunas Constituciones les asignan a los Municipios otras funciones más específicas o no tan corrientes. La Constitución de San Juan, por ejemplo, establece que los Municipios pueden crear Tribunales de Faltas y Policía Municipal. En tanto en Córdoba, los Municipios tienen derecho a crear instituciones educativas. Los Municipios pampeanos, por su parte, están facultados para sostener establecimientos de enseñanza con el acuerdo de autoridades de educación. Algo similar ocurre en Río Negro, donde se especifica que los Municipios participarán activamente en las áreas de salud, educación y vivienda.

En La Rioja los lineamientos de la Constitución son muy amplios y dejan librados a la Carta Orgánica la estructura funcional de los Municipios. La Constitución de Santiago del Estero es similar y agrega que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobados por ley y ratificado por el Municipio interesado. Sin embargo, la Ley Orgánica Municipal en esa Provincia establece las áreas de Gobierno que deberá tener el Ejecutivo Municipal para cumplir con sus funciones.

Por último cabe mencionar el caso de Chubut en donde la Ley Orgánica dispone que las Corporaciones Municipales entenderán en las cuestiones vinculadas a la salud, vivienda, educación, acción social y planificación industrial.

Vale decir que la asignación de funciones entre los distintos niveles de gobierno resulta desde la perspectiva interprovincial heterogénea. A su vez al observar cada Provincia en particular resulta que las responsabilidades de cada nivel de gobierno no son claras ni precisas. Además, no puede dejar de señalarse que más allá de la normativa es probable que los hechos³³ confirmen un mayor grado de dispersión, heterogeneidad y superposiciones.

Empréstitos

Dentro de la autonomía financiera no se pueden dejar de considerar la posibilidad que tienen los gobiernos locales de tomar empréstitos, ya que constituyen una relevante fuente de financiamiento que suele ser aplicados a diferentes tipos de gastos.

³³ Para poder precisar cuáles son las funciones que efectivamente ejercen los gobiernos locales se requiere de la ejecución presupuestaria de los gastos con un grado de desagregación tal que permita la identificación del destino final de los egresos. Esta información generalmente no está disponible y se cuenta solamente con niveles agregados (es decir la sumatoria a nivel Provincial) de gastos con su clasificación económica.

Todos los Municipios argentinos pueden contraer empréstitos, aunque ya en las Constituciones Provinciales existen limitaciones en cuanto a su monto. Esta limitación implica, generalmente, que el servicio de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más del 20% o el 25% (según la Provincia) de los recursos ordinarios del ejercicio.

En algunos casos para tomar empréstitos los Municipios deben pedir autorización al gobierno provincial (Corrientes, Mendoza, Neuquén y Santa Fe). Otras Provincias permiten que sus Municipios contraigan empréstitos y sólo en ciertos casos necesitan autorización del gobierno provincial. Un caso particular es Tucumán donde se admite la superación del límite impuesto constitucionalmente bajo autorización del gobierno provincial. Los Municipios de Buenos Aires al igual que los de Misiones pueden contraer empréstitos por ordenanza sancionada por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales; sin embargo si la contratación de empréstitos es en el extranjero se requiere, además, autorización legislativa provincial.

En la Provincia de Buenos Aires los Municipios para endeudarse deben requerir autorización al Tribunal de Cuentas –según lo dispuesto en la LOM– y a partir de junio de 2.000 entró en vigencia la Ley Nro. 12.462 por la cual el Ministerio de Economía deberá emitir un informe técnico y de evaluación de la contratación de empréstitos³⁴.

En otros casos, surgen algunas otras limitaciones, dependiendo de las Provincias, como mayorías especiales para aprobar la ordenanza municipal que autoriza el empréstito, o su utilización para fines determinados como sucede en Santa Cruz y en Tierra del Fuego que sólo pueden asignarse a obras públicas. En las Provincia de Buenos Aires y San Juan los gobiernos locales se pueden endeudar para financiar obras de mejoramiento e interés público, por razones de fuerza mayor o fortuitos y para la consolidación de deudas.

En Tierra del Fuego y en San Luis se explicita que los empréstitos no pueden ser contraídos para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. La Constitución de Tierra del Fuego especifica claramente que “nunca” se pueden destinar los empréstitos a “enjuagar déficits presupuestarios”.

En la Provincia de Tucumán adicionalmente se requiere la constitución de un fondo específico para la amortización de los créditos que no puede utilizarse para otros fines.

Los Municipios de Chubut para contraer empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje que establezcan³⁵ los recursos ordinarios afectables se debe llamar a Referéndum.

Puede decirse que en términos generales el endeudamiento municipal está normado de modo tal que presenta claros límites que alcanzan tanto a la capacidad de endeudamiento como al destino de los fondos o al repago de los préstamos.

Presupuesto

En el mismo sentido que los empréstitos, las potestades y limitaciones que el Municipio tenga sobre la determinación de su propio presupuesto, determina el grado en que puede disponer de sus ingresos y gastos.

Usualmente las Constituciones Provinciales mencionan en términos genéricos al presupuesto de recursos y gastos, asignando la responsabilidad de su sanción en una

³⁴ Mediante esa norma legal también se creó el Registro de Endeudamiento Municipal.

³⁵ En el artículo 5 de la LOM y artículo 233 de la CP.

fecha determinada. Cabe mencionar como caso llamativo a Jujuy en donde especifica que el presupuesto de los Municipios se formulará en función de los objetivos y planes comunales y de la política que sobre la materia establezca el Gobierno Provincial.

Las LOM establecen mayores pautas sobre la administración y gestión fiscal. En Córdoba especifica que las Ordenanzas de Contabilidad deberán regular la ejecución presupuestaria, el régimen de contrataciones y el registro de las operaciones de contabilidad. Con ello permite que en cada comuna se establezcan procedimientos propios. En Corrientes la norma establece que la contabilidad municipal se llevará en la forma en que establezcan las ordenanzas y los reglamentos municipales pero con arreglo de la Ley de Contabilidad Provincial. En Formosa determina que “los recursos provenientes de alumbrado, riego, limpieza, aguas corrientes y demás servicios deberán ser afectados en primer término a la financiación de dichos servicios”. Por su parte la LOM jujeña establece que el presupuesto municipal deberá elaborarse por programas. Para los Municipios bonaerenses una modificación de la LOM (a través de la Ley 11.582) estableció que: “los recursos y los gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y objeto en forma compatible con los planes de cuentas que utiliza el Gobierno Provincial. Además se deberán prever, en las respectivas finalidades, aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios”.

En la totalidad de las provincias se establece que el presupuesto lo deben confeccionar y aprobar los mismos Municipios. Un caso diferente se da en Entre Ríos, donde, en el caso de los Centros Rurales de Población el Poder Ejecutivo incorporará en el Presupuesto Provincial una partida para aportes especiales asignables por decreto, destinada a atender la ejecución de obras públicas y a la adquisición de bienes de capital, por otra lado las Juntas de Fomento deben someter su presupuesto a aprobación legislativa.

En general la modalidad es la siguiente: la propuesta la debe elaborar el Poder Ejecutivo Municipal y la aprobación queda en manos del órgano deliberativo³⁶. En todos los casos el cálculo de gastos y recursos es anual, y se especifica que debe contener la totalidad de los recursos y gastos y en muchos casos se establece que de no estar aprobado el nuevo presupuesto para cierta fecha rige el del año anterior.

Algunas provincias establecen restricciones en cuanto al uso de los recursos, tal es el caso de Corrientes, donde no se puede destinar más del 70% de los recursos a sueldos, Santiago del Estero, donde sólo el 60% se puede destinar al pago de este concepto, y Tucumán, donde los gastos en obras y prestaciones de servicios no pueden ser inferiores al 50% de los recursos previstos.

En Buenos Aires se establece que el monto del presupuesto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. Asimismo, la LOM, en su artículo 31 determina que “La formulación y aprobación del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la fijación de los recursos para su financiamiento. La ejecución del presupuesto deberá adecuarse al objetivo del equilibrio fiscal, conforme a la aprobación que tenga en cuenta la necesaria correspondencia entre la generación de los recursos y los gastos respectivos”.

En los casos en los cuales los Municipios tienen la atribución de dictar las Cartas Orgánicas, las Constituciones y LOM son muy genéricas en sus referencias al proceso presupuestario municipal y permiten que las normas presupuestarias sean determinadas

³⁶ Si bien en algunos casos, como por ejemplo Buenos Aires, el Concejo Deliberante no tiene poder para aumentar el total determinado por el Ejecutivo.

en casi todos sus aspectos por las primeras, implicando un punto a favor en relación a la autonomía municipal.

5. Aspectos relevantes de los Regímenes de Participación de Impuestos y otros regímenes de transferencias

Se considera que el régimen de participación de impuestos a Municipios, así como su instrumentación, constituye un eje fundamental de las relaciones financieras que ellos tienen con el Gobierno Provincial. La obligación de un régimen de participación de impuestos a los Municipios fue considerada en la Ley 20.221, y recogida por la ley 23.548 actualmente vigente³⁷, en lo que a los recursos de origen nacional se refiere. Sin embargo, esta última permite en lugar de la remisión automática dispuesta por la primera, la remisión quincenal de los fondos en los regímenes de participación de impuestos a los municipios.

La existencia de una norma legal que contemple al régimen, que este se base en parámetros objetivos de distribución de los fondos entre Municipios y que el envío se instrumente automáticamente es un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de verificar el grado de autonomía que tienen los Municipios. Sólo en ese marco los gobiernos locales pueden realizar sus propias previsiones de recursos y proyectar sus gastos.

Por ello en esta sección se analizan los principales rasgos de los regímenes vigentes. Como se mencionó anteriormente, cada Provincia dicta sus propias normas legales (conformadas por leyes, decretos y resoluciones) que determinan los regímenes de transferencias de recursos a sus gobiernos locales.

Los regímenes de coparticipación municipal de las provincias argentinas difieren tanto en la conformación de la masa coparticipable, como en la distribución primaria y secundaria.

Existen algunas pocas provincias que tienen el régimen de coparticipación suspendido, basándose entonces las transferencias en acuerdos bilaterales entre la Provincia y los Municipios en donde se establecen montos mínimos a participar como en San Juan o en criterios particulares, como el pago en concepto de salarios del personal ocupado a diciembre de 1989 que se realiza en Jujuy. En la Provincia de la Rioja se verifica un caso singular: se halla suspendida la vigencia del Régimen de Coparticipación Municipal en lo que respecta al producido de la Coparticipación Federal y del Impuesto Inmobiliario; sin embargo, se coparticipa en forma automática a los Municipios la recaudación de los impuestos sobre los Ingresos Brutos y Automotores. Por este motivo, el análisis subsiguiente no tiene en cuenta los regímenes de dichas provincias.

La conformación de la masa coparticipable no es la misma para todas las provincias, difiriendo tanto en la elección de los impuestos a coparticipar como en el porcentaje de los mismos que le corresponde a los Municipios. En el anexo C se presenta un cuadro resumen de los impuestos coparticipados y cuál es el porcentaje de los mismos que se destinan a los Municipios.

³⁷ La Ley 23.548 dispuso en su artículo 9 inciso g “la obligación que tienen las provincias de establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los Municipios de su Jurisdicción el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos”. Por su parte la Ley 20.221 en su artículo 9 inciso g determinaba: “La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga: [...] Que se obliga a establecer un sistema de coparticipación de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción con vigencia a partir del 1° de enero de 1974, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática de los fondos.”

En general, las provincias consideran la totalidad de los impuestos recaudados para formar la masa coparticipable. Existen excepciones, como Tucumán que no coparticipa Ingresos Brutos ni Sellos. Este último impuesto tampoco es considerado para formar la masa coparticipable en otras provincias, como Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Río Negro y Santa Fe.

A la hora de considerar qué porcentaje de cada impuesto formará la masa coparticipable se distinguen dos grandes grupos: los que utilizan coeficientes diferenciales para cada uno de los impuestos incluidos y los que utilizan un coeficiente único sobre el total de impuestos a coparticipar (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Formosa y Misiones). En el primero de los grupos se ubican la mayoría de las provincias argentinas.

El porcentaje de cada impuesto que cada Provincia transfiere a los Municipios o comunas difiere de jurisdicción en jurisdicción, oscilando por ejemplo en el caso de la Coparticipación Federal de Impuesto entre el 5 y el 25% de la misma. Es distintivo el caso cordobés, donde la CP establece que los fondos "... provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento".

Es menester mencionar que en la Provincia de Buenos Aires existe una precoparticipación establecida a partir de 1992 por la cual se deduce un monto fijo del total de la masa coparticipable establecido por ley a los fines de atender erogaciones con incidencia plena en los Municipios y/o destinados a la promoción directa de la producción. Dicho monto varió entre \$90 millones y \$120 millones según el año. Por otra parte el presupuesto de la Provincia de Buenos Aires para los años 2000 y 2001, estableció un monto mínimo garantizado para la totalidad de los Municipios en concepto de participación de recursos de \$1.050 millones anuales³⁸.

La distribución de los fondos entre los Municipios (distribución secundaria) se presenta en varias formas en las provincias consideradas. Diez de ellas poseen un régimen general para todos los Municipios, mientras que en las restantes se conforman fondos con distintos destinos. Un ejemplo es Catamarca, en donde se crean tres fondos (Fondo I, II y III) cada uno de los cuales tiene diferentes masas de recursos, destinos y criterios de reparto.

En lo que se refiere a la distribución secundaria (ver Anexo C), el principal indicador compartido por casi todas las provincias (excepto Chaco, Entre Ríos y Tucumán) es el que transfiere en *función directa a la población* de cada Municipio. En este sentido, se puede decir que una parte de la coparticipación es "proporcional". También existen provincias que coparticipan por la *inversa de la población*, tal el caso de Corrientes, Mendoza, San Luis y Río Negro.

El segundo prorratador en importancia es el que otorga un monto dado y fijo para todos los Municipios, conocido como *por partes iguales*. Permite garantizar un piso de coparticipación uniforme para todas las localidades. Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Santiago del Estero y Tucumán son las provincias que no utilizan este coeficiente.

Otro prorratador utilizado en muchas provincias es *recaudación propia*, que se puede considerar como un criterio devolutivo, ya que probablemente sean esos Municipios los que cuenten con una mayor base imponible. Ocho provincias no consideran este

³⁸ Esta garantía está excediendo en la actualidad el monto de transferencias que le correspondería a los Municipios por la aplicación lisa y llana de los coeficientes de participación de impuestos. De esta forma, la garantía importa un fortalecimiento del esquema de financiamiento municipal.

prorrataador: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut, Salta, San Luis, Santa Cruz y Tucumán. Por su parte Provincia de Buenos Aires considera la inversa de la capacidad tributaria.

También se consideran otros tipos de prorrataadores diversos. Se destaca el caso de San Luis, el que cuenta con la ley de coparticipación municipal más nueva, que coparticipa en función de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas. También se destaca la Provincia de Tucumán que coparticipa según coeficientes fijos determinados por ley. La Provincia de Buenos Aires también tiene en cuenta indicadores de salud y acción social.

Algunas provincias separan un porcentaje del total de los recursos coparticipables y los destinan a la ciudad capital, poniendo de manifiesto la concentración de la población y la producción alrededor del área capitalina. Esto sucede en Catamarca, Mendoza y Salta.

En algunas provincias existen fondos especiales destinados a financiar algún objetivo en particular. En Catamarca existe el Fondo de Desarrollo Regional Municipal para financiar inversiones en trabajos públicos de interés regional. En La Pampa el Fondo de Desarrollo Comunal tiene el mismo fin, pero también existe el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial a Municipios, que se destina a financiar gastos y déficits de emergencia. Con un fondo de emergencia también cuenta la Provincia de Mendoza, en cuyo caso se denomina Fondo de Apoyo Municipal. La Provincia de Río Negro cuenta con un Fondo Compensador de Coparticipación a Municipios, que les otorga préstamos en casos de emergencia, un Fondo de Ayuda a las Comisiones de Fomento y un Fondo de Financiamiento Municipal para financiar obras de infraestructura. Por último, San Luis cuenta con un Fondo Municipal de Saneamiento y Desarrollo y un Fondo de Aportes del Tesoro Provincial, para obras de infraestructura y situaciones de emergencia respectivamente.

Por otra parte, como se mencionara anteriormente, la existencia de automaticidad en la transferencia de los recursos provenientes de los regímenes de participación de impuestos es una modalidad que ha sido recogida al menos por las dos últimas leyes de coparticipación federal de impuestos entre el Gobierno Nacional y las Provincias (Leyes 23.548 y 20.221).

Tan importante es que en algunas Constituciones se establece la automaticidad de las transferencias hacia los Municipios. Es el caso de las Provincias de Chubut, Chaco, La Pampa y San Luis.

Sólo en seis Provincias la automaticidad no está implementada, ellas son Catamarca, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego. Un caso especial sucede en Río Negro, en donde no sólo las transferencias no son automáticas sino que tampoco tienen fechas ciertas de realización por lo que terminan pagándose en “cuotas” incluso se han llegado a pagar con Bonos de la Provincia.

Algunas provincias explicitan además que coparticipan recursos provenientes de juegos de azar (Buenos Aires y Santa Cruz), ingresos que surjan de lotería y espectáculos (Formosa), de rifas (La Pampa), y de loterías (Río Negro).³⁹

Cada régimen tiene sus problemas particulares, que ya no se generan en la elección de los prorrataadores sino en su implementación y control, y potencian en algunos casos y revierten en otros, los efectos propios de cada régimen. No se pretende realizar un

³⁹ Hay que notar que éstas provincias explicitan una transferencia por el ingreso de este tipo de conceptos. Sin embargo, en algunos casos la conformación de la masa es tan genérica que podría incluir conceptos similares a los señalados.

análisis exhaustivo de los mismos, pero vale resaltar que se presentan algunos problemas operativos⁴⁰.

Por último cabe mencionar la importancia de la automaticidad como modalidad de instrumentación de las transferencias, cualidad que como se vio no se logra en todas las Provincias pero se verifica en las más desarrolladas. El hecho de que las transferencias sean automáticas le brinda al Municipio una mayor autonomía debido a que el mismo cuenta con los recursos instantáneamente, sin mediar discrecionalidad alguna sobre los fondos por parte de los gobiernos provinciales, permitiéndole de esta manera cumplir con sus propios cronogramas de gasto.

⁴⁰ En la Provincia de Mendoza, la información que se utiliza como fuente para construir la mayoría de los coeficientes de reparto la proporcionan los propios Municipios. Esta información es controlada por la Comisión Provincial de Coparticipación Municipal (CPCM), integrada por intendentes y funcionarios del Poder Ejecutivo. Si bien la ley permite que la CPCM solicite al Tribunal de Cuentas auditorías a los Municipios, la realidad demuestra que en los años de vigencia de esta norma no se ha apelado a esta facultad. Esto señala las falencias de la metodología de captura, elaboración, depuración y control de la información. La falta de confiabilidad en la información afecta el funcionamiento de todo el sistema. En la Provincia de Buenos Aires se suscita una situación similar ya que los datos para el Régimen de Salud lo aporta el Ministerio de Salud que los recaba en los Municipios, sin operar un control estricto.

6. Indicadores de autonomía

Se desarrollaron dos grupos de indicadores para medir el grado de autonomía de los Municipios en cada Provincia. Por un lado, tomando la normativa vigente con la gran diversidad y heterogeneidad de las situaciones antes comentadas, se trató de verificar el grado de autonomía de los Municipios de cada Provincia a través de un indicador, que es necesariamente cualitativo. Por otro lado, partiendo del comportamiento de las cuentas públicas del gobierno subnacional se confeccionaron algunos indicadores cuantitativos para medir básicamente un aspecto económico de la autonomía, el más relacionado con la cuestión fiscal, es decir el que denota la independencia financiera y la correspondencia entre ingresos y gastos municipales. Estos últimos serán también una herramienta que permitirá testear el grado de autonomía asignado desde la normativa.

6.1 Indicador cualitativo: la autonomía según la legislación vigente

Se seleccionaron diez atribuciones como los determinantes más relevantes del grado de autonomía que tienen los Municipios. A cada atribución o característica se le asignó una nota que varió entre A y C, siendo A la calificación que denota mayor autonomía y C la de menor. Más adelante cuando se explica cada atributo se menciona como se determina la calificación.

Las atribuciones seleccionadas surgen de la corriente doctrinaria que propugna la autonomía de los Municipios según las opiniones recogidas en la sección dedicada al análisis de la CN. La diferenciación en dos grupos mantiene un correlato con el desarrollo realizado en la sección 4 (Los Municipios en las Constituciones Provinciales y en las Leyes Orgánicas). A su vez se incorporan algunas características a partir del desarrollo realizado sobre los regímenes de Participación de impuestos, en la sección 5.

• *Rasgos institucionales, administrativos y políticos*

Cabe mencionar que algunos atributos desarrollados en la sección 4.1 (v.g.: la posibilidad que tienen los Municipios de establecer los regímenes de obras públicas) no fueron incorporados dado que no se contó con los elementos necesarios para realizar una correcta evaluación. Los atributos que se tienen en cuenta son los siguientes:

1. Declaración de autonomía: muestra si constitucionalmente se explicita la autonomía municipal, por ello A implica que está expresamente consagrada y C que no lo está.
2. Autocefalía: denota si los habitantes del Municipio eligen por medio del voto a sus propias autoridades, de este modo A determina que tienen esa posibilidad y C que no.
3. Autonormativa constituyente: considera si los Municipios tienen la facultad de dictar su norma fundamental, por ello A denota que sí (es decir, todos los Municipios de la Provincia dictan su carta orgánica), B que algunos pueden dictarla y otros no, y C que ningún Municipio puede dictar su norma fundamental.
4. Ordenamiento urbano/territorial: La clasificación A denota que los Municipios legislan ampliamente sobre el tema, B legislan parcialmente y C no legislan.
5. Administración de Justicia: se supone que un Municipio plenamente autónomo también desde alguna perspectiva ejerce un poder judicial, entonces A implica que tienen tribunal propio al menos para algunas causas menores, B sólo intervienen en faltas de tránsito, C no tienen.

• **Rasgos económico-financieros**

Se identificaron en primera instancia la delegación expresa de facultades tributarias realizadas por las Provincias a sus Municipios (puntos 6 y 7) y luego se evaluó la posibilidad adicional que tienen los Municipios de establecer gravámenes. También se incorporaron otras características consideradas relevantes, desde una perspectiva económica.

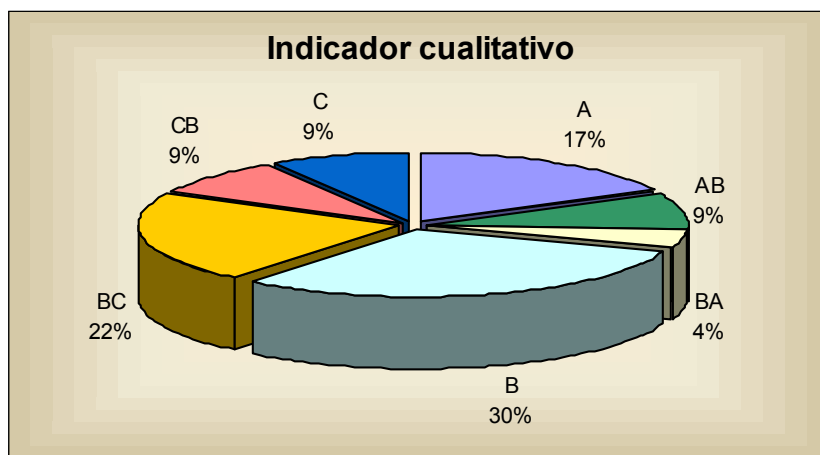
6. Impuesto inmobiliario urbano: A implica que lo cobran y deciden qué alícuota establecer y cuáles son las bases imponibles, es decir si tienen la política tributaria a su cargo, B lo cobran, pero no ejercen la política tributaria; B- sólo lo cobran, a través de una especie de descentralización, C no realizan política ni administración de ese impuesto.
7. Impuesto automotor: en forma similar al caso anterior obtiene A si lo cobran y tienen la política tributaria a su cargo, B lo cobran, pero no ejercen la política tributaria; B- sólo lo cobran, en virtud de una descentralización, C no realizan política ni administración del impuesto a nivel municipal.
8. Restantes potestades tributarias: se considera que los Municipios son más autónomos cuanto más potestad tributaria tienen; A implica que tienen política tributaria amplia, B implica que tienen potestad limitada, mientras que C significa que no tienen potestades tributarias.
9. Participación de impuestos: con este indicador se incorporan las características genéricas del régimen de participación de impuestos de Provincia a Municipios. A implica que existe un régimen y los fondos se giran automáticamente a los Municipios; B si bien hay régimen, las transferencias de fondos no son automáticas y C que no hay un sistema de participación de impuestos funcionando.
10. Capacidad de endeudamiento: muestra si los Municipios pueden contraer empréstitos o tomar crédito. A implica que se pueden endeudar y sólo hay restricción constitucional, B que pueden hacerlo sólo con acuerdo de la Provincia y C no pueden.

Una vez evaluadas cada una de las diez características anteriores se ha llegado a una calificación para cada Provincia. Los resultados, totales y por atribución, se muestran en el Anexo D.

Las calificaciones finales utilizadas son, en orden decreciente A, AB, BA, B, BC, CB y C siendo A la medida de mayor autonomía municipal y C la de menor autonomía. Los resultados se muestran en el cuadro siguiente.

Grado de Autonomía según legislación vigente

Nota	A	AB	BA	B	BC	CB	C
Cantidad de Provincias	4	2	1	7	5	2	2
Porcentaje	17%	9%	4%	30%	22%	9%	9%



Los Municipios más autónomos, los cuales según esta metodología han logrado una calificación A, se encuentran en las Provincias de Chaco, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Les siguen en orden decreciente aquellos Municipios calificados con AB, los de las Provincias de Neuquén y Salta. En tanto logran una calificación cercana (BA) los Municipios formoseños.

En un tercio de las provincias argentinas los Municipios tienen un gran nivel de autonomía.

Los Municipios de Catamarca, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Misiones, Río Negro y San Juan se encuentran en una línea intermedia (B).

Con un grado menor de autonomía se encuentran las Provincias con los Municipios calificados con BC, Buenos Aires, Jujuy, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero; un escalón más abajo se ubican Entre Ríos y Tucumán. Mientras que las Provincias con menor grado de autonomía municipal son Santa Fe y Mendoza (calificadas con C).

Nótese que las Provincias que son más relevantes en términos económicos y demográficos se ubican en el menor grado de autonomía municipal o en la franja intermedia. Vale decir que las Provincias patagónicas o las menos desarrolladas son las que han otorgado mayor autonomía a los gobiernos locales, quizás explicado por la dispersión geográfica de los Municipios que determina que cada uno de ellos tenga suficiente poder de decisión y recursos para poder implementar sus políticas.

6.2 Indicadores cuantitativos: la autonomía financiera

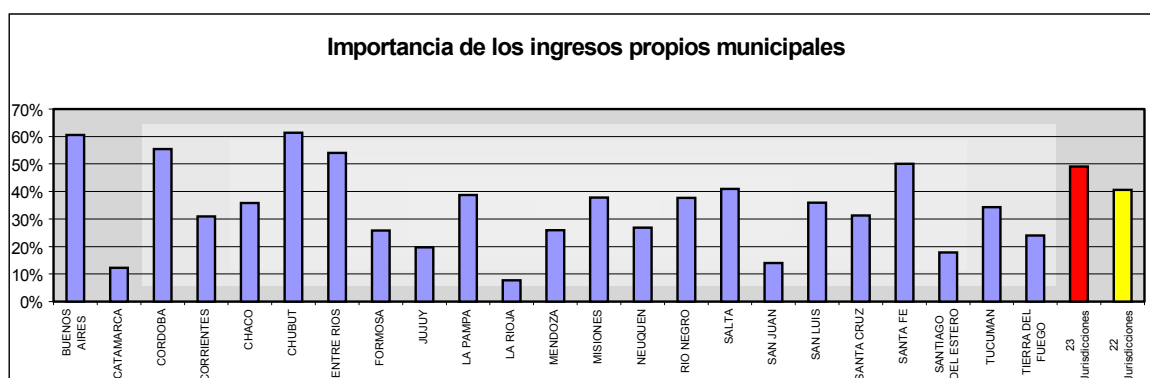
Se han desarrollado algunos indicadores cuantitativos de forma de medir objetivamente las principales cuestiones relacionadas con la autonomía municipal, desde el punto de vista fiscal. Para ello se utilizaron los esquemas ahorro–inversión–financiamiento de cada una de las Provincias, así como también los consolidados provinciales de las ejecuciones de recursos y gastos de los Municipios, en todos los casos información, correspondiente al ejercicio.

De la gran cantidad de indicadores posibles se trató de seleccionar unos pocos que indiquen básicamente dos aspectos, a saber: i) el grado de independencia o dependencia financiera de los Municipios, y ii) la importancia de los ingresos y gastos municipales con relación a la Provincia de la cual forman parte.

De tal manera se confeccionaron seis indicadores, que se desarrollan a continuación. Los tres primeros hacen referencia a la estructura de recursos y al financiamiento de los gastos municipales para el consolidado de cada Provincia. Los restantes miden la importancia del gobierno local con relación al gobierno subnacional (Provincia y

Municipios) considerando algunas variables relevantes (v.g.: gastos). Los cuadros con sus valores para cada Provincia se encuentran en el Anexo E. Cabe aclarar que cuando se hace mención al nivel consolidado se hace referencia al promedio registrado por los Municipios que forman parte de las 23 Provincias que conforman el país. Se efectuó también el cálculo para 22 jurisdicciones en donde se excluyó a los Municipios de la Provincia de Buenos Aires los cuales contribuyen con un poco más del 40% del total de recursos y gastos lo cual constituía, en algunos casos, un condicionante del valor del promedio.

1. Importancia de los Ingresos propios municipales: muestra qué porcentaje de los ingresos corrientes del Municipio proviene de sus potestades tributarias y no tributarias, es decir que recauda directamente el nivel municipal. Explícitamente se calcula como recaudación tributaria y no tributaria de origen municipal sobre ingresos corrientes municipales. Luego el indicador está implícitamente determinado por la importancia que tengan en la estructura de recursos las restantes fuentes de financiamiento genuino.



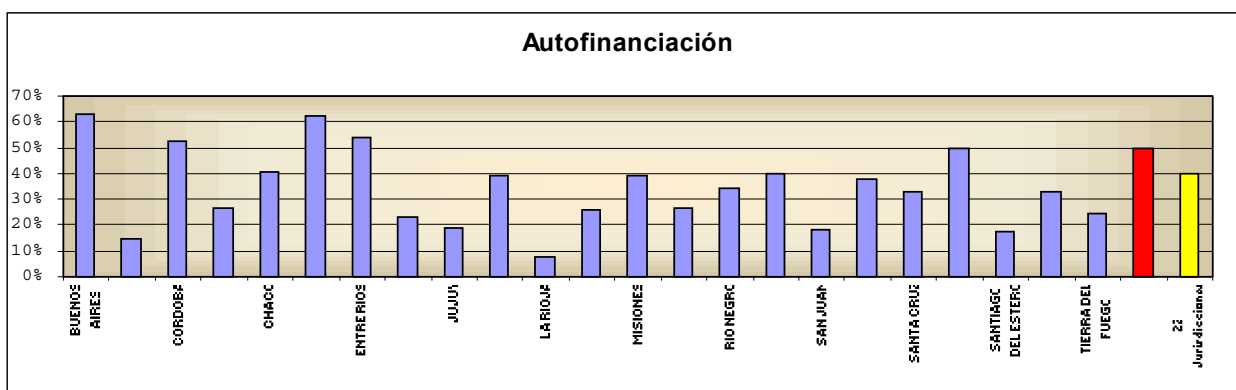
Como puede observarse para el conjunto de las 23 jurisdicciones los ingresos tributarios y no tributarios representan el 50% del total de recursos corrientes. Sólo en 5 Provincias la recaudación municipal proveniente de impuestos y tasas a su cargo representan más de la mitad de sus ingresos corrientes. Ellas son Buenos Aires y Chubut con 61% cada una, Córdoba (55%), Entre Ríos (54%) y Santa Fe (50%). Se observa que con excepción de Córdoba y Chubut las restantes Provincias mencionadas no han realizado delegaciones de potestades tributarias a sus Municipios⁴¹. Como ejemplo particular, se cita el caso de los Municipios bonaerenses, que a pesar de no recibir delegaciones de impuestos provinciales logran un indicador con igual importancia que los Municipios de Chubut, los que tienen amplias potestades tributarias (impuestos Automotores e Inmobiliario y parte de los Ingresos Brutos).

En el extremo opuesto se encuentran los Municipios de la Provincia de La Rioja los cuales únicamente recaudan en impuestos y tasas el 8% de sus ingresos corrientes. En una situación similar, aunque no tan extrema están los Municipios catamarqueños (12%), sanjuaninos (14%) y santiagueños (18%).

Si se deducen los Municipios bonaerenses del promedio nacional, éste disminuye al 41%. Es evidente su importante incidencia, debido al alto nivel de ingresos propios que ellos consiguen y dada la gran dispersión del indicador.

⁴¹ El hecho de que los recursos propios municipales tengan una mayor importancia en las Provincias más desarrolladas en términos económicos y de gran concentración demográfica pero con Municipios que tienen poca autonomía financiera desde la normativa, estaría denotando que existen otros factores determinantes de esta situación los cuales pueden ser una mayor capacidad contributiva y una mejor administración tributaria.

- Autofinanciación: se define como la posibilidad que tiene el Municipio de financiar sus gastos con sus propios recursos. Específicamente se consideran los recursos tributarios más no tributarios de origen municipal respecto del total de gastos municipales.



Al considerar la capacidad de autofinanciación que tienen los Municipios, surgen valores similares a los determinados por el anterior indicador. A nivel consolidado los Municipios pueden hacer frente a la mitad de sus gastos, sin recurrir a las transferencias de origen provincial y nacional.

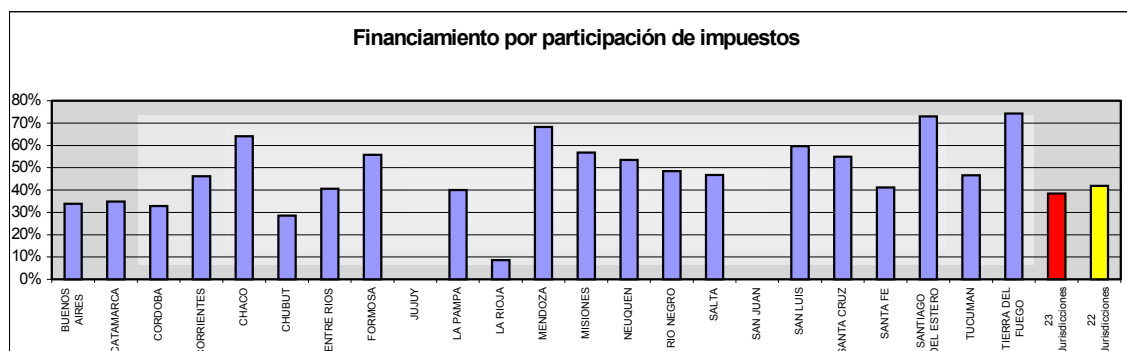
En la Provincia de Buenos Aires es donde se logra el mayor nivel de autofinanciación municipal, con el 64%, casi con el mismo nivel se encuentra la Provincia de Chubut con 62%, le siguen Entre Ríos, cuyos Municipios pueden hacer frente al 54% de sus gastos con sus propios recursos, y Córdoba con un 52%. Los Municipios santafesinos están en el promedio. Al igual que en el anterior indicador, las provincias que mayor nivel de autofinanciamiento logran no son las que otorgan potestades tributarias amplias a sus Municipios, con excepción de Chubut y Córdoba.

En el otro extremo se encuentra La Rioja, cuyos Municipios sólo pueden hacer frente al 8% de sus gastos con recursos propios. En Catamarca, San Juan, Santiago del Estero y Jujuy los Municipios también presentan un bajo nivel de recursos propios en relación a los gastos y oscila entre el 14% y el 19%.

Dado que Buenos Aires es una de las cuatro Provincias que se encuentran sobre el nivel nacional de autofinanciación municipal, al excluirla del promedio este disminuye considerablemente, llegando sólo al 40%.

- Financiamiento por participación de impuestos: es el porcentaje de los gastos municipales que se financian con recursos provenientes de la Provincia por ese concepto específico. Se define como recursos transferidos por coparticipación a Municipios⁴² sobre gastos municipales.

⁴² Se incluyen los recursos provenientes de la participación den los fondos originados en las regalías.



En términos consolidados la coparticipación de impuestos financia el 38% de los gastos municipales. Este promedio está influenciado por los valores nulos que adoptan las Provincias de Jujuy y San Juan que tienen sus regímenes suspendidos. De igual modo La Rioja tiene parte de su régimen suspendido por lo cual el valor del indicador es muy bajo (9%)⁴³.

Las Provincias que más financian los gastos municipales a través de la participación de impuestos son Tierra del Fuego (74%), Santiago del Estero (73%), Mendoza (68%), Chaco (64%), San Luis (60%), Misiones (57%), Formosa (56%) y Río Negro (49%). Cabe resaltar los casos de Tierra del Fuego, Chaco y Formosa que habiendo delegado facultades impositivas a sus Municipios, financian con transferencias derivadas del régimen de participación de impuestos una proporción muy relevante de sus gastos. Esto implicaría que si bien tienen potestades tributarias a su cargo, el producido que ellas generan no cubren una proporción relevante de los gastos derivados de la prestación de servicios⁴⁴. En Chaco, Formosa, San Luis y Santiago del Estero se observa que la administración provincial posee también una alta proporción de sus gastos financiada por los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, situación que se repite en sus Municipios.

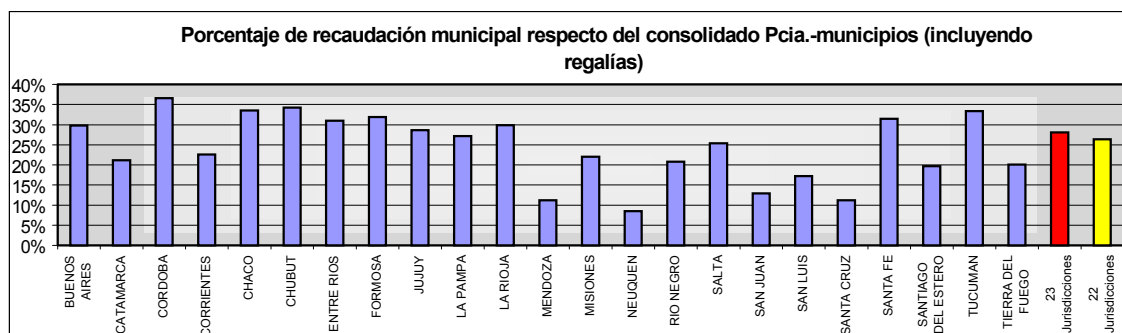
Apenas por debajo del promedio se hallan Buenos Aires, Catamarca y Córdoba, con valores que oscilan entre el 33% y el 35% aunque la última ha delegado parte de la administración del impuesto a los automotores a sus Municipios. A ellas les siguen en importancia Chubut (28%) y Neuquén (25%).

Dado que el indicador para Buenos Aires es cercano al promedio la exclusión de dicha Provincia no modifica sustancialmente el valor medio.

4. Porcentaje de recaudación municipal respecto del producido por el consolidado Provincia–Municipios, incluyendo regalías en ambos casos. Mide la proporción que recauda cada nivel de gobierno en cada Provincia. Por ello los factores que determinan la importancia de este indicador serían las potestades tributarias que ejerce cada nivel de gobierno y el grado de eficiencia que alcanza la administración tributaria.

⁴³ Consecuentemente estas Provincias tienen un elevado financiamiento del gasto mediante transferencias del gobierno provincial, indicador que alcanza el 75% en Jujuy, el 80% en La Rioja y el 81% en San Juan.

⁴⁴ Ello puede ser porque: no usan las facultades tributarias, o tienen una baja capacidad contributiva, o no existe una eficiente administración tributaria o bien porque los egresos que generan los servicios que prestan a la comunidad y la administración pública municipal son excesivos. En Chaco, Formosa, San Luis y Santiago del Estero se observa que la administración provincial posee también una alta proporción de sus gastos financiada por los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, situación que se repite en sus municipios.

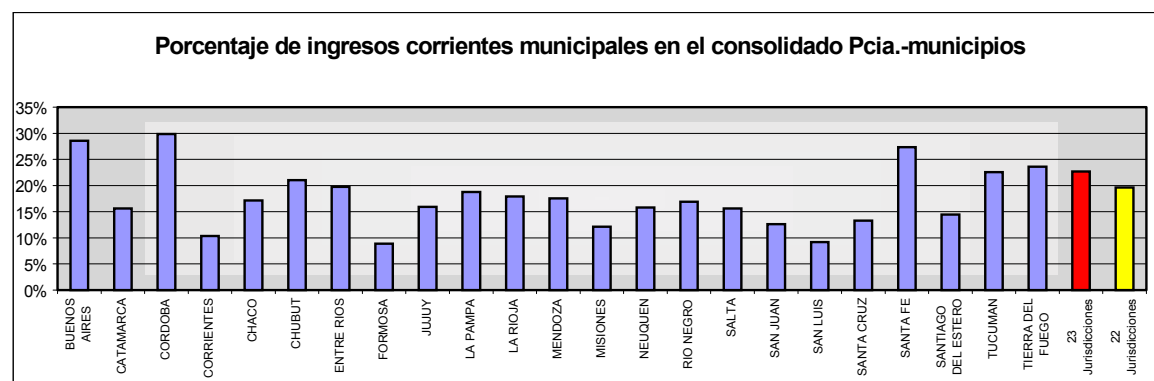


Este indicador determina que en el consolidado de las 23 jurisdicciones el 28% de la recaudación la realizan directamente los Municipios. En un extremo se ubican los Municipios de Córdoba (37%), seguidos por los de Chaco y Chubut⁴⁵ (34% cada uno), Tucumán (33%), Formosa (32%), Santa Fe y Entre Ríos (31%), y Buenos Aires y La Rioja (30%). Se observa que en ese rango existe disparidad con relación a las delegaciones de las potestades tributarias que realizaron las Provincias: coexiste Córdoba con una delegación parcial en el cobro del impuesto a los automotores, con Chaco, Chubut y Formosa con delegaciones de las facultades tributarias en los impuestos patrimoniales y Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe que no han realizado delegaciones impositivas a sus gobiernos locales.

Los menores valores de este indicador se verifican en Neuquén (9%), Santa Cruz (11%) y Mendoza (11%), aunque las dos primeras Provincias han otorgado facultades tributarias a sus Municipios.

Los Municipios de Buenos Aires (30%) se ubican por encima del promedio (28%) por ello su exclusión produce una disminución en la media que se ubica en el 26%.

5. Porcentaje de ingresos corrientes municipales en el consolidado de ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales: con esta medición se adiciona al indicador anterior el rol que juegan las transferencias y los ingresos derivados de la participación de impuestos en cada nivel de gobierno. Se calcula como ingresos corrientes municipales sobre la sumatoria de ingresos corrientes del gobierno subnacional⁴⁶.



⁴⁵ Recordemos que los Municipios en esta Provincia tienen amplias potestades tributarias, que incluyen los impuestos automotor, inmobiliario y parte del gravamen sobre los ingresos brutos.

⁴⁶ De los ingresos de la Provincia se deducen las transferencias a Municipios (coparticipación y subsidios) para evitar su doble contabilización.

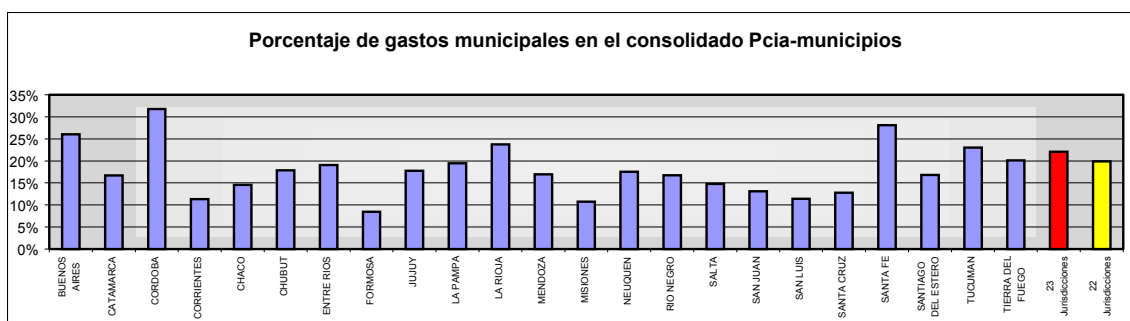
Observando este indicador se encuentra que en las 23 jurisdicciones el 23% de los ingresos corrientes del consolidado lo perciben los Municipios. Es decir que a nivel consolidado, las transferencias intergubernamentales benefician menos a los Municipios que al ámbito provincial. Las Provincias en donde los Municipios cuentan con una mayor proporción de ingresos corrientes son Córdoba (30%), Buenos Aires (29%), Santa Fe (27%) y Tierra del Fuego (24%). Vale resaltar que en las tres primeras los Municipios recaudan una parte relevante y además mantienen su importancia relativa al considerar la totalidad de fondos que perciben desde otros niveles de gobierno.

Cabe también destacar la situación inversa observada en Chubut y Formosa en donde se registra un alto nivel de recaudación en manos de los Municipios los que reducen sustantivamente su participación al incorporar las transferencias de otros niveles de gobierno. Un caso particular se verifica en Mendoza, donde los Municipios recaudan el 13% respecto del consolidado Provincia–Municipios, pero ese porcentaje se incrementa al 18% cuando se consideran los ingresos corrientes. Es decir que en Mendoza, en donde desde la normativa los municipios registran un bajo grado de autonomía, el Gobierno Provincial redistribuye los ingresos que percibe desde el Gobierno Nacional de modo tal que los favorece.

Los Municipios que menos participación tienen en el total de ingresos corrientes se localizan en las Provincias de: San Luis y Formosa con 9% cada una, Corrientes con un 10% y Misiones con un 12%.

Dado que el valor alcanzado por Buenos Aires es superior al promedio al excluirla de dicho cálculo el valor medio se reduce al 20%.

6. Porcentaje de gastos municipales en el consolidado Provincia–Municipios: se calculó como la proporción de egresos municipales en el consolidado de erogaciones de los gobiernos subnacionales⁴⁷.



A nivel país, los Municipios ejecutan el 22% de los gastos realizados por ambos niveles de gobierno (provincial y municipal). Los Municipios de Córdoba (32%), Santa Fe (28%), Buenos Aires (26%), La Rioja (24%) y Tucumán (23%) son los que realizan una mayor proporción de los gastos en relación al consolidado. Por el contrario en la Provincia de Formosa los Municipios sólo ejecutan el 8% de los egresos, en tanto que los Municipios de Misiones, Corrientes y San Luis se hallan en un nivel intermedio (11%).

Al considerar el promedio de las 22 jurisdicciones, excluida Buenos Aires, los resultados no se modifican sustancialmente, ocurriendo una leve disminución en el promedio totalizador.

⁴⁷ Se descuenta en el consolidado las transferencias provinciales con destino a los Municipios.

Totalizador del indicador de autonomía financiera

Una vez analizados todos los indicadores cuantitativos antes expuestos se hizo necesaria la confección de un indicador que totalizara y sintetizara la posición de los Municipios en las distintas Provincias en relación a la visión fiscal de la autonomía.

De esta forma se tradujo a letras los resultados obtenidos en cinco⁴⁸ de los seis indicadores cuantitativos antes comentados. En todos los casos se partió de la idea de que el valor máximo en cada uno de los indicadores era indicativo de mayor autonomía financiera.

El método seguido fue el siguiente:

- Considerar la amplitud del rango entre el mayor y el menor valor que toman las distintas Provincia en cada uno de los indicadores por separado.
- Establecer un rango de variación para cada una de las 7 calificaciones utilizadas (A, AB, BA, B, BC, CB, C, las cuales son las mismas que las usadas en el indicador cualitativo desarrollado en la sección 6.1).
- Una vez obtenidas las calificaciones por indicador (que se muestran en el Anexo H) se procedió a determinar la calificación final de la Provincia.

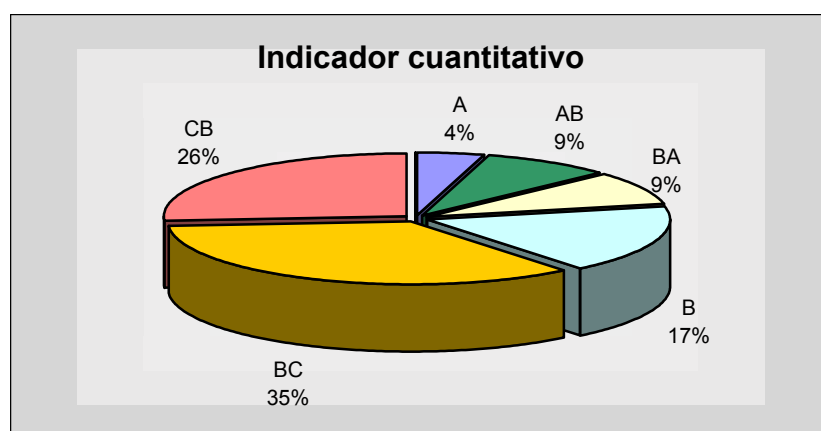
Cabe aclarar que se dejó de lado el indicador 3 “Financiamiento por participación de impuestos” debido a que por la inexistencia del régimen de participación de impuestos en algunas Provincias el diferencial entre máximos y mínimos se vería distorsionado.

Los resultados se presentan en el Anexo H, en donde se observa que la mejor ubicación la logran los Municipios de las Provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe. En el extremo opuesto se encuentran los Municipios de Catamarca, Corrientes, Formosa, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero. Si bien en algún indicador individual, una Provincia pudo haber obtenido una calificación C, cabe aclarar que ninguna alcanza esa nota en el totalizador.

De tales resultados se puede realizarse la siguiente síntesis:

Totalizador de Autonomía Financiera

Nota	A	AB	BA	B	BC	CB
Cantidad de Provincias	1	2	2	4	8	6
Porcentaje	4%	9%	9%	17%	35%	26%



Como puede observarse en las menores calificaciones (B, BC y CB) se ubica casi el 80% de las Provincias en las cuales los Municipios tienen una relativamente baja autonomía desde el punto de vista de sus cuentas fiscales.

6.3 Síntesis entre los indicadores

En principio cabe reiterar que no se verifica una correlación exacta entre la autonomía reflejada en el indicador cualitativo (que es abarcativo de los aspectos institucionales, administrativos, económicos y políticos y deriva de la normativa vigente) y la autonomía financiera determinada en los indicadores calculados a partir de la realidad exhibida por las cuentas públicas de los gobiernos locales.

De hecho de las cuatro Provincias cuyos Municipios resultaron ser los más autónomos desde la perspectiva legal (Chaco, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), sólo en una alcanzan una buena performance en términos de autonomía financiera. Es el caso de la Provincia de Chubut, en donde los gobiernos locales logran un nivel elevado de autofinanciación de sus gastos y recaudan una significativa proporción de sus recursos –superan el promedio–, pero su participación en el total de ingresos corrientes los ubica por debajo de la media. Esto último estaría indicando que al considerarse las transferencias intergubernamentales el gobierno provincial se vería más beneficiado respecto a los gobiernos locales. El grado de autofinanciación de los Municipios de las otras Provincias señaladas como de mayor autonomía desde el indicador cualitativo se ubica por debajo del promedio país, localizándose el menor de las tres Provincias en Tierra del Fuego ya que sus Municipios apenas logran la mitad de los valores del conjunto de las 23 jurisdicciones.

En la situación opuesta se encuentran los Municipios de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, que obtienen muy buenos niveles de autofinanciación y sin embargo se ubican entre los menos autónomos en términos de su normativa. Por su parte Córdoba que logra un grado de autonomía intermedio en el indicador cualitativo, se posiciona entre las mejores si se considera el indicador de autofinanciamiento de sus Municipios.

La similitud entre los resultados del indicador que mide la importancia de los ingresos propios municipales (indicador 1) y del que calcula la autofinanciación (indicador 2) está mostrando un equilibrio en la ejecución presupuestaria de recursos y gastos.

Es necesario destacar que, en general, en aquellas Provincias de mayor desarrollo económico relativo y de mayor concentración de la población los gobiernos locales alcanzan los indicadores más elevados de autofinanciación, explicados básicamente por tales características, a las que pueden adicionarse la existencia de una mejor administración tributaria. Constituyen una excepción a esta situación lo observado en los Municipios de las Provincias de Tucumán y Mendoza.

Una situación similar se observa con relación al indicador que considera la participación de los ingresos corrientes municipales en igual concepto del consolidado de los gobiernos subnacionales, en los cuales los Municipios de Buenos Aires, Córdoba y

⁴⁸ Como se explicará más adelante el indicador 3 (Financiamiento por participación de impuestos) no fue considerado.

Santa Fe alcanzan valores por encima del promedio, a pesar de que no logran un alto nivel de autonomía desde la normativa vigente.

Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires son las Provincias que presentan el mayor grado de descentralización de los gastos, siendo extrañamente las que tienen menos autonomía desde la perspectiva legal, a excepción de la primera que, como ya se mencionara, se ubica en una posición intermedia. Por el contrario, los Municipios de las Provincias más autónomas en términos de la normativa vigente, participan en los gastos del gobierno subnacional en una proporción inferior al promedio del país, lo cual se verifica en Chaco, Chubut y Santa Cruz.

Al comparar los resultados del indicador de participación de los Municipios en la recaudación del gobierno subnacional (indicador 4) con la proporción de gastos municipales en el consolidado (indicador 6) se establece una aproximación de la correspondencia fiscal. Se observa en la mayoría de los casos, que la participación de los gobiernos locales en los ingresos superan a la participación en los gastos. Los casos extremos se registran en Formosa, Chaco y Chubut donde la participación en la recaudación supera en 23, 19 y 16 puntos porcentuales respectivamente a la descentralización de los egresos. Ello estaría denotando una falta de correspondencia entre la asignación de funciones y los ingresos recaudados por los Municipios. Las excepciones denotan una situación exactamente opuesta y se verifica en Mendoza, Neuquén y Santa Cruz, donde el porcentaje de recaudación municipal en el gobierno subnacional es inferior a la participación de los Municipios en los gastos del consolidado, indicando una menor correspondencia fiscal⁴⁹.

En los casos extremos antes citados las transferencias intergubernamentales tienden a disminuir las diferencias señaladas. Así en Formosa la elevada participación de los gobiernos locales en la recaudación de los gobiernos subnacionales se reduce sustancialmente al considerar los ingresos corrientes y prácticamente se equiparan con la participación en los gastos. De igual manera en Neuquén la baja participación que tienen los municipios en la recaudación del gobierno subnacional se incrementa al considerar los ingresos corrientes.

En síntesis puede decirse que la declaración formal de autonomía explícita en las normas legales no tiene en todos los casos una correlación en términos concretos con el funcionamiento de las cuentas públicas municipales lo cual se evidencia en el grado de autofinanciación de los egresos, en la correspondencia fiscal y en la descentralización de recursos y gastos.

⁴⁹ Cabe aclarar que estas Provincias cuentan con un ingreso significativo derivado de las regalías concepto que fue considerado en el indicador de recursos.

7. La importancia de los gobiernos locales en otros países

Con el fin de observar la realidad de otros países y a los efectos de compararla con la existente en el nuestro, a continuación se presenta un cuadro donde se detalla la estructura de ingresos y gastos por nivel de gobierno, en los cuales no se incluyen las transferencias gubernamentales. Los países fueron seleccionados básicamente porque tienen una similar organización política e institucional respecto al nuestro.

Estructura de ingresos y gastos por nivel de gobierno en países seleccionados

	Argentina 1997 ⁽¹⁾		Alemania 1999 ⁽²⁾		Brasil 1997		Canadá 1994 ⁽³⁾		EE.UU. 1990	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Federal	80%	55%	41%	43%	56%	52%	46%	45%	49%	55%
Provincial	15%	35%	36%	36%	27%	31%	42%	55% ⁽⁴⁾	27%	22%
Local	6%	10%	23%	21%	17%	17%	12%		25%	23%

(1) No se incluye Recaudación No tributaria; no se incluyen los Sistemas de Seguridad Social ni Obras sociales en la provincias. (2) El 3% de los ingresos y gastos corresponden a la CE. (3) Incluye transferencias entre niveles de Gobierno. (4) No se cuenta con datos desagregados.

Fuente: Elaboración propia en base a:- Argentina: Ejecuciones Presupuestarias - Alemania: Federal Statistical Office of Germany. <http://www.statistik-bund.de/basis/e/fist/fisttab021.htm>.- Brasil: Ter-Minassian, Teresa: "Brazil" en Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit.- Canadá: Krellove, Russell; Stotsky, Janet, Vehorn, Charles L. "Canada" en Fiscal Federalism in Theory and Practice, Teresa Ter-Minassian, editora, Washington, Fondo Monetario internacional, 1997.- EE.UU.: Stotsky, Janet y Sunley, Emil M: "El federalismo fiscal en Estados Unidos", en Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit.

Como puede observarse claramente, en Argentina se verifica la más baja descentralización de ingresos y gastos y una escasa correspondencia fiscal. El 80% de los ingresos son recaudados por el gobierno federal, mientras que más del 45% de los gastos los ejecutan los gobiernos subnacionales. Como surge del cuadro precedente Alemania es el país federal con mayor descentralización y mayor correspondencia fiscal.

Tanto en Argentina como en la mayoría de los casos estudiados, los gobiernos locales derivan su poder de los gobiernos provinciales, y también se encuentran limitados en diversos aspectos por ellos.

En Estados Unidos, según la Constitución Norteamericana los gobiernos locales derivan sus poderes impositivos de los estados. En Canadá, los Municipios son considerados creaciones de las Provincias, de las cuales reciben sus poderes y responsabilidades. Las Provincias le exigen a sus Municipios el establecimiento de un presupuesto anual equilibrado.

Con relación a los impuestos cobrados por los Municipios, es común que en los países considerados los mismos sean patrimoniales. Como se ha analizado en Argentina algunos Municipios cobran los impuestos automotor e inmobiliario urbano, en línea con la experiencia internacional. Sin embargo, en nuestro país alcanza al tercio de las Provincias en tanto que pareciera más generalizado en los países estudiados.

Estados Unidos tiene una administración tributaria descentralizada, en la cual el gobierno federal y cada gobierno estadual y local disponen de su propia administración tributaria para recaudar los impuestos. Por otra parte en Estados Unidos los gobiernos estaduales imponen cotas a la tasa del impuesto a la propiedad cobrado por los Municipios en tanto que este tipo de medidas también se verifica para algunas

Provincias argentinas. Además en algunos casos los gobiernos locales de Estados Unidos adicionan un impuesto a las ventas al cobrado en el ámbito estadual⁵⁰.

En Alemania, además del impuesto sobre la actividad local (*local business tax*), las municipalidades cobran impuestos sobre la propiedad así como sobre la provisión de servicios.

En Canadá, a nivel municipal el gravamen de mayor relevancia resulta el impuesto sobre la propiedad inmueble. Dependiendo de la Provincia, dicho impuesto es manejado por el propio gobierno provincial, por el gobierno local o por una comisión independiente. En cuanto al destino de los fondos, el producido usualmente es utilizado para financiar la educación pública.

Las municipalidades brasileñas poseen responsabilidad sobre un impuesto sobre los servicios (el ISS), un impuesto a la transferencia de propiedad inmueble y el impuesto inmobiliario urbano.

Las transferencias son un mecanismo ampliamente difundido en los países federales, aunque su implementación varía en cuantía y forma (grados de condicionalidad) entre países.

En Estados Unidos, una gran proporción de las transferencias federales se canaliza a los gobiernos locales a través del gobierno estadual. Algunos estados proveen ayuda no condicionada a sus gobiernos locales.

En Alemania, los niveles inferiores a menudo ejecutan políticas con el respaldo de los superiores, donde el financiamiento, ya sea a través de transferencias específicas o de la restitución de los costos, está a veces relacionado con el desempeño desarrollado en la función.

En Canadá, los gobiernos locales son altamente dependientes de las transferencias de origen provincial y en menor medida de las establecidas por el gobierno federal. La gran mayoría de las transferencias provinciales a los Municipios son de tipo condicionadas para cubrir áreas como educación, salud, etc. Las restantes constituyen transferencias sin condicionamiento alguno. La participación mayoritaria de uno u otro tipo de transferencias varía entre Provincias dependiendo de la diferencia entre responsabilidades provinciales y locales en cada una de ellas.

Los principales mecanismos de distribución de recursos en Brasil son: el *Fundo de Participação dos Estados* (FPE⁵¹) y el *Fundo de Participação dos Municipios* (FPM). El FPM se conforma con el 22,5% de lo recaudado por los impuestos que recaen sobre el ingreso y el IPI (impuesto al valor agregado selectivo).

En la Constitución brasileña se asegura a los nuevos Municipios las transferencias de recursos desde los gobiernos federal y estadual para el normal desempeño de sus funciones básicas. Sin embargo, en la práctica estas transferencias suelen financiarse mediante el redireccionamiento de los fondos previamente asignados a otras municipalidades del estado al cual pertenece la nueva municipalidad.

En cuanto a las funciones que cumplen los gobiernos locales, existen algunas diferencias por país, pero se puede concluir que en general los gobiernos locales de los

⁵⁰ En Argentina los Municipios cobran la tasa por inspección, seguridad e higiene que muchas veces toma como base imponible los ingresos brutos.

⁵¹ El FPE es una transferencia de la Nación a los estados, tema que no es objeto de este trabajo, y por lo tanto no se explicará su manejo.

países analizados además de proveer los servicios básicos cumplen responsabilidades en áreas de salud, educación y servicios sociales. Ello hace pensar que las funciones que cumplen los Municipios de los países analizados son más amplias que las que se observan en el nuestro.

En Estados Unidos, los gobiernos locales y estatales han sido tradicionalmente los responsables de la provisión de los bienes y servicios básicos, principalmente la educación primaria y secundaria, los servicios de policía y bomberos en el ámbito local.

Si bien el federalismo alemán difiere notablemente del federalismo anglosajón, puede mencionarse que las municipalidades se responsabilizan de la provisión de servicios comunales, recreación y deporte, y de la construcción de escuelas, viviendas y calles.

En Brasil, la Constitución de 1988 reserva a los niveles estatales y municipales, la provisión de los servicios de policía y otros servicios de seguridad pública. Sin embargo, para la gran mayoría de los gastos públicos, la Constitución estipula la concurrencia de responsabilidades, las cuales si bien iban a ser originalmente especificadas a nivel de cada Gobierno por una ley federal posterior, la misma hasta el presente no ha sido sancionada.

8. Reflexión final

A lo largo de este trabajo se ahondó en la multiplicidad de situaciones que se verifican en la República Argentina con respecto al régimen municipal. Para ello se analizaron las Constituciones Nacional y Provinciales, las Leyes Orgánicas Municipales, así como alguna otra normativa de particular relevancia en el tema. Con la información que surge de las normas legales recabadas junto con los datos de las ejecuciones presupuestarias provinciales y municipales se construyeron indicadores de autonomía desde el aspecto normativo, en el primer caso, y del financiero en el segundo. Completando el análisis, se incorporaron como referencia algunas experiencias internacionales.

Se puede inferir una tendencia hacia una mayor autonomía municipal, puesta de manifiesto no sólo en el ámbito político y en la doctrina jurídica sino también desde la legislación vigente.

Ya en la década pasada la Corte Suprema dirimió el debate entre autonomía y autarquía municipal tomando finalmente una postura a favor de la primera. Con la reforma de nuestra Constitución Nacional en 1994 quedó establecida la autonomía del nivel municipal de gobierno, si bien el artículo 123 aclara que está en manos de cada Provincia la definición de los alcances de dicha autonomía.

Las Provincias, por su parte, implementaron reformas, actualizando sus Constituciones en línea con los cambios introducidos en la Constitución Nacional e incorporando además formas de democracia semidirecta como ocurre en otras partes del mundo. Actualmente sólo siete Constituciones Provinciales, de las cuales seis⁵² son anteriores a 1994, no declaran la autonomía de sus Municipios. El alcance de la autonomía desde la perspectiva legal en cada Provincia es diferencial lo cual se pone de manifiesto a partir del indicador cualitativo en este trabajo desarrollado.

Cuando se centra la atención en la autonomía financiera, calculada a partir del desenvolvimiento de las cuentas públicas, también se encuentran disparidades. Al confrontar los datos entre el indicador de autonomía financiera y el que denota la autonomía según la legislación, se concluye que los casos observados presentan paradojas: Provincias en las que se enuncia una autonomía económica municipal que en realidad no se verifica en todo su alcance versus Municipios con gran autonomía desde el punto de vista financiero que no se condicen con la letra de la normativa legal vigente en las Provincias de las cuales forman parte. Surgen preguntas tales como ¿de qué sirve la autonomía si es sólo declamativa? ¿Sirven las amplias potestades tributarias de los gobiernos locales si no se traducen en mayores servicios a la comunidad?.

Parte de esa singularidad posiblemente esté explicada por la disparidad económica y demográfica de las provincias argentinas, (incluso entre los Municipios de una misma Provincia) las que determinan diferentes capacidades tributarias y de gerenciamiento, tanto a nivel económico como político.

En relación a la experiencia internacional, se verifican tanto una mayor descentralización de los ingresos como de los gastos en los gobiernos locales de los países estudiados respecto a la situación observada en Argentina.

En general, los gobiernos locales derivan su poder de los gobiernos provinciales o estatales, por lo cual también se encuentran limitados por ellos. Las funciones que

⁵² Las seis de las siete provincias que no reformaron sus Constituciones son Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. La séptima es Buenos Aires que si bien reformó su Constitución en el año 1994, no declaró la autonomía municipal.

cumplen dichos Municipios son más amplias que las que se observan en Argentina: en general los gobiernos locales, además de proveer los servicios básicos, cumplen responsabilidades en áreas de salud, educación y servicios sociales.

En la mayoría de los países federales analizados los impuestos cobrados por los Municipios son patrimoniales, a la vez que las transferencias son un mecanismo ampliamente difundido en dichas naciones, aunque su implementación varía en cuantía y forma (que implican diferentes grados de condicionalidad) entre países. Esto asimismo sucede en los demás niveles de gobierno.

Queda en nuestro país un camino por recorrer para que los gobiernos locales alcancen una efectiva autonomía financiera, que traspase la letra de la normativa y se verifique en las cuentas públicas. Sin embargo, cabe señalar que tan importante como generar una mayor descentralización de los recursos resulta que esta esté acompañada por una creciente eficiencia y el aumento en la prestación de los servicios locales. Para ello es indispensable el accionar conjunto de los distintos niveles de gobierno y el compromiso mutuo de buscar la senda del equilibrio fiscal.

9. Referencias

- Bernard, Tomas Diego: “Régimen Municipal”, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- Bielsa, Rafael: “Principios de Régimen Municipal”, Editorial Abeledo Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1962.
- Bird, Richard: Federal Finance in Comparative Perspective, Canada, 1985.
- Boadway, Robin W. Y Hobson, Paul A. R. : Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Papers, N° 96, 1993.
- Constitución de la Nación Argentina, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires - Texto según reforma de 1994, Editorial Lex. La Plata, 1994.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ed. Scotti editora, Avellaneda, julio de 1999.
- Constitución de la Provincia de Catamarca, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Chaco, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Provincia de Chubut, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Córdoba, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Corrientes, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1998.
- Constitución de la Provincia de Formosa, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Provincia de Jujuy, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de La Pampa, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de La Rioja, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Mendoza, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1998.
- Constitución de la Provincia de Misiones, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1998.
- Constitución de la Provincia de Neuquén, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
- Constitución de la Provincia de Río Negro, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de San Juan, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de San Luis, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de Tucumán, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Dromi, Roberto: “Ciudad y Municipio”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
- García Belsunce, Horacio A.: “La autonomía de los Municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994”, Publicaciones de Derecho Tributario, Tomo XII- N° 72, junio de 1996.
- Informe Económico Regional. Subsecretaría de Programación Regional, Ministerio de Economía de la Nación Argentina, diciembre de 1998.
- Iacobucci, Pedro et al: "Análisis de la distribución de impuestos coparticipables a Municipios según indicadores de salud", Convenio CFIUNLP- Maestría de Finanzas Públicas de la UNLP, Primer informe de avance, abril de 1997.
- Iribarne, Alberto: “Buenos Aires 2000- Integrada y Solidaria”, Grupo Editor Altamira, Buenos Aires, 2000.
- Krelove, Russell; Stotsky, Janet, Vehorn, Charles L.: “Canada” en Fiscal Federalism in Theory and Practice, Teresa Ter Minassian, editora, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1997.
- Ley Convenio Multilateral del 18/8/77; Resoluciones Generales de la Comisión Arbitral N° 1/78 y 5/80.
- Ley de Corporaciones Municipales de la Provincia de Chubut. Ley N° 3.098/94.
- Ley de Ordenamiento territorial y Uso del Suelo. Ley N° 8.912/77.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Corrientes. Ley N° 2.498/74.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe. Ley N° 2756/85.
- Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Tierra del Fuego. Ley N° 236/84.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Decreto - Ley N° 6.769/58.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Chaco. Ley N° 4.233/95.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Entre Ríos. Ley N°3.001/83..
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Formosa. Ley N°1.028/93.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Jujuy. Ley N° 4.466/89.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de La Pampa. Ley N° 1.597/94.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Misiones. Ley Orgánica N° 257/64.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Neuquén. Ley N° 53/58, texto ordenado a diciembre 1977.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Río Negro. Ley N° 2.353/89.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Salta. Ley N° 1.349/83.

- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de San Juan. Ley N° 6.289/92.
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Santiago del Estero. Ley 5.590/87..
- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Tucumán. Ley N° 5.529/83.
- Ley Orgánica de Municipios y Comunas de la Provincia de Catamarca. Decreto - Ley N° 4.640/91.
- Ley Orgánica de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba. Ley N° 8.102/91.
- Losa, Néstor Osvaldo: "Derecho Municipal, Público, Provincial y Contravencional", Ediciones Jurídicas Cuyo, 1998.
- Marienhoff, Miguel S.: "La supuesta autonomía municipal", Revista La Ley, 1990.
- Régimen Municipal de la Provincia de Mendoza. Ley N° 1.079/87.
- Régimen Municipal de la Provincia de Santa Cruz. Leyes N° 55/61, 111 y 235.
- Régimen Municipal de la Provincia de San Luis, Leyes N° 1.213, 2.159, Decreto Ley 284-G y E-R L-58, Publicación Oficial, 1961.
- Revista Municipium, Programa de Información Estadística de Apoyo a los Municipio (PRINEM), INDEC, julio y octubre de 1999.
- Rosatti, Horacio Daniel: "Tratado de Derecho Municipal", Tomo I, Rubinzal y Culzoni S.C.C. Editores, Santa Fe, 1987.
- Spahn, Paul Bernd y Föttinger, Wolfgang: "Germany" en Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit.
- Stotsky, Janet y Sunley, Emil M.: "El federalismo fiscal en Estados Unidos", en Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit.
- Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación. <http://www.mininterior.gov.ar>
- Ter-Minassian, Teresa: "Brazil" en Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit.
- Villafañe, Adolfo Korn: "Derecho Público", edición del autor, Buenos Aires, 1941.
- Zarini, Helio Juan: "Constitución Argentina- Comentada y Concordada", Texto según reforma de 1994, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1996.
- Zuccherino, Ricardo Miguel: "El Municipio del Tercer Milenio", Editorial Función Pública, La Plata, 1998.

TÍTULO: ANALISIS DE LA INCIDENCIA DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS EN EL SECTOR AZUCARERO.

AUTORES: La Lic. Mirta Basile estuvo a cargo de la coordinación de las tareas realizadas en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en las que colaboraron el Lic. Federico Casanovas y la Lic. Alejandra Golner. El Lic. Edgardo Lifschitz estuvo a cargo de la coordinación de las tareas realizadas en la Dirección Nacional de Programación Económica en las que colaboró el Lic. Guido Rangugni.

ENTIDAD: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Dirección Nacional de Programación Económica.

DOMICILIO: Hipólito Yrigoyen 250. 8vo y 9no Piso. Oficinas 929. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

CORREO ELECTRÓNICO: mbasil@mecon.gov.ar; elifsc@mecon.gov.ar

TELEFONO: (011) 4349-6367 o 4349-5523

PALABRAS CLAVE:

Impuesto – Ingresos Brutos- Incidencia – Sector Azucarero- Efecto indirecto – Costos – Competitividad - Efecto directo- Comercialización – Efecto Piramidación.

CLASIFICACIÓN JEL:

H Public Economics
H2 Taxation, Subsidies, and Revenue
H22 Incidence

ANALISIS DE LA INCIDENCIA DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS EN EL SECTOR AZUCARERO - Versión Definitiva-

1. Introducción

El impuesto sobre los ingresos brutos (IIB), de carácter provincial, tiene como base imponible los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada¹.

Se han realizado diversos trabajos que estudian desde una perspectiva teórica los efectos del IIB. Este es un impuesto plurifásico ya que se aplica en todas las etapas del ciclo productivo y es también acumulativo porque en cada etapa no puede deducirse el impuesto pagado en las anteriores, características que generan el efecto denominado “cascada”.

La doctrina tradicional considera que el impuesto se traslada al consumidor final, bien se trate de un régimen de competencia perfecta o imperfecta. Paralelamente hay otra corriente doctrinal (Brown, H.G. y Rolph, E) que hace hincapié en la traslación hacia atrás. En cualquiera de las posturas el impuesto provoca distorsiones (J. Macón 1994) las cuales desde la perspectiva de la eficiencia económica altera las decisiones de los factores productivos y la formación de precios modificando los precios relativos.

Desde la perspectiva del comercio exterior, el bien exportado tiene incorporado en sus costos el pago del tributo en las etapas de producción o comercialización anteriores a la exportación. A su vez dado el efecto cascada antes señalado resulta difícil determinar el impuesto incorporado en el bien exportado para su devolución. Por el contrario, los productos que se importan sólo pagan el impuesto en la etapa final de comercialización, por lo que resultarían más competitivos que los bienes nacionales.

Debido a estas distorsiones en los diversos pactos fiscales firmados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales² se estableció la conveniencia de sustituir el IIB por un impuesto que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía. Las propuestas de sustitución del IIB generadas en distintos ámbitos (impuesto a las ventas minorista, impuesto bietápico, IVA compartido) dieron lugar a un debate que aún no está resuelto. La mayor dificultad que afrontan es la pérdida de recaudación de las Provincias netamente productoras a favor de las netamente consumidoras. Como un paso previo a la sustitución se asumió un período de transición durante el cual los gobiernos provinciales adoptaron medidas de desgravación /exención o reducción de la alícuota al cero por ciento en algunas actividades productivas³.

¹ En general el hecho imponible es definido a partir del ejercicio habitual y a título oneroso del comercio, industria, profesión oficio, negocio, locación de bienes, obras o servicios o cualquier otra actividad.

² El primero que consideró este aspecto fue el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993) seguido por el Compromiso Federal (1999) y por último por el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (2000).

³ Los relevamientos realizados observan una gran diversidad tanto desde la perspectiva interprovincial como en la política llevada a cabo por una misma Provincia a lo largo del tiempo.

2. Objetivos del trabajo

Dado que no abundan estudios empíricos que desde lo pragmático, el objetivo del presente trabajo es realizar una estimación del efecto que tiene el pago del IIB sobre los costos (y consecuentemente en la competitividad) del sector azucarero de Tucumán y Jujuy y realizar algunas comparaciones entre los resultados encontrados en ambas Provincias. El análisis se centra en ellas ya que históricamente registran la mayor producción de caña de azúcar del país proporción que en 1999 ascendió al 90% del total⁴, encontrándose las industrias radicadas en esas mismas Provincias.

3. Organización del trabajo

El presente trabajo fue realizado en forma conjunta por técnicos de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional (DNPER) y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). La primera proveyó la información correspondiente a los eslabonamientos productivos de la actividad azucarera, en particular la referida al Valor Bruto de Producción (VBP), insumos requeridos para la producción, costos del transporte, canales y márgenes de comercialización, destinos y usos de los productos. La DNCFP diseñó la metodología de trabajo e implementó la estimación de la incidencia del IIB, para lo cual tuvo que analizar y recabar información sobre la imposición a cada actividad en los distintos lugares de producción y de ventas.

4. Eslabonamientos del sector azucarero

Se inició el trabajo con el análisis de los eslabonamientos productivos de la actividad azucarera tucumana y jujeña. En el Gráfico 1 se representan los principales eslabonamientos de la producción de caña para la elaboración -junto con otros insumos- de azúcar, alcohol etílico y papel. Estos últimos utilizan como insumo principal la melaza y el bagazo respectivamente, siendo ambos subproductos de la industrialización del azúcar. Tanto el bagazo como la melaza no se valorizaron como insumos debido a que no se incorporan mediante actos de compraventa.

El análisis se limitó a estos tres productos⁵. No obstante cabe señalar que en Tucumán se producen otros bienes que utilizan a estos subproductos como insumo principal (por ejemplo gaseosas y confituras) los cuales no fueron incluidos en este trabajo para simplificarlo y para conseguir un universo homogéneo y comparable con el perfil productivo de Jujuy.

Luego se valorizaron las etapas productivas descritas en el Gráfico 1 y se identificaron los correspondientes insumos, lo cual se muestra en el Gráfico 2 para el caso particular de la Provincia de Jujuy.

Debido a que la tasa de imposición cambia por provincia y por uso, se identificaron los destinos geográficos de la producción y sus correspondientes usos (industrialización, consumo final y exportación). Como resultado de lo anterior, se obtuvo la estructura productiva, los destinos, y los usos de los tres productos del sector por Provincia.

Por último, se analizó la estructura comercial y de transporte de los productos identificados mediante la consideración de los canales de comercialización y su uso final. El transporte se

⁴ Fuente SAGPyA.

⁵ Si bien la distinción de los términos producto y subproductos es relevante, a los efectos de agilizar la lectura se hará un uso indistinto de los mismos.

incluyó solamente en la primera etapa de la cadena de comercialización debido a la complejidad de su análisis para las etapas posteriores. Los márgenes de transporte presentados son un promedio ponderado entre las distancias a los destinos y los costos por kilómetros según cuál es el tipo de transporte utilizado.

Quedaron así determinados los principales productos del sector, sus estructuras productivas, destinos geográficos, usos, márgenes de transporte y canales de comercialización (con sus respectivos márgenes). Excepto el margen de transporte y de comercialización las variables fueron presentadas en valores absolutos y corresponden al año 1999.

Como resultado del proceso descrito se contó con la información respecto a las principales actividades sujetas a la recaudación potencial del IIB proveniente del sector azucarero en ambas Provincias. En el Gráfico 3 se presentan los canales de distribución y margen de transporte y comercio del azúcar para el caso particular de Jujuy. Para cada producto y cada Provincia se contó con la misma información. Se debe señalar que no se encontraron diferencias sustantivas en relación a la estructura de los canales de distribución, destinos y márgenes de comercialización en Tucumán respecto al caso de Jujuy.

La producción e industrialización de la caña de azúcar no es relevante en términos de su incidencia en el PBG ya que en cada Provincia contribuye aproximadamente con el 5% del total⁶. Sin embargo, las actividades generadas en torno a la producción de la caña de azúcar y a su industrialización son significativas básicamente por sus efectos en el nivel de ocupación y en el efecto derrame que provocan en otras actividades.

5. Síntesis de la metodología utilizada

Asumiendo que el impuesto se traslada a los precios puede determinarse que tiene tanto un efecto directo como indirecto. Es decir que se puede diferenciar:

- i) un efecto directo que corresponde a la incorporación del impuesto al valor del producto (o servicio) cuando se produce su primera venta, y
- ii) dos efectos indirectos: el primero se origina en los impuestos cargados a los diversos insumos (efecto indirecto anterior), y el segundo proviene de la carga impositiva que alcanza a las sucesivas etapas de comercialización hasta el destino final (efecto indirecto posterior).

Para cada uno de los productos derivados de la actividad azucarera (es decir: azúcar, papel de bagazo y alcohol etílico) se realizó un ejercicio de simulación calculando los valores de producción (VBP) imputable a cada producto en dos escenarios distintos:

- i) considerando los niveles de imposición vigentes en 1999 en cada una de las Provincias para las actividades específicas, para lo cual se relevaron los Códigos Fiscales y Leyes Impositivas, y
- ii) bajo la hipótesis de inexistencia del IIB. Se supuso que no se aplica el IIB en los insumos ni en la primera venta de la producción ni en las etapas de comercialización y de transporte.

De la comparación de ambas situaciones surge la incidencia del IIB. La suma de los VBP obtenidos para cada uno de los tres productos da como resultado el VBP del sector y de la

⁶ La estimación corresponde al año 1999.

comparación de dicha variable para las dos situaciones antes citadas surge el efecto total del IIB sobre el sector.

Cabe señalar que se distinguieron dos instancias de medición. En la primera se responde a la pregunta ¿en cuánto incide el IIB en el VBP del sector azucarero en la etapa industrial?. Ello da una medida de la incidencia del IIB en la competitividad del sector azucarero. Por lo tanto, con la metodología señalada se hizo una estimación del efecto indirecto anterior y del efecto directo realizando la comparación respecto al VBP del sector azucarero en la primera venta.

La segunda instancia de observación consistió en incorporar el efecto que produce el IIB en todas las etapas de comercialización posteriores a la primera venta, hasta llegar al destino final. De este modo se contesta a la pregunta ¿cuánto afecta el IIB en el VBP de todos de todos los bienes derivados de la caña de azúcar hasta que llegan a su destino final?. A la estimación anterior se le adicionó un cálculo del efecto indirecto posterior y las comparaciones se realizaron con relación al VBP correspondiente a todos los productos hasta llegar a su destino final.

5.1 Estimación del efecto indirecto anterior

En primer lugar se calculó el efecto indirecto anterior, para lo cual se estimó el IIB incluido en los costos de los distintos insumos utilizados para la fabricación de cada producto⁷.

El insumo más relevante en la producción de azúcar refinada es la caña de azúcar y los pagos del IIB originado por sus ventas es un determinante del mencionado efecto indirecto anterior.

En Jujuy el 90% de la producción de caña de azúcar se realiza en los establecimientos industriales existiendo una integración de actividades.

En Tucumán sólo el 20% de la producción de caña de azúcar necesaria para la industrialización se produce de modo integrado. En esta Provincia toma relevancia una operatoria peculiar denominada régimen de maquila⁸ a través de la cual se canaliza el 70% de la producción de caña de azúcar. En Tucumán el sector primario está desgravado del IIB, con lo cual el impuesto no tiene incidencia en el principal insumo.

El segundo insumo de importancia en la producción de azúcar lo constituye un conjunto de servicios, conformados básicamente por el transporte de carga, servicios técnicos y de profesionales, empaque, limpieza e intermediación financiera y seguros.

Con relación al papel de bagazo y el alcohol etílico, se reitera que sus insumos principales (el bagazo y la melaza) son subproductos de la producción de azúcar. Excluyendo a ellos, los restantes insumos de estos productos son el conjunto de servicios antes citados y luego el combustible, los productos químicos y la energía eléctrica. Para cada uno de ellos se realizó una estimación del IIB incluido en los costos.

5.2 El efecto directo

⁷ El ejercicio se realizó para los insumos y no se extendió para las anteriores etapas de producción y/ o comercialización.

⁸ Por la cual varios pequeños productores entregan caña de azúcar a las plantas industriales las que les pagan contra entrega de azúcar refinado.

En la determinación de la incidencia directa se consideró que los productos eran vendidos en diferentes Provincias por lo cual corresponde la aplicación del Convenio Multilateral⁹. Para ello se tuvo en cuenta su particular forma de liquidación y se debió establecer el monto imponible en cada Provincia se relevaron las alícuotas impositivas y las bases imponibles vigentes en cada una de ellas.

5.3 El efecto indirecto posterior

El efecto indirecto posterior requirió del cálculo del VBP generado por los productos en todas las etapas de comercialización (mayorista y minorista). Se consideró que los gastos de transporte se adicionan al VBP, incrementado el precio de los productos¹⁰. Luego, los márgenes de comercialización a nivel agregado¹¹ fueron también sumados a los VBP (incluyendo el costo del transporte) para estimar el IIB¹². Este se reiteró tantas veces como fueran necesarias hasta que cada uno de los productos llega a su destino final.

Cabe mencionar una peculiaridad en la determinación de la base imponible para la actividad de comercio mayorista de azúcares que en el caso de Tucumán tributa una alícuota elevada (del 5%) porque se paga sobre una base imponible especial que es la diferencia entre el precio de venta y el de compra.

5.4 El efecto piramidación.

En los hechos el IIB constituye un costo para quienes compran los productos ya sea para su posterior comercialización como para su industrialización. A partir de esta situación el impuesto, incorporado al precio que se paga por los insumos, forma parte de la estructura de costos sin ninguna diferenciación. Ello conlleva a que al fijarse las utilidades como un porcentaje de los costos se produce una mayor ganancia derivada de la existencia del IIB.

Dicho en otros términos, el IIB origina que los beneficios de las sucesivas etapas de producción / comercialización se amplíen por su sola existencia en la estructura de costos. Este hecho que fue denominado “efecto piramidación” está presente en todas las etapas de comercialización y tiene la particularidad de no ingresar a las Tesorerías Provinciales, dado que no constituye un gravamen. En términos de fórmula se puede escribir como sigue:

$$EP = (Ti+Tp+Tt) * [X_1 * G_1 + X_2 * G_2 + X_1 * (1+G_1) * X_{1,2} * G_2] + M * G_2$$

EP= efecto margen

Ti = impuesto a los ingresos brutos pagado por la venta de los insumos

Tp = impuesto a los ingresos brutos pagado por las ventas del productor

Tt = impuesto a los ingresos brutos pagado por el transporte

M = impuesto a los ingresos brutos pagado por las ventas del mayorista al minorista

⁹ Se aplicó el Art. 13 del citado Convenio, por el cual se le asigna el 85% a la Provincia productora y el resto se liquida por el régimen general.

¹⁰ Si bien este criterio es válido en cada etapa de comercialización, en el ejercicio solo se tuvo en cuenta en la primer venta debido a la falta de información de base para las restantes etapas de comercialización. La información disponible consistía en un porcentaje el cual fue aplicado al VBP. El IIB originado en los servicios de transporte fue incorporado al VBP de cada producto.

¹¹ Los márgenes incorporan el consumo intermedio de la actividad los sueldos y salarios pagados y el beneficio empresarial. Este último concepto fue estimado por la DNPER en el 50% del total.

¹² Para ello debieron realizarse algunos supuestos entre los cuales se considera importante citar que se consideró que las sucesivas ventas de cada producto se realizan en la misma Provincia en la cual se efectuó la primer venta. Este supuesto debió hacerse por la gran cantidad de información que requería asumir ventas en otras Provincias.

X_1 = Proporción de las ventas del productor al mayorista
 X_2 = Proporción de las ventas del productor al minorista
 $X_{1,2}$ = Proporción de las ventas del mayorista al minorista
 G_1 = Margen de Ganancia del Mayorista
 G_2 = Margen de Ganancia del Minorista

6. Los resultados

En la primer instancia de observación se hace una estimación del efecto indirecto anterior y del efecto directo realizando la comparación del VBP - con y sin IIB- del sector en la primera venta. Los resultados alcanzados se presentan a continuación:

Cuadro 1

Incidencia del IIB en la Industrialización de la caña de azúcar (1)
Ventas directas del productor

DESTINO	Incidencia Directa		I. Indirecta Anterior		Incidencia Total	
	Tucumán	Jujuy	Tucumán	Jujuy	Tucumán	Jujuy
Mercado interno	1.23	1.83	0.54	0.77	1.78	2.60
Mercado externo	0	0	0.54	0.75	0.54	0.75
TOTAL	1.12	1.66	0.54	0.77	1.66	2.43

(1) porcentaje respecto al VBP del productor sin IIB.

Los ingresos derivados de las exportaciones no tributan IIB por lo cual la única incidencia que se observa en el mercado externo es el denominado efecto indirecto anterior que surge de todos los IIB pagados en la compra de los insumos.

En el mercado interno la incidencia indirecta anterior tiene iguales proporciones que en el mercado externo. En ambos casos en Jujuy es mayor respecto a Tucumán ya que en esta última Provincia el sector agropecuario está alcanzado por una alícuota del 0%. Cabe observar que de todos modos la incidencia indirecta anterior del IIB en Jujuy tampoco resulta relevante puesto que el 90% de la caña la producen los ingenios azucareros por lo que no pagan el IIB.

En Tucumán en el momento de la primera venta al mercado interno los industriales pagan en forma directa un IIB equivalente al 1.2% de su VBP guarismo que resulta inferior con respecto a Jujuy en donde alcanza el 1.8%¹³, dadas las tasas impositivas más elevadas vigentes en esta última. Cabe mencionar que en Tucumán la fabricación y refinación de azúcar y producción de alcohol están alcanzadas por una alícuota del 0%, en tanto que para la venta de azúcares provenientes del régimen de la maquila es del 1,8% e igual alícuota se implementa en la venta del papel de bagazo. Esta distinción fue importante hasta enero de 2001¹⁴ cuando al régimen de maquila se le dio el mismo tratamiento que al resto de la industrialización. Este trabajo, dado que considera la producción de 1999, tomó el marco impositivo de ese año. Con las modificaciones introducidas en la política impositiva a partir del 2.001 la incidencia directa del IIB en el sector azucarero de Tucumán se reducirá ya que derivará solamente de la venta del papel de bagazo. Por su parte en Jujuy la industrialización

¹³ Las alícuotas mencionadas surgen de la aplicación de las vigentes en cada Provincia para cada uno de los productos.

¹⁴ Mediante Decreto 86-3 de enero de 2001 se implementó la tasa del 0% también para el régimen de maquila.

del azúcar está alcanzada por la alícuota del 1.6% en tanto que la producción de los otros dos subproductos tributan una tasa del 2,5%.

La segunda instancia de observación se presenta en el cuadro 2 y consistió en incorporar el efecto indirecto posterior es decir el que produce el IIB en las sucesivas etapas de comercialización posteriores a la primera venta hasta llegar al destino final de los productos, ya por la incorporación en otro proceso productivo o por su consumo final.

En lo que se refiere a las ventas al mercado externo el efecto indirecto posterior sólo alcanza a las operaciones que efectúan los intermediarios.

Cuadro 2

**Incidencia del IIB en la
Comercialización de los derivados de la caña de azúcar(1)**

Ventas hasta 3era. Etapa	Incidencia Directa		I. Indir. Anterior		I. Indir. Posterior		Total	
	Tucumán (1)	Jujuy (2)	Tucumán (1)	Jujuy (2)	Tucumán (1)	Jujuy (2)	Tucumán (1)	Jujuy (2)
Mercado Interno								
Consumo Intermedio	0.97	1.51	0.46	0.64	1.35	1.55	2.78	3.69
Consumo final	0.77	0.97	0.33	0.44	5.06	5.26	6.16	6.68
Exportaciones Intermediarios	0.08	1.56	0.32	0.33	0.38	0.62	0.79	2.51
TOTAL	0.84	1.29	0.40	0.55	1.29	3.00	4.17	4.84

(1)porcentajes sobre el VBP neto de IIB.

Los porcentajes de incidencia directa e incidencia indirecta anterior resultan inferiores a los citados en el Cuadro 1 solamente porque la comparación se realiza con un VBP mayor, ya que el Cuadro 2 incorpora el transporte de carga por el cual se trasladan los productos desde la industria y los márgenes de comercialización de las etapas posteriores.

En Tucumán la incidencia indirecta posterior alcanza el 1.3% en el consumo intermedio y el 5% en el consumo final. En el caso de Jujuy la incidencia indirecta posterior asciende al 1.6% en los bienes intermedios y el 5.3% en el consumo final. La diferencia tan relevante entre los porcentajes correspondientes al consumo intermedio y el consumo final se debe a dos aspectos: i) la importancia de las compras directas a fábrica que realizan quienes incorporan los productos como bienes intermedios¹⁵, y ii) la diferencial de la alícuota en las distintas actividades ya que la tasa de imposición a la actividad industrial es sustancialmente inferior respecto a la de comercialización.

Si bien el ejercicio realizado no hace una distinción considerando el tamaño del comercializador este factor es relevante a la hora de medir la incidencia del IIB. En el caso de los hipermercados que compran directamente a fábrica, consiguen evitar la imposición de las restantes cadenas de comercialización, además de los otros beneficios que obtienen¹⁶. Ello coloca en una clara posición de desventaja a los pequeños comercializadores

¹⁵ Cerca del 40% de la producción de azúcar es comprada directamente en fábrica por las grandes industrias que la utilizan de insumo, en el caso del alcohol etílico ese porcentaje asciende al 53% en Tucumán y al 48% en Jujuy y en el papel de bagazo alcanza al 51% en Jujuy y al 86% en Tucumán.

¹⁶ Condiciones de pago y precio.

(almacenes/despensas) los que pueden ver reducido su beneficio empresarial¹⁷ si por una cuestión específica de demanda no pueden trasladar el impuesto a los consumidores.

Las ventas al mercado externo son alcanzadas por el IIB cuando las realizan empresas exportadora que previamente compraron la producción directamente a las industrias. En este caso la incidencia indirecta posterior resulta inferior respecto a los otros destinos porque son menores las etapas de comercialización que transcurren hasta la venta.

Por otra parte en las exportaciones realizadas mediante intermediarios la incidencia indirecta posterior encontrada en Jujuy (del 0.6%) es superior respecto a la estimada para Tucumán (del 0.4%). Ello se debe a que en esta última Provincia la base imponible para la actividad de comercio mayorista de azúcares tributa el 5% pero sobre la diferencia entre el precio de venta y el de compra, en tanto que en Jujuy la alícuota es del 2,5% sobre el valor de las ventas y el IIB resultante es mayor.

Con relación a las importaciones no se efectuó una exploración del tema dado que no se verifican niveles relevantes en el caso de los productos aquí estudiados.

7. Conclusiones

El presente trabajo centró su atención en el desarrollo de una metodología que permita evaluar la incidencia del IIB en los niveles de producción dado que preocupan los efectos distorsivos del IIB sobre la misma. Una vez determinada la metodología se aplicó específicamente a la producción del azúcar, sector que se halla en la actualidad con graves problemas económicos y financieros y que adquiere relevancia en dos Provincias argentinas.

Las conclusiones que del trabajo se deriven permitirán orientar las políticas económicas sectoriales al determinar si la problemática es de índole impositivo o se origina en otras características del sector productivo analizado.

El IIB incluido en el costo de los diversos insumos utilizados para la producción del conjunto de subproductos del sector azucarero (azúcar, papel de bagazo y alcohol etílico) es el único que afecta la competitividad de las exportaciones ya que los ingresos derivados de estas operaciones no están alcanzados por el IIB en ninguna Provincia.

Para Tucumán se estimó que la incidencia del IIB es del 0,5% en el valor de las exportaciones realizadas directamente por el industrial y del 0,8% para aquellas que se efectúan mediante alguna intermediación.

Los valores encontrados en Jujuy son superiores en donde la incidencia es del 0,8% en el valor de las exportaciones realizadas directamente por el industrial y del 2.5% en las efectuadas por comercializadoras.

Los efectos distorsivos que genera el IIB en las exportaciones no resultan relevantes en el sector azucarero de las dos Provincias analizadas, por lo cual no son determinantes de su competitividad. Ello básicamente sucede debido a: i) en el caso de Jujuy las características de la estructura productiva ya que el 90% de la producción de caña de azúcar está verticalmente integrada con su industrialización, y ii) en el caso de Tucumán la política tributaria estableció que la producción del principal insumo (caña de azúcar) está gravada con alícuota 0%.

¹⁷ Conforme a lo especificado en el gráfico 3, sólo el 22.3% de la producción de azúcar estaría en esa condición. Manteniendo los supuestos del ejercicio, la incidencia del IIB en la rentabilidad empresarial sería del 32%.

Al considerar la primera venta de los tres subproductos realizada por los industriales tucumanos en el mercado interno se concluye que en conjunto incorporan en su VBP un 1,8% derivado del IIB, en tanto que en el caso de Jujuy la incidencia alcanza al 2,6% del VBP. La diferencial encontrada entre ambas Provincias se origina en la política tributaria aplicada al sector industrial, que tiene un mayor nivel de imposición en Jujuy.

Luego, se amplió el ejercicio a todas las etapas de comercialización en el mercado interno hasta que el producto alcanza su destino final (consumo o insumo). Al considerar los subproductos del sector azucarero como insumos de otras industrias, se estimó que en Tucumán su VBP incorpora un 2.8% derivado de la aplicación del IIB en tanto que el guarismo alcanza un impacto de mayor proporción en Jujuy ya que es del 3,7%. Las industrias nacionales que compran los productos del azúcar para incorporarlos en procesos productivos posteriores pagan un sobreprecio derivado de la existencia del IIB que alcanza la magnitud señalada en cada Provincia. Este sobre precio no es relevante ya que los canales de comercialización indican que una significativa proporción de las compras se realizan directamente en fábrica; no obstante, para los pequeños productores que tienen al azúcar y sus subproductos como insumos, adquiridos a través de comercios mayoristas, la incidencia del impuesto adquiere relevancia.

Por otra parte, la incidencia más importante se registra en el consumo interno, se estimó que alcanza el 6,2% del VBP en Tucumán y el 6,7% en Jujuy y tiene esa magnitud porque al llegar a ese destino la producción transitó varias etapas (comercio mayorista y minorista) las que además tributan alícuotas más altas¹⁸. Los valores que se alcanzan en cada caso no difieren sustancialmente y el diferencial interprovincial se debe básicamente a las distintas políticas impositivas.

Considerando el tamaño de los comercializadores puede decirse que los grandes comercializadores (hipermercados) adicionan una ventaja a su posibilidad de manejar precios y condiciones de pago ya que el IIB que incorporan es menor en relación a los pequeños comercializadores (despensas/almacenes). Si estos últimos no pueden trasladar a los precios la incidencia del IIB deberán resignar parte del beneficio empresarial.

El efecto piramidación ocasiona que en Tucumán de cada cien pesos de incremento del VBP debido al IIB, noventa y cuatro pesos constituyen una recaudación potencial de las Tesorerías Provinciales, en tanto que los seis pesos restantes amplían el beneficio absoluto empresarial¹⁹. Las proporciones observadas en Jujuy son similares.

Como se mencionó al comienzo de este trabajo, la propuesta de sustitución del IIB se orienta a desgravar a los sectores productivos y a incrementar la imposición en las etapas de comercialización para compensar la potencial pérdida de recursos tributarios. Ya sea por la política impositiva provincial o por la peculiar estructura productiva (alto grado de integración) el ejercicio realizado denota que las distorsiones económicas que genera el IIB en la producción del sector azucarero de Jujuy y Tucumán no alcanzan magnitudes significativas. Esta afirmación no debe generalizarse a las restantes Provincias productoras de este bien (de menor relevancia a nivel país) ni a otros productos en donde cabe realizar evaluaciones específicas.

¹⁸ Dado que el ejercicio realizado es una simulación las etapas de comercialización pueden ser mayores en cuyo caso el efecto del IIB aumentaría.

¹⁹ En ejercicio mantuvo constante la participación del beneficio empresarial en el margen de comercialización.

Por ello, el trabajo permite determinar que la aplicación de la actual política impositiva referida al IIB en este sector y en estas Provincias no constituye un factor determinante en los costos y consecuentemente en los niveles de producción y de exportación. En consecuencia los motivos de la crisis del sector azucarero deberán buscarse en otros aspectos relativos a la producción.

Por último y en particular a lo que atañe a la comercialización se destaca que el impuesto adquiere relevancia derivadas de su característica de acumulación, la cual perjudica en mayor proporción a los pequeños comercios ya que no tienen el poder de negociación de las grandes comercializadoras que evitan etapas en la cadena de distribución y consecuentemente tienen una menor presión tributaria. Este aspecto no tiene incidencia en los niveles de producción de azúcar y exportación y será un factor que deberá tenerse en cuenta a la hora de diseñar el impuesto sustitutivo del IIB.

BIBLIOGRAFIA

- Artana Daniel: “La estructura impositiva argentina y sus problemas” en La Argentina hacia el fin de siglo, su contexto histórico: sesiones plenarias –versión preliminar, Convención Nacional de Bancos '98: Foro Mercosur, 1998.
- Artana Daniel, et al.: “Alternativas de sustitución del impuesto a los ingresos brutos”, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada, Buenos Aires, 1996.
- Bozzano Amilcar, et al.: “Movimientos económicos y relaciones fiscales: el pacto fiscal y el impuesto sobre los ingresos brutos, revisión general, estimación de alícuotas y lineamientos propositivos, versión preliminar”, Instituto de Estudios MERFIS, Buenos Aires, Noviembre 1997.
- Bulit Goñi Enrique: “Convenio multilateral: distribución de Ingresos Brutos”, Buenos Aires, 1992.
- Bulit Goñi Enrique: “Impuestos sobre los ingresos brutos”, Buenos Aires, 1997.
- Equidad y eficiencia en política tributaria, Asociación de Estudios Fiscales, 1994.
- El pacto fiscal y la reforma del impuesto sobre los ingresos brutos, Noticias de Economía n°26, Noviembre-Diciembre 1993.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: “La reforma tributaria en la Argentina”, Buenos Aires, 1998.
- Gómez Sabaini Juan Carlos y Gaggero Jorge A.: “Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino”, Cuadernos de Economía n°31, La Plata, Septiembre 1997.
- González Daniel Remberto: “Los efectos de la tributación en el comercio internacional y la integración económica”, Boletín de la DGI n°514, Octubre 1996
- González Pablo, et al.: “La reforma tributaria en las provincias”, Institutos Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, Novedades Económicas n°168-169, Córdoba, Diciembre 1994-Enero 1995.
- Jáuregui Román G.: “Análisis y experiencia en materia constitucional tributaria, impuestos sobre los ingresos brutos (Convenio Multilateral del 18/8/77): criterios de unificación” en El federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional, 1995.
- Libonatti Oscar: “El estado de la imposición indirecta a nivel provincial”, Indicadores de Coyuntura n°377, Abril 1998.

- Macón, Jorge: “Equidad y eficiencia en política tributaria” Homenaje al 50 aniversario de El hecho imponible de Dino Jarach. Asociación de estudios fiscales. Ediciones Interoceánicas SA. Buenos Aires, Argentina. Marzo 1994.
- Macón Jorge: “Argentina: sustitución del impuesto a los ingresos brutos”, en Jornadas Tributarias n°24, Mar del Plata, 3-5 Noviembre 1995.
- Morganti Enrique Angel, et al.: “Anteproyecto de modificación del impuesto sobre los ingresos brutos y los regímenes complementarios: textos legales”, Secretaría de Ingresos Públicos –Argentina- y Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, Buenos Aires, Septiembre 1994.
- Reig, Enrique J.: “Un programa de coordinación del impuesto a las actividades lucrativas con el proyectado impuesto al valor agregado, Derecho Fiscal, Nro. 198, año XVII, Diciembre 1967.
- Zapata Juan A.: “Las provincias frente a significativos cambios”, Institutos Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, Novedades Económicas número especial, Córdoba, Julio 1994.
- Zee Howell H.: “Tax Cascading: Concept and Measurement”, International Monetary Fund Washington, 1995.

Gráfico 1
Azúcar: Principales eslabonamientos
Provincias de Jujuy y Tucumán

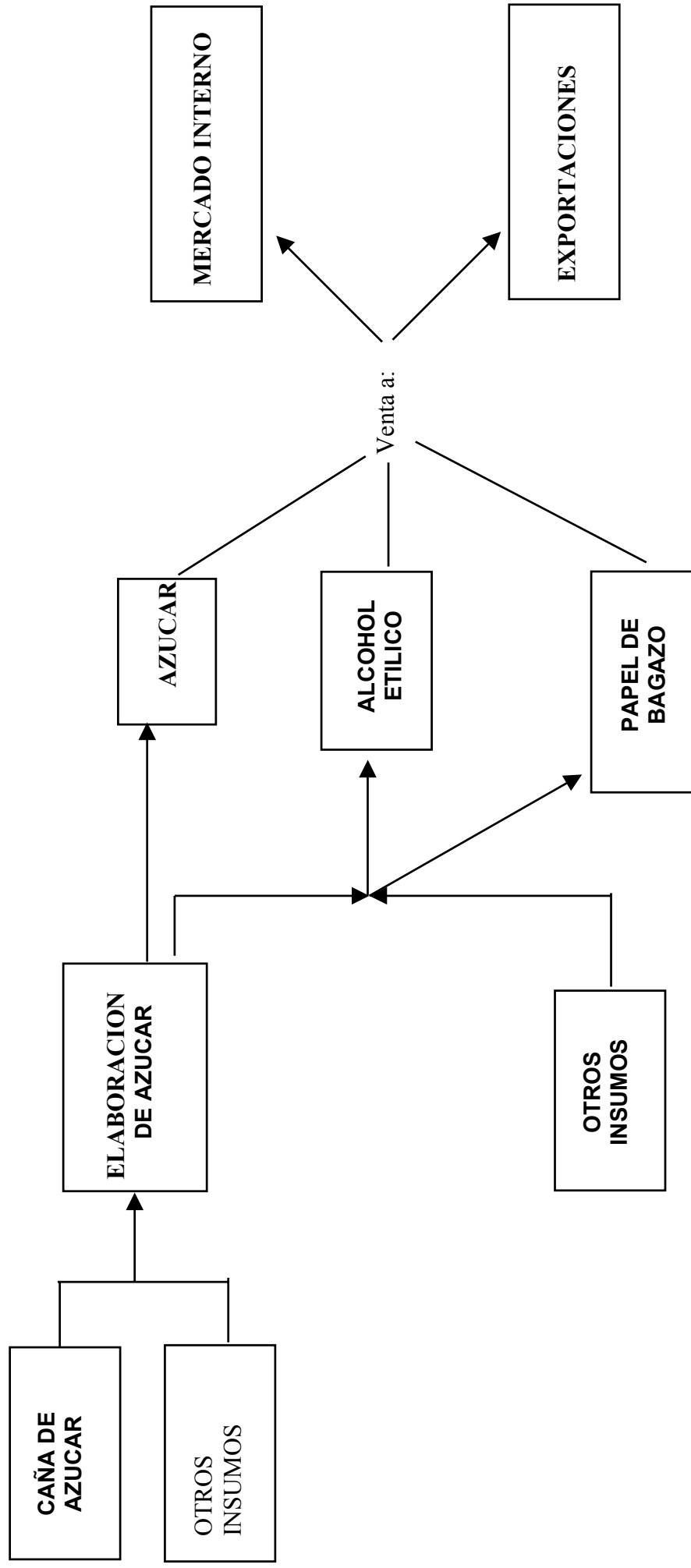
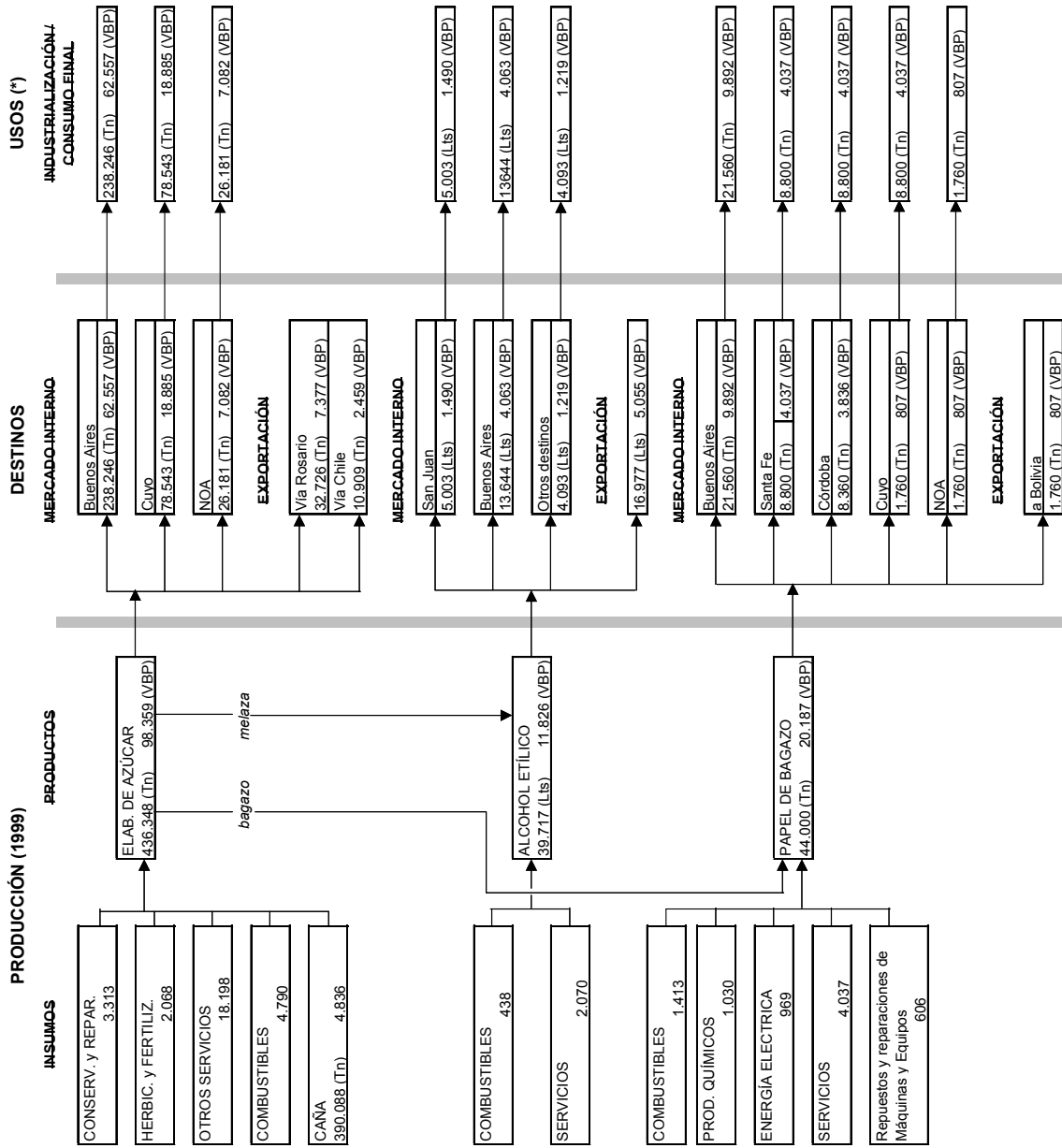


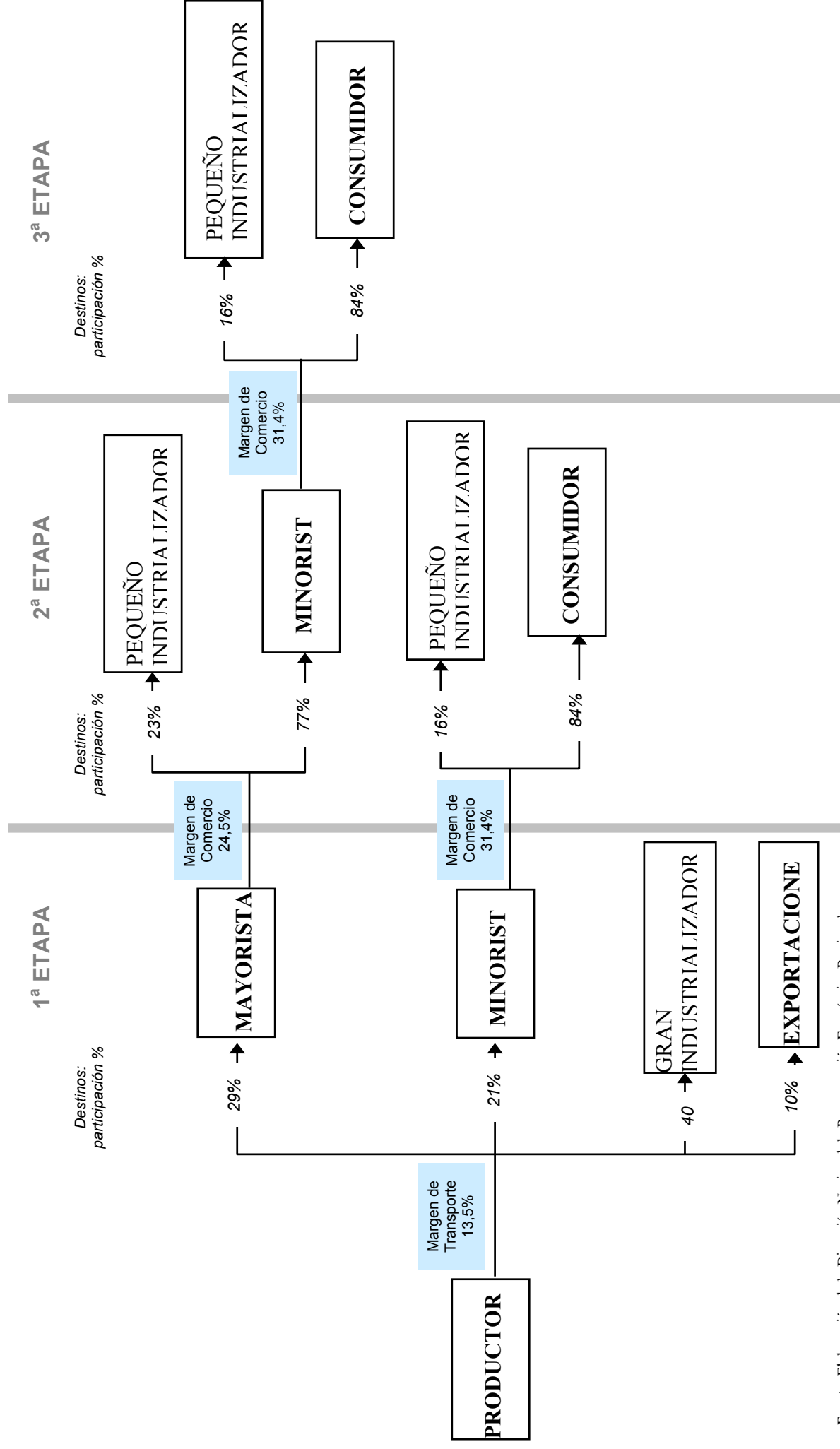
GRÁFICO 2
SECTOR AZUCARERO - PROVINCIA DE JUJUY



nota:
- los datos de litros están expresados en miles y los de VBP en miles de \$.
(*) debido a que no hay datos de los usos para cada provincia, en este gráfico se presentan de forma agregada.

Fuente: Elaboración de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional

Gráfico 3
Subsector Azúcar
Canales de distribución y márgenes de transporte y comercio - Provincia de Jujuy





**MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES Y
MUNICIPALES**

**F a c u l t a d d e C i e n c i a s E c o n ó m i c a s
U n i v e r s i d a d N a c i o n a l d e L a P l a t a**

Tesis Final Aprobada

**Título de Tesis: Un modelo mixto de instrumentos económicos para controlar
la contaminación: aplicación para la provincia de Buenos Aires**

Clasificación JEL: Q28

**Palabras Clave: economía ambiental; regulación ambiental; instrumentos
económicos; política económica; precios y cantidades.**

Alumna: Silvina Batakis

Director de Tesis: Dr. Fernando Navajas

Lector de Tesis: Dra. Mariana Conte Grand

Un modelo mixto de instrumentos económicos para controlar la contaminación: aplicación para la provincia de Buenos Aires

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	2
1 INTRODUCCIÓN.....	3
2 LA ECONOMÍA Y LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....	5
2.1 EXTERNALIDADES	6
2.2 DERECHOS DE PROPIEDAD.....	7
2.3 INSTITUCIONES	8
3 LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	9
3.1 CARACTERIZACIÓN INDUSTRIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	11
3.2 MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONES DEL MEDIO AMBIENTE.....	14
4 LAS HERRAMIENTAS POSIBLES	18
4.1 REGULANDO LA CANTIDAD.....	19
4.2 BRINDANDO INCENTIVOS	22
4.3 COMBINACIÓN DE PRECIOS Y CANTIDADES.....	28
5 IMPLEMENTACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, A MODO DE PROPUESTA.....	30
5.1 ECOSISTEMAS.....	30
5.2 EL MODELO.....	32
5.3 ESPECIFICACIONES DEL IMPUESTO AMBIENTAL Y DE LOS PERMISOS NEGOCIABLES	34
5.4 CONSIDERACIONES ADICIONALES.....	37
6 REFLEXIONES FINALES	38
7 BIBLIOGRAFÍA	40
APÉNDICE MATEMÁTICO: EL USO DE IMPUESTOS Y PERMISOS.....	42
ANEXO I: PERFIL INDUSTRIAL SEGÚN EL HTI Y UNIREC	44
ANEXO II: NORMATIVA SELECCIONADA	47

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. CANTIDAD DE EMPRESAS CATEGORIZADAS SEGÚN DECRETO N° 1.741/96.....	12
TABLA 2. MUNICIPIOS CON ALGÚN ESTABLECIMIENTO CATEGORIZADO, QUE NO POSEEN ALGUNA DE LAS CATEGORÍAS DEL DECRETO 1741	13
TABLA 3. PARTICIPACIÓN POBLACIONAL Y PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS CATEGORIZADOS EN MUNICIPIOS DEL INTERIOR CON POBLACIONAL SIMILAR A MUNICIPIOS DEL CONURBANO.....	13

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. COSTOS MARGINALES DE ABATIR LA CONTAMINACIÓN	20
GRÁFICO 2. COSTOS MARGINALES DE ESTABLECER IGUALES NIVELES DE VERTIDO PARA ESTABLECIMIENTOS CON DISTINTAS ESTRUCTURAS DE COSTOS	21
GRÁFICO 3. COSTOS MARGINALES PRIVADO Y SOCIAL ANTE UNA PRODUCCIÓN CONTAMINANTE	23
GRÁFICO 4. CANTIDAD DE VERTIDOS PARA ESTABLECIMIENTOS CON DISTINTAS ESTRUCTURAS DE COSTOS CON IMPUESTO.....	25
GRÁFICO 5. SISTEMA DE PERMISOS NEGOCIABLES	27

1 Introducción

Este trabajo tiene por objeto realizar una propuesta de regulación ambiental del sector industrial de la provincia de Buenos Aires para mejorar el estado de sus cuerpos hídricos.

Ante el problema de contaminación, la ciencia económica pone al alcance de cualquier autoridad ambiental un abanico de alternativas que puede implementar a la hora de controlar la contaminación. Una alternativa es el diseño de un set de estándares, estableciendo cantidades específicas de producción o compra a cada uno de los productores o consumidores; en este caso es necesario conocer quién produce o consume. En una segunda posibilidad se puede diseñar un mecanismo de precios, que incluya un impuesto o un subsidio a un precio dado, y dejar a cada uno de los involucrados el poder de decidir cuánto ofrecer para vender o cuánto comprar de un bien. Una tercera opción es diseñar un sistema de permisos de mercado, y en este caso, debería conocerse el total de producción o consumo exactamente (debería ser igual a la suma de los permisos emitidos), sin la necesidad de conocer quién produce o consume.¹ Cada una de estas alternativas tiene ventajas y desventajas. Elegir cuál implementar es el nudo a desatar por las autoridades que tengan la responsabilidad de su implementación.

En este trabajo se propone la aplicación en la provincia de Buenos Aires de un sistema mixto de precios y cantidades, que es una variante a los trabajos realizados por Martin L. Weitzman en 1974 y Marc J. Roberts y Michael Spence en 1976.

Un primer punto a destacar es que se considera que debe haber una autoridad ambiental que regule la materia. Esto es así dado que la contaminación es el resultado de mercados que no resuelven todos los problemas. Los mercados serían perfectamente eficientes sólo si no hubiese bienes públicos, ni externalidades, si no hubiera monopolios ni en la compra ni en la venta, ni economías crecientes a escala, ni problemas de información, ni costos de transacción, ni impuestos, ni otras distorsiones. Como esto no sucede, entonces se afirma la necesidad de que haya una autoridad y un marco regulatorio.

Un segundo dilema es por qué elegir un instrumento económico para resolver el problema de la contaminación que es un problema biológico que surge de fallas del mercado. La experiencia internacional muestra que no hay instrumentos que sean el remedio categórico y definitivo para resolver la contaminación, ni siquiera los económicos. Sin embargo, los instrumentos económicos presentan virtudes y cualidades que hacen deseable su uso, y de hecho su uso se está expandiendo.²

Para poder diseñar el sistema de regulación propuesto, en la segunda sección del trabajo se define cuál es la problemática ambiental. Se presenta la contaminación como un mal público que surge por la falta de definición de derechos de propiedad el cual se ve agravado por la falta de instituciones fuertes.

En la tercera sección se caracteriza el problema para la provincia de Buenos Aires. Para ello se utilizan diversos informes que proporcionan diagnósticos ambientales y, por otra parte, sobre la base de la normativa vigente en la provincia, se realiza una caracterización ambiental del sector industrial.

En la cuarta sección se presentan los instrumentos posibles de control de contaminación y se realiza una breve descripción sólo del sistema de control con estándares ambientales y de

¹ *Carbon Emissions taxes: their comparative advantage under uncertainty*, G. Yohe, Annual Review Energy Environment, 1992, pp. 301-325.

² Ver: *How economists see the environment*, D. Fullerton and R. Stavins; en "Economics of the Environment", edited by Robert N. Stavins, 2000.

fuentes, y del mecanismo de incentivos con impuestos y con permisos negociables. En esta misma sección se presenta el modelo de M. Roberts y M. Spence que combina subsidios, tasa impositiva y permisos negociables.

En la quinta sección se realiza una propuesta de política de regulación para la provincia de Buenos Aires, basada tanto en la normativa vigente como en las recomendaciones que surgen desde los apartados teóricos y de la experiencia internacional a la que se tuvo acceso.

2 La Economía y La Problemática Ambiental

Una ciudad es un área urbana donde las relaciones de capital y trabajo a la tierra son mucho más altas que en cualquier otra área.³ Son espacios densamente poblados.

¿Por qué se produce esta concentración de población y actividades? Porque un espacio determinado puede presentar ventajas comparativas respecto a otro, por ejemplo la cercanía a un puerto natural o a un insumo, porque se producen economías de escala internas en la producción y porque hay economías de aglomeración.⁴

En una ciudad se producen economías de escala en la producción tanto porque se da la especialización del trabajo y la indivisibilidad de los insumos como porque también se producen economías de localización y economías de urbanización. En las primeras, los costos unitarios de producción de las firmas de una industria en particular descienden con el aumento de la producción de esa industria. Estas economías se dan porque hay economías de escala en la utilización de insumos intermedios, derivadas de la cercanía de las firmas con sus proveedores, lo cual les permite monitorear el insumo y además reducir los costos de transporte. Por otra parte, la aglomeración de firmas permite un intercambio rápido de información y difusión tecnológica. En cuanto a las segundas, las economías de urbanización, el costo unitario de producción de una firma desciende con el incremento del producto de la ciudad donde se encuentra ubicada. Los motivos por lo cual esto se produce son muy similares a las de las economías de localización, con la diferencia de que las economías de urbanización resultan de la escala de toda la economía de la ciudad, no simplemente de la escala de una industria particular, ya que generan beneficios para todas las industrias de la ciudad, no sólo para las firmas de una industria particular.⁵

Sin embargo, toda ciudad tiene un límite a su crecimiento. Este límite lo imponen las fuerzas que operan en sentido opuesto a las anteriormente analizadas. Estas fuerzas son la productividad marginal decreciente del trabajo, ya que si ésta fuera creciente existiría una sola ciudad donde la productividad sería mayor, por lo tanto no habría límite al crecimiento de la ciudad; el precio de la tierra y del transporte, ya que éstos implican costos de oportunidad en los que debe incurrir un individuo al mudarse y además ambos aumentan con la población; y la externalidad negativa por la congestión, que hacen diferir los costos privados y sociales para los individuos.⁶

Por su parte Aristóteles decía: ...“la gente viene a la ciudad para encontrar seguridad y felicidad, para conducir la vida buena”. Siguiendo a Werner Hirsch⁷ “la ciudad presenta algunas ventajas: más oportunidades, mejores rentas, gran cantidad de posibles puestos de trabajo, carreras, experiencias culturales y modos de vida distintos.” Sin embargo, para el mismo autor, la ciudad presenta lo que él denomina dilema urbano: “en la ciudad la gente crea y encuentra posibilidades sin embargo, la calidad de vida se deteriora perceptiblemente”. Es decir que el espacio donde se concretarían y materializarían los potenciales objetivos de bienestar y confortabilidad se ven disminuidos por una serie de problemas, entre ellos el que se analizará aquí, la polución o contaminación.

³ “Urban Economics”, E. Mills and B. Hamilton.

⁴ En base a “Urban Economics”, A. O’Sullivan. Ver Capítulo 2.

⁵ Idem nota 4.

⁶ Idem nota 4 y notas de clase Prof. Fernando Navajas, materia Economía Urbana, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

⁷ “Análisis de Economía Urbana”, W. Hirsch.

Las ciudades son las que concentran los mayores riesgos de enfermedades por contaminación, ya sea ésta contaminación del aire o del agua, contaminación por la intensidad del ruido y presión edilicia. A los problemas de contaminación se suman los producidos por la falta de instituciones fuertes en la materia. Estas instituciones, cuyo objetivo es aumentar la calidad de vida, se tornan en un boomerang, porque no sólo no ayudan a contrarrestar los males de la contaminación sino que añaden otros problemas.

El Banco Mundial ha expresado, que Argentina se ve afectada por una multiplicidad de problemas de contaminación y que éstos son consecuencia principalmente del crecimiento poblacional en áreas urbanas y del desarrollo industrial. Para este organismo la contaminación de las aguas es considerada una de las más importantes. Por otra parte, añade, que el marco de reglamentaciones es inadecuado.⁸

Para el caso del agua, nos enfrentamos a un doble problema económico: 1) la escasez del recurso hídrico puro lo que conlleva a la aparición del mal público “recurso hídrico contaminado” lo cual conduce a una mala calidad de vida creciente de una amplia cantidad de población actual y futura, y 2) el problema institucional que habla acerca de leyes y organismos que no operan en todo su potencial en la práctica, a la superposición de jurisdicciones, la falta de definiciones, y la debilidad institucional.

2.1 Externalidades⁹

La contaminación de los recursos hídricos de la provincia de Buenos Aires es un ejemplo de externalidades. También lo son los gases expedidos por los automóviles y el transporte público¹⁰, fuente importante de contaminación de los grandes centros urbanos y los residuos.

Baumol y Oates definen a las externalidades en tanto y en cuanto se den dos condiciones. La primera dice que hay externalidad cuando las relaciones de utilidad o producción de un individuo incluyen variables reales cuyos valores son elegidos por otros sin atención a los efectos en el bienestar o la utilidad de ese individuo. La segunda condición dice que el decisor, cuya actividad afecta a los otros en su función de utilidad o de producción no paga en compensación por su actividad una suma igual de valor a los beneficios o costos resultantes a otros.¹¹

Es decir que el accionar de un individuo ya sea como consumidor o como productor genera efectos que no fueron tenidos en cuenta o buscados y no existe una compensación o pago por los mismos.

Cuando hablamos de contaminación ambiental, estamos en presencia de *externalidades negativas*, es decir que tanto en la producción como en el consumo se producen efectos negativos sobre terceros y eventualmente sobre sí mismos. Abundan ejemplos de estas externalidades: una fábrica que emite gases no solubles por el aire, afectará a todos los que respiren ese aire, que ahora contiene tóxicos. Asimismo el consumo conlleva externalidades negativas, por cuanto se generan desechos que no siempre son dispuestos apropiadamente y también contaminan el ambiente.

⁸ Ver “La Contaminación Ambiental en Argentina: problemas y opciones” del Banco Mundial, octubre de 1995.

⁹ Esta sección se basa en “The theory of environmental policy” by W. Baumol and W. Oates. Para un análisis más amplio y analítico ver capítulos 3 y 4.

¹⁰ Ver “Valuación de la contaminación del aire y del ruido por el método de los precios hedónicos: una aplicación a la ciudad de La Plata”, Tesis Final, sujeta a aprobación, que completa los requerimientos para la obtención del Grado de Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Karina Angeletti.

¹¹ W. Baumol and W. Oates, op. cit. páginas 17 y 18.

La contaminación impone un costo social que no es reflejado en el sistema de precios, en los mercados. Es decir que en presencia de externalidades, el equilibrio de mercado no es eficiente debido a que el costo marginal social es mayor al costo privado marginal.

El precio de los bienes no incorpora los costos por daños ni los costos por usar el medio ambiente como resumidero. Entonces la solución a este problema sería encontrar un precio que internalice la externalidad generada o refleje el uso del medio ambiente como cuerpo receptor de desechos.

A su vez la contaminación aparece como un mal público en oposición a los bienes públicos. No hay exclusión en su consumo; una vez que aparece el mal, cualquier individuo sufre sus consecuencias sin poder auto-excluirse. Por otra parte, este mal no se agota con el uso individual, es decir si un individuo consume por ejemplo aire contaminado no mejora la calidad del aire restante a ser consumido por otras personas. Este consumo se realiza en forma conjunta sin que por ello tampoco mejore la calidad del recurso.

2.2 Derechos de Propiedad

Se puede decir que hay una relación entre las externalidades y los derechos de propiedad: “la fuente de una externalidad está fundada típicamente en la ausencia de derechos de propiedad completamente definidos. Y esto implica que en algunas instancias las distorsiones resultantes de una externalidad pueden ser eliminadas a través de la redefinición apropiada de ciertos derechos de propiedad.”¹²

La no formación de precios que reflejen el uso de los servicios ambientales se puede atribuir a la no formación de un mercado en el cual se puedan transar derechos de propiedad, o de uso en nuestro caso, por los servicios que brinda el medio como receptor de desechos.

Como cita Azqueta, “[...] los precios de mercado han sido caracterizados como «los precios de los derechos de propiedad» (Burrows 1980, pág. 47). Sólo aquello sobre lo que se tiene un derecho de exclusión puede ser objeto de compraventa.”¹³

El problema parece simple: redefiniendo, otorgando y creando un mercado de derechos de propiedad que se relacione con la externalidad se la eliminaría. Sin embargo, esto que aparenta ser simple presenta una serie de dificultades. En primer lugar no es una tarea sencilla lidiar con los problemas ambientales por cuanto todavía hoy se desconoce mucho acerca de la materia, por ejemplo cómo establecer derechos de propiedad sobre el aire limpio. Relacionado con esto está el problema de cómo se valora la propiedad del medio ambiente.

Por otra parte, nos enfrentamos a los mismos problemas que se enfrenta el Teorema de Coase¹⁴, en cuanto presenta supuestos muy restrictivos como el pequeño número de agentes y la ausencia de costos de transacción.

¹² W. Baumol and W. Oates, op. cit.

¹³ “Valoración económica de la calidad ambiental”, D. Azqueta, 1994.

¹⁴ Coase sugiere que se puede mirar el problema de las externalidades como un problema de acuerdos. Dos agentes pueden estar mejor estableciendo algún tipo de acuerdo y realizar compensaciones cuando enfrentan un resultado sin intervención que no es eficiente. El modo de resolver el problema de externalidades, entonces es alentar a los agentes a tener una conducta que los lleve a un óptimo de Pareto. Los atractivos de llevar a delante esta negociación son por un lado que los agentes que hacen la negociación saben más acerca de los valores involucrados, y por otro que no se necesita una organización burocrática que intervenga. Sin embargo, este tipo de acuerdo sugerido no está exento de problemas: la determinación de quién compensa a quién es muy importante para conocer los efectos distributivos; si el número de agentes es muy grande es más difícil llegar a una solución; y cualquier sistema por el cual se reúnan los agentes para negociar, tiene costos. H. Varian, *Coase Competition and Compensation*, 1993; B.

Sin embargo, como se planteará más adelante y tal como lo está indicando la experiencia internacional, se considera que es posible la asignación de derechos y la formación de un mercado para su transacción.

2.3 Instituciones

Siguiendo el enfoque de la Nueva Economía Institucional “se entiende por *institución* el conjunto de estructuras y reglas que hacen a la conducta humana y que contribuyen a formar y estabilizar las expectativas del individuo respecto de la conducta de otros individuos”.¹⁵

Todas las conductas económicas están regidas por instituciones y éstas son poco flexibles, poseen una difícil adaptación al cambio; su modernización y cambio lleva más tiempo que el que puede llevar el cambio de un modelo económico. Es decir se puede plantear la necesidad de llevar adelante propuestas mitigadoras y reparadoras de impacto ambiental, pero si las instituciones que gobiernan todas las relaciones económicas e institucionales no están preparadas para llevar a cabo la tarea, hasta la mejor propuesta fracasará.

La economía institucional realiza una distinción importante entre Institución y Organización: las primeras constituyen las reglas del juego, mientras que las otras son los jugadores mismos. Las reglas, en principio, están dadas; luego, las organizaciones, mediante mecanismos más o menos complicados, modifican las Instituciones.

Las conductas de todos los agentes económicos se ven influenciadas y dependen de las condiciones institucionales y de los incentivos y sanciones que las mismas introducen. “Ciertas conductas se ven recompensadas, otras en cambio se ven sancionadas. De este modo se opera una influencia específica, y previsible en cuanto a su tendencia, sobre las conductas en función de las estructuras jurídicas e institucionales dadas. Por lo tanto, estas condiciones institucionales (o derechos de propiedad) guían a la conducta humana, ya que admiten y recompensan ciertas conductas, en tanto que excluyen o sancionan otras. [...] es importante remarcar que dado que sería poco realista pensar que todos los individuos se atendrán por iniciativa propia a las limitaciones impuestas por la ley, una función esencial del estado es, cuando los individuos no se sienten lo suficientemente atados a las normas, garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad y la observancia de las reglas. Para ello no sólo se debe contar con una justicia independiente y eficiente, sino que además se deben crear algunas organizaciones–instituciones que sustenten y agilicen la acción del estado.”¹⁶

Field, “Economía Ambiental”, Mc. Graw Hill, 1995; R. Musgrave y P. Musgrave, “Hacienda Pública Teórica y Aplicada”, 1995; J. Stiglitz, “La Economía del Sector Público”, 1997.

¹⁵ Ver “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, D. North, 1990.

¹⁶ “La economía argentina y sus instituciones”, Dirección de Análisis Económico, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, abril 1999, Mimeo.

3 La problemática ambiental en la provincia de Buenos Aires

En este apartado se intentará describir cuál es el problema de contaminación que enfrenta la provincia de Buenos Aires y cuál es la situación de las instituciones que gobiernan la materia ambiental. Para abordar el primer aspecto se realizará una caracterización de la industria sobre la base de la categorización ambiental exigida por la provincia¹⁷. En cuanto al segundo aspecto se presentarán las instituciones con competencia en materia ambiental en el territorio de la provincia y se introducirán algunos puntos sobresalientes de la normativa provincial.

Los problemas de contaminación que enfrenta la provincia de Buenos Aires son ocasionados por diversas fuentes, ya sean éstas fijas o móviles. En este trabajo se analizará la contaminación ocasionada por fuentes fijas. Más precisamente la ocasionada por la industria en los cuerpos hídricos de la provincia de Buenos Aires. Esta contaminación (externalidad negativa) se ve favorecida por el hecho de que cada establecimiento industrial utiliza un insumo para el cual no existen derechos de propiedad: es decir, los recursos hídricos son utilizados como resúmenes por cualquier establecimiento industrial.

Ahora bien, no existen en la provincia de Buenos Aires diagnósticos completos o integrales acerca del estado del medio ambiente. Sin embargo, desde aproximadamente mediados de los años 80, se han comenzado a realizar, con distintos objetivos, diversos estudios parciales del medio.¹⁸

Estos estudios confirman, o profundizan aún, lo que una simple mirada revela: un importante grado de contaminación de los recursos hídricos de la provincia. Esta contaminación es provocada tanto por fuentes fijas domiciliarias como industriales.

Tal como se menciona en el informe del Banco Mundial, sobre la base de una encuesta realizada en 1988, la situación de los recursos hídricos subterráneos es grave: el acuífero Epipelche está completamente contaminado, el Puelche está explotado en exceso y el Hipopuelche tiene un alto contenido de salinidad. Esta situación es más grave aún teniendo en cuenta el uso directo a través de bombas manuales que realiza una buena parte de la población. En el mismo informe “se considera que la fuente principal de contaminación del agua subterránea se encuentra en los tanques sépticos de uso doméstico [...]. Una segunda fuente de importancia son los efluentes industriales, que se depositan frecuentemente en pozos lixiviantes y tanques sépticos.”

El agua de superficie no corre mejor destino. El río Matanza–Riachuelo es uno de los más contaminados del país, junto con el Río Reconquista. El primero de ellos recibe los efluentes industriales de 20.000 establecimientos, de los cuales sólo el 3% opera plantas de tratamiento. El segundo río mencionado recibe descargas directas de 7.500 plantas e indirectas de 12.000 plantas más¹⁹.

¹⁷ Ley 11.459 y su Decreto Reglamentario 1.741.

¹⁸ De ellos, quizás los más recientes son “La Contaminación Ambiental en Argentina: problemas y opciones” del Banco Mundial, octubre de 1995; los documentos técnicos realizados para el proyecto de Saneamiento Ambiental y Control de las Inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista desde 1994; los documentos técnicos realizados para el proyecto de Control de Inundaciones y Saneamiento Ambiental de la Cuenca MatanzaRiachuelo desde 1992; y por último, “Diagnóstico Ambiental de la Provincia de Buenos Aires”, tomos I y II editados por el Banco Provincia en el año 1995, y “Cuencas Hídricas: Contaminación, Evaluación de Riesgo y Saneamiento”, editado por el Instituto de Medio Ambiente de la provincia en el año 1996.

¹⁹ Ver “La Contaminación Ambiental en Argentina: problemas y opciones”; Banco Mundial, octubre de 1995, Volumen II, Capítulo 1.

La llanura alta de la cuenca del río Reconquista es utilizada para actividades agropecuarias. Las llanuras media y baja se encuentran urbanizadas. La cuenca abarca 14 partidos, en los cuales habitan más del 10% de la población del país. Cinco de estos partidos concentran más del 50% de la actividad industrial, contribuyendo ellos al 85% del empleo industrial²⁰.

Esta concentración doméstica e industrial en la cuenca ha producido tanto contaminación superficial como subterránea, cuya consecuencia es la prácticamente inexistente capacidad asimilativa del recurso, tornándolo no apto para la casi totalidad de sus posibles usos desde la presa Ing. Roggero, 41,8 Km. hasta la desembocadura. El alto grado de contaminación y la inexistencia de asimilación sumados a la acción de las inundaciones tiene consecuencias muy negativas para la preservación de la calidad ambiental de la cuenca hidrográfica y la protección de la salubridad de la población que reside en el área.²¹

Según un estudio realizado por OSBA en 1988, el número potencial de establecimientos contaminadores sería de 4.242. Su carga orgánica sería la de una población equivalente de 2,47 millones de habitantes. De estos establecimientos, los 280 ubicados a lo largo de los cuerpos receptores, serían los que producen los impactos más significativos.²²

Por su parte la Cuenca del Río Matanza–Riachuelo concentra una población de 2,7 millones de habitantes en 11 partidos de la provincia de Buenos Aires. Esta cuenca se puede dividir en tres: la cuenca baja altamente urbanizada, la cuenca media, periurbana y la cuenca alta donde todavía se encontrarían condiciones ambientales satisfactorias. Las áreas críticas desde el punto de vista ambiental son: “a) la zona altamente industrializada [...]; b) la concentración de “villas miserias” [...]; y c) los basurales [...].”

Según el estudio Cuencas Hídricas: Contaminación, Evaluación de Riesgo y Saneamiento, “las fuentes principales de contaminación son las aguas cloacales domiciliarias [...]; las aguas pluviales contaminadas debido a la suciedad urbana (que incluye el aporte de residuos sólidos) y a las conexiones clandestinas de descargas cloacales e industriales y, finalmente, las fuentes difusas. Todas estas descargas representan un aporte contaminante directo al río que es cuantitativamente desconocido.”

Por su parte las industrias son la principal causa de contaminación por sustancias tóxicas de la Cuenca además de representar el 50% del total de las descargas de DBO –Demanda Biológica de Oxígeno–²³ que se vierten en ella. Los principales rubros representados en la Cuenca son la industria alimentaria, química, farmacéutica y petroquímica, metalúrgica, curtiembre, papelera y textil. La gran mayoría de las industrias de la Cuenca no depuran sus aguas residuales ni aplican tipo alguno de gestión interna de manejo de residuos industriales.

Tal como se desprende de estos informes la industria genera buena parte de la contaminación que reciben los cuerpos hídricos del territorio de la provincia. A continuación se intentará entonces caracterizar a la industria bonaerense desde una óptica ambiental.

²⁰ CNE'94, INDEC, 1996.

²¹ Ver “Cuencas Hídricas: Contaminación, Evaluación de Riesgo y Saneamiento.” Instituto Provincial del Medio ambiente, Gobernación de la provincia de Buenos Aires, 1996.

²² El Documento Técnico Número 7 de la UNIREC define como cuadro de situación que hay una pequeña cantidad de industrias, que representan el más alto potencial de contaminación orgánica de la Cuenca. De los 150.000 kg. DBO (ver nota 23) de carga orgánica industrial potencial estimada para la cuenca, el 40% lo producen 15 establecimientos, los de mayor carga. Documento Técnico Número 7–Subtarea 780: Plan de Acción para el Control de la Contaminación, UNIREC, octubre de 1996.

²³ DBO: Demanda Biológica de Oxígeno. Cada desecho vertido en el cuerpo hídrico tiene una demanda biológica de oxígeno hacia cuerpo receptor, con lo cual el cuerpo cada vez tiene menos oxígeno para asimilar sustancias.

3.1 Caracterización industrial de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires genera aproximadamente el 35% del PBI nacional, siendo la mayor contribución provincial al producto bruto nacional. Dentro del Producto Bruto Geográfico bonaerense el sector manufacturero tiene la mayor participación (34% de acuerdo al PBG del año 1996).

El Censo Nacional Económico de 1994, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) relevó para el sector industrial bonaerense 36.270 locales, en el año 1993²⁴. Cuatro actividades concentran el 52% de los locales censados, siendo éstas Elaboración de alimentos y bebidas, Fabricación de productos elaborados de metal (excepto maquinaria y equipo), Fabricación de maquinaria y equipo (excepto de oficina) y Fabricación de muebles.

El decreto 1.741/96 reglamentario de la Ley 11.459 de Radicación Industrial en la Provincia, en su Anexo I clasifica a los establecimientos industriales por rubro en los niveles 1, de menor peligrosidad ambiental, hasta 3 de mayor peligrosidad. El Anexo 2 otorga nivel de complejidad ambiental a los establecimientos teniendo en cuenta, entre otros, la categorización del Anexo 1.

El nivel de complejidad ambiental se define en el artículo 9 del decreto mencionando, el cual es reproducido a continuación:

“El Nivel de Complejidad Ambiental (N.C.A.) de un proyecto o establecimiento industrial queda definido por:

La clasificación de la actividad por rubro (Ru), que incluye la índole de las materias primas, de los materiales que manipulen, elaboren o almacenen, y el proceso que desarrollen.

La calidad de los efluentes y residuos que genere (ER).

Los riesgos potenciales de la actividad, a saber: incendio, explosión, químico, acústico y por aparatos a presión que puedan afectar a la población o al medio ambiente circundante (Ri).

La dimensión del emprendimiento, considerando la dotación de personal, la potencia instalada y la superficie (Di).

La localización de la empresa, teniendo en cuenta la zonificación municipal y la infraestructura de servicios que posee (Lo).

El Nivel de Complejidad Ambiental se expresa por medio de una ecuación polinómica de cinco términos:

$$\text{N.C.A.} = \text{Ru} + \text{ER} + \text{Ri} + \text{Di} + \text{Lo}$$

De acuerdo a los valores del N.C.A. las industrias se clasificarán en:

PRIMERA CATEGORÍA: hasta 11

SEGUNDA CATEGORÍA: más de 11 y hasta 25

TERCERA CATEGORÍA: mayor de 25

Aquellos establecimientos que se consideran peligrosos porque elaboran y/o manipulan sustancias inflamables, corrosivas, de alta reactividad química, infecciosas, teratogénicas, mutagénicas, carcinógenas y/o radioactivas, y/o generen residuos especiales de acuerdo con lo establecido por la Ley 11.720, que pudieran constituir un riesgo para la población circundante u ocasionar daños graves a los bienes y al medio ambiente, serán consideradas de tercera categoría independientemente de su Nivel de Complejidad Ambiental.

²⁴ Cuadro 1 del Tomo 5 Industria Manufacturera, del CNE'94, INDEC, 1996.

El cálculo del Nivel de Complejidad se realizará de acuerdo al método y valores que se establecen en el Anexo 2 del presente decreto.”

A partir de esta legislación se exigió la categorización de los establecimientos ya instalados y de todos aquellos a instalarse. En el primer semestre de 1999, el registro de establecimientos ascendía a 19.000. Su composición es la que aparece en la Tabla 1:

Tabla 1. Cantidad de Empresas Categorizadas Según Decreto N° 1.741/96

Categoría	Conurbano			Interior			Total	
	Cant.	% Región	% por Categoría	Cant.	% Región	% por Categoría	Cant.	%
Primera	5.554	37%	78%	1.574	40%	22%	7.128	38%
Segunda	8.421	56%	81%	2.014	51%	19%	10.435	55%
Tercera	1.079	7%	75%	358	9%	25%	1.437	8%
TOTAL	15.054	100%	79%	3.946	100%	21%	19.000	100%

Fuente: Elaboración Propia en base a Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

Como puede observarse, de los 19.000 establecimientos categorizados, el 79% corresponde a municipios del conurbano y el 21% a municipios del interior de la provincia.

Del total de establecimientos categorizados, el 8% tiene un nivel de complejidad alto, nivel 3. Del total de éstos, el 75% está localizado en municipios del conurbano. Sin embargo, estos establecimientos representan sólo el 7% del total de establecimientos en esta región.

Con respecto a los establecimientos de segunda categoría, se puede observar que el 81% está en el Conurbano, y éstos representan el 56% del total de establecimientos de la región.

Un dato interesante surge al observar la Tabla 2. De los municipios con algún establecimiento industrial categorizado, hay veintidós que no poseen establecimientos industriales de primera categoría²⁵, siete que no poseen de segunda categoría²⁶ y en 38 municipios no hay radicación de tercera categoría²⁷. Hay sólo un municipio del Conurbano que no posee radicación industrial de tercera categoría, sin embargo, hay tres de ellos que no poseen ningún establecimiento categorizado como de primera categoría. Como contrapartida hay 37 municipios del interior que no poseen establecimientos de 3° categoría.

²⁵ Conurbano: Avellaneda, Presidente Perón, Vicente López. Interior: 25 de Mayo, Ayacucho, Benito Juárez, Carlos Tejedor, Castelli, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, General Madariaga, González Chaves, Laprida, Pila, Punta Indio, Ramallo, Rivadavia, San Cayetano, Tordillo, Tornquist, Tres Lomas.

²⁶ Conurbano: Vicente López. Interior: Monte Hermoso, Capitán Sarmiento, General Lamadrid, General Viamonte, Pinamar, Tornquist.

²⁷ Conurbano: Presidente Perón. Interior: Lobos, Leandro N. Alem, Puán, General Alvarado, Lobería, Bartolomé Mitre, Saladillo, General Belgrano, General Madariaga, General Paz, Suipacha, San Cayetano, Roque Pérez, Carlos Tejedor, Hipólito Irigoyen, Florentino Ameghino, Maipú, Castelli, González Chaves, Rivadavia, Bolívar, General Pinto, Rauch, La Costa, General Lavalle, Villa Gesell, Ayacucho, Coronel Dorrego, Laprida, Pila, Tordillo, Tres Lomas, Monte Hermoso, Capitán Sarmiento, General Lamadrid, General Viamonte, Pinamar.

Tabla 2. Municipios con algún establecimiento categorizado, que no poseen alguna de las categorías del Decreto 1741

Categoría	Conurbano	Interior	Total
Primera	3	19	22
Segunda	1	6	7
Tercera	1	37	38
TOTAL	5	62	67

Fuente: Elaboración Propia en base a Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, hay 8 municipios que no poseen radicación de establecimientos categorizados: Daireaux, General Alvear, General Arenales, General Guido, Patagones, Pellegrini, Salliqueló, y Tapalqué, todos municipios de interior de la provincia.

En resumen, el conurbano bonaerense concentra casi el 80% del total de establecimientos categorizados y el 75% de los establecimientos con nivel de complejidad ambiental alto. Ante esto es importante mencionar que en el conurbano bonaerense se concentra el 65% de la población de la provincia y hay una densidad poblacional de 1.530 hab/km², con el consiguiente riesgo por contaminación. Esto, sin embargo, no quiere decir que no exista concentración poblacional similar en el interior de la provincia con radicación industrial categorizada como de alta complejidad. Casos de ello son los municipios del segundo cordón del área metropolitana, y los grandes centros urbanos del interior, que en total suman 20 municipios.²⁸

Tabla 3. Participación Poblacional y Porcentaje de Establecimientos categorizados en Municipios del Interior con poblacional similar a Municipios del Conurbano

		Segundo Cordón	Interior	Total 20 Municipios
	Participación Poblacional	4%	14%	18%
Establecimientos Categorizados	Primera	2%	15%	17%
	Segunda	3%	10%	13%
	Tercera	8%	8%	16%
	Total	3%	12%	15%

De la Tabla 3 se desprende que en estos 20 municipios habita el 18% de la población de la provincia. Se hayan radicados el 15% del total de establecimientos categorizados, 2.769 establecimientos, y el 16% (227 establecimientos) de los considerados peligrosos por la Ley 11.459.

²⁸ Si se ordenan a los municipios por su población, entre el municipio del conurbano más poblado, La Matanza, y el menos poblado, Presidente Perón, hay 20 municipios; cinco son los del denominado segundo cordón del área metropolitana: Pilar, Escobar, Zárate, Luján y Campana. El resto son centros urbanos del interior de la provincia: General Pueyrredón, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Pergamino, Necochea, Junín, Azul, General Rodríguez, Chivilcoy, Mercedes, Coronel Rosales, Tres Arroyos, San Pedro.

Existen también al menos dos clasificaciones de la industria según su peligrosidad ambiental: la metodología utilizada por Chudnovsky, D. y Chidiak, M, y la clasificación de la UNIREC²⁹.

Estas dos metodologías clasifican en alto, mediano y bajo potencial contaminante por actividad industrial. En el ANEXO I se presentan estas clasificaciones.

Sobre la base de cada una de estas clasificaciones se categorizó a los establecimientos industriales censado en 1994. Los resultados obtenidos con estas dos clasificaciones difieren de los resultados obtenidos con los datos de la categorización en la provincia de Buenos Aires, pero cabe recordar que la clasificación realizada por la provincia es a cada establecimiento industrial que se presentó ante la autoridad para ser categorizado. La utilización de las otras dos clasificaciones, sólo es una aproximación.

De la primera clasificación surge que el conurbano concentraría el 81% de los establecimientos industriales con alto potencial contaminante. Por otra parte, del total de establecimientos en esta área, el 30% serían de esta categoría. La provincia en su conjunto poseería un 27% de establecimientos con alto potencial contaminante, mientras que en el interior habría un 19%.

Siguiendo la clasificación que realiza la Unidad del Reconquista, se obtendría que en el conurbano están radicadas el 71% de los establecimientos contaminantes, siendo éstos el 40% del total de la región. En la provincia habría radicados un 41% de establecimientos de alto potencial contaminante, y en el interior habría radicados un 29%.

3.2 Marco Regulatorio e Instituciones del Medio Ambiente

Las provincias argentinas se reservan todas las competencias que no hayan delegado expresamente al Gobierno Federal en la Constitución Nacional (Art. 121). En la Constitución Nacional (CN) previa a la última reforma no se hablaba expresamente de la competencia medioambiental, por ello se entendía que ésta quedaba bajo la potestad de los niveles subnacionales. Sin embargo, sí se enunciaban como algunas de las atribuciones del Congreso la preservación de los recursos naturales y de la calidad de vida así como la protección de la salud pública³⁰.

La Constitución reformada incorpora expresamente la materia ambiental, estableciendo que a la Nación le compete dictar los presupuestos mínimos de protección dejando en manos de las provincias complementarlos.

A pesar de estas definiciones, en la práctica perdura la superposición de jurisdicciones no sólo en lo concerniente a la legislación sino también a la injerencia de distintos organismos, lo cual alimenta la confusión y potencia la falta de cumplimiento. Este es un problema que se debe salvar si se desea establecer un plan de gestión del medio ambiente.

En materia de organismos, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental³¹ dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente es el órgano en el ámbito nacional que concentraría las decisiones de política ambiental y es la institución encargada de establecer los presupuestos mínimos mencionados en la CN. Sin embargo, en el ámbito nacional

²⁹ UNIREC: Unidad Reconquista. Es la unidad ejecutora del programa de saneamiento ambiental de la cuenca del Río Reconquista.

³⁰ Anterior artículo N° 67 incisos 11, 12 y 16 de la Constitución Nacional.

³¹ <http://www.medioambiente.gov.ar>.

también tienen injerencia la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Energía y el ETOSS³². En la provincia de Buenos Aires, el organismo al que se le delegó la coordinación de los temas ambientales es la Secretaría de Política Ambiental³³, sin embargo, tal y como sucede en el ámbito nacional, también tienen injerencia distintas unidades de varios Ministerios³⁴, la Autoridad del Agua y el Organismo Regulador Bonaerense de Aguas y Saneamiento (ORBAS)³⁵.

La primera experiencia institucional en la provincia de Buenos Aires fue un departamento ambiental bajo la órbita del Ministerio de Salud. Luego, por la ley 11.469 de noviembre de 1993, el Poder Ejecutivo crea el Instituto Provincial del Medio Ambiente, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación. Con la reforma a la Ley de Ministerios, en diciembre de 1995, se crea la Secretaría de Política Ambiental cuyo objetivo es formular, proyectar, fiscalizar, y ejecutar la política ambiental del Estado Provincial, así como la relativa a la preservación de los recursos naturales.³⁶ Actualmente es la autoridad de aplicación en la materia; recibió las funciones y presupuestos del Instituto Provincial del Medio Ambiente –disuelto–, y en el Ministerio de Salud sólo se regulan cuestiones referidas a la salubridad.

En cada nivel de gobierno hay injerencia de distintos organismos en un mismo tema. Ahora bien, no sólo la superposición de autoridades es a nivel horizontal, es decir en un mismo nivel de gobierno si no que también regulan el mismo hecho, organismos nacionales y provinciales.

Parte de esta superposición data de 1980 cuando el Gobierno Nacional transfirió los servicios de agua y alcantarillado a los gobiernos provinciales, pero la empresa nacional continuó operando el servicio en el Gran Buenos Aires. Una vez privatizado este servicio, es el ente regulador en el ámbito nacional –ETOSS– el encargado de hacer valer las exigencias ambientales establecidas en el contrato de administración de Aguas Argentinas S.A., es decir que su accionar se extiende al territorio de la Provincia de Buenos Aires y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante ello, con la privatización no se transfirieron todas las funciones regulatorias al ETOSS, algunas de ellas quedaron bajo la órbita de la Dirección Nacional de Control de Contaminación Hídrica, con lo cual existe un conflicto directo con la Secretaría de Política Ambiental en el ámbito provincial y con el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia.

Como menciona el informe del Banco Mundial “La poca claridad de la situación regulatoria con respecto a los desechos industriales que se descargan en la red de alcantarillado, y la dificultad de hacer cumplir las normas a una gran cantidad de industrias crea un problema serio en el área de concesión del Gran Buenos Aires. En forma similar, la responsabilidad institucional del control de la contaminación del agua en el AMBA [Área Metropolitana de Buenos Aires] (fuera de concesión de Aguas Argentinas) está dividida entre varias entidades.”

En nuestro país desde 1778 existen leyes que regulan la cuestión ambiental, año en el que el virrey Vértiz limitó el tránsito de las carretas por la ciudad de Buenos Aires a causa del molesto

³² ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios. Su creación fue dispuesta por el Anexo I de la Ley N°23.696, el ente está conformado por la Secretaria de Obras Públicas, la empresa Obras Sanitarias de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

³³ Esta Secretaría se crea a través de la ley 11.737, Ley de Ministerios. <http://www.spa.gba.gov.ar>

³⁴ Dentro del Ministerio de Obras Públicas, las Dirección Provincial de Energía y Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas. En el Ministerio de Producción el Programa de Desarrollo Sustentable Regional, entre otros.

³⁵ Anexo I de la Ley 11.820.

³⁶ La ley 12.257/99 de Código de Aguas presentaría contradicciones con las misiones y funciones de la Secretaría de Política Ambiental, por cuanto la normativa crea un nuevo organismo, “Autoridad del Agua”, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Provincial, cuyas funciones ya le habían sido otorgadas a la Secretaría por ser la autoridad ambiental.

ruido que producían sus ruedas. En 1893 se prohíbe el silbato de las locomotoras por la ciudad y en 1902 se reglamentó el uso de las campanas de los aguateros, por la misma razón.

Hoy en día existe una voluminosa producción legislativa, no compilada en un único cuerpo, ni a escala nacional ni en el ámbito provincial. Este desarrollo genera dispersión normativa que muchas veces termina en desconocimiento de la legislación, en tratamiento parciales e incompletos, o bien en la existencia de leyes contradictorias o incompatibles entre sí³⁷.

Sin embargo, no es sino hasta 1994 que la protección ambiental queda incorporada como cuestión constitucional. (En el Anexo II se presentan los artículos de la CN inherentes a la materia junto a los de la Constitución Provincial y a una síntesis de la Ley de Radicación Industrial de la provincia de Buenos Aires).

Surge de la CN que cabe a las provincias disponer el uso del medio ambiente y su aprovechamiento, incluyendo la facultad de reglar y controlar su conservación, protección y restauración.

Sin embargo, es importante recordar que cada uno de los recursos naturales que conforman el ambiente provincial contribuye a formar un ambiente único para toda la Nación, lo cual amerita el dictado de una política ambiental uniforme para todo el territorio, sin olvidar las características específicas que cada región ostente. Correspondería a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Con respecto al ámbito provincial también la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reformada en 1994, incorpora la temática ambiental. Establece el derecho a gozar de un ambiente sano y la obligación en forma prioritaria de recomponer, por lo cual se reconoce, no sólo el deber de indemnizar a la víctima por los daños efectivamente sufridos, sino también volver las cosas al estado en que estaban, previo a la acción contaminante. La normativa vigente es cuantiosa y está en continua evolución. Sin embargo, salvo un intento en 1980, la normativa se ha basado en estándares, y éstos son réplicas de estándares de Estados Unidos o Europa.

Con respecto a la contaminación industrial el marco normativo evolucionó sobre cuatro ejes que interactúan mutuamente: el uso del suelo (Ley 8.912–Ley 10.119); el régimen de promoción industrial (Ley 10.547); el control de la contaminación industrial (Ley 11.459); y el derecho de los habitantes a participar del control (Ley 11.723).

A pesar de haberse ido jerarquizando la cuestión del medio ambiente en al ámbito institucional y de ser ambiciosos los objetivos de la Provincia de Buenos Aires, la evolución del gasto no parece corresponderse con ello. De la observación de los presupuestos ejecutados³⁸ provinciales surgen al menos dos conclusiones:

No hay una tendencia clara en cuanto al destino del gasto: en distintos años se han creado y eliminado distintos programas.

No hay una tendencia creciente en cuanto al monto asignado al cuidado del medio ambiente. Para el ejercicio 1999, el gasto total de la Secretaría de Política Ambiental representó el 0,05% del total del Gasto de la Administración General de la Provincia de Buenos Aires. De ese gasto, el 95% fue Gasto Corriente. El gasto en Remuneraciones insumió el 38%, Bienes y Servicios participó con el 55% y la formación Bruta de Capital Fijo representó el 5% del gasto total.

³⁷ Un caso es la mencionada contradicción entre la atribución de funciones entre organismos.

³⁸ Ejecuciones presupuestarias de los años 1994 a 1999. Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

En síntesis, las instituciones que intervienen en el sector industrial en cuanto al medio ambiente de la provincia de Buenos Aires son la Secretaría de Política Ambiental, los municipios y la ley 11.459 con su decreto reglamentario. No hay que desconocer que la Secretaría de Política Ambiental aún no posee la coordinación absoluta en la materia a pesar de estar plasmado en la legislación.

4 Las herramientas posibles ³⁹

Los principales instrumentos utilizados para atacar el problema medioambiental son:

Las campañas de concientización;

La inversión gubernamental;

El control directo;

Los incentivos económicos.

Los dos primeros instrumentos no integran los costos ambientales al proceso decisorio de los agentes⁴⁰, mientras que los otros dos tienen como propósito directo atender las deficiencias del mercado. No debe menospreciarse la importancia de las campañas de concientización, ya que de allí surgen cambios de conducta en los consumidores que funcionarán como señales para los productores, conformando un proceso que se retroalimenta. La intervención directa del estado a través de las inversiones directas puede ser el principio y la base de las soluciones a los problemas de salubridad que se generan a partir de la contaminación ambiental.

Por otra parte, la eliminación de los subsidios a las actividades, insumos y bienes que pueden causar daño al medio ambiente debe preceder cualquier política de internalización de costos ambientales en la estructura de costos de los bienes y servicios, ya que dicha eliminación induce al uso racional y eficiente de los recursos. Con esta eliminación se intenta llevar al mercado a su estado puro, ya que la intervención previa del estado, a través de los subsidios, generó una distorsión artificial.

En cuanto a los otros dos instrumentos, se los puede ubicar secuencialmente en el tiempo⁴¹. La primer ola de cuidado hacia el medio ambiente se ha centrado en instrumentos del tipo comando y control. Ellos se caracterizan por ser herramientas que dejan poca flexibilidad a la fuente emisora, ya sea que establecen normas de emisión para toda fuente, nivel no sobrepasable por determinado contaminante en un cuerpo receptor, o una tecnología determinada.

Una segunda ola la constituyeron los instrumentos económicos o instrumentos de mercado, que en contraste con los instrumentos de comando y control, apuntan a modificar el comportamiento de los agentes emisores mediante la alteración de los incentivos (precios relativos) que éstos enfrentan, sin que se requiera establecer un nivel específico de emisión para cada fuente contaminante.

Una tercer ola, la constituye la difusión de información.

Otra forma de categorizar estos instrumentos es pensar en el objeto de regularización. Cuando se habla de estándares lo que se regula es la cantidad y cuando se habla de instrumentos de mercado se establece un precio.

³⁹ En base a “Instrumentos económicos para el control de RILES, sectores Curtiembre y Pesquería”, Documento de Trabajo N°9, Serie Economía Ambiental, 1998, CONAMA, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Chile; “Agua limpia para Colombia al menor Costo, implementación de las Tasas retributivas por contaminación hídrica”, Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Análisis Económico, Colombia; y “Finanzas Públicas y medio ambiente: los instrumentos económicos”, 30° Jornadas de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba, septiembre de 1997.

⁴⁰ Sí integran los Costos Sociales Totales.

⁴¹ En base a exposición de Mariana Conte Grand en “Foros participativos para Buenos Aires sustentable”, Foro Aire y Ruido en Buenos Aires, 26 y 27 de noviembre de 1999.

Hoy en día se encuentran experiencias de uno y otro tipo, incluso combinación de ambos instrumentos. La pregunta que subyace es ¿cuál es el mejor camino para implementar el control para obtener el beneficio deseado?

A continuación se verá cómo funcionan un sistema de control con estándares ambientales y de fuentes, y un mecanismo de incentivos con impuestos y con permisos negociables.⁴²

Estas dos formas de regular la contaminación o a los contaminadores, tienen seguidores y opositores. Están aquellos que argumentan que es más beneficioso regular directamente la contaminación porque el resultado estará más directamente relacionado con el objetivo buscado. Quienes se oponen argumentan que este método conlleva mayores costos, y que además da poco margen de flexibilidad a cada fuente contaminadora a que tome decisiones. Aquellos que alientan el uso de incentivos económicos argumentan que es un mecanismo menos costoso y que otorga flexibilidad. Sus detractores arguyen que no se puede encontrar una tasa impositiva que como resultado dé el objetivo de política ambiental buscado.

4.1 Regulando la Cantidad

La autoridad regulatoria dicta normas, estableciendo estándares, para atenuar las externalidades negativas que imponen unos grupos a otros. Un estándar a la fuente o un estándar ambiental implica regular la cantidad de vertidos, ya sea en la fuente o en el total del cuerpo receptor de ese vertido. La Autoridad también puede establecer el tipo de tecnología que cada fuente debe usar, esto es estableciendo un estándar tecnológico.⁴³

Existen dos clases de normas:

- ✓ Aquellas en las que se controla el grado de contaminación y se prohíbe pasarlo. En este caso se puede tratar de estándares ambientales o de emisiones.

Un **estándar ambiental** es un nivel nunca sobrepasable por determinado contaminante en el entorno ambiental. Estos estándares no pueden ejecutarse en forma directa, y por lo general se expresan en términos de los niveles promedio de concentración durante determinado período. Se adoptan promedios porque se reconoce que existen variaciones en las condiciones meteorológicas o en las emisiones, que producen variaciones en la calidad ambiental.

Los **estándares de emisiones** son niveles no superables aplicados directamente a las cantidades de emisiones que provienen de las fuentes de contaminación. Por lo general se expresan en términos de la cantidad de material por determinada unidad de tiempo.

Establecer estándares de emisiones en cierto nivel no implica necesariamente el cumplimiento de un conjunto de estándares ambientales (entre las emisiones y la calidad ambiental se encuentra la naturaleza, en particular fenómenos meteorológicos e hidrológicos que vinculan a los dos factores).

Los estándares de emisiones corresponden al tipo de estándar de desempeño, puesto que se

⁴² Si se desea profundizar en los instrumentos de control se puede ver en “Managing the environment: the role of economic instruments”, Organization for economic co-operation and development, 1994, Paris, y B. Field, op. cit.

⁴³ Es interesante la diferenciación que introduce Partha Dasgupta: “Debería reconocerse que hay una diferencia entre un estándar actuando como una restricción en modelo de planeamiento [...] y estándares (o cuotas) actuando como un mecanismo regulatorio en la implementación de un plan óptimo [...]. estándares como restricción (por ejemplo, calidad del agua o estándares ambientales del aire) en un modelo de planeamiento reflejando objetivos sociales [...]. estándares como mecanismos de regulación (por ejemplo estándares a los efluentes o a las emisiones), son por otra parte, no objetivos por sí mismos. Ellos son instrumentos concernientes con objetivos sociales.” Ver “The controls of resources”, P. Dasgupta.

refieren a los resultados finales que se esperan lograr de los contaminadores que son regulados.

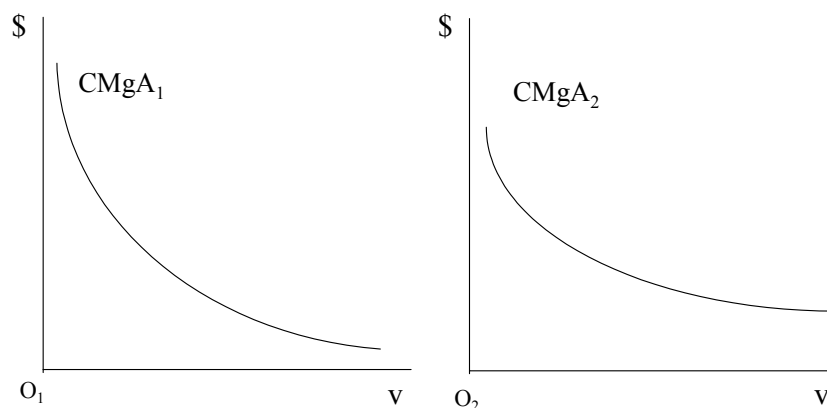
- ✓ Aquellas en las que el estado regula el proceso de producción, constituyendo un caso de regulación de factores. En este caso los estándares no son de emisiones sino tecnológicos.

Los *estándares tecnológicos* no especifican el resultado final, sino que determinan las tecnologías, técnicas o prácticas que deben adoptar los contaminadores potenciales. El punto básico de diferenciación entre un estándar de desempeño y un estándar tecnológico consiste en que un estándar de desempeño, así como un estándar de emisiones, establece una restricción según un criterio de desempeño y luego permite que las personas escojan los mejores medios para lograrlo. Un estándar tecnológico, en realidad impone ciertas decisiones y técnicas que deben utilizar, como equipos o prácticas operativas particulares que deben utilizar los contaminadores.

Cuando sólo se regulan los métodos de producción, el regulador puede lograr el nivel eficiente de gasto en la reducción de la contaminación, pero no el nivel eficiente de producción del bien contaminante.

La regulación puede ser equivalente a un caso límite de multas, donde estas sean no lineales, con multa infinita a partir de cierto límite.

Gráfico 1. Costos Marginales de abatir la contaminación



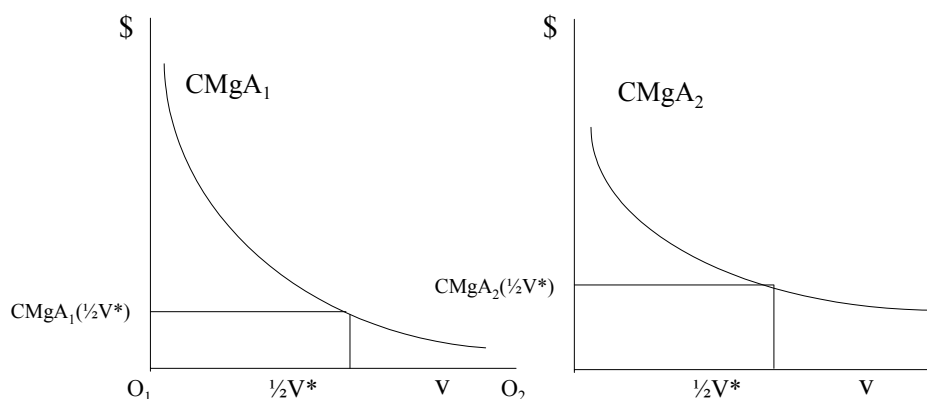
Supongamos que la Autoridad ambiental establece como norma de calidad ambiental el vertido máximo que el cuerpo receptor bajo análisis puede recibir, V^* . Supongamos también que en nuestra economía hay sólo dos establecimientos industriales, cuyos costos marginales de abatimiento de la contaminación (CMgA) difieren entre ellos. En la Gráfico 1 se representa esta situación. En el eje x se mide el nivel de vertidos del establecimiento y sobre el eje y se mide en pesos el costo de abatir la contaminación. La curva de costo marginal tiene pendiente negativa indicando que a medida que se reduce la cantidad del efluente el costo de hacerlo es más alto. Las distintas formas de las curvas de abatimiento muestran distintas tecnología de abatir la contaminación y por ende una disminución similar en los vertidos trae aparejado que el costo marginal será diferente entre estos establecimientos.

Estos dos establecimientos en forma conjunta deben verter V^* , es decir que $V_A + V_B = V^*$. ¿Cuál es la forma eficiente de lograr V^* ?

La autoridad ambiental no conoce cuál es la estructura de costos de los establecimientos y si ésta definiera lo que cada uno de ellos debe disminuir en sus efluentes, el resultado no sería el

óptimo⁴⁴. Supongamos que la autoridad decide repartir en partes iguales la máxima descarga admisible al sistema, V^* . Entonces tendremos que $V_A = V_B = \frac{1}{2}V^*$. Para estas cantidades seleccionadas de vertidos, el costo marginal diferirá entre los establecimientos. Eso puede observarse en la Gráfico 2.

Gráfico 2. Costos Marginales de establecer iguales niveles de vertido para establecimientos con distintas estructuras de costos



Si la autoridad dejara que los establecimientos decidan el nivel de vertido sujeto a que la suma de ambos no supere V^* , tendríamos:

$$(1) \quad \text{MIN CTA} = \sum (CA_1 + CA_2)$$

s/a

$$V_1 + V_2 = V^*$$

Donde CTA es el costo total de abatimiento.

$$(2) \quad CA_i = f(v_i)$$

Donde:

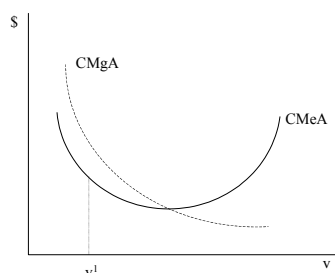
i es cada establecimiento industrial, 1 y 2.

De (2), el costo de abatimiento depende del nivel de vertidos.

Entonces de (1) y (2), tendremos:

$$(3) \quad L = f(v_1) + f(v_2) + \lambda (v_1 + v_2 - V^*)$$

⁴⁴ Cada establecimiento minimizará sus costos, dado el nivel de vertido impuesto por la autoridad para él. Sin embargo, no necesariamente el punto de equilibrio que surja será un óptimo. Si la autoridad establece como máxima emisión permitida para el establecimiento que se presenta en el siguiente gráfico, la empresa minimizará, a ese nivel de vertidos, sus costos, pero no necesariamente será un óptimo.



Las condiciones de primer orden son:

$$(4) \quad \frac{\partial L}{\partial v_1} = f_1 + \lambda = 0$$

$$(5) \quad \frac{\partial L}{\partial v_2} = f_2 + \lambda = 0$$

$$(6) \quad \frac{\partial L}{\partial \lambda} = v_1 + v_2 - V^* = 0$$

De las condiciones de primer orden surge que se igualan los costos marginales, es decir que el abatimiento o limpieza está eficientemente distribuido entre los establecimientos industriales⁴⁵.

4.2 Brindando Incentivos

Los instrumentos económicos o instrumentos de mercado apuntan a modificar el comportamiento de los agentes emisores mediante la alteración de los incentivos (precios relativos) que éstos enfrentan, sin que se requiera establecer un nivel específico de emisión para cada fuente contaminante. En otras palabras, los instrumentos económicos buscan alcanzar una determinada meta de calidad ambiental al menor costo social a través de influir en las decisiones de mercado para que el costo de un producto internalice el daño ambiental causado por el proceso productivo y/o los insumos utilizados.

Esto supone que las unidades productivas toman sus decisiones en forma racional, es decir, buscando siempre producir el mayor beneficio para la empresa⁴⁶. Lo anterior también supone, que los agentes económicos disponen de toda la información necesaria para que estas decisiones sean realmente racionales.

En este apartado sólo se analizarán los casos de impuestos ambientales o a las emisiones, y sistemas de permisos negociables.⁴⁷

4.2.1 Impuestos Ambientales

Los impuestos son cargos a ser pagados sobre el monto y/o la calidad de las descargas de contaminantes al medio ambiente. La autoridad determina una tasa de impuestos por unidad emitida y los agentes económicos deciden cuánto emitir. Así, con la incorporación del impuesto,

⁴⁵ Ver "Effluent charges and Licenses under uncertainty", M. Roberts and M. Spence, 1976.

⁴⁶ No necesariamente las empresas necesitan operar bajo un mercado de competencia perfecta. En un mercado imperfecto habrá que eliminar primero las imperfecciones de la organización de mercado y luego encarar la internalización de la contaminación en las funciones de costo. En el caso de existencia de poder monopólico la utilización de un impuesto pigoviano provocará una reducción en la cantidad producida alejando de esta forma aún más la cantidad producida de la deseada socialmente. Ver "Economía Ambiental", D. Pearce, Fondo de Cultura Económica, 1985.

⁴⁷ Una buena reseña de todos los instrumentos económicos se puede ver en "Managing the Environment, the role of economic instruments" OECD, 1994, París; "Instrumentos económicos para el control de RILES, sectores Curtiembre y Pesquería", op. cit.

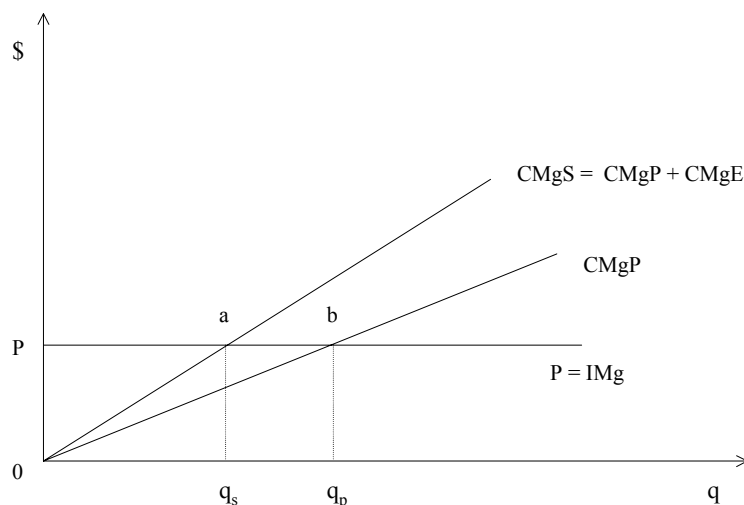
cada establecimiento debe pagar por los servicios que el medio presta como si fuera un insumo más de su función de producción. La tasa impositiva debe captar el daño externo generado por la contaminación, y así, dada esa tasa se producirá la cantidad socialmente deseada de producto.

Una fuente que minimiza costos reducirá sus emisiones en respuesta al impuesto hasta el punto en que el costo marginal de reducirlas sea igual al impuesto, por lo tanto los impuestos por emisiones pueden lograr una reducción dada de emisiones de manera costo–efectiva que sea óptima (a diferencia de la imposición de cantidad de vertidos. Ver nota 44). Si todas las fuentes en un área están sujetas al mismo impuesto, sus costos marginales de abatimiento se igualarán, lo que implica que se está minimizando el costo de lograr una reducción dada de las emisiones, y es imposible reducir el costo total resignando las tareas de reducción de emisiones entre las fuentes.

Dada una empresa maximizadora de beneficios producirá una cantidad de producto donde se igualen su Costo Marginal con su Ingreso Marginal. Sin embargo, ese nivel de producción no será el óptimo social desde que todo nivel de producción genera contaminación y esto produce un Costo Social. Si se impone una tasa impositiva t a la contaminación igual al Costo Marginal de la Externalidad (CMgE) para que este costo sea internalizado por la empresa, ésta igualará el Ingreso Marginal a la suma de los Costos Marginales, o lo que es lo mismo a la suma del Costo Marginal Privado (CMgP) más el impuesto T .⁴⁸

En el caso simple de competencia perfecta, tendremos:

Gráfico 3. Costos Marginales Privado y Social ante una producción contaminante



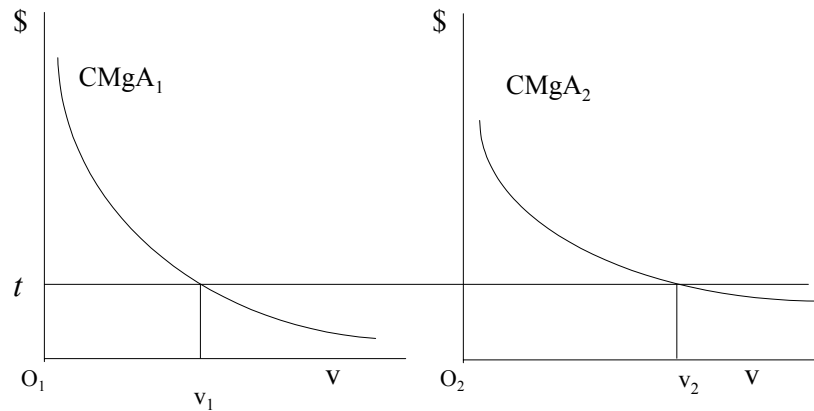
En la situación sin impuesto ambiental la empresa representada producirá donde su costo marginal privado (CMgP) se iguale al ingreso marginal (IMg). En esta situación la empresa produce q_p unidades de producto pero también produce contaminación en forma de efluentes que vierte al cuerpo receptor y lo contaminan. Este vertido no es reflejado por su curva de costo marginal. Si se conoce cuál es el daño que el contaminante produce, se conoce cuál es costo externo de esta producción, entonces se tendría que el costo marginal social (CMgS) es la suma del costo marginal privado más el costo externo. Dada esta curva de costo marginal social, la

⁴⁸ En este contexto, a diferencia de lo expuesto en la nota 46, la reducción en la cantidad producida es puramente el reflejo de la cantidad social de producción deseada. En un mercado no de competencia perfecta, la reducción en la producción será el reflejo en segundo lugar de internalizar la externalidad, pero en primer lugar será debido a la imperfección del mercado.

cantidad óptima de producción sería q_s . Para que el productor reduzca la cantidad producida a la cantidad deseada socialmente debe percibir un precio menor. El nuevo precio será el que surja de aplicar un impuesto ambiental. Gráficamente el impuesto será la diferencia vertical entre las curvas CMgP y CMgS en la producción q_s .

Para el caso de dos empresas con costos marginales de abatimiento distintos, tendremos:

Gráfico 4. Cantidad de vertidos para establecimientos con distintas estructuras de costos con impuesto

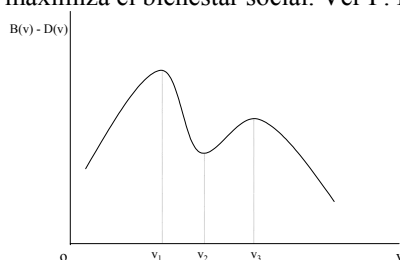


Cada una de las empresas disminuirá sus emisiones o vertidos en el punto en el que iguala su costo marginal de abatimiento ($CMgA_i$) con la tasa impositiva (t). Dado que cada una posee tecnología distinta y por ende costos distintos, cada una de ellas seleccionará niveles de vertidos que cumplan con lo que la legislación estipula.

Una desventaja práctica de los impuestos por emisión es que se debe encontrar la tasa impositiva consistente con el objetivo deseado de calidad ambiental. Para poder establecer el impuesto se necesita conocer la curva de Costo Marginal de la Externalidad ($CMgE$), es decir cuál es el daño social que causa la contaminación (Ver Gráfico 3). Esto sólo se puede hacer mediante un proceso de prueba y error. Los costos del proceso de determinación de la tasa adecuada de impuesto pueden ser importantes para las firmas, ya que éstas tienen que realizar inversiones para adecuarse a un impuesto que posteriormente podría ser modificado. Los costos proceden de que las estimaciones que una empresa realizó para invertir en determinada tecnología bajo ciertos parámetros, una vez realizada la inversión ésta es de mediano o largo plazo, y por último los cambios de reglas vulneran la credibilidad de la política.

La situación es más compleja cuando los efectos de las emisiones sobre la calidad ambiental dependen, no sólo de las emisiones de cada fuente sino además de la ubicación geográfica y del momento del tiempo en que ocurren⁴⁹. En este caso se deben determinar tasas de impuestos distintas para cada fuente, que consideren estas diferencias⁵⁰.

⁴⁹ En este caso la curva de costo externo puede tener varios picos y entonces no habrá un óptimo global que lo minimice. En el gráfico se muestra la ganancia neta de una empresa entre $B(v)$, que es el beneficio de la empresa cuando v es la cantidad de vertidos, y $D(v)$, que es la función de daño social. Cualquiera de los tres puntos indicados es un punto que la autoridad puede elegir como potencial para una tasa impositiva. Sin embargo, en v_2 no se maximiza el bienestar social. Ver P. Dasgupta, op. cit.



⁵⁰ En la experiencia colombiana se utilizan tasas diferenciales. “Aguas limpias para Colombia al menor Costo, implementación de las Tasas retributivas por contaminación hídrica”, Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Análisis Económico, Colombia.

“Los impuestos o cargos por descargas directas a aguas superficiales han sido aplicados en una gran variedad de países. De hecho es el instrumento económico más extendido en el ámbito internacional. Algunos de los países donde se ha aplicado son: Brasil, México, Colombia, Alemania, Holanda, Francia, Bélgica, España, China y Filipinas. [...]

En la mayoría de estos países se ha aplicado en el ámbito nacional y se ha introducido gradualmente. En la mayoría de los casos se ha combinado con el sistema de normas e incluso con otros instrumentos económicos. En cuanto al destino de los fondos recaudados, en la mayoría de los casos se ha destinado a financiar plantas de tratamiento de los residuos, gastos administrativos y de monitoreo del sistema. En casi todas las experiencias positivas ha existido una asignación justa de los fondos recaudados, que ha podido ser percibida por quienes pagan el cargo.”⁵¹

4.2.2 *Sistemas de permisos de emisión negociables o transables*

Es posible crear mercados en donde los agentes puedan comprar derechos de emisión o los residuos de sus procesos, material reciclado, etc.

El Sistema de Permisos Negociables o Transables brinda incentivos económicos y se diseña para que funcione en forma descentralizada entre los mismos contaminadores, creando un mercado a tal fin. La cantidad total de permisos de todas las fuentes establece un límite a la cantidad total de emisiones en un período específico. La autoridad reguladora determina la cantidad total de emisiones que una región admite, pero deja al mercado la asignación de esas emisiones entre las distintas fuentes emisoras. La primera decisión es responsabilidad de la autoridad y será establecer la cantidad total de permisos de descarga que se colocarán en el mercado. Luego se debe establecer algún criterio de distribución entre las fuentes. La cantidad total de permisos se debe ir ajustando siempre por debajo de las emisiones actuales, entonces algunos o todos los emisores deberán reducir la contaminación.

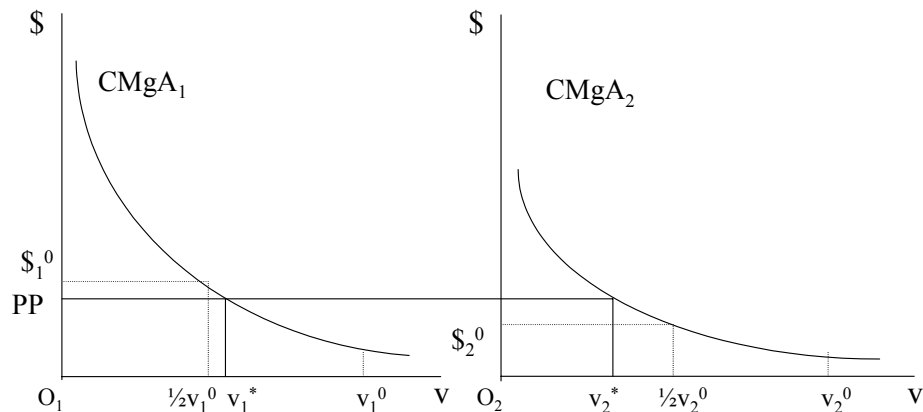
Con los permisos de emisión negociables las fuentes operan bajo algún límite de emisión multifuente y se practica el intercambio de permisos. Si una fuente emite menos de lo que su límite le permite, la firma puede transar las diferencias con otra firma, que entonces tendrá el derecho de emitir más de lo que su límite inicial le permite. Los intercambios pueden darse en el interior de una planta, dentro de una firma o entre diferentes firmas.

El hecho de que sean transables en un mercado competitivo permite a este sistema lograr el nivel de emisiones deseado al mínimo costo posible. En la Gráfico 5, tenemos nuevamente el caso de dos establecimientos que producen algún producto que genera contaminación. En la situación inicial el contaminador 1 se halla emitiendo vertidos al medio en una cantidad v_1^0 , y el contaminador 2 vierte v_2^0 . En el gráfico se muestra qué sucedería si la autoridad decide reducir el 50% de las emisiones totales decidiendo entregar a cada establecimiento el 50% de lo que actualmente vierten. Si cada uno debe reducir sus vertidos a la mitad, los costos marginales de hacerlo diferirán entre ellos, mostrando un mayor costo la empresa 1. Si la autoridad emite permisos, los distribuye según la emisión original de vertidos y deja que los contaminadores negocien libremente, a través de la oferta y la demanda de permisos se irá estableciendo el precio que tendrán las distintas licencias. Al precio de equilibrio resultante, los agentes compararán ese precio de mercado de los permisos con el costo marginal de reducir o abatir sus emisiones ($CMgA_j$). Los emisores con bajos costos marginales de reducción (la empresa 2 en el gráfico) preferirán reducirlas a comprar permisos, o venderán los permisos que no necesiten; los emisores con altos costos preferirán comprar permisos a reducir sus emisiones (la empresa 1 en el

⁵¹ “Instrumentos económicos para el control de RILES, sectores Curtiembre y Pesquería”, op. cit.

gráfico). Este proceso continuará hasta que se igualen los costos marginales de reducción de emisiones.

Gráfico 5. Sistema de Permisos Negociables



Los sistemas de permisos otorgan a las fuentes los incentivos adecuados para que las firmas inviertan en tecnologías de reducción de emisiones para así liberar permisos que pueden ser posteriormente transados en el mercado; para ello, se requiere que la fuente tenga el derecho de propiedad sobre los permisos de emisión que libera, de modo de poder disponer de los permisos liberados.

Los aspectos distributivos del sistema de permisos negociables dependen de la cantidad total de permisos asignados y de cómo se haga la distribución inicial.

Para cada fuente individual el costo de reducir emisiones se compone de los costos de abatimiento por las emisiones reducidas y del costo de los permisos por aquellas emisiones que no controla. El primer componente de costos respecto a los permisos depende de si los permisos se venden, subastan o se entregan gratuitamente usando algún criterio de desempeño histórico. Lo que respalda la venta o subasta de los permisos es el hecho de transferir parte del valor original de los derechos a la autoridad de aplicación.

De cualquier forma, si el mercado de permisos es competitivo, la distribución inicial de los mismos es un problema distributivo y no de eficiencia, porque el resultado de mínimo costo se logrará por medio de las transacciones entre ellas, independientemente de la asignación inicial y del modo en que se llevó a cabo.

Para que el sistema de permisos funcione se requiere medir las emisiones de cada fuente y llevar un registro de las transacciones de los permisos para poder compararlos con las emisiones.

Otro punto interesante a tener en cuenta es si en este nuevo mercado sólo pueden participar los contaminadores o pueden participar otros agentes. Si este fuera el caso, organizaciones ecologistas podrían comprar todos los permisos para reducir el total de las emisiones. Esta es una regla de juego, que al igual que otras, debe quedar establecida claramente de antemano para que el mercado funcione efectivamente.

Aspectos adicionales a tener en cuenta para lograr un buen funcionamiento del sistema: es más efectivo cuando en la zona en que es aplicado existen varias fuentes contaminantes ubicadas relativamente cerca, lo cual genera un volumen importante de transacciones para que se

desarrolle el mercado. Deben existir alternativas tecnológicas de abatimiento y producción, con el objeto de estimular la competencia. De lo contrario, si todas las empresas tienen la misma tecnología de abatimiento y producción, todas tendrán la misma posibilidad de disminuir o no su producción lo que no estimulará la venta o compra de los permisos de emisión negociables. Como ya se mencionó, debe existir un buen sistema de fiscalización, para controlar si la meta ambiental deseada está siendo cumplida, lo que encarece los gastos de implementación por parte de la autoridad.⁵²

Son pocos los casos de aplicación del sistema de permisos negociables, si bien una y otra vez surgen como alternativa. Rusia propuso su implementación para comercializar residuos nucleares en el ámbito mundial. La Provincia de Misiones propuso su estudio para la comercialización de permisos de deforestación como complemento de una política de forestación. En Estados Unidos se encuentran los casos de control de la contaminación hídrica en el río Fox, en el Dillon Reservoir y en el Tar–Pamlico.⁵³ Para el cuerpo receptor aire se está aplicando también en Estados Unidos para controlar la lluvia ácida reduciendo las emisiones de plantas generadoras de electricidad.⁵⁴ Una reciente implementación del sistema es el caso de la ciudad de Illinois.⁵⁵ Cabe destacar que en Estados Unidos el título IV del Clean Air Act Amendments de 1990 establece un programa de gran escala a largo plazo que debe contar con permisos de emisión negociables llamados por el programa “allowances”.

4.3 Combinación de Precios y Cantidades⁵⁶

Roberts y Spence construyeron un modelo híbrido de control que emplea permisos negociables e impuestos y subsidios a los efluentes. A continuación se presenta este modelo, respetando la notación utilizada en el trabajo de los autores mencionados.

El sistema trabaja como sigue: el regulador hace una emisión de permisos negociables (I), y en el mercado para esos permisos emerge un precio de equilibrio por permiso; q es ese precio. Al mismo tiempo, el regulador permite a los contaminadores generar emisiones sin permiso (o en exceso de la cantidad autorizada por los tenedores de los permisos) pero se carga un impuesto a los efluentes, p , por unidad de cada emisión. Finalmente el regulador ofrece un subsidio a los contaminadores, s , por unidad de cada permiso no usado. Es decir, si la tenencia de permisos por una firma i es l_i y contamina en una cantidad menor de lo permitido por esa tenencia, la firma recibirá $s(l_i - x_i)$; si contamina por una cantidad mayor que lo que indica su tenencia de permisos, entonces pagará $p(x_i - l_i)$.

Es fácil mostrar que en equilibrio debemos tener:

$$s \leq q \leq p$$

Esto es así, porque si q fuese mayor que p , no se comprarían permisos sino que se pagaría el cargo por efluente, entonces q tiene que caer. Por otra parte, si s fuera mayor que q se pagaría

⁵² Estos costos de fiscalización son de la misma cuantía en este sistema así como en un sistema de impuestos.

⁵³ Para el caso del Río Fox ver “Environmental Economics and Policy”, T. Tietenberg. Los otros casos son mencionados en “Instrumentos económicos para el control de RILES, sectores Curtiembre y Pesquería”, op. cit.

⁵⁴ Ver *The political Economy of Market-Based Environmental Policy: the U.S. Acid Rain Program*, P. Joskow and R. Schmalensee.

⁵⁵ Ver “ERMS Guidebook”, Illinois EPA, April 1998.

⁵⁶ Esta sección es un resumen del Capítulo 5, punto 11 “Mixtures of instruments for pollution control” de “The theory of environmental policy”, W. Baumol and W. Oates y de M. Roberts and M. Spence op. cit.

para comprar tantos permisos como fueran disponibles para tenerlos sin usar para ganar $s - q$ por unidad; obviamente no habrá alguien dispuesto a vender un permiso a ese precio.

Se puede ver que con una apropiada elección de los valores de s y p , el sistema mixto puede ser transformado en un sistema puro de permisos o en un régimen de impuesto. Se convierte un sistema de permiso puro si $s = 0$ y p tiende a infinito, entonces tanto el subsidio como la carga se eliminan efectivamente. Se convierte en un sistema puro de carga con cualquier magnitud deseada, k , si se fija $s = p = k$ entonces dado (1) el precio del permiso automáticamente es conducido a ese nivel.

Se sigue, que si los tres parámetros controlados por el regulador en el sistema, s , p y el número de permisos emitido, l , son seleccionados para maximizar el bienestar, el resultado debe ser por lo menos tan deseable como un régimen puro de permisos o uno puro de impuestos. Se puede decir entonces que cualesquiera de los dos son óptimos, entonces el cálculo de la maximización automáticamente seleccionará el valor del parámetro correspondiente con el que efectivamente eliminará el sistema mixto.

Hay al menos dos modos de describir el por qué de la superioridad del sistema mixto. Como hemos visto, el uso del sistema de permisos limitando la cantidad de efluentes a x^* da origen a dos riesgos: 1) la estimación de costos de abatimiento del regulador en la cual su elección de x^* se basó puede ser demasiado alta entonces en ese caso la cantidad de efluente seleccionado para ser reducida, x^* puede estar por debajo del óptimo. 2) el costo seleccionado puede ser bajo, en cuyo caso x^* será excesivo. El sistema mixto induce a los contaminadores a evitar ambos errores, cuando ellos son extremos. Por ejemplo, si el costo marginal actual de limpiar se vuelve superior a p , bajo el sistema mixto emitirán más que lo que permiten los permisos y pagarán el impuesto. Similarmente, si los costos de limpiar son más bajos que s , inducirá a los contaminadores a reducir sus emisiones y no usar sus permisos para recibir el subsidio. Entonces, automáticamente, siempre que el sistema de permisos haya sido diseñado muy mal, pondrá a los contaminadores (en un sistema mixto) a actuar de un modo que lo transforme en un régimen de impuestos.

La razón por la cual un sistema puro de impuesto puede operar o desempeñarse mal cuando el regulador opera bajo incertidumbre acerca de la función de costo de abatimiento, es que el impuesto es un número fijo, p , el cual corresponde al beneficio marginal de reducir las emisiones sólo a un valor dado de x (ver la nota al pie 49).

La combinación de permisos con subsidios e impuestos permite simultáneamente asegurar que todas las firmas enfrentan iguales costos marginales a la vez el regulador no necesita nada de información acerca del control de costos, entonces su incertidumbre se torna irrelevante.

5 Implementación en la Provincia de Buenos Aires, a modo de propuesta

Como se describiera en la sección 3, la situación actual en la provincia de Buenos Aires es la siguiente:

- No existe un diagnóstico ambiental de la provincia de Buenos Aires.
- No se ha definido el uso del suelo presente y futuro.
- Está vigente la ley de radicación industrial que contempla lo siguiente:
 - Cada establecimiento industrial necesita un certificado de aptitud ambiental para operar.
 - Para la emisión de ese certificado, cada establecimiento industrial es categorizado.
 - El control de la categoría más contaminante está a cargo de la Secretaría de Política Ambiental y las otras dos categorías pueden ser controladas por los municipios mediante un convenio.
 - Cada establecimiento debe presentar un plan de mitigación de impactos.
 - Si el establecimiento incumple lo establecido en la normativa le cabe distintas sanciones que van desde apercibimiento hasta clausura.
- No hay una política de utilización de incentivos económicos para controlar la contaminación.

Por otra parte, de la categorización realizada por la Secretaría de Política Ambiental, surge que sólo el 38% de los establecimientos industriales categorizados tienen un nivel bajo de complejidad ambiental, o son consideradas inocuos. En los municipios cuya población supera los 50 mil habitantes hay radicados 17.739 establecimientos industriales de los cuales el 8% está categorizado como peligroso. Esto afecta al 88% de la población provincial. Las cuencas más contaminadas de la provincia albergan 10 millones de habitantes, el 69% de la población bonaerense, con el consiguiente riesgo a enfermedades ambientales que ello conlleva.

Ante esta realidad, se cree necesario implementar un plan ambiental en la provincia de Buenos Aires. En este trabajo se propone la utilización de instrumentos económicos para el control de la contaminación industrial sobre cuerpos hídricos.

5.1 Ecosistemas

No hay un esquema de unidades biogeográficas ampliamente aceptadas y han sido varios los conceptos para establecer regiones plausibles de algún tipo de regulación.⁵⁷ Una eco–región tiende a compartir: “(a) unos requerimiento mínimos de área para la conservación de los procesos ecológicos y otros componentes de la biodiversidad; (b) respuestas típicas a las principales perturbaciones; y (c) niveles similares de diversidad beta (la tasa de renovación de especies a lo largo de gradientes altitudinales o ambientales).”⁵⁸ Las cuencas hídricas responden de alguna forma a estos conceptos y conforman ecosistemas propios, no obstante lo cual pueden ser parte de otro ecosistema más amplio. Por otra parte, los cuerpos hídricos receptores de la provincia de Buenos Aires tienen distinto grado de contaminación. Como ya se mencionó, las cuencas más contaminadas de la provincia son la de Matanza–Riachuelo, Reconquista y Luján.

⁵⁷ Ver “Una evaluación del estado de conservación de las eco–regiones terrestres de América Latina y el Caribe”, Banco Mundial, 1995.

⁵⁸ Idem nota 57, página 13.

Estas cuencas necesitan mucho más que no sobrepasar su tasa de recarga (que de hecho hoy ya no la poseen) para ser descontaminadas. Necesitan además de controlar vertidos, medidas adicionales, como oxigenación u ozonización. Hay otras cuencas que reciben vertidos a una tasa muy por debajo de su potencial de autoreciclado.

Cabe destacar entonces, que lo importante es saber qué cuencas están siendo explotadas o utilizadas en exceso y cuáles podrían soportar niveles mayores de vertidos, y esto debería estar relacionado con la población en riesgo por contaminación.

Se propone entonces, que este distinto grado de contaminación y asimilación de las cuencas sea introducido en una política de cuidado ambiental y de planificación industrial, por lo tanto, para la propuesta de utilización de instrumentos que se desarrollará en el apartado siguiente, se asumirá el trabajo por cuencas. Para ello, para cada cuenca, al menos, deberían tenerse en cuenta las siguientes variables: la capacidad de autodepuración, la capacidad de carga máxima que tolera y definir el uso del suelo presente y futuro del territorio. Así, podrán existir cuerpos cuya calidad es de mayor importancia dada su cercanía a poblaciones, por ejemplo; podrán existir cuerpos que poseen una capacidad natural de reciclado muy alta, los cuales naturalmente podrán recibir mayores vuelcos. La saturación, concentración y peligrosidad de los contaminantes están en función, entonces, de algunas variables, que deben ser reveladas a la hora de realizar el diagnóstico:

- calidad esperada o asignada del curso;
- usos actuales y potenciales;
- número de vuelcos (número de establecimiento industriales);
- caracterización de los efluentes a volcar (pueden potenciarse dos efluentes volviéndose tóxicos juntos, aunque solos no lo sean tanto);
- capacidad de autodepuración (caudal, relieve, etc.);
- estacionalidad (caudal según las estaciones);
- dinámica del curso (desbordes, inundaciones, recurrencia de las mismas); y
- ubicación geográfica y política (proximidad a poblaciones expuestas a inundaciones)

Otro punto importante que no es menor es que la legislación ambiental contiene estándares. Pero en general estas normas responden a parámetros europeos o estadounidenses, imposible de ser cumplidos. Esos cuerpos receptores poseen caudales, calidades y climas diferentes, a lo cual se suma el hecho de que aquellos países están trabajando hace algunos años en la materia, es decir que hoy tienen un grado de contaminación distinto al de inicio que es el punto en que hoy se halla la provincia de Buenos Aires. Por ello se deberían establecer parámetros de cumplimiento ambiental acordes con: las características propias de cada eco–región definida por cuencas, con la situación imperante de vertidos, y con los plazos de recambios tecnológicos posibles para la región.

Dadas todas estas consideraciones, la metodología a seguir debería incluir al menos los siguientes pasos:

Primer paso: definir las eco–regiones por cuencas.

Segundo paso: realizar un diagnóstico de los cuerpos receptores acerca de su capacidad de reciclado y su uso esperado teniendo en cuenta la población asentada en la cuenca.

Tercer paso: estudiar los efluentes vertidos por los establecimientos industriales.

Cuarto paso: comparar las emisiones con las posibilidades de absorción de las cuencas y establecer un orden de vertidos en virtud de la saturación en el cuerpo receptor y de los usos definidos para esa cuenca. De esta manera se determinarán las sustancias sobre las cuales recaerá la reglamentación.

Quinto paso: informar a los agentes involucrados del eventual sistema a implementar, de modo que utilicen la tecnología disponible y ajusten sus curvas de inversión a los nuevos requerimientos.

5.2 El Modelo

Se parte de una situación en la cual no se utilizan incentivos económicos para controlar la contaminación. Luego de haber estudiado las bondades de los instrumentos económicos se propone implementar el uso de un impuesto ambiental en el territorio de la provincia. Sin embargo, dado que un sistema de permisos negociables otorga mayor flexibilidad a las fuentes emisoras, también se propone dotar de mayor flexibilidad a establecimientos industriales que se encuentren radicados en parques industriales⁵⁹. Esta elección surge del simple hecho de que la implementación parece más sencilla en áreas pequeñas con mayor concentración de establecimientos. Sin embargo, no obsta que en un futuro se pueda extender su uso a todo el territorio y asemejarse a los permisos negociables hoy utilizados en Estado Unidos para controlar la lluvia ácida. Pero, para este trabajo se está pensando en el caso de Illinois, el cual será retomado más adelante.

A continuación se desarrollará un modelo combinado de precios y cantidades basado en M. Roberts and M. Spence, 1976.

Los agentes de la economía de la provincia de Buenos Aires son la autoridad regulatoria, las empresas, y la población. La autoridad ambiental debe maximizar el bienestar social (minimizar los costos de la política de regulación –costos de abatimiento, costos de administración– y los costos externos). La autoridad en la materia realiza un diagnóstico del cuerpo receptor, establece su capacidad de reciclado y su uso esperado. Luego decide cuál es el nivel de contaminación que aseguraría el bienestar de la población⁶⁰. A este nivel lo llamaremos V^* . El objetivo de la autoridad es llegar a ese nivel deseado de contaminación en un año determinado. Dado que no es posible en el corto plazo que todos los establecimientos industriales cambien su tecnología, se establece un lapso de tiempo para llegar a esa tasa, por lo tanto las primeras tasas de contaminación serán mayores a la deseada.⁶¹

Para inducir a las empresas a llegar a ese nivel de contaminación, la autoridad establece un sistema de impuestos para todo el territorio y permisos negociables para los parques industriales. Dada la regionalización por cuencas, la política se implementa por cuencas. Por lo tanto, de ahora en más nos referiremos a esta unidad geográfica y el análisis es similar para todas.

⁵⁹ En este trabajo se denominará parques industriales, tanto a parques industriales privados como públicos, polos industriales o zonas planificadas de desarrollo industrial.

⁶⁰ Se asume que no es posible eliminar algún grado de contaminación de la economía.

⁶¹ Cada cuerpo receptor tiene una capacidad de recarga del sistema. La autoridad Ambiental puede decidir fijar un nivel de contaminación deseado (V) menor que la tasa de asimilación del sistema (η). Si $V \geq \eta$ el cuerpo receptor se contaminará, si $V < \eta$ el sistema natural será sustentable. La autoridad regulatoria es la institución que mejores condiciones posee para establecer la tasa natural de recarga del ecosistema. La tasa de vertido de efluentes naturalmente se fijará por debajo. El tiempo que se establezca para que los agentes contaminadores lleguen a verter a esa tasa deberá consensuarse entre todos los agentes de la economía.

Anunciada la decisión de disminuir la contaminación por parte de la autoridad ambiental, cada firma enfrentará una función de limpieza del medio ambiente; el costo para las empresas no radicadas en parques industriales vendrá dado por el costo de limpieza y el impuesto; las empresas radicadas en parques industriales enfrentarán el costo de abatimiento, el pago por el permiso negociable que adquirirán una vez evaluada su conveniencia, y el impuesto si sus vertidos exceden la tenencia de permisos.

El costo de limpieza del medio ambiente o de abatimiento de la contaminación no es conocido por la autoridad regulatoria. Por otra parte, el costo de limpiar depende del nivel de efluentes descargados, entonces los costos de limpieza de una firma vendrán dados por $C(v)$, con $C_v < 0$ y $C_{vv} > 0$. Es decir que el costo marginal de limpiar aumenta a tasa creciente.

La autoridad ambiental establece una tasa impositiva por unidad de descarga, t , y lanza al mercado de parques industriales una cantidad total de Permisos Negociables, PN , dividida en unidades, pn . Es decir:

Para una firma j fuera de parques el costo de abatimiento viene dado por:

$$(1) C_j(V_j) + t V_j$$

Para una firma i dentro de parques este costo vendrá dado por:

$$(2) C_i(V_i) + pn_i * p + t (V_i - pn_i) \quad \text{si } v_i > pn_i; \text{ con } pn_i \geq 0$$

con:

$$(3) PN = \sum pn_i$$

Donde pn_i son los permisos mantenidos por cada establecimiento industrial, p es el precio que se paga por ellos en el mercado de permisos, t es la tasa impositiva o penalidad por excederse en el nivel de vertido de efluentes que tenía permitido dada su tenencia de permisos.

Indica que la totalidad de los permisos negociables es mantenida por las firmas i ; también indica que la empresa i está radicada en un parque industrial. Esta empresa radicada en un parque puede o no comprar permisos; que compre los permisos negociables dependerá de que $t > p$. Entonces de (2) tenemos que:

$$(4) C_i(V_i) + pn_i * (p - t) + tV_i$$

Supongamos que el impuesto es menor que el costo de comprar permisos, es decir que $t < p$. Por (2) o por (4) tendríamos que pn_i sería igual a cero, y esto es inconsistente con el mercado, por lo tanto la tasa impositiva t debe ser necesariamente mayor que el precio de los permisos negociables, p .

Por otra parte si los costos de abatir la contaminación son muy altos, p estará muy cercano t , y v_i será mayor que pn_i , con lo cual comenzará a operar t . Si los costos de abatimiento son muy bajos, el total de vertidos en el parque será igual o menor que PN . Cada firma que tenga $v_i < pn_i$, tiene la posibilidad de venderlos o de utilizarlos para el siguiente período de tiempo. Toda vez que esto suceda y si la cantidad total de permisos emitidos por la autoridad ambiental en cada período fuese la misma, el precio p de los permisos iría bajando. Pero como se estableció un nivel deseado de contaminación V^* alcanzable en un lapso de tiempo determinando, y con una

política gradual de reducción de esta tasa, los permisos negociables ofrecidos por la autoridad serán período a período menores.⁶²

Dado este sistema mixto cada agente contaminante pagará el uso del medio como receptor de desechos; período a período se realizarán menos vuelcos contaminantes hasta llegar a la meta ambiental deseada; habrá una influencia extra a los mecanismos tradicionales para que nuevos establecimientos industriales se radiquen en zonas que son planificadas para este uso dado que el costo total de abatimiento de ubicarse en parques será menor que en el resto del territorio⁶³; el costo de control será menor: es mucho más fácil para un cuerpo de inspectores ambientales realizar el control en una zona de radicación exclusiva, en pocos km², que controlar establecimientos diseminados a lo largo de toda la extensión de la provincia.⁶⁴

El diseño del sistema propuesto correspondería a la autoridad máxima en materia ambiental, en este momento, la Secretaría de Política Ambiental. Sin embargo, la administración general del impuesto correspondería a la Dirección Provincial de Rentas por economías de escala y experiencia, pero la inspección de los establecimientos industriales, la verificación de las condiciones ambientales, y el seguimiento de la evolución de los cuerpos receptores, correspondería a la Secretaría de Política Ambiental. Los montos recaudados por este medio no irían a rentas generales sino a una cuenta especial cuyos fondos sean de afectación específica para la remediación del medio ambiente. Para la coordinación y administración de los permisos negociables se crearía una figura intermedia entre la provincia y los municipios que se correspondería con las cuencas.⁶⁵ Sin embargo, también tendrían a su cargo el monitoreo permanente de la cuenca a nivel global y participarían en la determinación de los volúmenes de vertidos aceptables para cada cuenca.

Sin embargo, la autoridad municipal tendría un rol relevante tanto en la participación de esa institución intermedia como en la administración local de los permisos.

Para que el sistema propuesto funcione, éste debe estar enmarcado dentro de una política integral, que al menos contenga una campaña de educación ambiental y de concienciación. Estas erogaciones podrían ser financiadas mediante la afectación específica de la cuenta especial.

5.3 Especificaciones del impuesto ambiental y de los permisos negociables

En el apartado anterior se desarrolló una propuesta de impuestos y permisos negociables para atacar la contaminación industrial en cuencas hidrográficas. Para ello hay que tener en cuenta por una parte, que los vertidos contienen muchas y variadas sustancias. Tanto el impuesto como el sistema de permisos podría recaer sobre una combinación de sustancias, medido por ejemplo en DBO, o sobre cada una de ellas. El grado de complejidad es muy distinto en uno y otro caso y

⁶² Ver Apéndice Matemático.

⁶³ Esto no es sólo cierto porque el impuesto es mayor que el pago de permisos, sino que en un área planificada las facilidades para la depuración de los vertidos son mayores, además de que aquellos nuevos emplazamientos emplean tecnología más limpia por el simple hecho de ser tecnología más moderna. Este punto no debe ser descuidado, ya que establecimientos industriales pequeños y aislados, al no poder acceder con facilidad a métodos de depuración de vertidos, verán aumentado su costo en forma relativa.

⁶⁴ Esta hecho es un disparador de cómo establecer “enforcement” para todo el sistema. Como en cualquier otro sistema impositivo, el contribuyente debe sentir o tener la certeza de que puede ser controlado para que sea un buen cumplidor de las medidas. Si así no fuera, esto reduciría en alguna medida lo dicho en la nota 63, ya que entonces el costo efectivo, dado este mayor y mejor control, sería mayor en un parque.

⁶⁵ En el Proyecto de Ley de Código de Cuencas, se plantea la posibilidad de conformar autoridades intermedias por cuencas. Dentro del planteo del presente trabajo estas autoridades intermedias deberían tomar un fuerte rol de coordinación: con la Secretaría de Política Ambiental y con los municipios.

en particular con el sistema de los permisos negociables se dificulta la transacción a medida que se hace más específico el contaminante a atacar. En una u otra alternativa es necesaria la correcta determinación del contaminante o de la combinación de contaminantes y su forma de medición, objeto del sistema.

El permiso de vuelco debería calcularse en forma coordinada para cada cuenca. Es decir, los permisos de emisión negociables se utilizarán en parques industriales, los cuales, obviamente están en una cuenca determinada. Es decir que tanto para establecer el impuesto como para establecer la emisión de permisos se deberán tener en cuenta el total de establecimientos o la estimación de vertidos en la cuenca.

El establecimiento de la tasa impositiva es difícil de resolver. Como se mencionó, la autoridad ambiental opera bajo incertidumbre, no conoce el costo externo, o daño, y tampoco conoce las funciones de costos de abatimiento de los establecimientos industriales. Como ya se dijera en la sección 4.2.1, un proceso iterativo para su establecimiento podría ser muy costoso y vulnerar la credibilidad de la política. Si se pudiera realizar una experiencia piloto en un parque industrial por cada cuenca, se arribaría a un precio del permiso. Como se mostró en el desarrollo del modelo, la tasa impositiva debería establecerse por encima de ese precio. Por eso dada la obtención del precio vía la experiencia piloto se podría definir la tasa impositiva, t para cada cuenca.

La base imponible del impuesto será la emisión directa de contaminantes. Cada sustancia vertida tendrá una ponderación, otorgada con el apoyo de la Secretaría de Política Ambiental, en la cual se tendrán en cuenta variables como las enunciadas en 5.1. Por otra parte, como ya también se mencionó, cada cuerpo tiene distintas capacidades de asimilación de los vertidos, ya sea por los vientos, por la corriente, etc. Para captar esta diferencia se propone establecer también una ponderación final por cuenca. La inclusión de este parámetro indirectamente también sería un incentivo a la radicación de establecimientos industriales en cuencas que mayor posibilidad de reciclado natural posean.

Establecidas las sustancias y su ponderación, así como la ponderación de cada cuenca, se propone la utilización de una fórmula para la determinación del impuesto, conteniendo todas las sustancias vertidas, la cuenca en la que se opera y el Nivel de Complejidad Ambiental de cada establecimiento que determina la Ley de Radicación Industrial. No habría alícuotas diferenciales. El impuesto funcionaría mediante declaración jurada semestral⁶⁶. Cada establecimiento industrial recibiría una planilla la cual contendría todos los efluentes gravados, el tipo de localización del establecimiento, y la localización geográfica por cuenca.

Resultaría entonces una fórmula como la siguiente:

$$\text{Monto a pagar} = (V_1 * Q_1 + V_2 * Q_2 + V_3 * Q_3 + \dots + V_n * Q_n) * NCA * R_x$$

Donde:

V_i : ponderación de cada vertido

Q_i : cantidad volcada de cada vertido

NCA: Nivel de Complejidad Ambiental (Art. 9 Decreto 1.741, Reglamentario de la Ley 11.459)

R_x : ponderación por cuenca

⁶⁶ Esto se corresponde con una necesaria coordinación con todo el sistema tributario provincial.

Con respecto a los permisos negociables la propuesta es la implementación de un Sistema de Mercado de Reducción de Emisiones (SMRE) en parques industriales⁶⁷. El sistema deberá estar de acuerdo con los convenios que las municipalidades de la provincia de Buenos Aires hayan firmado con la Secretaría de Política Ambiental. El objetivo de su implementación es que sea una estrategia costo–efectiva que otorgue flexibilidad a las fuentes participantes.

Una vez definida la tasa de recarga de cada cuenca y el tiempo que se decida establecer para su consecución, se establecerá el total de permisos negociables para cada cuenca, PN. Si bien hay argumentos a favor de subastar o vender la primer entrega de permisos negociables, se propone que ésta (la primera) se realice de acuerdo con la historia declarada de emisiones o con la estimación de las mismas que surjan de la categorización ambiental. Las subsiguientes entregas de permisos se subastarían.

Cada dos años la autoridad ambiental en forma conjunta con las autoridades de cuenca y las autoridades municipales revisará su política ambiental de reducciones, evaluará la trayectoria de la política y entonces determinará la cantidad de permisos a emitir nuevamente. A los establecimientos que les sobran permisos, se le repondrá en esa cantidad menos la reducción establecida para el total del sistema. Desde la segunda emisión de permisos, se hará por subasta partiendo del precio promedio del período anterior.

Los establecimientos que se encuentren operando deberán poseer el CAA y estar cumpliendo con todos requisitos que establece la Ley 11.459, su decreto reglamentario 1.741 y eventuales normas que los modifiquen. Por otra parte, nuevas fuentes participantes deberán cumplir con los requisitos exigidos por la legislación vigente, y deberán adquirir permisos ya sea en el mercado o de la autoridad ambiental.

Cada participante SMRE deberá suministrar la siguiente información:

- Emisiones y datos de producción por tipo y nivel para un período especificado;
- Una justificación de cuál es el año representativo de emisiones;
- Una descripción de los métodos utilizados para llegar a los cálculos de los dos puntos anteriores.

Cada establecimiento tendrá una cuenta bancaria sólo a los efectos de operar el sistema. Cada movimiento será realizado por el agente autorizado. Cada movimiento deberá ser informado por el banco a la autoridad ambiental detallando cantidad de permisos transados, números de cuenta que sufrieron movimientos, y monto.

Cada año de operación, el establecimiento deberá emitir un reporte con el balance de permisos y emisiones, el cual será conciliado por la autoridad de aplicación con la información proveniente del banco y de las inspecciones que haya realizado.

El informe deberá contener la siguiente información adicional:

- Las emisiones actuales;
- Una descripción de los métodos y prácticas usadas para la determinación de las emisiones, incluyendo la documentación y cálculos que sustenten la información;
- Una descripción detallada de los métodos de monitoreo;
- Si alguna fuente participante tuvo alguna emergencia ambiental deberá presentar un informe detallado de la misma, incluidos cálculos, y un informe de mitigación o seguro para el año siguiente;

⁶⁷ Esta apartado se basó en “ERMS Guidebook”, Illinois EPA, April 1998.

- Período de conciliación;
- Las fuentes participantes informarán a la autoridad ambiental su situación de emisiones, (con el detalle de su cálculo) y tenencia de permisos negociables durante un período determinado de cada año.
- La autoridad ambiental lo conciliará con la información bancaria y propia.
- Emitirá un resumen por escrito a cada fuente participante, y publicará el balance en un boletín anual.

5.4 Consideraciones adicionales

Para el establecimiento de este sistema es necesario que haya una extrema coordinación y colaboración entre todos los organismos que de alguna forma tienen injerencia en la materia. En este sentido no deberían presentarse situaciones como las que actualmente ocurren en cuanto a las inspecciones que reciben los establecimientos: una planta es inspeccionada por personal de ORBAS emitiendo opinión, reporte y si correspondiera, multas; otro día inspecciona al Secretaría de Política Ambiental de la provincia realizando similares actos, pero quizás con distintas conclusiones y consecuencias para el establecimiento; también inspecciona el municipio, bajo la autoridad de la ordenanza fiscal municipal de aplicación del Impuesto de Seguridad e Higiene; y finalmente por qué no pueden ocurrir inspecciones de otros organismos: Secretaría de la Nación, Dirección de Hidráulica de la Provincia, entre otros.

El sistema deberá ser participativo hacia las fuentes y de capacitación de las mismas. Para ello se podrán utilizar distintas experiencias en las cuales por contraer compromisos ambientales han sido exitosas en cuanto a ganancias monetarias por un lado, y por otro cada establecimiento debe ser alertado acerca de los cambios que se suceden en el mercado internacional en cuanto a las exigencias ambientales para lograr la penetración de esos mercado con productos internacionales.⁶⁸

El primer año del sistema será experimental, y dependiendo de cuál sea el límite impuesto para todo el sistema por cuenca, puede darse el caso de que no se produzcan ventas de permisos. En este caso las autoridades ambientales municipal, de la cuenca y provincial deberán contar con las alternativas presentadas por los expertos ambientales, someterlas a análisis y decidir si comprar permisos, por considerar excesiva la distribución inicial, o esperar a la conciliación de fin de año y realizar una nueva emisión. Este hecho debe ser conocido por las fuentes participantes, como una más de las reglas.

⁶⁸ Los casos comentados de The Body Shop o Lufthansa por un lado, y las exigencias en materia de packaging de Alemania, o de las norma medioambientales inglesas.

6 Reflexiones finales

La realidad de los países desarrollados muestra que hoy no se pueden pensar políticas que no estén enmarcadas en el concepto de desarrollo sustentable. Esta forma de pensar el crecimiento y el desarrollo de las naciones comenzó a gestarse en los años 60, y toma fuerza con la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que se realizó en Estocolmo. Desde ese momento hasta nuestros días se ha desarrollado e incorporado el estudio ambiental de diversas formas. Sin embargo, en nuestro país no se ha visto plasmado en políticas concretas e integrales de manejo de los ecosistemas como hábitat de los ciudadanos.⁶⁹

En el trabajo se establecieron los pasos que se consideran necesarios a la hora de llevar a cabo una política sustentable. Éstos son, realizar un diagnóstico ambiental, establecer usos del suelo, determinar metas ambientales y de desarrollo, y finalmente desarrollar una política integral del medio, empezando por los recursos más expuestos. En el caso de la provincia de Buenos Aires este recurso serían los cuerpos hídricos. El agua tiene diversos usos, los cuales se ven minados por la contaminación, por otra parte, en sus cuencas habita gran parte de la población de la provincia de Buenos Aires con el consecuente riesgo de enfermedades por contaminación. Estos dos hechos menoscaban no sólo el bienestar presente sino también el futuro. Se propuso como política puntual de manejo de la contaminación ambiental la utilización de dos instrumentos económicos: los impuestos ambientales y los permisos negociables.

Los instrumentos económicos, a diferencia de los de comando y control, al utilizar los mecanismos del mercado buscan reorientar la asignación de los recursos hacia una forma más eficiente de producción. Es decir, los instrumentos económicos utilizan mecanismos de mercado, con el fin de generar los incentivos necesarios para que las decisiones privadas incorporen la variable ambiental. Para la implementación del impuesto ambiental, la mayor dificultad que se observa es que no se conoce la curva de costos externos marginales y de implementarse, la recaudación del impuesto debería ser decreciente en el tiempo por unidad contaminante.

Con los mercados de permisos negociables se espera flexibilizar la internalización de las externalidades mediante la atribución de derechos de propiedad sobre el medio ambiente y la consiguiente creación de un mercado para el intercambio de los mismos.

Estos dos instrumentos (así como cualquier otro) no pueden ser implementados si no se dispone de la información relevante necesaria para medir el impacto de su imposición sobre los establecimientos industriales, sobre la sociedad y sobre el desarrollo económico en general. Un hecho que no debe ser dejado de lado es que ambos instrumentos estarán inmersos en una política fiscal amplia y esto necesariamente conduce a estudiar cuál será el impacto global y cómo debe ser la coordinación fiscal de establecer el impuesto y el sistema de permisos. Cabría

⁶⁹ “Se entiende por desarrollo sustentable la capacidad de las sociedades para lograr su bienestar de una manera continua e ininterrumpida. Implícitamente se reconoce que esto sólo puede lograrse con una administración ecológicamente adecuada de los recursos naturales.” Adonis Giorgi, *¿Es posible alcanzar un desarrollo sustentable? - El manejo del agua como ejemplo.*

la posibilidad de plantear cambios en la política impositiva, es decir cambiar impuesto existentes por impuestos ambientales nuevos. Algunos países comenzaron a hacerlo.⁷⁰

Sumado a esto, es necesaria una buena regulación ambiental con normas flexibles, que se puedan adecuar rápidamente a los cambios y evoluciones de la sociedad, del sistema económico y del avance tecnológico, y un organismo de control fuerte que realmente las haga cumplir.

Uno de los mayores obstáculos para el logro de políticas globales del medio ambiente es el carácter meramente correctivo que presentan los ordenamientos jurídicos vigentes. Se pasa por alto que las conductas que se pretenden cambiar mediante sanciones administrativas o penales no son desviaciones individuales sino conductas generalizadas y de fuerte arraigo en la sociedad.

⁷⁰ “Cinco países del Norte de Europa ya han comenzado a cambiar sus impuestos cuya base son los ingresos a actividades ambientalmente destructivas. En 1991, Suecia hizo el primer cambio de impuestos recortando un 4% del impuesto a los ingresos personales reemplazándolo con diversos impuestos ambientales, incluyendo impuestos sobre las emisiones de dióxido de sulfuro y dióxido de carbón. Más recientemente, Dinamarca redujo un 3% en impuestos convencional, reemplazando este corte con diversos impuestos ambientales. Holanda, España, y Reino Unido, han seguido.” Press Release, State of the World 1996, *Environmental Taxes Could Reverse Earth's Deterioration*.
En: <http://www.worldwatch.org/pubs/sow/sow96/pr.html>.

7 Bibliografía

- Azqueta, Diego: “Valoración económica de la calidad ambiental”, Mc Graw Hill, 1994.
- Banco Mundial: “La Contaminación Ambiental en Argentina: problemas y opciones”; octubre de 1995.
- Baumol, William J. and Oates, Wallace E.: “The theory of environmental policy”, second edition, Cambridge University Press, 1995.
- Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación; Síntesis de la Economía Real; N° 16, julio de 1998.
- Chudnovsky, Daniel y Chidiak, Marina: *Competitividad y Medio Ambiente*; en Boletín Informativo Techint N° 286; abril–junio de 1996.
- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente): *Instrumentos económicos para el control de RILES, sectores Curtiembre y Pesquería*; Documento de Trabajo N°9, Serie Economía Ambiental, 1998, Santiago de Chile
- Dasgupta, Partha: “The control of resources”, Basil Blackwell–Oxford, 1983.
- Dinerstein, Eric, Olson, David M., Graham, Douglas J., Webster, Avis L., Primm, Steven A., Bookbinder, Marnie P. y Ledec, George: “Una evaluación del estado de conservación de las eco–regiones terrestres de América Latina y el Caribe”, Banco Mundial, 1995.
- Dirección de Análisis Económico, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *La economía argentina y sus instituciones*, abril 1999, Mimeo.
- Douglass, North: “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, reimpresión 1990.
- Dudek, Daniel J., Stewart, Richard B., Winer, Jonathan B.: *Technology–based approaches versus market–based approaches*; en *Greening of Environmental Law*, the New Press, N.Y., pp.182–209;1994
- EPA: “ERMS Guidebook”; Illinois, April 1998.
- Field, Barry C.: “Economía Ambiental, una introducción”, Mc Graw Hill, 1995.
- Fullerton, Don and Stavins, Robert N.: *How economist see the environment*; en “Economics of the Environment”, edited by Robert N. Stavins; Harvard University, W. W. Norton, 2000, fourth edition.
- Giorgi, Adonis: *¿Es posible alcanzar un desarrollo sustentable? - El manejo del agua como ejemplo*; en <http://ecoweb-la.com/notas/cyt/1241.htm>.
- Hirsch, Werner, “Análisis de Economía urbana”, 1977.
- INDEC: “CNE’94”; 1996.
- Instituto Provincial del Medio ambiente: “Cuencas Hídricas: Contaminación, Evaluación de Riesgo y Saneamiento”; 1996, Buenos Aires.
- Joskow, Paul. and Schmalensee, Richard: *The political Economy of Market–Based Environmental Policy: the U.S. Acid Rain Program*; en the Journal of Law and Economics, Volume XLI, Number 1, April 1998, Pages 37–83.

- Mills, Edwin S. and Hamilton, Bruce W.: “Urban Economics”, Addison-Wesley, 5th ed., 1994.
- Ministerio del Medio Ambiente, Oficina de Análisis Económico: *Aguas limpias para Colombia al menor Costo, implementación de las Tasas retributivas por contaminación hídrica*; Santa Fe de Bogotá.
- Ministry of Finance, Department of Taxation, Excise Duties Division: *Taxation of energy in Sweden*, 1997.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, “Hacienda Pública Teórica y Aplicada”, Mc Graw Hill, 1995.
- O’Sullivan , Arthur: “Urban Economics”, Irwin Series in Economics, 3rd edition, 1995.
- Oates, Wallace E., Portney, Paul R. and McGartland, Albert M.: *The net benefits of Incentives-based regulation: a case study of environmental standard setting*; American Economic Review, 79, Pages 1233–1242, 1989.
- OECD: *Managing the environment: the role of economic instruments*; 1994, Paris.
- Pearce, David W.: “Economía Ambiental”, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Roberts, Marc J. and Spence, Michael: *Effluent charges and Licenses under uncertainty*, en Journal of Public Economic, April/May, 1976, 193-208.
- Schmalensee, Richard, Joskow, Paul L., Ellerman, Denny A., Montero, Juan Pablo and Bailey, Elizabeth M.: *An Interim Evaluation of Sulfur Dioxide Emissions Trading*; en Journal of Economic Perspectives, Volume 12, Number 3, Summer 1998, Pages 53–68.
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Programa Desarrollo Institucional Ambiental Subprograma B Control De Contaminación Industrial: *Fortalecimiento Institucional y Permisos de Descarga para el Municipio de Pilar*; Informe Final, Noviembre de 1998.
- Stiglitz, Joseph E.: “La Economía del Sector Público”, Antoni Bosh Editor, 2º edición, 1997.
- Tietenberg, Tom: “Environmental Economics and Policy”, second edition, Addison–Wesley, 1997.
- Varian, Hal R.: *Coase Competition and Compensation*, University of Michigan, Dept. of Economics, October 1993.
- Weitzman, Martin L.: *Prices vs. Quantities*; The Economics of the Environment, January 1974, pp. 477-491.
- Yohe, Gary W.: *Carbon Emissions taxes: their comparative advantage under uncertainty*; *Annual Reviews Energy Environmental*, 1992; pp. 301-326.

Apéndice matemático: el uso de impuestos y permisos

En la propuesta realizada, la autoridad ambiental tiene dos variables de decisión: PN y t. El objetivo es minimizar los costos totales, que consisten en el costo de abatimiento, c, y de daños o costos externos, CE:

$$A. 1. \quad CT = CE(v) + c(v)$$

Ambos costos, CE y c, dependen del nivel de vertidos, v.

El costo de abatimiento de los establecimiento industriales viene dado por:

$$A. 2. \quad c_i = c_i(v_i)$$

$$A. 3. \quad c(v) = \sum_i c_i(v_i)$$

$$c_v < 0; c_{vv} > 0$$

La autoridad ambiental establece un sistema de impuestos para todo el territorio, t, y flexibiliza la política para parques industriales introduciendo permisos negociables, pn.

Entonces el nivel de vertidos de las firmas dependerá de la tasa t, y para los establecimientos que puedan acceder al sistema de permisos, el costo dependerá de la cantidad de pn y de la tasa impositiva, t.

Entonces los costos totales vendrán dados por:

$$A. 4. \quad CT(t, pn) = CE(PN) + c(PN) + CE(V(t)) + c(V(t))$$

El costo total se minimiza cuando las derivadas parciales CT_t y CT_{pn} son igual a cero:

$$A. 5. \quad \frac{\partial CT}{\partial t} = \frac{\partial CE}{\partial v} \frac{\partial v}{\partial t} + \frac{\partial c}{\partial v} \frac{\partial v}{\partial t} = 0$$

$$A. 6. \quad \frac{\partial CT}{\partial pn} = \frac{\partial CE}{\partial pn} + \frac{\partial c}{\partial pn} = 0$$

Para un establecimiento industrial que no accede a permisos negociables, su función de costos será:

$$A. 7. \quad C_j = C_j(V_j) + t * V_j$$

En un parque industrial, el establecimiento puede comprar permisos negociables, y si por los vertidos que no estén respaldados por los permisos, pagar un impuesto.

$$A. 8. \quad C_i = C_i(C_i) + p * pn_i + t(V - pn_i)$$

$$\text{Con} \quad \sum_{i=1}^N pn_i = PN$$

El establecimiento j elegirá un nivel de vertidos tal que minimice sus costos. Entonces de A. 7. tendremos que este establecimiento minimiza sus costos cuando:

$$A. 9. \quad C_{vj}(V_j) + t = 0$$

Es decir que el establecimiento j emitirá vertidos hasta el nivel en que se iguale su costo marginal de abatir la contaminación con la tasa impositiva ambiental.

Para un establecimiento que opera con un sistema mixto, tendremos de A.8.:

$$A. 10. \quad C_i = C(V_i) + pn_i(p - t) + t * V_i \quad \text{con } pn_i \geq 0$$

Si $p \geq t$ entonces A. 10. se transforma en A.7., y entonces el establecimiento i minimizará costos de igual modo que el establecimiento j.

Si $p < t$, primero usa todos los permisos de que dispone para verter, entonces $pn_i = v_i$, y tendremos:

$$A. 11. \quad C_i = C(V_i) + p * V_i, \text{ que es minimizado cuando:}$$

$$A. 12. \quad C_{vi}(V_i) + p = 0$$

Anexo I: Perfil Industrial según el HTI y UNIREC

En el apartado 3.1 se presentó una clasificación de la industria según su categorización con datos de la Secretaría de Política Ambiental. Como también se mencionara, existen al menos dos clasificaciones de la industria según su peligrosidad ambiental: la metodología utilizada por Chudnovsky, D. y Chidiak, M, y la clasificación de la UNIREC.

Ambas metodologías clasifican en alto, mediano y bajo potencial contaminante por actividad industrial. Se debe tener presente por un lado que no se puede suponer que todas las empresas de una misma industria utilizan la misma tecnología para llevar adelante la elaboración de sus productos, es decir que no se puede suponer que dos establecimientos industriales con igual nivel de producción final tendrán el mismo nivel de efluentes.⁷¹ Por otra parte, existen marcadas diferencias entre las empresas orientadas al mercado interno y aquellas orientadas a las exportaciones. Las diferencias abarcan desde cuestiones de packaging hasta certificaciones internacionales de calidad⁷². De todos modos se considera interesante practicar el ejercicio de clasificar los establecimientos industriales censados en 1993 según estas dos metodologías.

En cuanto a la metodología adoptada por Chudnovsky, D. y Chidiak, M⁷³, los autores identifican un conjunto de ramas industriales sensibles por el impacto potencial de sus procesos productivos. Para identificarlas toman en cuenta el Human Toxicity Index del Banco Mundial, elaborado sobre la base de los datos del Toxic Release Inventory de la EPA (Agencia de Protección ambiental de Estados Unidos)⁷⁴ y los provenientes del “Census of Manufactures” de Estados Unidos para 1988 –disponibles para setenta y cuatro industrias, definidas según CIU a cuatro dígitos–. El índice muestra las emisiones sectoriales totales por unidad de valor de producción, agregadas luego de ser ponderadas linealmente según su grado de riesgo para la salud humana.

Se clasificaron a las ramas como de alta intensidad de emisiones cuando éstas presentan los valores máximos del índice hasta el promedio (105,3 – 7,51); las de mediana intensidad, reúnen las ramas ubicadas entre el promedio y la mediana (7,5 – 3,7); los de baja intensidad son los que se ubican por debajo de la mediana. Los autores identifican como ramas sensibles a las de alto y medio potencial contaminante.

⁷¹ Con el gran proceso de inversiones registrado en los últimos años, la información presentada en el CNE'94 en muchos casos ha quedado obsoleta. La provincia de Buenos Aires ha recibido inversiones, tanto nacionales como extranjeras, para el periodo 1992-2000 por 15.000 millones de dólares. Una gran proporción de estos proyectos ya está operando, y eso ha modificado el perfil productivo de muchas empresas instaladas en la provincia. La mayor proporción de las nuevas inversiones se ha destinado a la industria petroquímica, una de las consideradas más contaminantes. Estas nuevas inversiones, destinadas en gran medida al mercado internacional, deben adecuarse a las condiciones imperantes en los mercados externos, por lo cual se supone que trabajan con tecnología de punta similar a la de los países desarrollados, de manera que la contaminación no sería, en principio potenciada, comparada con la que generaría ese mayor nivel de producción realizado con la tecnología anterior. Para el detalle de inversiones, ver “Síntesis de la Economía Real”, N° 16, julio de 1998. Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

⁷² En este sentido, es el mercado externo un buen regulador de las cuestiones ambientales. El tema es hasta dónde llega su influencia. Ver Chudnovsky, D. y Chidiak, M, Competitividad y Medio Ambiente, en Boletín Informativo Techint N° 286; abril-junio de 1996.

⁷³ Chudnovsky, D. y Chidiak, M, op. cit.

⁷⁴ La EPA mantiene una serie de bases de datos a nivel nacional que contienen información sobre la performance ambiental de los servicios regulados en EE.UU. Uno de ellos es “The Toxic Release Inventory” (TRI), que contiene información de la liberación anual de tóxicos químicos al ambiente. Ver The Industrial Pollution Projection System by Hemamala Hettige, Paul Martin Manjula, Singh David Wheeler, December 1994, World Bank. http://www.worldbank.org/nipr/work_paper/1431/#TofC1.

Según esta metodología la clasificación resultante de establecimientos industriales es la siguiente:

Ramas industriales según CIU y su ordenamiento en el Human Toxicity Index

<i>Alto Potencial Contaminante</i>	<i>Medio Potencial Contaminante</i>	<i>Bajo Potencial Contaminante</i>
353 Refinación de Petróleo	311 Productos Alimenticios	382 Máquinas no Eléctricas
351 Fabricación de Sustancias Químicas de Industrias Básicas Excluido Abonos	322 Fabricación de Prendas de Vestir	384 Material de Transporte
323 Industria de Cuero	321 Fabricación Textil	313 Bebidas
371 Industrias Básicas de Hierro y Acero	381 Productos Metálicos	355 Productos de Caucho
372 Metálicos no Ferrosos	390 Otras industrias Manufactureras	383 Construcción Maquinarias Eléctricas
341 Fabricación de Pasta para Papel y Papel		385 Fabricación Equipos Profesionales y Otros
342 Imprenta, Editoriales y Conexos		

Fuente: Chudnovsky, D. y Chidiak, M, Competitividad y Medio Ambiente, en Boletín Informativo Techint N° 286; abril-junio de 1996, página 60.

Por otra parte, la clasificación presentada por la UNIREC, es la siguiente:

Actividad Industrial por potencial contaminante

<i>Alta</i>	<i>Mediana</i>	<i>Baja</i>
Frigoríficos	Metalúrgica	Bebidas
Lácteos	Textil	Lavaderos
Químicos	Varias	
Cuero		

Fuente: Documento Técnico N° 7, sub-tarea 780, UNIREC, página 18.

Con estas clasificaciones se intentó establecer una caracterización de la provincia de Buenos Aires utilizando el Censo Económico de 1994.

De la primera clasificación surge que el conurbano concentraría el 81% de los establecimientos industriales con alto potencial contaminante. Por otra parte, del total de establecimientos en esta área, el 30% serían de esta categoría. La provincia en su conjunto poseería un 27% de establecimientos con alto potencial contaminante, mientras que en el interior habría un 19%.

HTI

Categoría	Conurbano			Interior			Total	
	Nº	% Región	% por Categoría	Nº	% Región	% por Categoría	Nº	%
Bajo Potencial	2.013	8%	66%	1.032	11%	34%	3.045	9%
Mediano Potencial	16.132	62%	71%	6.717	70%	29%	22.849	64%
Alto Potencial	7.790	30%	81%	1.796	19%	19%	9.586	27%
TOTAL	25.935	100%	73%	9.545	100%	27%	35.480	100%

Seguindo la clasificación que realiza la Unidad del Reconquista, se obtendría que en el conurbano están radicadas el 71% de los establecimientos contaminantes, siendo éstos el 40% del total de la región. En la provincia habría radicados un 41% de establecimientos de alto potencial contaminante, y en el interior habría radicados un 29%.

UNIREC

Categoría	Conurbano			Interior			Total	
	Nº	% Región	% por Categoría	Nº	% Región	% por Categoría	Nº	%
Bajo Potencial		0%			0%		0	0%
Mediano Potencial	15.526	60%	74%	5.392	56%	26%	20.918	59%
Alto Potencial	10.409	40%	71%	4.153	44%	29%	14.562	41%
TOTAL	25.935	100%	73%	9.545	100%	27%	35.480	100%

Anexo II: Normativa seleccionada

La Constitución Nacional Argentina establece en el artículo 41:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

A su vez el artículo 43 establece:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo siempre que no exista otro medio judicial idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que de forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto o la omisión lesiva. Podrán interponer esta acción (...) en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente (...) el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines...”.

En el artículo 124 la Constitución Nacional afirma que:

“...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Con respecto al ámbito provincial la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que data de 1994, establece, en su artículo 28 que:

“Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión del ambiente adecuada.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna.

Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”.

La Ley 11.469 (de creación del Instituto Provincial del Medio Ambiente) establece los objetivos en materia ambiental de la Provincia de Buenos Aires, ratificados por la ley 11.737 de creación de la Secretaría de Política Ambiental:

Promover el ordenamiento ambiental provincial teniendo en cuenta los aspectos sociales, culturales, físicos, económicos, políticos, jurídicos y ecológicos.

Preservar la calidad de los recursos naturales.

Propender a la utilización racional de los recursos naturales. Preservando y restaurando el equilibrio ecológico.

Promover y proteger actividades productivas y/o de servicios, destinados a la preservación del medio ambiente y/o reconversión ambiental de las existentes.

Prevenir los riesgos ambientales que pudieran derivarse de obras o acciones del hombre o de la naturaleza.

Fomentar y promover la conciencia y educación ambiental de la población y favorecer su participación en la gestión y protección del ambiente.

Establecer un sistema provincial de información para generar un diagnóstico permanente de la situación ambiental.

Atender y proponer alternativas de desarrollo ambientalmente adecuadas. Promover la ejecución descentralizada de la política ambiental en forma coordinada con otros organismos públicos y/o privados, nacionales, provinciales y/o municipales.

Estimular el uso de tecnologías ambientalmente adecuadas.

Fomentar el uso racional de la energía y la utilización de fuentes alternativas y/o no convencionales de energía.

La Ley de Radicación Industrial

Esta ley fue sancionada en el año 1993, y aunque no es una ley que trate directamente el medio ambiente, exige una evaluación de impacto ambiental⁷⁵ y una auditoría ambiental a todos los establecimientos ya radicados o por radicarse en la Provincia de Buenos Aires. Esto implica que ningún establecimiento bonaerense podría funcionar sin su Certificado de Aptitud Ambiental.

La ley está dirigida a actividades destinadas a desarrollar un proceso de conservación, obtención, reparación y fragmentación de materias primas.

La autoridad de aplicación es la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires; la ley divide competencias entre autoridades provinciales y municipios otorgando a éstos intervención en el procedimiento y decisión.

⁷⁵ Existen otras leyes que incorporan la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental, por ejemplo, la ley 11.723 la incorpora para grandes establecimientos, también es contemplada por las leyes 11.720 de residuos especiales –reglamentada el 21/04/97–, y 11.347 de residuos patogénicos.

La normativa establece la obligatoriedad de categorización industrial teniendo en cuenta la actividad o rubro, la calidad de efluentes que genera, el riesgo de la actividad, la dimensión y la localización.

Con respecto a los lugares de emplazamiento de los emprendimientos, la Secretaría utiliza cinco categorías:

- residencial exclusiva,
- residencial mixta,
- industrial mixta,
- industrial exclusiva, y
- rural.

La ley les exige a los municipios que las ordenanzas que dicten en materia de urbanidad se adecuen a esta clasificación. En la residencial exclusiva no se permite radicación industrial; en la residencial mixta, sólo las de 1º categoría; en la industrial mixta, 1º y 2º categoría; en industrial exclusiva, 1º, 2º y 3º categoría y en la rural sólo explotación de productos agropecuarios.

Existen tres categorías en la ley y la determinación de dicha categoría se hace a través de una fórmula. En el caso que la empresa genere residuos peligrosos automáticamente le corresponde la categoría más alta, sin entrar en juego las demás consideraciones.

- La categoría 1 –inocua– no necesita hacer análisis de impacto ambiental,
- la categoría 2 –incómoda– sí debe hacer análisis de impacto ambiental,
- la 3 –peligrosa– debe hacer el análisis de impacto ambiental y tiene exigencias extras.

Una vez asignada la categoría al establecimiento le corresponden distintas obligaciones.

El segundo paso es la presentación del Estudio de Impacto Ambiental en el cual los establecimientos industriales deben presentar un plan de monitoreo de emisiones y un plan de gestión ambiental. La Secretaría evalúa y aprueba con la consiguiente certificación de aptitud ambiental, o manda a revisión, pudiendo incluso negar la instalación de la empresa en ese lugar.

Los establecimientos de 1º categoría están exceptuados de realizar este estudio, así como los parques industriales ya instalados.

En el estudio de impacto ambiental se tiene en cuenta tres componentes:

- El medio físico, geomorfología, clima, suelo, corrientes de agua, recursos hídricos superficiales y subterráneos.
- El medio biológico, vegetación, fauna, relación biótica. No es tenido en cuenta para establecimientos de 1º y 2º categoría, sí en establecimientos de 3º categoría y parques industriales.
- El medio socioeconómico, estructura de la población, densidad, actividad de la zona.

Todos los establecimientos categorizados deben contar con un Certificado de Aptitud Ambiental; también lo necesitan todos los parques y polígonos industriales y dentro de ellos cada establecimiento.

El Certificado de Aptitud Ambiental es un requisito esencial e indispensable para el establecimiento de las empresas; tiene una validez de 2 años a partir de la fecha de su otorgamiento, aunque la empresa no esté todavía operando. Para la renovación del Certificado de Aptitud Ambiental, la Secretaría de Política Ambiental exige la presentación de un programa de

monitoreo ambiental y se renueva luego de realizarse auditorías e inspecciones. La Secretaría cuenta con el poder de policía que la autoriza a inspeccionar a las empresas en el momento del año que lo considere oportuno, en cualquier día y horario. También tiene el poder de aplicar multas que van de 1 a 1.000 sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública. Existe un registro de reincidencia de faltas y según éste se aplican y duplican las multas.

Las infracciones han sido categorizadas en muy leves, leves, graves y muy graves. Las sanciones son apercibimiento (se hace por única vez), multa, clausura parcial, total, temporal y definitiva, y revocación del certificado. El certificado es susceptible de revocación, por ejemplo cuando se cambia o deriva el objeto del establecimiento.

Las plantas ya instaladas deben presentar una evaluación y un plan de adecuación para cumplir con las normas ambientales vigentes, así como un cronograma de correcciones.

La Secretaría de Política Ambiental puede fiscalizar y supervisar. Para delegar la tarea de contralor a los municipios se debe convalidar un convenio entre las partes. Una vez firmado los convenios con los municipios la Secretaría de Política Ambiental tiene la obligación de asistirlos técnicamente. Por sí solos los municipios pueden inspeccionar los establecimientos industriales de 1° categoría, con convenio los de 2° categoría, y los de 3° categoría sólo en los casos en los que el municipio considere que hay un riesgo inminente o en caso de emergencia ambiental; si lo hubiese pueden inspeccionar y denunciar a todos los de 3° categoría pero deben avisar dentro de las 48 horas a la Secretaría de Política Ambiental que es la que tiene competencia sobre los establecimientos de 3° categoría.

En todos los casos el certificado lo otorga la Secretaría. En aquellos municipios que tengan convenio, los establecimientos de categoría 1° y 2° remiten la solicitud de obtención del certificado ambiental al municipio y éste a la Secretaría.

Los convenios se firman con municipios que tengan la capacidad para realizar las tareas de fiscalización y control ambiental, o la capacidad de contratar esas tareas. En resumen, deben tener estructura o partida presupuestaria.

En el caso de aplicación de multas, el 50% le corresponde a los municipios y en algunos casos particulares puede llegar hasta el 100%. La Secretaría de Política ambiental lleva adelante el apremio para el pago de la multa.

Stress Fiscal como Determinante da Elevação do Esforço de
Arrecadação Tributária dos Governos Estaduais Brasileiros

Quinto Relatório apresentado no âmbito do projeto de pesquisa: “Estudos
sobre Federalismo Fiscal no Brasil”
financiado pela Rede-Ipea

FERNANDO ANDRÉS BLANCO COSSIO

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

E-mail: blanco@ipea.gov.br

Rio de Janeiro, Maio de 2001

Stress Fiscal como Determinante da Elevação do Esforço de Arrecadação Tributária dos Governos Estaduais Brasileiros

Fernando Andrés Blanco Cossio^a
IPEA / DIMAC

I. Introdução

A simultaneidade entre a estabilização econômica e a aceleração da crise fiscal durante a segunda metade da década de noventa tem levado a concluir que o fim do processo inflacionário teve efeitos negativos sobre a situação financeira dos três níveis de governo. Não há dúvida que a estabilização da economia determinou uma mudança significativa no regime fiscal. Fim do imposto inflacionário e eliminação da possibilidade de diminuição do valor real das despesas como mecanismo de ajuste fiscal são dois efeitos geralmente mencionados para justificar a deterioração da situação fiscal a partir de 1994. Entretanto, deve-se reconhecer também que a estabilidade econômica trouxe consigo um expressivo aumento de receita fiscal promovida pela recuperação da atividade econômica e pela elevação da carga tributária global e de cada uma das três esferas de governo e que portanto, o efeito da estabilização sobre as contas primárias do governo deve ser avaliado com maior cuidado.

A diferença do ambigüidade do efeito da estabilização sobre as contas primárias não há dúvida que a elevação da taxa de juros foi um fator adverso para a situação financeira do setor público. Meses depois de implementado o Plano Real, a expansão de demanda impulsionada pela própria estabilização de preços e a crise mexicana tornaram necessária a adoção de uma política monetária contracionista que determinou taxas de juros reais superiores a 25% ao ano durante o período 1995-99. A capitalização do pagamento de juros foi o mecanismo privilegiado para enfrentar a elevação da taxa de juros diante da impossibilidade de melhoras expressivas nas contas primárias. Esta capitalização explica a deterioração da situação financeira do setor público expressada na trajetória explosiva da dívida do setor público entre 1994 e 99.

O presente trabalho analisa os efeitos da estabilização econômica sobre a situação financeira dos estados. O exame detalhado da evolução das contas primárias dos governos estaduais, mostra que depois de 1994 o aumento de despesa primária foi mais do que compensado pelo aumento de receita fiscal e que os estados melhoraram

^a. O autor agradece a Patricia Esteves Pericão pelo eficiente trabalho de assistência à pesquisa.

seus resultados primários quando comparados aos da segunda metade dos anos oitenta e primeira metade dos noventa. Portanto, o crescimento explosivo de dívida consolidada estadual se deveu ao efeito adverso da elevação da taxa de juros imposta pela necessidade de preservação da estabilidade econômica.

Para o conjunto de estados brasileiros entre 1994 e 99 a dívida consolidada cresceu a uma taxa anual de 22%, passando de 73 para 200 bilhões de reais em 1999. A deterioração da situação financeira dos estados pode ser observada através da evolução da relação dívida consolidada – receita líquida corrente. Apesar desse crescimento ser contínuo, deve-se destacar que a partir de 1994, observa-se a aceleração da deterioração da situação financeira dos governos estaduais. Até 1991, a dívida consolidada dos estados representava 80% de sua receita líquida corrente, em 1994 passou para 105% e em 1999 atingiu os 200%.

Por sua vez, este trabalho mostra que uma das reações dos governos estaduais diante deste quadro de agravamento de seu desconforto financeiro, para aumentar seus recursos disponíveis, os governos estaduais elevaram sua eficiência de arrecadação tributária. Com um painel de dados correspondentes aos 27 estados brasileiros durante o período 1985 a 99 e com a utilização do método de fronteira estocástica para estimação do esforço de arrecadação, mostra-se que estados com um maior grau de *stress* ou desconforto financeiro exibiram um maior esforço de arrecadação. Em contrapartida, mostra-se que a maior dependência gerada pela ampliação do sistema de transferências intergovernamentais inibiu esse esforço arrecadador por parte dos governos estaduais.

Para estimar o efeito do agravamento da situação financeira sobre o esforço de arrecadação dos governos estaduais, utilizaram-se a relação dívida consolidada – receita corrente líquida, a relação pagamento de juros – receita corrente líquida para captar a influência da situação ou saúde financeira dos governos estaduais na determinação do seu esforço de arrecadação. Por sua vez, a participação das transferências constitucionais na receita corrente líquida mede os incentivos gerados pelo sistema de transferências intergovernamentais sobre a performance de arrecadação de recursos tributários próprios dos estados.

Este trabalho está organizado em quatro partes, incluindo esta seção introdutória. Na segunda, descreve-se a evolução da situação financeira dos estados durante o período 1985-99. Na terceira parte estima-se a relação entre medidas de *stress* fiscal e da estrutura de financiamento com esforço de arrecadação tributária. Por fim, a última parte do trabalho sintetiza as conclusões e deriva as principais implicações do trabalho.

II. A deterioração da situação financeira dos estados brasileiros, 1985 – 99

O maior volume de recursos fiscais disponíveis para os estados como fruto da descentralização fiscal impulsionada pela Reforma Tributária de 1988 e da própria estabilização econômica de 1994, não resultou na melhoria da situação fiscal dos governos estaduais. Pelo contrário, os últimos anos da década de noventa se caracterizam pela acelerada deterioração da situação financeira dos estados que se expressou no crescimento explosivo de sua dívida pública. Com base na descrição da evolução das principais categorias de receita e despesa, esta seção analisa os determinantes diretos dessa deterioração.

A tabela 2.1 mostra que entre 1985 e 1999, a receita corrente líquida dos estados brasileiros teve em termos reais uma taxa média de crescimento anual de 4.5% isto é, um crescimento acumulado de 85% para todo o período. Observa-se também que esse crescimento se acelerou nos anos posteriores ao plano de estabilização de 1994. De 1985 a 1994, a taxa de crescimento foi de 2.4 enquanto que para os anos pós Real a receita corrente disponível dos estados cresceu a taxas superiores a 8% ao ano.

Em termos regionais para o período 1985-99, observa-se um maior crescimento nas regiões Centro - Oeste, Norte e Sudeste, regiões cujos estados tiveram seus recursos fiscais praticamente duplicados. De novo, cabe destacar o desempenho do Sudeste e Centro - Oeste no período posterior ao plano de estabilização econômica de 1994, observando-se uma taxa de crescimento anual próxima aos 9%.

Em níveis mais desagregados, observa-se que o Distrito Federal, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pará e Ceará apresentaram aumento de receita fiscal significativamente maior ao da média do país. Dividindo o período em antes e depois de 1994, se observa novamente diferenças importantes que mostram por exemplo a forte recuperação da taxa de crescimento da receita líquida de São Paulo, de Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Norte e Paraíba no período pós Real.

O crescimento da receita líquida corrente deve ser decomposto no crescimento dos seus três principais componentes: o aumento da receita tributária (em particular da arrecadação do ICMS), a ampliação das transferências intergovernamentais de caráter constitucional e o crescimento de outras receitas correntes¹.

¹ Este item de outras receitas correntes inclui transferências federais correspondentes ao IPI exportação, transferências voluntárias, receita de contribuições sociais, patrimoniais, industriais, de serviços e principalmente receitas financeiras provenientes de títulos federais e da dívida ativa dos estados.

A tabela 2.2 mostra a evolução da receita tributária. Para o conjunto de estados brasileiros, durante o período de análise, a receita de impostos cresceu a uma taxa anual de 3.1 (ou 55% acumulado entre 1985 a 99). Da mesma forma que no caso da receita corrente líquida, esse crescimento foi mais expressivo na segunda metade da década de 90 (3.7% contra 0.8% do período anterior ao plano Real). A análise por regiões permite destacar o forte crescimento da receita tributária dos estados do Norte e o mal desempenho desta variável no Sul.

O comportamento da receita tributária é definido principalmente pelo ICMS, imposto que representava em torno de 90% da receita tributária estadual. A tabela 2.3 apresenta a evolução da arrecadação do ICMS para o período de análise. Em 1985 a arrecadação do ICMS era de 45 bilhões de reais de 1999, enquanto que em 1999 atingiu aproximadamente 66 bilhões, isto é um crescimento real acumulado de algo menos de 45%. Nota-se também que elevação significativa da arrecadação do ICMS apenas nos dois primeiros anos posteriores ao plano Real, já no triênio 1997-99 observa-se uma redução real da arrecadação do principal tributo estadual, fruto da desaceleração do nível de atividade.

Em termos regionais observa-se que a região Norte quase triplicou a sua arrecadação de ICMS durante o período de análise. O crescimento real da receita do ICMS no Centro – Oeste foi de 60%, Nordeste e Sudeste aumentaram em 50% a receita do ICMS e o Sul apresentou um crescimento de 30%. Em níveis estaduais, observa-se que Rondônia, Acre e Amazonas, Piauí, Ceará Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Mato Grosso mais do que duplicaram a arrecadação do ICMS em termos reais².

No que tange à carga tributária do ICMS, na tabela 2.4 observa-se para o Brasil em seu conjunto, um aumento superior a um ponto percentual, ou da ordem de 15%³. Observa-se que de 1994 a 1996, a carga do ICMS subiu para 7.5%, apresentando uma redução nos últimos três anos. A análise por regiões mostra o Norte e Sudeste como as regiões que mais elevaram a carga tributária do ICMS, enquanto que os estados do Sul exibiram uma tendência contrária que confirma o mal desempenho desta região.

² . Deve-se salientar que parte desse aumento deve ser atribuído à Reforma Tributária de 1988 que ampliou a base de incidência do ICMS com a inclusão dos impostos federais únicos.

³ . Depois de 1996, observa-se a queda da arrecadação do ICMS resultante da desaceleração da atividade econômica no triênio 97-99. Já em 2000, o ICMS arrecadou 78 bilhões de reais de 99. Esse mesmo padrão de crescimento foi apresentado pela carga tributária do ICMS. Novamente se observa que em 1996 o nível da carga atingiu o nível máximo de 7.7, caindo nos anos 97-99 para menos de 7% e se recuperando no 2000 para atingir novamente o mesmo nível de 96.

A maior taxa de crescimento da receita tributária quando comparada com a do ICMS (55% contra 44%), demonstra que os outros impostos estaduais tiveram um crescimento maior que o ICMS. A criação do IPVA em 1988 e a melhora do ITBI, explicam a redução da importância do ICMS no conjunto de impostos estaduais que passou de 95% em 1985 para 90% em 1999.

Tão importante quanto a elevação da receita tributária, o forte crescimento das transferências constitucionais foi outro determinante importante do aumento dos recursos fiscais a disposição dos estados, descrito acima. A tabela 2.5 mostra que de 1985 a 99, as transferências da União para os estados cresceram mais de 80%. Esse crescimento foi especialmente concentrado nas regiões Norte e Centro – Oeste, regiões onde o governo federal aumentou o volume de recursos transferidos em mais de 200% e 160%, respectivamente.

Por outro lado, a diferença da evolução da receita líquida corrente e do ICMS, observa-se que esta variável apresentou um crescimento mais expressivo no período 1985-94 em comparação com o período pós estabilização, no qual se observa que depois de 96, o volume de recursos constitucionalmente transferidos pela União apresentou uma tendência declinante⁴.

Por sua vez, a tabela 2.6 mostra que, para o Brasil em seu conjunto, a ampliação do sistema de transferências intergovernamentais não determinou o aumento da dependência em este mecanismo de financiamento dos estados. Entretanto, observa-se diferenças regionais que mostram a expressiva elevação da importância das transferências nos estados da região Norte. As regiões Nordeste e Centro - Oeste também aumentaram sua dependência nas transferências provenientes do governo federal, especialmente os estados de Pernambuco, Bahia, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal.

Apesar de sua baixa importância dentro da receita corrente estadual, as outras receitas correntes foram o componente da receita líquida corrente que exibiram o maior crescimento e que determinaram que a receita líquida corrente crescesse mais do que a receita tributária e as transferências federais no período pós estabilização. A tabela 2.7 mostra o forte crescimento (26%) desta categoria que tem como componentes mais

⁴ O Fundo de Estabilização Fiscal, implementado em 1994, é responsável pela desaceleração do ritmo de crescimento das transferências federais para estados.

importantes as receitas financeiras e previdenciárias e as transferências voluntárias da União⁵.

Se do lado da receita, a ampliação da receita corrente disponível provocada tanto pela descentralização fiscal, quanto pela estabilização da economia e recuperação da atividade econômica no período pós estabilização, foram fatores que ampliaram a capacidade financeira dos governos estaduais, do lado da despesa, a progressiva descentralização de responsabilidades de despesa, o fim do regime inflacionário que determinou a impossibilidade de redução do valor real de suas despesas e a adoção de posturas fiscais expansionistas por parte dos governos estaduais, são os fatores geralmente identificados como os responsáveis pelo o aumento da despesa pública estadual no período pós estabilização de 1994.

A tabela 2.8 mostra a evolução da despesa primária dos estados. Para o Brasil em seu conjunto, a despesa primária aumentou 60% durante o período de análise, ou uma taxa anual de 3.8%. De novo, observa-se um crescimento maior no período pós estabilização, com uma taxa de crescimento anual de 5% contra 3.6% no período 1985-94. Em termos regionais, os estados do Norte e Sul apresentaram as maiores taxas de expansão. Acre, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná e Distrito Federal são os estados com maiores taxas de crescimento de suas despesas primárias.

O gasto com pessoal é o componente que mais contribuiu para o crescimento da despesa primária. A tabela 2.9 mostra que entre 1985 e 1999, a despesa com pessoal dos estados brasileiros mais do que duplicou, exibindo um crescimento anual de 5.5. Neste caso, a diferença entre o período pré e pós Plano Real é mais notória. Assim, enquanto de 1985 a 1993, as despesas de pessoal cresceram a uma taxa de 2.6, depois de 1994 essa taxa subiu para 10%. Distrito Federal, Paraná, Pará, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo destacam-se como os estados com maior elevação da despesa com pessoal⁶.

A tabela 2.10 mostra que o investimento também exibiu uma forte expansão, apresentando um crescimento próximo a 7% por ano durante o período 1985 a 99. Apesar da volatilidade desta variável, novamente é possível dividir o período em antes e depois de 1994. De 1985 a 1994, este item de despesa de capital cresceu a uma taxa de

⁵ . O aumento de receitas financeiras provenientes de títulos federais deve-se à elevação da taxa de juros durante o período 1994-99.

⁶ . No final de 1994, o governo federal determinou um aumento salarial do funcionalismo público de 30%, que num ano de baixa inflação determinou uma elevação real de mais de 20% da despesa com pessoal.

3.3%, enquanto que a partir de 1995, observa-se que as despesas estaduais com investimento tiveram um crescimento impressionante de 20% ao ano. Entretanto, deve-se notar que nos anos 1997 e 1998, observa-se um comportamento atípico explicado pelo crescimento expressivo desta variável nos estados do Sudeste e Sul (São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná).

Finalmente, o aumento da despesa primária dos estados pode ser justificado pela elevação das transferências a municípios. A tabela 2.11, permite observar novamente que os padrões descritos para as outras variáveis também se verificam neste caso. Durante todo o período de análise, as transferências constitucionais de estados para municípios aumentaram em mais de 100%, tendo o seu crescimento acelerado a partir de 1994⁷.

A tabela 2.12 apresenta a evolução do resultado primário dos estados. O período 1985 a 99 caracteriza-se pela geração de déficits primários: 20 dos 27 estados tiveram médias negativas e o resultado primário médio para o conjunto dos estados brasileiros foi de -0.5 do PIB. Em termos regionais, as regiões Nordeste e Sul foram as melhores comportadas, enquanto que Centro - Oeste, Sudeste e Norte apresentaram resultados primários piores que a média Brasil. A análise por estados mostra que os estados de criação mais recente (ex-territórios federais da região Norte), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul exibiram déficits elevados e permanentes. Do outro lado, deve-se destacar o comportamento fiscal de Maranhão, Ceará, Sergipe Bahia que geraram superávits primárias durante o período de análise.

O maior aumento da receita líquida dos estados em comparação ao aumento da despesa primária no período pós estabilização determinou a melhora dos resultados primários estaduais. Para o Brasil como um todo, a média de déficits caiu de -0.8% do PIB no período 1985-94 para -0.1%. Em termos regionais, deve-se destacar novamente o desempenho dos estados da região Nordeste e a forte reversão de situações deficitárias por parte dos governos estaduais do Centro- Oeste.

A evolução do resultado primário, descrito na tabela 2.12, especialmente depois de 1994, demonstra que a deterioração da situação financeira dos estados observada no período pós Real, deve-se menos à adoção de políticas por parte dos estados e deve-se mais à política monetária contracionista adotada pelo governo federal a partir do Plano

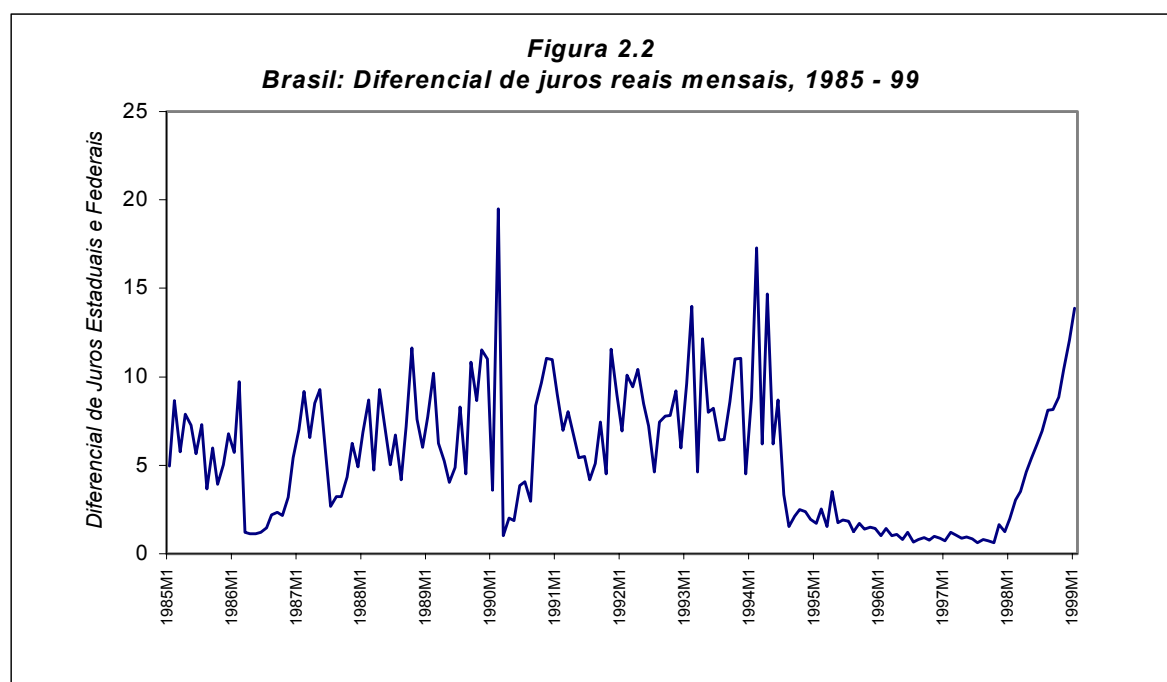
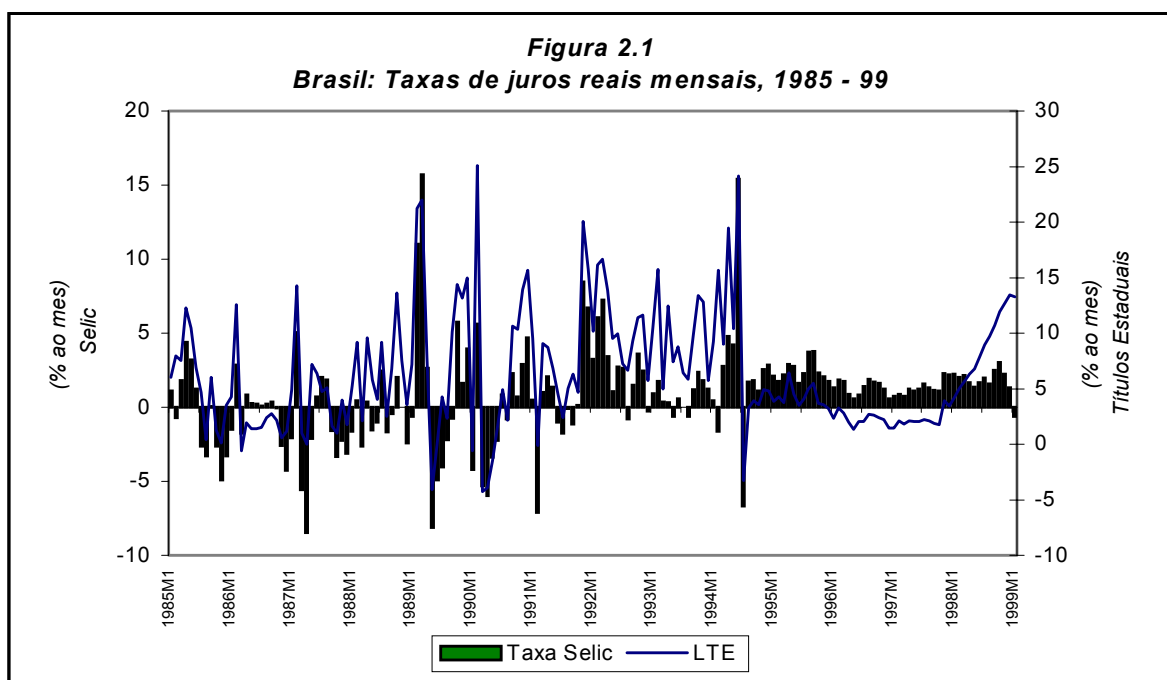
⁷ . A Constituição de 1988 elevou a participação dos municípios na arrecadação do ICMS de 20% para 25%.

de estabilização de 1994, que determinou a elevação as taxas de juros real num nível superior a 25% anuais.

A figura 2.1 mostra a evolução das taxas de juros correspondentes a títulos federais e estaduais. Observa-se que a partir de 1995, a taxa de juros real mensal nunca foi inferior a 3% para ambos tipos de títulos. Nos últimos anos da década de 90 e com o agravamento da crise financeira dos estados, a taxa de juros pagas pelas Letras dos Tesouros Estaduais (LTE) pagavam uma taxa de juros real superior a 5% mensal.

A figura 2.2 mostra o diferencial de juros pagos pelo governo federal e governos estaduais que evidencia o agravamento da situação das finanças estaduais, especialmente a partir de 1997, quando se observa a ampliação desse diferencial.

O aumento da taxa de juros não se expressou na elevação do pagamento de juros por parte dos estados. A tabela 2.13 não permite observar tendências definidas na evolução deste item de despesa. A capitalização dos juros e as três operações de resgate financeiro do governo federal são as causas que impediram que o aumento da taxa de juros pagas pelos títulos estaduais se refletisse na elevação da conta de juros. Adicionalmente, este período coincidiu com o fim dos prazos de graça concedidos na renegociação da dívida estadual entre o governo federal e os estados em 1989 o que resultou no aumento dos encargos financeiros da dívida e o aprofundamento do desconforto financeiro dos estados.



A tabela 2.14 mostra o crescimento da dívida pública dos estados. Para o Brasil em seu conjunto, em 1999 a dívida consolidada estadual era cinco vezes superior à de 1985 (200 bilhões de Reais em 1999 contra 37 em 1985). Neste caso, é possível diferenciar com maior clareza os períodos anterior e posterior ao Plano Real. Entre 1985 e 94, a dívida dos estados cresceu a uma taxa anual de 8%, enquanto que e 1994 a 99, a

dívida passou a crescer a uma taxa de 22%, refletindo a elevação da taxa de juros e a capitalização da dívida estadual.

Em termos regionais, observa-se que na década de noventa, a dívida consolidada dos estados do Sudeste exibiu o maior crescimento. De 1992 a 99, a dívida estadual nessa região cresceu mais de cinco vezes, passando de 25 para 128 bilhões de reais. Em seguida, os estados do Norte, Nordeste e Sul mais do que duplicaram sua dívida em termos reais, enquanto que a dívida consolidada dos estados da região Centro - Oeste em 1999 era 1.5 vezes superior à de 1992.

Tanto pelo seu impressionante crescimento como pela sua importância em termos nacionais, a evolução da dívida do estado de São Paulo merece especial destaque. De 1992 a 99 a dívida consolidada de São Paulo passou de 7.2 bilhões para 75.4. Esse crescimento, fez com que a participação da dívida deste estado no total da dívida dos governos estaduais brasileiros tenha passado de 15% para 35%. O expressivo crescimento das dívidas de Rio de Janeiro e Minas Gerais tornaram a região Sudeste responsável por mais de 75% da dívida pública estadual.

O maior crescimento da dívida consolidada com relação ao da receita corrente líquida, explica o aumento da razão dívida consolidada – receita, medida que mensura a deterioração da situação financeira dos estados. A tabela 2.15 apresenta a evolução deste indicador para o período de análise. Para o conjunto de estados, entre 1985 e 1999 a importância da dívida consolidada como proporção da receita disponível dos estados triplicou, passando de 66% para aproximadamente 200%.

Apesar desse crescimento ser contínuo, deve se destacar que a partir de 1994, observa-se a aceleração da deterioração da situação financeira dos governos estaduais. Até 1991, a dívida consolidada dos estados representava 80% de sua receita líquida corrente, em 1994 105%, já em 1996 esta razão passou para 130% e em 1999 atingiu os 200%.

A análise desagregada mostra que os estados da região Sudeste foram os que apresentaram uma maior deterioração financeira. A relação dívida – receita líquida teve um crescimento superior a 400%, destacando-se São Paulo cuja relação dívida receita líquida em 1985 era 12 vezes inferior à de 1999. Minas Gerais é outro exemplo de profunda aceleração da crise das finanças estaduais; no período 1994-99 o peso da dívida consolidada sobre os recursos disponíveis deste estado praticamente duplicou.

Na região Nordeste, destacam-se Maranhão, Piauí, Pernambuco, Bahia e Alagoas, no Sul Rio Grande e Santa Catarina têm uma dívida mais de duas vezes

superior a sua receita líquida corrente, enquanto que Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, na região Centro - Oeste, exibiram em 1999 uma relação dívida – receita maior a 2.5.

Sem deixar de reconhecer que os estados não aproveitaram o expressivo aumento dos seus recursos disponíveis para melhorar seus resultados primários, esta seção mostrou que a aceleração da deterioração da situação fiscal dos estados exibida no período posterior à estabilização econômica deveu-se principalmente às elevadas taxas de juros pagas pelos títulos estaduais que levaram a uma trajetória explosiva da dívida estadual nos últimos anos.

Tabela 2.1. Brasil: Receita Líquida Corrente, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

UF	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa de Crescimento Anual		
										1985/93	1994/99	1985/99
Norte	3020	3262	5107	4863	6340	6736	6495	7031	6368	6.2	5.5	5.5
Rondônia	841	709	655	510	567	630	650	810	650	-4.6	5.0	-1.8
Acre	222	250	377	422	519	500	518	619	555	9.8	5.6	6.7
Amazonas	762	987	1215	1171	1878	2264	1771	1591	1545	5.9	5.7	5.2
Roraima	209	210	328	271	330	346	409	452	415	6.1	8.8	5.0
Pará	730	880	1553	1420	1707	1723	1892	2193	1983	8.8	6.9	7.4
Amapá	257	227	424	546	674	552	478	513	423	1.9	-5.0	3.6
Tocantins	0	0	555	523	663	721	778	854	798		8.8	
Nordeste	10083	10935	12772	12141	14173	15180	16409	17831	17571	3.6	7.7	4.0
Maranhão	860	1386	1195	1091	1268	1401	1307	1433	1599	3.9	8.0	4.5
Piauí	517	465	690	684	845	925	991	1040	1019	5.6	8.3	5.0
Ceará	1082	1906	1954	1911	2419	2321	2145	2512	2791	8.2	7.9	7.0
Rio Grande do Norte	612	613	732	704	871	995	1067	1371	1379	3.5	14.4	6.0
Paraíba	851	644	839	887	1012	1153	1160	1490	1427	2.9	10.0	3.8
Pernambuco	2043	1735	2003	2030	2245	2464	2617	2791	2673	-0.7	5.7	1.9
Alagoas	745	531	759	670	825	912	885	1060	1027	-2.1	8.9	2.3
Sergipe	555	515	666	665	899	927	1009	1099	1050	2.5	9.6	4.7
Bahia	2819	3139	3933	3499	3790	4082	5226	5035	4607	5.2	5.7	3.6
Sudeste	28686	31848	35264	33346	40357	41644	44704	47327	51792	0.9	9.2	4.3
Minas Gerais	5487	5405	6102	6081	7032	7385	7419	7652	7545	-0.2	4.4	2.3
Espírito Santo	1013	856	1352	1490	1847	1910	1966	1978	1907	1.7	5.1	4.6
Rio de Janeiro	4737	4819	6830	5858	6274	6162	6491	7366	13836	4.3	18.8	8.0
São Paulo	17449	20769	20981	19917	25204	26187	28828	30331	28504	0.1	7.4	3.6
Sul	8795	9331	10362	11040	12252	13721	14008	15001	14338	2.5	5.4	3.6
Paraná	2853	2499	4006	3595	4292	4591	4832	5392	5301	1.7	8.1	4.5
Santa Catarina	1710	2036	1813	2220	2318	3078	3175	2878	2794	1.3	4.7	3.6
Rio Grande do Sul	4232	4796	4543	5225	5641	6053	6001	6731	6244	3.4	3.6	2.8
Centro - Oeste	4881	4716	6234	7506	8144	8434	9113	9247	11413	5.5	8.7	6.3
Mato Grosso do Sul	886	688	905	923	1024	1010	1140	1148	1265	2.5	6.5	2.6
Mato Grosso	626	646	817	1115	1229	1298	1555	1510	1728	7.1	9.2	7.5
Goiás	1499	1132	1499	1605	1714	1885	1981	2032	2003	-0.1	4.5	2.1
Distrito Federal	1870	2250	3013	3863	4178	4241	4436	4556	6417	9.4	10.7	9.2
Brasil	55466	60092	69739	68896	81266	85715	90729	96438	101482	2.4	8.1	4.4

Tabela 2.2. Brasil: Receita Tributária, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

UF	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa de Crescimento Anual		
										1985/93	1994/99	1985/99
Norte	1051	1152	2354	2317	3260	3686	3143	3007	2847	7.6	4.2	7.4
Rondônia	144	195	259	291	295	304	442	393	395	6.8	6.3	7.5
Acre	24	25	44	41	59	60	65	91	82	6.5	14.7	9.2
Amazonas	457	541	971	936	1720	2030	1449	1183	1126	6.2	3.8	6.7
Roraima			41	46	51	56	63	82	72	-	9.4	-
Pará	426	391	870	810	897	968	854	952	858	5.4	1.1	5.1
Amapá			35	47	64	70	69	76	74	-	9.3	-
Tocantins			134	144	174	199	202	230	241	-	10.8	-
Nordeste	6301	5409	7204	7594	8572	9610	9563	9839	9716	-0.1	5.1	3.1
Maranhão	266	256	406	460	493	583	497	504	487	4.2	1.2	4.4
Piauí	170	158	261	253	328	387	396	403	386	3.9	8.9	6.0
Ceará	683	707	1091	1202	1366	1531	1506	1574	1601	4.4	5.9	6.3
Rio Grande do Norte	229	226	326	358	435	503	562	607	670	2.0	13.4	8.0
Paraíba	313	281	400	390	505	579	591	633	629	0.7	10.0	5.1
Pernambuco	1405	1249	1562	1520	1707	1902	1956	2021	1902	-1.3	4.6	2.2
Alagoas	447	260	360	343	395	434	469	496	451	-6.4	5.6	0.1
Sergipe	218	191	302	324	364	391	432	409	407	1.9	4.7	4.5
Bahia	2570	2082	2495	2743	2980	3300	3155	3190	3182	-1.3	3.0	1.5
Sudeste	28098	29704	36130	36354	42696	45396	44885	44823	44537	1.3	4.1	3.3
Minas Gerais	4518	4326	5760	6124	6687	7108	6868	6750	6853	1.5	2.3	3.0
Espírito Santo	823	637	1205	1490	1836	1796	1963	1827	1667	2.2	2.3	5.2
Rio de Janeiro	4712	4558	6128	6010	6760	7076	6543	7600	8281	1.1	6.6	4.1
São Paulo	18045	20183	23038	22729	27412	29416	29512	28647	27735	1.2	4.1	3.1
Sul	9044	8058	9483	9688	10110	10466	10007	10093	10157	-1.5	0.9	0.8
Paraná	3184	2820	3183	2518	2646	2739	2543	2516	2659	-5.2	1.1	-1.3
Santa Catarina	1772	1675	1909	2166	2413	2473	2487	2400	2414	-0.5	2.2	2.2
Rio Grande do Sul	4088	3563	4391	5004	5051	5254	4977	5177	5083	0.4	0.3	1.6
Centro - Oeste	3206	2734	4121	4675	4742	5119	5328	5128	5583	1.2	3.6	4.0
Mato Grosso do Sul	701	609	964	901	811	805	822	775	927	1.3	0.6	2.0
Mato Grosso	540	557	752	1038	1002	1028	1117	956	1187	3.6	2.7	5.8
Goiás	1265	1060	1529	1719	1679	1849	1855	1799	1853	-0.3	1.5	2.8
Distrito Federal	700	508	877	1017	1249	1437	1535	1598	1616	1.7	9.7	6.2
Brasil	47701	47058	59292	60628	69380	74276	72927	72890	72838	0.8	3.7	3.1

Tabela 2.3. Brasil: Arrecadação de ICMS dos Estados, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

UF	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa de Crescimento Anual		
										1985/93	1994/99	1985/99
Norte	1030	1153	2275	2271	2734	3053	3098	2824	2675	7.6	3.3	7.1
Rondônia	138	187	248	279	279	292	414	359	362	7.1	5.4	7.2
Acre	22	23	41	39	50	56	60	86	76	6.1	14.6	9.2
Amazonas	453	533	948	923	1267	1481	1428	1149	1096	6.0	3.5	6.5
Roraima		14	41	45	50	54	62	70	67		8.4	
Pará	418	380	825	801	880	931	890	889	797	5.7	-0.1	4.7
Amapá		15	47	45	61	65	63	71	68		8.6	
Tocantins			124	140	148	173	181	199	209		8.4	
Nordeste	6174	5625	7031	7388	8277	9220	9056	9229	9097	-0.1	4.2	2.8
Maranhão	260	245	402	443	465	549	459	475	451	4.0	0.4	4.0
Piauí	164	150	254	237	304	351	354	357	341	3.4	7.6	5.4
Ceará	670	682	1065	1180	1318	1477	1450	1496	1527	4.3	5.3	6.1
Rio Grande do Norte	225	579	316	329	412	473	531	571	613	1.4	13.2	7.4
Paraíba	305	278	394	373	488	560	568	606	602	0.0	10.0	5.0
Pernambuco	1387	1214	1504	1437	1639	1829	1869	1895	1777	-1.7	4.3	1.8
Alagoas	441	251	346	327	388	440	426	471	424	-6.9	5.4	-0.3
Sergipe	214	183	311	336	366	384	424	393	392	2.3	3.1	4.4
Bahia	2509	2044	2439	2726	2895	3157	2974	2965	2970	-0.9	1.7	1.2
Sudeste	26965	28801	35041	35747	40251	42752	41673	39719	39699	1.6	2.1	2.8
Minas Gerais	4362	4135	5711	6001	6405	6776	6524	6069	6230	1.7	0.8	2.6
Espírito Santo	642	640	1166	1433	1763	1724	1891	1690	1550	4.9	1.6	6.5
Rio de Janeiro	4458	4305	5819	5721	6258	6514	6059	7039	7224	1.5	4.8	3.5
São Paulo	17503	19722	22344	22592	25824	27737	27199	24922	24694	1.5	1.8	2.5
Sul	8123	7737	9268	10319	10617	10911	10268	9109	9254	0.4	-2.2	0.9
Paraná	2440	2687	3100	3262	3430	3509	3283	2358	2508	1.0	-5.1	0.2
Santa Catarina	1742	1629	1829	2202	2322	2391	2352	2185	2224	-0.6	0.2	1.8
Rio Grande do Sul	3941	3420	4340	4856	4866	5012	4633	4566	4521	0.4	-1.4	1.0
Centro - Oeste	2983	2523	3796	4372	4212	4552	4789	4407	4865	1.3	2.2	3.6
Mato Grosso do Sul	650	579	922	885	785	765	780	721	875	2.0	-0.2	2.1
Mato Grosso	523	549	743	1027	979	993	1124	914	1117	4.0	1.7	5.6
Goiás	1211	1009	1488	1661	1574	1794	1836	1692	1759	0.0	1.1	2.7
Distrito Federal	599	386	643	799	873	1000	1049	1080	1113	0.3	6.9	4.5
Brasil	45276	45839	57411	60097	66091	70488	68884	65288	65590	1.3	1.8	2.7

Tabela 2.4. Brasil: Carga Tributária do ICMS, 1985 – 99
(Em Percentagem do PIB)

U.F.	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média por Período		
										1985\93	1994\99	1985\99
Norte	3.4	3.2	6.0	5.8	6.7	6.8	7.1	6.2	6.0	4.8	6.4	5.5
Rondônia	3.6	4.8	7.4	8.4	6.8	6.3	8.4	7.0	7.1	6.4	7.4	6.8
Acre	2.0	2.0	3.4	3.1	3.6	3.8	3.8	5.2	4.7	2.7	4.0	3.3
Amazonas	3.8	3.6	7.1	7.3	8.8	9.0	9.3	7.0	6.9	5.6	8.0	6.6
Roraima	0.0	1.9	5.4	8.7	7.8	8.1	8.8	8.7	8.5	3.4	8.4	5.4
Pará	3.4	2.7	4.9	4.3	5.2	5.3	5.1	5.1	4.5	4.0	4.9	4.4
Amapá	0.0	1.3	3.5	3.1	3.5	3.8	3.5	4.2	4.0	2.0	3.7	2.7
Tocantins			8.5	9.6	8.8	9.2	9.2	9.3	10.1	9.6	9.4	9.5
Nordeste	5.5	5.2	6.3	7.2	7.1	7.1	6.8	7.0	6.7	6.2	7.0	6.5
Maranhão	4.1	3.6	5.9	7.0	6.7	6.4	5.4	5.8	5.4	5.2	6.1	5.6
Piauí	5.2	4.9	7.0	6.7	7.0	7.3	7.3	7.2	6.7	6.2	7.0	6.5
Ceará	4.4	4.6	6.8	7.9	7.6	7.5	7.1	7.1	7.3	5.9	7.4	6.5
Rio Grande do Norte	3.5	9.9	5.0	5.7	6.3	6.5	6.9	7.5	7.7	6.9	6.8	6.9
Paraíba	5.3	4.9	5.8	6.0	6.7	6.9	7.1	7.6	7.4	5.7	7.0	6.2
Pernambuco	6.8	5.6	6.3	7.1	6.7	6.9	7.0	6.9	6.4	6.6	6.8	6.7
Alagoas	7.5	5.1	5.8	6.2	7.0	6.9	6.4	6.8	6.1	6.4	6.5	6.5
Sergipe	3.3	3.1	4.9	5.8	5.6	5.3	5.5	7.0	7.0	4.2	6.0	5.0
Bahia	5.8	5.0	6.7	8.0	7.8	7.6	6.9	6.9	6.7	6.4	7.3	6.8
Sudeste	5.3	5.4	7.2	7.6	7.7	7.6	7.1	6.8	6.7	6.4	7.3	6.7
Minas Gerais	5.6	5.0	7.3	7.5	7.4	6.9	6.5	6.1	6.2	6.4	6.8	6.6
Espírito Santo	4.6	4.9	8.9	11.1	11.7	10.1	11.0	9.7	8.6	7.0	10.4	8.3
Rio de Janeiro	3.9	4.1	5.6	6.3	6.1	6.1	5.5	6.3	6.3	5.0	6.1	5.4
São Paulo	5.7	5.9	7.6	8.0	8.1	8.2	7.6	6.9	6.9	6.8	7.6	7.1
Sul	5.8	5.1	6.6	7.1	6.6	6.2	5.8	5.1	5.1	6.2	6.0	6.1
Paraná	4.8	5.1	6.3	6.7	6.4	5.8	5.3	3.7	4.0	5.7	5.3	5.5
Santa Catarina	6.5	5.5	6.5	8.0	7.3	6.6	6.5	6.1	6.0	6.6	6.7	6.7
Rio Grande do Sul	6.2	5.0	6.9	7.0	6.5	6.3	5.8	5.8	5.6	6.3	6.2	6.3
Centro - Oeste	5.9	4.5	5.8	7.6	7.2	7.1	7.0	6.1	6.7	5.4	6.9	6.0
Mato Grosso do Sul	8.5	7.1	11.7	10.4	8.1	7.3	7.2	6.4	7.5	9.8	7.8	9.0
Mato Grosso	9.3	7.5	10.0	12.1	11.1	10.2	10.8	8.1	9.7	10.1	10.4	10.2
Goiás	8.0	6.5	10.0	11.3	9.7	10.0	10.1	8.8	9.1	9.2	9.9	9.5
Distrito Federal	2.7	1.5	1.8	3.1	3.7	3.8	3.6	3.5	3.7	1.9	3.6	2.5
Brasil	5.3	5.2	6.8	7.4	7.4	7.3	6.8	6.4	6.4	6.2	7.0	6.5

Tabela 2.5. Brasil: Transferências Intergovernamentais Constitucionais , 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa de Crescimento Anual		
										1985-93	1994-99	1985-99
Norte	899	794	2168	2531	2903	2899	2783	3040	2917	13.7	2.9	8.8
Rondônia			426	251	304	325	255	323	301		3.6	
Acre	149	123	258	310	388	388	388	429	440	12.5	7.3	8.0
Amazonas	347	283	292	289	355	373	316	402	373	-1.7	5.2	0.5
Roraima	82	59	110	222	274	280	288	309	260	14.4	3.2	8.6
Pará		75	161	492	316	316	398	424	339		-7.2	
Amapá	320	254	540	570	797	740	645	625	680	8.9	3.6	5.5
Tocantins			381	398	469	477	492	528	525		5.7	
Nordeste	3700	3442	5133	5227	6333	6475	6070	6875	6836	5.7	5.5	4.5
Maranhão	530	477	690	700	847	867	818	920	914	4.4	5.5	4.0
Piauí	280	263	391	391	501	506	514	554	549	5.2	7.0	4.9
Ceará	495	482	696	724	885	901	832	972	960	5.3	5.8	4.8
Rio Grande do Norte	310	301	389	387	479	493	474	550	542	3.8	7.0	4.1
Paraíba	297	319	445	440	540	575	543	617	617	10.5	7.0	5.4
Pernambuco	581	492	729	698	864	880	782	933	952	3.4	6.4	3.6
Alagoas	301	269	404	397	507	492	472	557	540	4.1	6.3	4.3
Sergipe	283	266	381	379	487	485	496	534	532	4.8	7.0	4.6
Bahia	623	573	1009	1110	1222	1278	1139	1238	1230	8.4	2.1	5.0
Sudeste	3078	2604	3342	3717	3895	4432	1779	3073	4498	-1.8	3.9	2.7
Minas Gerais	936	723	1103	949	1237	1212	505	986	1809	0.2	13.8	4.8
Espírito Santo	124	107	285	234	325	377	170	241	223	7.6	-0.9	4.3
Rio de Janeiro	690	417	691	972	866	749	173	621	1235	-2.1	4.9	4.2
São Paulo	1328	1356	1264	1563	1467	2093	930	1226	1231	-4.7	-4.7	-0.5
Sul	1076	800	1554	1701	2086	2196	1314	1446	1305	5.5	-5.2	1.4
Paraná	186	93	474	484	640	723	509	566	560	12.4	3.0	8.2
Santa Catarina	177	240	330	398	467	475	248	254	155	10.7	-17.2	-0.9
Rio Grande do Sul	713	467	750	820	980	998	557	625	590	1.2	-6.4	-1.3
Centro - Oeste	518	551	944	823	1304	1306	1150	1312	1353	8.2	10.4	7.1
Mato Grosso do Sul	95	101	153	151	193	192	183	197	202	6.4	6.0	5.5
Mato Grosso	152	192	274	246	328	332	328	346	348	6.3	7.2	6.1
Goiás	200	180	234	162	416	427	322	413	428	5.8	21.4	5.6
Distrito Federal	71	78	284	264	367	354	316	356	375	17.5	7.3	12.7
Brasil	9271	8191	13141	14000	16521	17307	13095	15745	16909	4.9	3.8	4.4

Tabela 2.6. Brasil: Transferências Intergovernamentais na Receita Líquida Corrente, 1985 – 99
(em Percentagem)

UF										Média por Período		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985/93	1994/99	1985/99
Norte	29.8	24.3	42.4	52.0	45.8	43.0	42.8	43.2	45.8	33.9	45.5	38.5
Rondônia	0.0	0.0	65.0	49.3	53.6	51.6	39.3	39.8	46.2	21.8	46.6	31.8
Acre	67.2	49.2	68.6	73.4	74.8	77.5	74.9	69.3	79.4	60.7	74.9	66.4
Amazonas	45.6	28.7	24.0	24.7	18.9	16.5	17.9	25.3	24.2	29.0	21.2	25.9
Roraima	39.3	27.9	33.6	81.7	82.9	80.9	70.3	68.3	62.6	33.6	74.5	50.0
Pará	0.0	8.6	10.4	34.6	18.5	18.4	21.0	19.4	17.1	9.7	21.5	14.4
Amapá	124.8	111.9	127.2	104.3	118.2	134.0	134.9	121.8	160.8	127.5	129.0	128.1
Tocantins			68.7	76.0	70.7	66.1	63.3	61.8	65.8	71.5	67.3	69.0
Nordeste	36.7	31.5	40.2	43.0	44.7	42.7	37.0	38.6	38.9	37.8	40.8	39.0
Maranhão	61.7	34.4	57.7	64.2	66.8	61.9	62.6	64.2	57.1	53.4	62.8	57.1
Piauí	54.1	56.6	56.7	57.1	59.3	54.7	51.9	53.3	53.9	55.0	55.1	55.0
Ceará	45.8	25.3	35.6	37.9	36.6	38.8	38.8	38.7	34.4	37.5	37.5	37.5
Rio Grande do Norte	50.6	49.0	53.1	55.0	55.0	49.5	44.4	40.1	39.3	52.2	47.2	50.2
Paraíba	34.9	49.5	53.0	49.6	53.4	49.8	46.8	41.4	43.3	49.8	47.4	48.8
Pernambuco	28.4	28.4	36.4	34.4	38.5	35.7	29.9	33.4	35.6	31.8	34.6	32.9
Alagoas	40.5	50.6	53.2	59.2	61.5	53.9	53.3	52.5	52.6	51.4	55.5	53.0
Sergipe	51.0	51.7	57.2	57.0	54.2	52.3	49.1	48.6	50.7	54.7	52.0	53.6
Bahia	22.1	18.3	25.7	31.7	32.2	31.3	21.8	24.6	26.7	22.8	28.1	24.9
Sudeste	10.7	8.2	9.5	11.1	9.7	10.6	4.0	6.5	8.7	9.0	8.4	8.8
Minas Gerais	17.1	13.4	18.1	15.6	17.6	16.4	6.8	12.9	24.0	16.4	15.5	16.1
Espírito Santo	12.2	12.5	21.1	15.7	17.6	19.7	8.7	12.2	11.7	15.7	14.3	15.1
Rio de Janeiro	14.6	8.7	10.1	16.6	13.8	12.2	2.7	8.4	8.9	10.6	10.4	10.6
São Paulo	7.6	6.5	6.0	7.8	5.8	8.0	3.2	4.0	4.3	6.1	5.5	5.9
Sul	12.2	8.6	15.0	15.4	17.0	16.0	9.4	9.6	9.1	12.3	12.8	12.5
Paraná	6.5	3.7	11.8	13.5	14.9	15.7	10.5	10.5	10.6	8.9	12.6	10.4
Santa Catarina	10.3	11.8	18.2	17.9	20.1	15.4	7.8	8.8	5.5	14.7	12.6	13.8
Rio Grande do Sul	16.8	9.7	16.5	15.7	17.4	16.5	9.3	9.3	9.5	13.7	12.9	13.4
Centro - Oeste	10.6	11.7	15.1	11.0	16.0	15.5	12.6	14.2	11.9	11.7	13.5	12.4
Mato Grosso do Sul	10.8	14.7	16.9	16.4	18.8	19.1	16.0	17.2	16.0	15.0	17.2	15.9
Mato Grosso	24.3	29.7	33.6	22.1	26.7	25.6	21.1	22.9	20.1	24.1	23.1	23.7
Goiás	13.4	15.9	15.6	10.1	24.3	22.7	16.3	20.3	21.3	14.6	19.2	16.4
Distrito Federal	3.8	3.4	9.4	6.8	8.8	8.3	7.1	7.8	5.8	5.6	7.5	6.3
Brasil	16.7	13.6	18.8	20.3	20.3	20.2	14.4	16.3	16.7	16.6	18.0	17.2

Tabela 2.7. Brasil: Outras Receitas Correntes, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

UF										Média por Período		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985/93	1994/99	1985/99
Norte	184	616	441	346	345	410	467	616	527	20.3	8.8	7.8
Rondônia	72	45	18	8	4	12	4	38	23	4.9	22.1	-7.8
Acre	0	46	20	14	22	19	55	96	37	107.5	22.1	49.2
Amazonas	57	254	51	90	88	137	198	127	191	23.6	16.2	9.1
Roraima	0	7	18	15	17	15	24	29	9	97.9	-9.5	28.1
Pará	49	261	309	214	210	224	181	320	258	23.4	3.9	12.6
Amapá	6	3	24	5	2	3	5	5	8	13.5	12.5	2.5
Tocantins	0	0	69	21	54	57	50	48	58		22.7	
Nordeste	1027	2262	1799	927	655	841	1719	1372	1476	11.4	9.7	2.6
Maranhão	17	481	157	33	28	68	27	45	31	26.1	-1.3	4.2
Piauí	30	19	54	4	9	5	98	69	72	17.7	80.1	6.6
Ceará	45	853	375	293	140	192	66	241	561	35.5	13.9	19.7
Rio Grande do Norte	67	28	21	32	21	35	43	127	62	9.8	14.0	-0.6
Paraíba	234	37	49	72	36	45	39	68	36	-3.9	-13.3	-12.6
Pernambuco	306	110	108	203	113	137	146	123	134	-4.0	-8.0	-5.7
Alagoas	78	36	92	17	28	103	7	25	119	-16.4	46.8	3.0
Sergipe	58	76	53	47	142	145	182	188	137	3.4	23.7	6.3
Bahia	191	621	889	224	139	110	1112	485	324	24.2	7.7	3.9
Sudeste	3199	3932	4304	1724	3701	2903	5529	7858	8137	3.4	36.4	6.9
Minas Gerais	891	1135	490	399	333	472	659	1029	828	-6.5	15.7	-0.5
Espírito Santo	230	186	147	50	45	64	22	144	164	-9.9	26.8	-2.4
Rio de Janeiro	199	233	1391	76	231	182	65	302	2746	33.4	104.8	20.6
São Paulo	1879	2379	2276	1200	3093	2184	4783	6384	4399	-2.3	29.7	6.3
Sul	514	2089	1132	1624	2076	3056	3402	3859	3333	23.1	15.5	14.3
Paraná	204	268	450	597	922	991	1231	1675	1462	16.7	19.6	15.1
Santa Catarina	62	290	61	242	89	739	803	542	489	20.9	15.1	15.9
Rio Grande do Sul	248	1532	620	785	1065	1327	1368	1641	1383	27.4	12.0	13.1
Centro - Oeste	490	394	519	967	796	831	1056	1003	1153	17.3	3.6	6.3
Mato Grosso do Sul	201	103	38	45	232	220	268	140	163	7.4	29.5	-1.5
Mato Grosso	21	38	38	35	86	119	172	120	130	21.6	29.9	14.1
Goiás	232	112	109	161	53	98	210	289	184	1.0	2.6	-1.7
Distrito Federal	36	140	333	725	426	393	406	453	676	52.3	-1.4	23.2
Brasil	8329	15112	12471	9698	13140	14018	24094	28292	31776	8.2	26.8	10.0

Tabela 2.8. Brasil: Despesa Primária , 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.										Taxas de Crescimento Anual		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985\93	1994\99	1985\99
Norte	3941	4225	6628	6239	7658	7632	7513	9025	7333	5.1	3.3	4.5
Rondônia	947	954	850	668	883	594	744	1590	801	-2.7	3.7	-1.2
Acre	349	346	470	554	640	506	543	673	632	5.3	2.7	4.3
Amazonas	800	1246	1753	1418	2282	2343	1956	1990	1740	6.5	4.2	5.7
Roraima	386	297	546	351	391	394	440	458	414	-0.8	3.4	0.5
Pará	1047	994	1717	1666	1962	2184	2212	2900	2431	5.8	7.8	6.2
Amapá	411	388	614	805	797	587	492	509	494	2.0	-9.3	1.3
Tocantins	0	0	678	777	702	1024	1128	904	822		1.1	
Nordeste	13940	13406	13483	14734	16218	17714	17949	26240	21866	1.0	8.2	3.3
Maranhão	1315	1093	1082	1301	1305	1432	1400	1385	1905	-1.2	7.9	2.7
Piauí	746	631	744	812	1055	1021	1040	1124	1068	1.3	5.6	2.6
Ceará	1435	2020	2051	2135	2446	2694	2657	3549	4072	6.5	13.8	7.7
Rio Grande do Norte	736	913	834	1025	1078	1033	1149	2089	1601	3.5	9.3	5.7
Paraíba	988	816	973	1032	1067	1214	1252	1630	1569	0.8	8.8	3.4
Pernambuco	2208	2277	2508	2403	2803	3138	3024	4932	3240	1.6	6.2	2.8
Alagoas	841	574	844	762	861	1162	1070	991	1156	-1.3	8.7	2.3
Sergipe	729	686	738	952	1008	967	1196	1635	1296	1.9	6.4	4.2
Bahia	4942	4395	3710	4312	4595	5053	5162	8905	5958	-1.1	6.7	1.3
Sudeste	36264	46925	49227	53656	56486	54202	70280	67792	59700	5.7	2.2	3.6
Minas Gerais	7005	8557	7796	9896	10931	9845	10934	14131	8530	1.4	-2.9	1.4
Espírito Santo	1329	1078	1750	2238	2766	2745	2867	3410	2782	4.2	4.4	5.4
Rio de Janeiro	6461	8262	8233	9112	9868	8090	8590	12734	13160	3.3	7.6	5.2
São Paulo	21469	29027	31447	32410	32921	33523	47887	37517	35229	7.5	1.7	3.6
Sul	11933	11963	11253	13216	14114	15872	17838	24729	22381	-0.2	11.1	4.6
Paraná	3816	4908	3206	3667	4007	4576	5801	8761	10718	-2.4	23.9	7.7
Santa Catarina	2165	2312	2389	3031	3207	3346	3147	3626	3509	2.1	3.0	3.5
Rio Grande do Sul	5953	4743	5658	6519	6901	7950	8890	12342	8154	0.2	4.6	2.3
Centro - Oeste	7696	7232	8124	9954	9146	9338	8380	11947	12710	1.2	5.0	3.6
Mato Grosso do Sul	1381	1222	1162	1375	1024	1140	1151	1826	1477	-2.1	1.4	0.5
Mato Grosso	2296	1349	1394	1752	1850	1443	1524	2219	1834	-7.7	0.9	-1.6
Goiás	2140	2322	2172	2898	2196	2507	2731	3305	3100	0.4	1.4	2.7
Distrito Federal	1879	2339	3397	3929	4076	4248	2975	4598	6299	9.5	9.9	9.0
Brasil	73773	83751	88715	97800	103621	104758	115272	139734	123991	3.6	4.9	3.8

Tabela 2.9. Brasil: Despesa com Pessoal , 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.										Taxas de Crescimento Anual		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985\93	1994\99	1985\99
Norte	1912	1854	3224	2869	3564	3510	3485	3636	3184	3.4	2.1	3.7
Rondônia	641	537	484	250	494	472	484	561	516	-6.4	15.6	-1.5
Acre	181	203	277	361	379	338	342	361	275	8.0	-5.3	3.0
Amazonas	365	386	606	491	656	832	810	910	537	4.6	1.8	2.8
Roraima	127	137	228	47	64	64	72	91	126	-12.5	21.8	-0.1
Pará	425	413	987	1057	1080	1161	1203	1120	1195	8.7	2.5	7.7
Amapá	173	179	355	364	552	338	269	252	231	-5.1	-8.7	2.1
Tocantins	0	0	287	299	340	306	304	341	305		0.4	
Nordeste	5003	5800	6272	6361	8719	9400	9572	9882	9877	3.5	9.2	5.0
Maranhão	272	280	413	612	771	894	747	791	838	7.5	6.5	8.4
Piauí	294	307	409	550	704	659	697	673	634	6.2	2.9	5.6
Ceará	758	766	755	826	845	874	1105	1070	1306	0.8	9.6	4.0
Rio Grande do Norte	289	460	458	463	685	742	767	815	743	5.1	9.9	7.0
Paraíba	341	410	605	493	527	631	595	795	747	4.0	8.7	5.8
Pernambuco	934	1103	1267	1093	1841	1907	1850	1947	1857	3.9	11.2	5.0
Alagoas	502	376	450	420	561	872	579	573	719	-0.7	11.4	2.6
Sergipe	253	267	369	353	689	608	601	625	641	5.6	12.7	6.9
Bahia	1361	1831	1546	1552	2096	2213	2631	2592	2394	3.6	9.1	4.1
Sudeste	14698	16848	18278	18923	23382	27295	25473	30608	32261	2.2	11.3	5.8
Minas Gerais	2692	3234	4035	4230	3782	3723	3797	3770	5340	4.3	4.8	5.0
Espírito Santo	413	397	598	873	1244	1291	1236	1308	1215	4.9	6.8	8.0
Rio de Janeiro	3393	3955	3501	3989	5938	6294	6149	6389	7344	0.8	13.0	5.7
São Paulo	8199	9262	10145	9831	12419	15987	14291	19142	18363	1.8	13.3	5.9
Sul	5945	5297	5685	6465	8704	9665	9668	10178	8804	0.3	6.4	2.8
Paraná	1357	1519	1644	1809	2812	3141	3283	3339	3012	2.8	10.7	5.9
Santa Catarina	914	1065	1071	1306	1557	1771	1787	1912	1068	2.9	-3.9	1.1
Rio Grande do Sul	3674	2713	2970	3351	4335	4752	4599	4927	4724	-1.5	7.1	1.8
Centro - Oeste	1825	2535	3261	3476	6093	6180	6018	6224	7377	7.7	16.2	10.5
Mato Grosso do Sul	379	459	599	528	634	661	638	687	660	2.2	4.6	4.0
Mato Grosso	377	429	613	716	950	876	907	848	824	9.7	2.9	5.7
Goiás	634	960	1042	1156	1296	1274	1253	1324	1316	4.6	2.6	5.4
Distrito Federal	434	686	1007	1077	3213	3369	3219	3365	4576	13.1	33.6	18.3
Brasil	29382	32334	36720	38094	50463	56049	54216	60527	61503	2.6	10.1	5.4

Tabela 2.10. Brasil: Investimento , 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.										Taxas de Crescimento Anual		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985\93	1994\99	1985\99
Norte	861	923	1112	931	1018	1169	1029	1628	1259	4.6	6.2	2.7
Rondônia	168	117	100	63	119	46	54	151	46	-8.1	-6.1	-8.9
Acre	24	8	39	12	39	34	40	24	166	7.9	68.2	15.0
Amazonas	64	346	191	207	365	221	199	320	167	15.4	-4.2	7.1
Roraima	171	106	140	101	81	65	69	52	40	1.0	-17.0	-9.9
Pará	264	195	153	136	183	250	313	753	498	0.4	29.6	4.6
Amapá	171	150	213	156	36	41	32	46	66	-1.2	-15.7	-6.6
Tocantins			276	256	195	513	322	281	276	-	1.5	-
Nordeste	2658	1677	1153	1108	1683	1842	2625	6929	2888	-6.3	21.1	0.6
Maranhão	910	563	259	144	110	162	111	236	467	-16.0	26.6	-4.7
Piauí	246	121	95	109	62	66	74	118	53	-15.4	-13.4	-10.4
Ceará	32	135	327	222	252	148	242	586	489	36.4	17.1	21.6
Rio Grande do Norte	210	4	10	7	96	130	228	555	196	-26.9	92.0	-0.5
Paraíba	473	102	27	73	103	125	83	129	91	-19.9	4.4	-11.1
Pernambuco	295	161	203	115	188	281	163	1600	201	-4.4	11.8	-2.7
Alagoas	22	2	47	14	33	13	18	78	64	-9.5	36.3	8.0
Sergipe	217	191	47	180	85	181	280	508	246	-4.2	6.5	0.9
Bahia	254	399	138	243	755	737	1426	3118	1081	7.1	34.8	10.9
Sudeste	1902	3069	2680	2282	4618	3306	18727	10730	4131	9.4	12.6	5.7
Minas Gerais	925	951	221	518	214	248	654	4724	174	-11.4	-19.6	-11.3
Espírito Santo	157	82	154	70	578	481	744	896	517	-16.5	49.1	8.9
Rio de Janeiro	194	630	798	108	220	302	1377	1649	823	-8.0	50.2	10.9
São Paulo	625	1406	1506	1586	3606	2275	15952	3461	2617	23.6	10.5	10.8
Sul	501	439	497	557	1206	2379	3381	7262	6622	-0.7	64.1	20.3
Paraná	262	60	271	236	660	928	1434	3234	5822	-3.6	89.8	24.8
Santa Catarina	103	68	59	118	106	449	299	285	380	-0.4	26.4	9.7
Rio Grande do Sul	135	311	168	203	441	1003	1647	3743	419	3.6	15.6	8.4
Centro - Oeste	470	488	502	1441	500	869	999	1572	1106	11.8	-5.2	6.3
Mato Grosso do Sul	84	151	52	131	79	241	229	261	85	2.3	-8.4	0.1
Mato Grosso	100	51	31	384	189	104	154	483	123	10.4	-20.4	1.5
Goiás	204	248	133	422	77	170	171	473	690	1.9	10.3	9.1
Distrito Federal	82	39	286	504	155	354	444	354	208	27.9	-16.2	6.9
Brasil	6392	6595	5944	6319	9025	9566	26761	28121	16005	3.3	20.4	6.8

Tabela 2.11. Brasil: Transferências Correntes Para Municípios , 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.										Taxas de Crescimento Anual		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1985\93	1994\99	1985\99
Norte	215	259	613	594	777	873	854	809	798	11.1	6.1	9.8
Rondônia	39	108	48	80	81	77	81	61	96	6.5	3.7	6.7
Acre	4	4	11	11	16	16	17	21	22	12.8	14.8	13.0
Amazonas	100	92	253	247	358	403	406	322	301	8.9	4.0	8.2
Roraima	7	2	39	12	14	17	20	20	17	5.8	6.4	6.6
Pará	65	53	233	194	255	291	257	299	280	12.9	7.7	10.9
Amapá		0	0	10	13	16	21	23	22		16.3	
Tocantins			30	40	41	51	52	61	61		8.9	
Nordeste	1308	1124	1870	2016	1913	2545	2510	2754	2779	2.7	6.6	5.5
Maranhão	34	51	125	125	132	155	139	138	128	13.5	0.6	10.1
Piauí	29	22	60	62	94	91	110	92	99	4.8	10.0	9.1
Ceará	142	146	291	309	0	400	402	420	434	7.9	7.0	8.3
Rio Grande do Norte	47	47	84	123	125	137	152	170	183	4.6	8.4	10.3
Paraíba	60	61	103	102	131	150	157	168	165	5.2	10.2	7.5
Pernambuco	301	271	397	392	447	513	517	534	511	0.9	5.4	3.9
Alagoas	85	35	97	87	106	117	119	131	122	-2.9	6.8	2.6
Sergipe	46	37	83	92	99	104	115	109	110	5.5	3.7	6.4
Bahia	565	455	632	725	779	878	798	991	1027	0.8	7.2	4.4
Sudeste	5945	6574	9892	9842	11961	13127	12748	13576	13096	4.3	5.9	5.8
Minas Gerais	971	1010	1726	1948	2080	2188	2087	2146	2106	5.9	1.6	5.7
Espírito Santo	169	138	337	403	489	483	543	726	641	6.6	9.7	10.0
Rio de Janeiro	966	861	1600	1490	1855	2313	1890	2515	2507	3.7	11.0	7.0
São Paulo	3840	4565	6228	6002	7538	8143	8227	8188	7843	4.0	5.5	5.2
Sul	1885	1803	1888	2079	2207	2340	2251	2342	2316	-1.0	2.2	1.5
Paraná	725	682	104	26	28	38	36	14	11	-36.4	-15.5	-25.8
Santa Catarina	328	337	543	622	701	731	733	691	706	5.7	2.6	5.6
Rio Grande do Sul	832	784	1242	1432	1478	1571	1482	1637	1600	4.8	2.2	4.8
Centro - Oeste	481	509	902	898	917	1001	1024	1009	1052	1.5	3.2	5.7
Mato Grosso do Sul	151	130	249	194	219	226	223	216	252	4.8	5.4	3.7
Mato Grosso	118	158	253	265	258	264	276	281	294	-	2.1	6.7
Goiás	211	220	400	439	440	511	525	512	506	5.5	2.9	6.4
Distrito Federal							0	0	0			
Brasil	9834	10269	15166	15430	17776	19886	19387	20489	20042	3.3	5.4	5.2

Tabela 2.12. Brasil: Resultado Primário, 1985 – 99
(Em percentagem do PIB)

U.F.	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Média Por Período		
										1985\93	1994\99	1985\99
Norte	0.2	-0.1	-0.9	-1.4	-0.9	0.6	0.1	-1.0	0.5	-0.7	-0.4	-0.6
Rondônia	2.2	-1.8	-2.6	-2.1	-5.2	2.8	0.4	-12.8	0.9	-3.6	-2.6	-3.2
Acre	1.0	-0.6	-1.7	-9.7	-7.4	3.9	-0.5	-2.0	-2.5	-1.8	-3.0	-2.3
Amazonas	0.5	-1.1	-2.1	0.0	-0.3	2.0	1.4	-0.5	0.8	-0.3	0.6	0.0
Roraima	-16.1	3.1	-6.4	-10.6	-6.9	-2.0	-0.4	1.8	2.3	-4.8	-2.6	-3.9
Pará	-0.3	1.2	1.2	0.4	0.3	-0.4	0.6	1.2	-0.2	0.4	0.3	0.4
Amapá	2.3	1.4	-2.9	-11.2	-2.0	4.3	0.4	1.7	2.2	-0.5	-0.8	-0.6
Tocantins			-5.1	-13.5	0.2	-13.4	-14.8	1.1	3.9	-14.3	-6.1	-9.4
Nordeste	-1.4	-0.4	1.3	-0.3	0.1	0.2	3.9	-2.1	0.1	-0.3	0.3	0.0
Maranhão	-5.6	5.7	3.9	0.2	2.5	2.6	1.8	5.1	-2.0	1.5	1.7	1.6
Piauí	-1.4	-4.0	1.9	-0.9	-1.9	-1.7	3.9	1.0	1.4	-1.8	0.3	-1.0
Ceará	-1.4	0.3	1.3	0.9	0.2	0.3	0.5	3.8	-1.2	-0.1	0.8	0.3
Rio Grande do Norte	-0.9	-3.4	0.3	-3.2	-1.0	1.6	10.8	-6.7	0.1	-1.7	0.3	-0.9
Paraíba	-0.3	-1.9	-0.4	-0.7	1.0	1.1	0.8	0.4	0.3	-1.7	0.5	-0.8
Pernambuco	1.0	0.2	-0.4	0.3	-0.4	-0.6	0.5	-4.9	0.9	0.1	-0.7	-0.2
Alagoas	0.3	0.1	0.2	-0.1	1.2	-2.1	1.2	2.9	0.0	-0.2	0.5	0.1
Sergipe	-0.4	-0.1	0.8	-3.4	1.0	3.1	10.0	-6.1	-0.5	0.3	0.7	0.4
Bahia	-2.3	-1.0	2.5	-0.2	0.0	-0.2	6.6	-4.7	0.6	-0.3	0.3	0.0
Sudeste	-0.2	-1.1	-0.6	-1.6	-0.7	0.4	-1.1	-0.1	1.6	-1.1	-0.3	-0.7
Minas Gerais	-0.4	0.6	1.3	-0.7	-1.7	0.3	-0.3	-2.8	1.4	-0.2	-0.6	-0.4
Espírito Santo	0.4	0.1	-0.3	-0.6	-2.6	-1.6	-1.6	-3.3	-1.0	-0.7	-1.8	-1.1
Rio de Janeiro	-0.7	-2.5	0.2	-1.9	-1.7	1.1	0.5	-2.4	3.0	-0.9	-0.2	-0.6
São Paulo	-0.1	-1.1	-1.4	-1.8	0.0	0.2	-1.8	1.5	1.4	-1.4	-0.1	-0.9
Sul	-0.7	-0.3	0.8	0.0	0.3	1.2	0.8	-2.4	-3.0	0.0	-0.5	-0.2
Paraná	0.0	-2.6	2.0	0.0	0.7	1.0	-0.7	-4.0	-8.3	0.1	-1.9	-0.7
Santa Catarina	-0.1	0.2	-0.1	-0.6	-0.5	1.4	2.1	0.0	0.1	-0.3	0.4	0.0
Rio Grande do Sul	-1.4	1.2	0.2	0.2	0.3	1.3	1.3	-2.3	-0.3	0.0	0.1	0.0
Centro - Oeste	-3.7	-2.6	-1.2	-2.1	0.0	0.7	5.0	-1.7	0.3	-1.7	0.4	-0.8
Mato Grosso do Sul	-3.4	-3.7	0.5	-2.4	2.4	1.1	4.7	-2.0	1.2	-1.8	0.8	-0.8
Mato Grosso	-24.9	-6.1	-3.8	-3.8	-3.5	3.5	5.2	-2.1	2.4	-6.8	0.3	-3.9
Goiás	-1.8	-4.5	-1.1	-4.6	-0.1	-0.3	4.1	-3.7	-1.9	-2.7	-1.1	-2.0
Distrito Federal	0.2	-0.1	-1.1	0.1	0.5	0.1	5.6	-0.1	0.4	0.0	1.1	0.4
Brasil	-0.6	-0.9	-0.2	-1.2	-0.4	0.5	1.0	-0.9	0.5	-0.8	-0.1	-0.5

Tabela 2.13. Brasil: Pagamento de Juros, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxas de Crescimento Anual		
										1985\93	1994\99	1985\99
Norte	99	71	70	93	146	138	273	347	220	236	311	4.9
Rondônia	9	0	6	2	1	0	23	27	10	18	51	-27.8
Acre	1	3	5	6	4	9	10	17	17	15	19	13.3
Amazonas	74	42	30	48	34	62	119	142	93	106	105	-9.4
Roraima	0	3	1	1	0	0	0	3	4	2	3	16.0
Pará	12	22	22	29	102	61	94	128	68	66	100	31.3
Amapá	3	2	2	6	3	2	3	5	5	5	7	-1.8
Tocantins	0	0	4	2	2	4	23	25	23	26	26	
Nordeste	935	665	603	646	655	832	923	1174	1160	1081	1220	-4.4
Maranhão	21	49	100	82	80	85	91	149	168	91	111	18.0
Piauí	14	34	34	18	11	70	84	106	81	75	63	-2.7
Ceará	212	121	133	133	156	119	132	133	136	158	201	-3.7
Rio Grande do Norte	44	10	8	13	9	13	16	43	110	37	44	-18.4
Paraíba	161	135	50	64	79	64	99	72	78	80	89	-8.6
Pernambuco	130	77	89	173	47	115	96	147	115	134	161	-11.9
Alagoas	68	71	41	23	25	61	70	179	95	69	112	-11.9
Sergipe	21	20	26	15	70	66	48	51	50	55	52	16.5
Bahia	264	147	122	125	179	239	288	293	327	383	387	-4.8
Sudeste	1799	1838	2065	3164	3126	2500	2094	1742	1926	4054	3658	7.1
Minas Gerais	530	512	536	533	664	639	694	575	649	490	838	2.9
Espírito Santo	101	37	25	23	20	42	72	96	74	71	145	-18.3
Rio de Janeiro	364	528	1039	1485	1163	1047	842	324	365	576	359	15.6
São Paulo	804	761	466	1123	1279	773	487	748	839	2918	2316	6.0
Sul	3184	1506	582	606	906	593	516	860	695	479	598	-14.5
Paraná	219	284	152	133	120	94	102	137	109	127	279	-7.3
Santa Catarina	170	93	209	81	103	137	155	429	266	195	129	-6.1
Rio Grande do Sul	2796	1129	221	392	683	362	258	294	320	157	190	-16.2
Centro - Oeste	596	395	542	320	329	623	516	585	431	538	396	-7.2
Mato Grosso do Sul	223	79	276	104	117	314	186	115	82	100	73	-7.7
Mato Grosso	86	125	134	62	60	117	135	249	166	226	145	-4.4
Goiás	273	172	103	113	90	115	108	130	98	113	117	-12.9
Distrito Federal	15	18	28	42	62	77	87	91	85	99	62	19.5
Brasil	6614	4475	3862	4829	5161	4687	4323	4709	11120	6389	6183	-3.1

Tabela 2.14. Brasil: Dívida Consolidada dos Estados, 1985 – 99
(mil Reais de 99)

U.F.	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa de Crescimento Anual		
Norte	795	1746	1756	2336	3167	3156	5415	-	5522	13.1	18.8	14.8
Rondônia	154	154	80	32	32	93	188	-	146	-13.9	35.7	-0.4
Acre	28	62	180	313	534	585	869	-	657	38.3	16.0	25.3
Amazonas	423	872	887	1255	1386	1342	1856	-	2236	10.5	12.2	12.6
Roraima	112	37	71	63	45	46	69	-	288	-5.6	35.6	7.0
Pará	74	619	515	646	886	992	1417	-	1695	30.4	21.3	25.0
Amapá	4	3	22	28	92	98	209	-	98	45.1	28.8	25.5
Tocantins	0	0	0	1	192	0	807	-	401		271.3	
Nordeste	9833	13911	12967	15845	16627	18433	24072	-	30193	4.5	13.8	8.3
Maranhão	1200	2203	1899	2862	3117	2919	2744	-	3281	6.2	2.8	7.4
Piauí	299	891	740	1387	1409	1671	2099	-	2006	11.5	7.7	14.6
Ceará	1622	1881	2045	2413	1918	2140	2835	-	3331	4.6	6.7	5.3
Rio Grande do Norte	458	610	399	669	710	961	1071	-	1023	5.4	8.8	5.9
Paraíba	719	1324	1723	1435	2160	2318	1867	-	2341	9.4	10.3	8.8
Pernambuco	1470	1626	1256	1650	1615	1804	3759	-	4983	0.7	24.7	9.1
Alagoas	453	728	580	771	740	986	1529	-	3031	4.3	31.5	14.6
Sergipe	144	300	304	319	632	816	1328	-	1359	10.7	33.6	17.4
Bahia	3469	4349	4020	4338	4328	4819	6838	-	8839	2.8	15.3	6.9
Sudeste	14073	19981	23357	34484	36042	64690	105601	-	128635	11.4	30.1	17.1
Minas Gerais	6129	9421	8962	11392	11232	14018	17350	-	23717	7.7	15.8	10.1
Espírito Santo	445	771	625	706	734	955	2189	-	1956	5.5	22.6	11.2
Rio de Janeiro	3706	5586	8045	9834	7842	9569	11974	-	27604	12.5	22.9	15.4
São Paulo	3794	4202	5725	12552	16233	40148	74088	-	75358	15.6	43.1	23.8
Sul	8694	13748	12011	12864	12189	15791	22431	-	25247	5.1	14.4	7.9
Paraná	2168	3463	3052	2769	2059	2458	4921	-	4919	3.9	12.2	6.0
Santa Catarina	2507	4373	3167	3077	2889	3300	4096	-	5737	2.7	13.3	6.1
Rio Grande do Sul	4020	5912	5792	7018	7241	10033	13415	-	14592	7.0	15.8	9.6
Centro - Oeste	3276	6750	6369	7417	9144	10600	15534	-	9998	9.2	6.2	8.3
Mato Grosso do Sul	884	1870	1482	2143	1884	2116	3335	-	3201	7.6	8.4	9.6
Mato Grosso	1068	2413	2200	2302	2118	2470	3830	-	4065	8.7	12.1	10.0
Goiás	1136	2263	2384	2161	4233	5044	7387	-	1200	9.1	-11.1	0.4
Distrito Federal	188	203	303	812	909	970	982	-	1532	17.2	13.5	16.2
Brasil	36673	56136	56460	72947	77169	112671	173053	-	199595	8.2	22.3	12.9

Tabela 2.15. Brasil: Dívida Consolidada / Receita Líquida Corrente, 1985 – 99
(Em Percentagem)

U.F.										Média Por Período		
	1985	1988	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999			
Norte	26.3	53.5	34.4	48.0	50.0	46.9	83.4	0.0	86.7	36.8	52.5	43.1
Rondônia	18.3	21.7	12.3	6.2	5.6	14.7	29.0	0.0	22.4	14.5	13.0	13.9
Acre	12.6	25.0	47.8	74.2	102.7	117.1	167.8	0.0	118.5	34.7	96.7	59.5
Amazonas	55.5	88.4	73.0	107.2	73.8	59.3	104.8	0.0	144.8	66.0	81.6	72.3
Roraima	53.8	17.6	21.6	23.2	13.6	13.4	16.9	0.0	69.6	26.6	22.8	25.1
Pará	10.2	70.3	33.2	45.5	51.9	57.6	74.9	0.0	85.5	36.6	52.6	43.0
Amapá	1.6	1.2	5.3	5.1	13.6	17.8	43.6	0.0	23.1	5.9	17.2	10.4
Tocantins					29.0		103.7	0.0	50.3	73.0	45.8	51.2
Nordeste	97.5	127.2	101.5	130.5	117.3	121.4	146.7	0.0	171.8	106.0	114.6	109.5
Maranhão	139.6	158.9	158.9	262.4	245.9	208.4	209.9	0.0	205.2	155.5	188.6	168.7
Piauí	57.9	191.6	107.1	202.8	166.7	180.7	211.8	0.0	197.0	110.9	159.8	130.5
Ceará	150.0	98.7	104.7	126.2	79.3	92.2	132.1	0.0	119.4	124.1	91.5	111.1
Rio Grande do Norte	74.9	99.5	54.6	95.1	81.5	96.6	100.3	0.0	74.2	68.8	74.6	71.1
Paraíba	84.5	205.5	205.3	161.7	213.3	201.0	161.0	0.0	164.1	172.1	150.2	163.3
Pernambuco	71.9	93.7	62.7	81.3	71.9	73.2	143.7	0.0	186.4	73.6	92.7	81.3
Alagoas	60.8	136.9	76.5	115.1	89.7	108.1	172.8	0.0	295.2	86.7	130.1	104.1
Sergipe	25.9	58.3	45.6	48.0	70.3	88.0	131.6	0.0	129.4	43.8	77.9	57.4
Bahia	123.1	138.5	102.2	124.0	114.2	118.1	130.8	0.0	191.9	109.1	113.2	110.8
Sudeste	49.1	62.7	66.2	103.4	89.3	155.3	236.2	0.0	248.4	62.8	138.8	93.2
Minas Gerais	111.7	174.3	146.9	187.3	159.7	189.8	233.9	0.0	314.3	153.1	180.8	164.2
Espírito Santo	43.9	90.1	46.3	47.4	39.7	50.0	111.3	0.0	102.6	59.9	58.5	59.3
Rio de Janeiro	78.2	115.9	117.8	167.9	125.0	155.3	184.5	0.0	199.5	105.2	138.7	118.6
São Paulo	21.7	20.2	27.3	63.0	64.4	153.3	257.0	0.0	264.4	27.0	133.7	69.7
Sul	98.9	147.3	115.9	116.5	99.5	115.1	160.1	0.0	176.1	114.0	111.2	112.9
Paraná	76.0	138.6	76.2	77.0	48.0	53.5	101.8	0.0	92.8	92.8	62.2	80.5
Santa Catarina	146.7	214.7	174.7	138.6	124.6	107.2	129.0	0.0	205.4	162.6	117.5	144.6
Rio Grande do Sul	95.0	123.3	127.5	134.3	128.4	165.8	223.5	0.0	233.7	110.0	147.6	125.0
Centro - Oeste	67.1	143.1	102.2	98.8	112.3	125.7	170.5	0.0	87.6	99.5	99.1	99.4
Mato Grosso do Sul	99.7	271.7	163.8	232.1	184.0	209.6	292.6	0.0	253.0	178.0	195.2	184.9
Mato Grosso	170.7	373.7	269.3	206.5	172.4	190.3	246.2	0.0	235.2	239.0	175.1	213.4
Goiás	75.8	200.0	159.0	134.6	247.0	267.6	372.8	0.0	59.9	151.1	180.3	162.8
Distrito Federal	10.1	9.0	10.1	21.0	21.8	22.9	22.1	0.0	23.9	9.9	18.6	13.4
Brasil	66.1	93.4	81.0	105.9	95.0	131.4	190.7	0.0	196.7	79.6	120.0	95.7

III. O efeito do *stress* fiscal e das transferências intergovernamentais sobre o esforço de arrecadação.

Esta seção pretende responder os seguintes dois questionamentos:

- i) a deterioração da situação financeira dos governos estaduais incidiu na melhoria do seu esforço de arrecadação tributária?
- ii) qual o efeito do aumento da importância das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos governos estaduais sobre o seu esforço de arrecadação?

Diversos estudos têm analisado o papel da deterioração da situação financeira de um governo na elevação do esforço de arrecadação como forma de implementação de ajuste via elevação de receitas fiscais. Poterba (1993) analisou o papel das instituições fiscais dos estados americanos nos episódios de crises fiscais no final dos anos noventa, mostrando que regras como “*no deficit carryover*” e as restrições para o aumento da pressão tributária, induziram a cortes de despesa como forma para superar tais crises.

Alesina e Perotti (1995) evidenciaram que grande parte dos ajustes fiscais experimentados por países da OECD basearam-se principalmente em aumentos de receita tributária, fato que estaria mostrando que a elevação presente do esforço de arrecadação de um governo poderia ser interpretada como uma resposta face a deterioração de sua situação fiscal em períodos anteriores.

Na mesma direção, Perotti (1999) mostrou que nos anos oitenta muitos países com déficits e endividamento expressivos têm implementado fortes reduções de déficits para superar situações de deterioração financeira.

No que tange a instrumentos de receita, Benson e outros (1988) mostraram que o esforço de arrecadação é um indicador relevante da saúde financeira dos municípios americanos. Com uma amostra de 245 municípios, estes autores constataram que municípios que exibiram um elevado esforço fiscal de arrecadação apresentavam um elevado *stress fiscal* mensurado como o *spread* entre as taxas de juros pagas pelos seus títulos e a média da taxa de títulos dos governos municipais americanos⁸.

No que se refere ao segundo questionamento, a existência de mecanismos alternativos de financiamento público é outro fator explicativo do esforço de tributação. Em particular, a importância da receita tributária na estrutura de financiamento deve guardar uma relação direta

⁸. Neste trabalho, apenas são consideradas as melhoras de eficiência na arrecadação tributária para superar situações de desconforto financeiro, deixando para sem considerar cortes de despesa como resposta diante de crises fiscais.

com o esforço de arrecadação de uma unidade de governo ou de forma equivalente a participação de recursos não tributários deve reduzir o esforço de arrecadação tributária.

Com relação aos efeitos das transferências sobre o comportamento arrecadador das unidades receptoras, Blanco (1998) analisou a influência do sistema de transferências intergovernamentais sobre o esforço de arrecadação das unidades receptoras, encontrando uma relação inversa entre a participação das transferências na estrutura de financiamento e a eficiência de obtenção de recursos tributários. Na mesma direção, Battaglin e Ribeiro (2000) confirmaram a existência de uma relação inversa entre a participação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) na receita estadual e o esforço de arrecadação do ICMS por parte dos estados brasileiros. Jha e outros (1999) constataram a mesma relação para uma amostra de 15 estados indianos. Shikida e Ribeiro (2000) desenvolveram um modelo teórico para mostrar o efeito negativo das transferências intergovernamentais sobre o esforço de arrecadação.

Nesta parte apresentam-se as evidências empíricas para o modelo teórico desenvolvido na terceira parte. Em particular pretende-se mostrar que estados com um maior grau de *stress* ou desconforto financeiro exibem um maior esforço de arrecadação enquanto que a maior dependência em transferências intergovernamentais inibe esse esforço arrecadador por parte dos governos estaduais.

Para modelar o esforço de arrecadação dos governos estaduais, utilizaram-se três variáveis explicativas. A relação dívida consolidada – receita corrente líquida, a relação pagamento de juros – receita corrente líquida e participação das transferências constitucionais na receita corrente líquida. As duas primeiras captam a influência da situação ou saúde financeira dos governos estaduais na determinação do seu esforço de arrecadação, enquanto que a última avalia os incentivos gerados pelo sistema de transferências intergovernamentais sobre a performance de arrecadação de recursos tributários próprios dos estados.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, se descreve a metodologia de usada para a estimação do esforço de arrecadação. A partir dessa metodologia, na segunda parte estima-se de forma simultânea a capacidade e o esforço de arrecadação tributária estadual com o painel de dados das 26 unidades federativas durante o período 1985-99 e se comentam os principais resultados.

3. 1 Metodologia

A arrecadação tributária efetiva de uma unidade de é o produto de duas variáveis: i) a capacidade de tributação ou potencial de arrecadação e ii) o esforço ou empenho demonstrado pela unidade de governo na arrecadação do seus tributos. Formalmente, a receita tributária efetiva da unidade de governo i no período t ($RT_{i,t}$) pode ser definida como o produto da capacidade de tributação no período t ($CT_{i,t}$) e do esforço de arrecadação ($EA_{i,t}$):

$$RT_{i,t} = CT_{i,t} \cdot EA_{i,t} \quad (1)$$

A capacidade de tributação ou potencial de arrecadação tributária depende de duas dimensões, uma institucional e a outra estrutural. A primeira dimensão pode ser sumariada pelo sistema de impostos T ; enquanto que a segunda consiste num vetor X de variáveis socioeconômicas que em conjunto determinam a base de tributação. Portanto, a capacidade tributária da jurisdição i no período t . pode ser expressa como sendo⁹:

$$CT_{i,t} = f(T, X_{i,t}) \quad (2)$$

Note-se que a equação (2) descreve a uma relação determinista entre sistema tributário, variáveis socioeconômicas e capacidade de tributação. Entretanto, deve se reconhecer que a base tributária não pode ser mensurada de forma exata como uma relação técnica entre o sistema de impostos e as características econômicas vigentes numa jurisdição. Na realidade, o nível máximo de arrecadação possui um caráter aleatório no sentido em que o tamanho da base de tributação é uma variável aleatória. Por exemplo, elevações (quedas) não esperadas da renda dos contribuintes ou aumentos (diminuições) de alíquotas de impostos, ampliam (reduzem) a capacidade de tributação independentemente da ação da unidade responsável pela gestão de arrecadação tributária. Portanto, a capacidade tributária de uma unidade de governo i no período t pode ser expressa como:

$$CT = f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(v_{i,t}) \quad (3)$$

onde os termos aleatórios $v_{i,t}$ que podem ser associados a erros de medida da base de tributação ou mudanças na legislação tributária que podem alterar o tamanho da base de tributação. Postula-se que os $v_{i,t}$ são caracterizados como variáveis aleatórias independentes e identicamente distribuídas por uma função $N(0, \sigma_v^2)$.

Por sua vez, a receita tributária efetiva pode ser definida como sendo:

⁹ . Em estruturas federativas o sistema de impostos é homogêneo para as distintas unidades de governo do mesmo nível (estados e municípios). Portanto, o vetor T é idêntico para todas jurisdições.

$$RT_{i,t} = f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(\varepsilon_{i,t}) \quad (4)$$

A equação de arrecadação tributária (4) possui uma perturbação $\varepsilon_{i,t}$ composta por dois termos estocásticos, assim esse termo aleatório pode ser escrito como:

$$\varepsilon_{i,t} = v_{i,t} + u_{i,t} \quad (5)$$

$v_{i,t}$ e $u_{i,t}$, a priori não deveriam ser discriminados e merecer um tratamento diferenciado. Entretanto, o modelo de fronteira estocástica proposto por Aigner, Lovell e Schmidt (1977) e aqui adaptado para a estimação da capacidade de tributação e posterior modelagem do esforço de arrecadação, é motivado pela idéia de que parte dos desvios da fronteira de arrecadação tributária, os $v_{i,t}$ constituem um elemento tipicamente aleatório, enquanto que a outra parte da perturbação ($u_{i,t}$) está relacionada com as características específicas das administrações tributárias de cada unidade de observação, em particular, à eficiência ou esforço comprometido na arrecadação tributária.

A adequação do método proposto, isto é a discriminação das fontes de distúrbios estocásticos em $v_{i,t}$ e $u_{i,t}$, depende da importância da variância do termo aleatório específico a cada unidade de observação σ_u^2 na variância total do modelo ($\sigma_\varepsilon = \sigma_v^2 + \sigma_u^2$). Definindo, a contribuição da variância do esforço de arrecadação na variância total do modelo de arrecadação tributária como sendo (Battese e Corra, 1977, Battese, 1991 e Coelli 1991, 1993):

$$\gamma = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_\varepsilon^2} = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_v^2 + \sigma_u^2} \quad (6)$$

O parâmetro γ deve variar entre 0 e 1. Quando a contribuição da variância da ineficiência é importante na variância total do modelo, isto é a heterogeneidade entre as unidades de governo com relação ao esforço de arrecadação explica boa parte das diferenças na arrecadação tributária, γ é significativamente diferente de zero, e, portanto, a estimação por mínimos quadrados ordinários não é consistente nem eficiente.

Para corrigir esses problemas o método de máxima verossimilhança deve ser utilizado. Com esta parametrização, a função log de verossimilhança (log-likelihood function) que deve ser maximizada para obter os estimadores dos parâmetros β , σ e γ é definida como (Greene, 1999)¹⁰:

$$\text{Log} - L(\beta, \sigma, \gamma) = -\frac{N}{2} (\ln 2\pi + \ln \sigma_\varepsilon^2) + \sum_{i=1}^N \ln \Phi(-z_i) - \frac{1}{2\sigma_\varepsilon^2} \sum \varepsilon_{i,t}^2 \quad (7)$$

¹⁰ . Caso contrário, o termo u_i deve ser eliminado do modelo, deixando a especificação proposta em (4) com os parâmetros β a serem estimados por mínimos quadrados ordinários de forma consistente.

onde $\Phi(\cdot)$ é uma função normal de densidade acumulada, e $z_i = \left[\frac{\varepsilon_{i,t}}{\sigma_\varepsilon} \right] \sqrt{\frac{\gamma}{1-\gamma}}$. Como γ varia entre 0 e 1, este intervalo é testado para prover valores iniciais que junto com os estimadores de mínimos quadrados ordinários dos β e de σ_ε a serem utilizados no processo de maximização iterativa até a obtenção dos estimadores de máximo verossimilhança.

A medida de esforço de arrecadação surge da comparação entre a arrecadação efetiva de cada unidade de governo e sua capacidade tributária estimada ou potencial. Portanto, o esforço de arrecadação pode ser escrito como:

$$EA_{i,t} = \frac{RT_{i,t}}{CT_{i,t}} = \frac{f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(\varepsilon_{i,t})}{f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(v_{i,t})} = \frac{f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(v_{i,t} + u_{i,t})}{f(T, X_{i,t}) \cdot \exp(v_{i,t})} = \exp(u_{i,t}) \quad (8)$$

Depois de estimar numa primeira etapa, a capacidade de tributação e calcular a esforço ou eficiência tributária a partir da comparação da arrecadação efetiva e a potencial, uma inquietude natural é investigar a existência de fatores que influenciam o esforço de arrecadação das distintas unidades de governo. O procedimento mais óbvio para tal tarefa seria desenvolver uma segunda etapa que consistiria em regredir as estimativas dos $u_{i,t}$ em outras variáveis que possam estar afetando o grau de ineficiência na arrecadação¹¹.

No entanto, especificar uma função para a ineficiência estimada $u_{i,t}$ nesta segunda etapa é incompatível com a hipótese feita na primeira etapa (estimação da capacidade de tributação) sobre a independência dos efeitos de ineficiência $u_{i,t}$. Portanto, já na formulação original da capacidade tributária é preciso especificar o modelo para os $u_{i,t}$ e proceder à estimação simultânea da capacidade e do esforço de arrecadação. Desta forma, elimina-se a inconsistência entre as hipóteses do procedimento em duas etapas.

Para tanto, Reifschneider e Stevenson (1991), Kumbhakar, Ghosh e McGukin (1991), Huang e Liu (1994) e Battese e Coelli (1995), propuseram modificações alternativas para o modelo de fronteira estocástica de produção. Em geral, essas modificações consistem na redefinição dos efeitos da ineficiência¹².

¹¹ . Esse procedimento foi usado por Cowing e Yoon (1988) e Kalirajam e Shand (1988) para estimar a influência de características específicas das firmas (experiência administrativa, propriedade, etc) sobre a eficiência na produção. Blanco (1998) uso esse mesmo procedimento para analisar a influência da participação das transferências federais na estrutura de financiamento de estados e municípios brasileiros no esforço de arrecadação destes níveis inferiores de governo.

¹² . Reifschneider e Stevenson (1991) adicionaram uma função determinística $d(\cdot)$ ao termo de ineficiência u_i , dentro da especificação da fronteira estocástica de produção. Dessa forma, a equação (8) pode ser escrita como: $RT_{i,t} = \beta' X_{i,t} + v_{i,t} - (d_{i,t} - u_{i,t})$ onde: $d_{i,t} = d(\delta, m_{i,t})$. Já Kumbhakar, Ghosh e McGukin (1991) e Huang e Liu, redefiniram o termo de ineficiência como: $u_i = d_i + \omega_i > 0$ com os ω_i sendo realizações de uma distribuição normal truncada em $-d_i$ (para garantir a não negatividade de u_i).

Neste trabalho segue-se a modificação proposta por Battese e Coelli (1993 e 1995), mantendo a especificação da equação (4), redefinindo os $u_{i,t}$ como variáveis aleatórias independentemente distribuídas e truncadas em zero mas com uma função de distribuição $N(d_{i,t}, \sigma_u^2)$, cuja média $d_{i,t}$ é agora uma função de um conjunto de variáveis exógenas $m_{i,t}$ que influenciam a ineficiência de cada unidade de observação e que não aparecem como determinantes da capacidade tributária¹³:

$$d_{i,t} = m_{i,t} \cdot \delta \quad (9)$$

Portanto, o esforço de arrecadação pode ser escrito como sendo:

$$EA_{i,t} = \exp(u_{i,t}) = \exp(m_{i,t} \cdot \delta + w_{i,t}) \quad \vdots \quad (10)$$

onde $w_{i,t}$ é um erro proveniente de uma distribuição Normal truncada em zero e com variância σ^2 . Mantendo a parametrização descrita na equação (6), a função de verossimilhança deste novo modelo pode ser expressa como¹⁴:

$$\begin{aligned} \text{Log} - L(\beta, \delta, \sigma_v, \sigma_s^2, \gamma) = & -\frac{1}{2} \sum_{i=1}^N T_i [\ln 2\pi + \ln \sigma_\varepsilon^2] - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T [(y_{i,t} - x_{i,t} \cdot \beta + m_{i,t} \cdot \delta)^2 / \sigma_s^2] + \\ & \sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T [\ln \Phi(-d_{i,t}) - \ln \Phi(d_{i,t}^*)] \end{aligned} \quad (11)$$

Onde de novo $\Phi(\cdot)$ é uma função normal de densidade acumulada, $d_{i,t} = \left[\frac{m_{i,t} \cdot \delta}{\sqrt{\gamma \cdot \sigma_s^2}} \right]$,

$$d_{i,t}^* = \left[\frac{\mu_{i,t}^*}{\sqrt{(1-\gamma) \cdot \gamma \cdot \sigma_s^2}} \right] \text{ e } \mu_{i,t}^* = (1-\gamma) \cdot m_{i,t} \cdot \delta - \gamma \cdot (y_{i,t} - x_{i,t} \cdot \beta)$$

Maximizando a equação (11) com relação aos parâmetros β , δ , σ_s^2 e γ , obtêm-se os estimadores de máximo verossimilhança dos determinantes da capacidade de tributação e do esforço de arrecadação.

3.2 Estimação dos determinantes da capacidade e do esforço de tributação

O modelo de capacidade e esforço de tributação descrito na seção anterior foi estimado para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual. Para esta estimação, utilizou-se um painel de dados composto de observações anuais para as 26 unidades

¹³ . Note-se que esta nova formulação resulta da simples substituição de μ por $d_{i,t}$. Esta substituição, a diferencia das modificações descritas na nota de rodapé 8, não complica a obtenção dos estimadores MLE, já que a função de verossimilhança mantém o mesmo formato.

¹⁴ . As propostas de Reifschneider e Stevenson (1991), Kumbhakar, Ghosh e McGukin (1991) e Huang e Liu precisam de funções de verossimilhança muito mais complexas que a descrita na equação (7).

da federação (os dados para Tocantins foram agregados aos de Goiás) durante o período 1985-99¹⁵.

Com esse objetivo, foram incluídas as seguintes variáveis explicativas da capacidade de arrecadação: o produto interno bruto estadual e a população total como determinantes básicos da capacidade de pagamento das unidades federativas; o grau de industrialização e de urbanização, que permitem analisar os efeitos da composição do PIB e da população sobre as bases de tributação; a taxa de desemprego, a desigualdade na distribuição de renda (coeficiente de Gini) e o grau de pobreza (proporção de pobres) como variáveis socioeconômicas que devem condicionar negativamente o tamanho da base tributária de uma determinada jurisdição; a informalidade, medida como a proporção de trabalhadores sem carteira sobre o total de trabalhadores ocupados, e a participação das exportações estaduais no PIB (grau de abertura) são variáveis que devem mensurar a importância da evasão fiscal e isenção na arrecadação tributária. Finalmente, apesar de ser a mesma em todos os estados, incluiu-se a taxa de inflação na especificação da capacidade de tributação estadual.

Para a análise dos determinantes do esforço da arrecadação do ICMS por parte dos governos estaduais, utilizaram-se três variáveis explicativas: a razão dívida consolidada – receita corrente líquida, razão pagamento de juros - receita corrente líquida e a razão transferências constitucionais – receita corrente líquida. As duas primeiras como medidas que expressam o *stress* fiscal, enquanto que a terceira variável reflete a estrutura de financiamento estadual¹⁶.

Com vistas a verificar a consistência dos resultados, na modelagem dos determinantes da ineficiência ou esforço na arrecadação tributária dos governos estaduais, além do modelo básico onde não se modela o esforço, foram usadas sete especificações alternativas, número que resulta de todas as combinações possíveis das três variáveis explicativas: as três primeiras especificações incluem apenas uma variável explicativa, as três seguintes são combinações de duas variáveis e finalmente, a sétima inclui as três variáveis explicativas do esforço de arrecadação do ICMS dos estados¹⁷.

Com a utilização do programa Frontier 4.1 descrito em Coelli (1996), obtiveram-se os estimadores de máximo verosimilhança (MLE) correspondentes às variáveis explicativas

¹⁵ . Não existem dados disponíveis para as variáveis explicativas provenientes da PNAD nos anos de 1991 e 1994, portanto tem-se 10 anos de observações.

¹⁶ Nas especificações estimadas, as variáveis de *stress* fiscal estão defasadas num período, para evitar problemas de endogeneidade.

¹⁷ . Devido à similaridade dos resultados da capacidade de tributação estadual e a do ICMS, a estimação do esforço de arrecadação dos estados se refere apenas ao total da receita estadual.

descritas acima e para os parâmetros β , δ , σ_s^2 , γ de acordo à metodologia descrita na subseção anterior.

A tabela 3.1 mostra que as oito especificações propostas (cada coluna corresponde a uma delas) tiveram um ajustamento bom, tal como se verifica pela valor da função log de verosimilhança (LLF) e o teste da razão de verosimilhança $\chi^2(3)$. Por outra parte, o valor estimado para o coeficiente γ e o seu grau de significância permitem concluir que em todos os casos o modelo de fronteira estocástica é adequado, ou seja, que a hipótese da existência de diferenças de eficiência na arrecadação tributária do governo federal nas distintas unidades de governo não pode ser rejeitada.

A primeira parte desta tabela apresenta os coeficientes da estimação da capacidade de tributação. Em termos gerais, os sinais dos coeficientes das variáveis explicativas são compatíveis com as expectativas postuladas acima, mostrando-se consistentes em cada uma das oito especificações alternativas, no sentido de se manter com um elevado grau de significância em cada uma delas.

Como era de se esperar, observa-se que o Produto Interno Bruto estadual, a população, o grau de industrialização e de urbanização são fatores que amplificam a capacidade de tributação dos governos estaduais, enquanto que o desemprego, a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda levam à redução da base de incidência do ICMS. Com relação à taxa de inflação, ao grau de informalidade e de abertura, os resultados não permitem extrair inferências conclusivas com relação a seus efeitos sobre a capacidade de tributação estadual.

No que se refere aos determinantes do esforço de arrecadação tributária dos estados, os dois primeiros painéis da Figura 1 mostram a relação direta entre *stress* fiscal dos estados, medido pela relação dívida consolidada – receita corrente líquida e pela relação pagamento de juros – receita corrente líquida e o esforço fiscal estimado pelos modelos correspondentes às colunas 2 e 3. Por sua vez, o último painel desta figura mostra a relação inversa entre participação das transferências intergovernamentais na receita corrente líquida dos estados.

Na segunda parte da tabela 3.1 apresentam-se os resultados da análise dos determinantes do esforço de arrecadação dos governos estaduais. O sinal dos coeficientes das duas variáveis de *stress* fiscal e da estrutura de financiamento são compatíveis com as previsões do modelo teórico desenvolvido na terceira seção. Novamente, os resultados mostraram coerência no sentido em

que tanto o sinal como a significância das três variáveis explicativas mantêm-se iguais sob as distintas especificações usadas¹⁸.

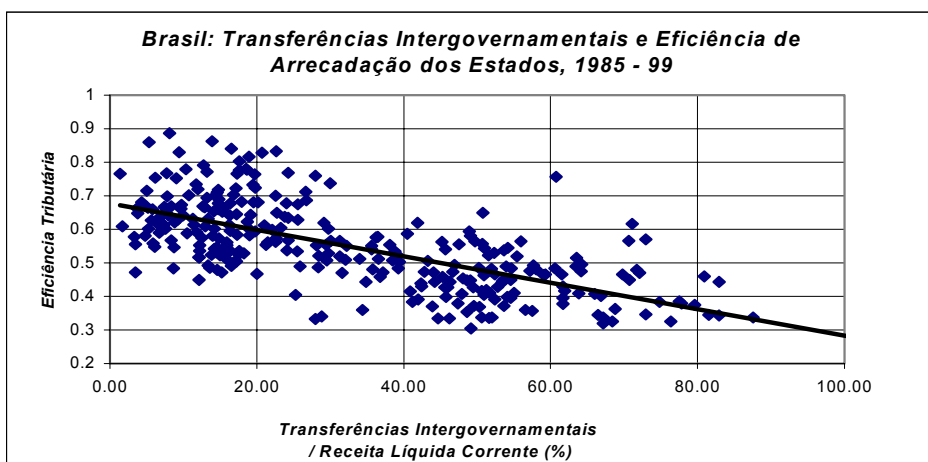
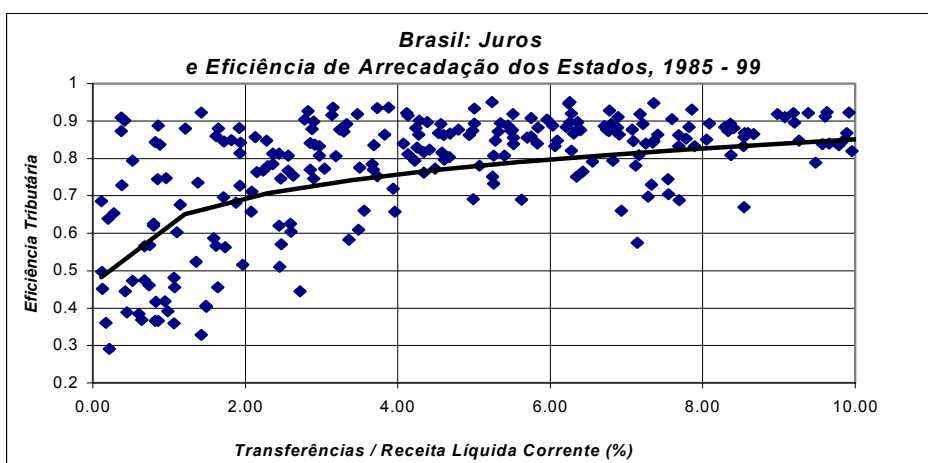
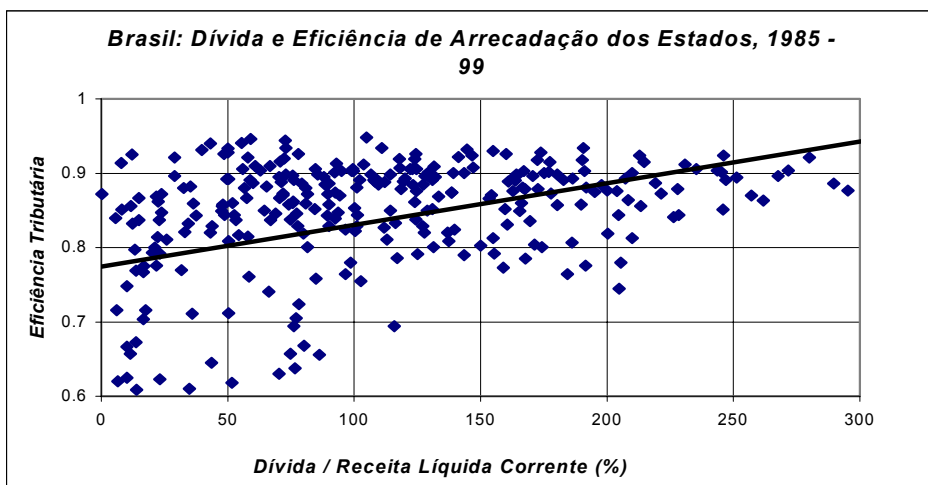
Apresentadas de forma individual ou conjuntamente, é possível observar o efeito positivo do *stress* fiscal sobre o esforço de arrecadação dos governos estaduais. Assim, a deterioração de sua saúde financeira, expressada pelo aumento das razões dívida consolidada e pagamento de juros sobre a receita líquida corrente num determinado ano, induz à elevação do esforço fiscal dos estados (ou à redução da ineficiência) no período seguinte (modelos 2 e 3, 5).

Pelo contrário, observa-se que a maior participação das transferências na estrutura de financiamento estadual determina a diminuição do esforço de arrecadação tributária (ou aumento da ineficiência) dos governos estaduais (modelo 4).

As colunas restantes dessa tabela, mostram que os resultados obtidos com a inclusão individual das três variáveis explicativas são preservados ao se incluem duas das três variáveis (modelos 6 e 7) ou quando se incluem as três variáveis (modelo 8) nas especificações básicas. Em todos os casos, é possível observar que os governos estaduais elevam seu esforço de arrecadação tributária diante de situações de *stress* ou desconforto fiscal e que a maior dependência em recursos não tributários diminui esse esforço de arrecadação. Em suma os resultados obtidos nesta parte do trabalho confirmam as previsões do modelo teórico desenvolvido na terceira seção.

¹⁸ . Lembre-se que o modelo da segunda parte da tabela 3.1 tem como variável dependente a ineficiência de arrecadação. Portanto um sinal negativo para os coeficientes das variáveis explicativas implica aumento do esforço de arrecadação e viceversa.

FIGURA 1



Finalmente, a tabela 3.2 apresenta para cada estado, as médias do esforço de arrecadação obtidas a partir das oito especificações reportadas na tabela 3.1 durante o todo o período de análise (1985-99). Neste caso, a comparação entre as médias de esforço tributário dos estados sob as distintas especificações propostas permite observar diferenças significativas.

Com o modelo básico, isto é sem a modelagem do esforço de arrecadação, observa-se um padrão regional onde os estados das regiões Sul e Sudeste (nessa ordem) exibem o maior esforço de arrecadação. Colocam-se numa posição intermediária, os Estados das regiões Centro-Oeste e Nordeste. Finalmente os estados da região Norte apresentaram o mais baixo esforço de arrecadação tributária. Em níveis mais desagregados, observa-se que Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso, Bahia, Amazonas e Tocantins tiveram um elevado grau de eficiência arrecadatória. Pelo contrário, Acre, Amapá, Roraima exibiram uma eficiência inferior a 35%. Rio Grande do Norte, Maranhão, Paraíba, Sergipe, Rio de Janeiro e Distrito Federal, têm um aproveitamento de sua base de tributação que varia entre 50% e 65%.

Comparando essa classificação com as obtidas sob o modelo 2, observa-se que para a média Brasil, o esforço fiscal é ligeiramente maior quando se considera a relação dívida – receita corrente líquida. Entretanto, para os estados melhor classificados sob o modelo básico, a inclusão desta variável de *stress* na modelagem do esforço de arrecadação induz uma redução significativa do mesmo. Isto implica que o modelo básico superestima o esforço de arrecadação destes estados, já que a inclusão do *stress* fiscal como determinante do esforço de arrecadação, mostra que esse bom desempenho se deve ao desconforto financeiro que atravessam.

Tabela 3.2:

Médias do esforço de arrecadação tributária dos Estados segundo seus distintos determinantes, 1985 - 99

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
	Básico	Dívida	Juros	Transf.	Juros e Transf.	Dívida e Juros	Dívida e Transf.	Dívida, Juros e Transf.
Norte	0.60	0.74	0.62	0.47	0.55	0.64	0.52	0.52
Rondônia	0.66	0.87	0.81	0.62	0.74	0.83	0.68	0.71
Acre	0.34	0.68	0.49	0.37	0.41	0.51	0.41	0.38
Amazonas	0.94	0.93	0.92	0.79	0.90	0.92	0.89	0.89
Roraima	0.43	0.75	0.53	0.48	0.44	0.56	0.48	0.42
Pará	0.64	0.78	0.73	0.43	0.63	0.74	0.55	0.58
Amapá	0.31	0.53	0.38	0.33	0.33	0.38	0.31	0.28
Tocantins	0.94	0.91	0.90	0.55	0.83	0.90	0.68	0.77
Nordeste	0.74	0.85	0.82	0.48	0.74	0.83	0.66	0.71
Maranhão	0.64	0.83	0.78	0.39	0.65	0.80	0.54	0.59
Piauí	0.67	0.86	0.81	0.44	0.71	0.83	0.61	0.67
Ceará	0.78	0.86	0.86	0.47	0.79	0.86	0.68	0.76
Rio Grande do Norte	0.58	0.79	0.72	0.46	0.64	0.73	0.58	0.60
Paraíba	0.69	0.85	0.82	0.44	0.74	0.84	0.63	0.69
Pernambuco	0.89	0.88	0.87	0.53	0.82	0.88	0.74	0.80
Alagoas	0.79	0.87	0.84	0.49	0.76	0.86	0.65	0.71
Sergipe	0.62	0.85	0.81	0.50	0.71	0.82	0.62	0.65
Bahia	0.94	0.90	0.90	0.57	0.86	0.91	0.81	0.86
Sudeste	0.83	0.83	0.81	0.59	0.79	0.82	0.80	0.81
Minas Gerais	0.82	0.84	0.84	0.53	0.80	0.84	0.78	0.81
Espírito Santo	0.95	0.89	0.87	0.67	0.84	0.88	0.83	0.84
Rio de Janeiro	0.63	0.77	0.72	0.53	0.71	0.74	0.75	0.74
São Paulo	0.92	0.83	0.81	0.65	0.81	0.82	0.85	0.85
Sul	0.91	0.89	0.87	0.67	0.84	0.88	0.85	0.86
Paraná	0.82	0.86	0.84	0.61	0.81	0.85	0.81	0.82
Santa Catarina	0.96	0.91	0.89	0.71	0.86	0.90	0.86	0.86
Rio Grande do Sul	0.94	0.89	0.88	0.68	0.87	0.89	0.87	0.88
Centro-Oeste	0.78	0.85	0.81	0.64	0.80	0.82	0.82	0.82
Mato Grosso do Sul	0.91	0.90	0.90	0.67	0.87	0.90	0.86	0.87
Mato Grosso	0.94	0.91	0.91	0.68	0.89	0.91	0.86	0.89
Goiás	0.79	0.89	0.88	0.60	0.85	0.89	0.84	0.86
Distrito Federal	0.50	0.70	0.58	0.61	0.60	0.60	0.72	0.66
Brasil	0.81	0.83	0.79	0.57	0.75	0.80	0.73	0.74

IV. Conclusões e Implicações

Este trabalho constatou que os efeitos adversos da política de estabilização sobre a situação fiscal dos estados se concentraram no lado das obrigações financeiras geradas pela dívida estadual. O crescimento explosivo da dívida consolidada dos estados fruto da capitalização dos encargos financeiros num contexto de altas taxas de juros é o efeito mais evidente da estabilização econômica sobre a saúde financeira dos estados, dado que pelo lado das contas primárias, observou-se uma evolução até favorável no período 1994-99.

Essa constatação vai de encontro com as visões geralmente aceitas que atribuem à irresponsabilidade fiscal dos estados a maior parcela de responsabilidade pela deterioração da situação financeira dos estados.

Sem deixar de reconhecer que o forte crescimento da despesa primária e de suas categorias mais importantes, tais como a despesa com pessoal e investimentos, estaria verificando a adoção de posturas fiscais expansionistas, observou-se também um aumento maior de receita fiscal. Em particular, apresentaram-se evidências de que estados com razões dívida consolidada – receita corrente líquida elevadas, isto é, estados com maior grau de desconforto financeiro exibiram uma maior eficiência na arrecadação dos seus tributos. Portanto, deve se salientar que os estados enfrentaram a deterioração de sua situação financeira com a elevação do seu esforço de arrecadação o que determinou a elevação de sua receita disponível.

Do outro lado, verificou-se que as transferências intergovernamentais afetam negativamente o esforço de arrecadação tributária, no sentido em que a maior dependência neste mecanismo de financiamento leva a perda de interesse pela exploração de fontes de recursos próprios.

Estes resultados têm as seguintes implicações de política. Por um lado, aumentos de eficiência arrecadatória diante de situações aprofundamento de desconforto fiscal, permitem inferir que o alívio da deterioração financeira dos estados através de operações de resgates financeiros (*bail-outs*) por parte do governo federal deveria ter tido efeitos negativos sobre o esforço de arrecadação dos estados. Por sua vez, a relação direta entre desconforto financeiro e esforço de arrecadação implica a existência de uma tendência de convergência à disciplina fiscal por parte dos governos estaduais.

A esse respeito, uma extensão interessante seria analisar a relação entre esforço de arrecadação e razão dívida mobiliária – receita corrente líquida com a finalidade de verificar de forma indireta se o mercado impôs disciplina ao comportamento dos estados.

Por outro lado, a constatação da existência de uma relação inversa entre participação das transferências e esforço de arrecadação tributária fornece argumentos contrários à opção por uma

Reforma Tributária que implique numa maior centralização tributária e uma posterior distribuição de recursos fiscais via ampliação do sistema de transferências intergovernamentais como a proposta pelo atual governo. Pelo menos no que tange às receitas, esse raciocínio implica que a compensação pela perda de poder tributário com o aumento de transferências federais para estados, mesmo que integral, não teria efeitos neutros sobre o comportamento fiscal deste nível de governo.

Referências bibliográficas

- Aigner, D.J. ,C.A.K Lovell e P. Schmidt, (1977), “Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models”, *Journal of Econometrics*, 6, pp 21-37
- Alesina, A e R. Perotti, (1995), “Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries”. *Economic Policy* 21: 207-245
- Battaglin, S.B. e E.P. Ribeiro, (2000), “O Impacto do Fundo de Participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS”, em IV Prêmio Tesouro Nacional, Monografias em Finanças Públicas, pp 333-416.
- Battese, G.E. e G.S.Corra, (1977), “Estimation of a Production Frontier Model : With Application to the Pastoral Zone of Eastern Autralia” , *Australian Journal of Agricultural Economics*, 21, pp 169-179.
- Battese G, (1991), “Frontier Production Functions and Techical Efficiency: A Survey of Empirical Applications in Agricultural Economics”, Mimeo, Department of Econometrics, University of New England, Armidale, Australia.
- Battese, G.E. e T.J Coelli, (1993), “A Stochastic Frontier Production Function Incorporating a Model for Technical Inefficiency Effects”, Working Papers in Econometrics and Applied Statistics, 69, , University of New England, Armidale, Australia.
- Battese, G.E. e T.J Coelli, (1995), “A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data”, *Empirical Economics* , 20, pp 325-332.
- Benson, E.D, B.R. Marks e Raman,-K.-K , (1988), “Tax Effort as an Indicator of Fiscal Stress”, *Public-Finance-Quarterly*; 16(2), pp 203-18.
- Blanco F.A (1998), “Disparidades Econômicas Inter-Regionais , Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro”. 21 Prêmio BNDES de Economia.
- Coelli, T, (1991), “Maximum Likelihood Estimation of Stochastic Frontier Production Functions with Time varying Efficiency” Using the Computer Program FRONTIER Version 2.0, Department of Econometrics, University of New England, Armidale, Australia.
- Coelli, T, (1996), “A Guide to FRONTIER Version 4.1: A Computer Program for Stochastic Frontier Production and Cost Function Estimation” , Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, Department of Econometrics, 96/07 . University of New England, Armidale, Australia
- Cowing, T.e B. Yoon, (1988), “An Econometric Anatlisis of the Structure of Firm Inefficiency”,mimeo, Department of Economics, State University of New York, Binghamton, New York, U.S.
- Greene, W.H, (1999), “Frontier Production Functions”, em *Handbook of Applied Econometrics*, Vol.II – *Microeconometrics*, ed. , H Pesaran, and P. Schmidt

Huang C., and J. Liu, (1994), “Estimation of a Non-Neutral Stochastic Frontier Production Function”, *Journal of Productivity Analysis*, 5, pp 171-180

Jha, R., M.S. Mohanty, S. Chatterjeer, P. Chitkara, (1999), “Tax Efficiency in Selected Indian States”, *Empirical Economics*, 24, pp 641-654.

Kalirajan,K., e R. Shand, (1988), “Testing Causality Between Technical and Allocative Efficiencies”, Working Paper No.88/6, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, Australia.

Kumbhakar, S., S. Ghosh , and J. McGuckin, (1991), “A Generalized Production Frontier Approach for Estimating Determinants of Inefficiency in U.S. Dairy Farms”, *Journal of Business and Economic Statistics*, 9, pp 279-286.

Perotti, R. (1999), “Fiscal Policy in Good Times and Bad”, *Quarterly-Journal-of-Economics*, 114(4), pp 1399-1436.

Poterba, J.M, (1993), “State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”, National Bureau of Economic Research Working Paper, 4375.

Reifschneider, D.e R. Stevenson, (1991), “Systematic Departures from the Frontier: A Framework for the Analysis of Firm Inefficiency” , *International Economic Review* , 32, pp 715-723.

Shikida, C.D e E.P Ribeiro (2000), “Existe *trade-off* entre receitas próprias e transferências? O Caso dos municípios mineiros”, mimeo

O COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS E SEUS DETERMINANTES POLÍTICOS

Fernando Andrés Blanco Cossío
IPEA e PUC-RJ

I. Introdução

A descentralização fiscal constitui uma das tendências mais relevantes do processo de desenvolvimento econômico contemporâneo. Países desenvolvidos, em desenvolvimento e principalmente países em transição ou ex-socialistas, têm experimentado movimentos de devolução de autonomia política e econômica para os governos regionais e locais. Esta tendência generalizada vem dando lugar a um renovado interesse pela descentralização e o federalismo fiscal.

Na literatura sobre o tema, a identificação dos benefícios e custos potenciais da descentralização é uma tarefa não isenta de polêmica (Bird, 1993). Inicialmente, pode-se observar duas visões aparentemente conflitantes sobre seus benefícios e custos. A primeira é um enfoque que aborda a descentralização desde uma perspectiva microeconômica. Esta visão favorável à descentralização destaca que a desconcentração do poder de obtenção de tributação e das responsabilidades de gasto produz ganhos de bem-estar devido ao aumento de eficiência na provisão de bens e serviços públicos, à maior visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos (melhora da *accountability*) e à maior adequação da oferta de bens públicos às preferências locais.

Entretanto, deve se reconhecer que a materialização dos benefícios microeconômicos da descentralização depende de um conjunto de condicionantes políticos e institucionais que vigoram numa determinada estrutura federativa.

Por exemplo, os ganhos de eficiência advindos da descentralização devem ser menores quando a existe uma baixa participação da cidadania, o que torna às esferas inferiores de governo mais vulneráveis à influência de grupos de interesse regionais que nem sempre têm objetivos compatíveis com os da maioria da população. Da mesma forma, a excessiva fragmentação da representação partidária pode levar a uma alocação de recursos públicos locais que não necessariamente atenda a critérios de eficiência e responda mais à necessidade de garantir apoio político para o governo.

O segundo enfoque sobre os efeitos da descentralização alerta para os custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central. (Fukasaku e Mello, 1999; Shah, 1998, Prud'homme, 1995).

A descentralização fiscal reduz o grau de manobra do governo federal tanto no lado da receita como no da despesa. Tanzi (1996) destaca três canais de transmissão pelos quais a descentralização fiscal pode agravar as dificuldades fiscais do governo: a perda de bases de tributação importantes que limita a capacidade do governo central de fazer ajustes ou expansões pelo lado da receita fiscal; o sistema de transferências intergovernamentais (*revenue-sharing*) gera incentivos perversos para os níveis inferiores de governo, levando-os a reduzir o esforço de arrecadação de receita própria; e a ausência de “hard budget constraints” para os governos subnacionais dificulta o controle do gasto dos níveis inferiores de governo com a conseqüente transmissão de pressões fiscais expansionistas para a política monetária. (Von Hagen et al, 1996)

Não há dúvida que para o Brasil esta discussão é atual e relevante por vários motivos. Durante as duas últimas décadas, a federação brasileira vem experimentando o aprofundamento do seu grau de descentralização fiscal. Já na década de 90, os governos subnacionais absorveram 40% da receita disponível. Pelo lado das responsabilidades de gasto, na última década observou-se uma gradual absorção de funções por parte destes níveis de governo. Na atualidade, os níveis inferiores de governo executam a maior parte da despesa social do setor público.

Em segundo lugar, os custos em termos de administração macroeconômicos citados acima estiveram e ainda estão presentes no processo de descentralização fiscal no Brasil. A descentralização baseada principalmente na ampliação do sistema de transferências intergovernamentais, gerou uma excessiva rigidez da estrutura de despesas do governo federal, impedindo-o de fazer ajustes pelo lado da despesa. Por sua vez, a participação das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo explica a ausência de vinculação mais efetiva entre impostos e gastos, condição necessária para o exercício da “accountability” e da co-responsabilidade fiscal. Finalmente, a recorrência de operações de *bail-outs* das dívidas estadual (três entre 1989 e 1998) enfraqueceu a restrição orçamentária dos níveis de governo beneficiados por tais operações, estimulando comportamentos fiscais irresponsáveis por parte destes.

Depois de mais de uma década da Constituição de 1988, torna-se necessário avaliar os efeitos do processo de descentralização e associa-los à redemocratização do país iniciada em 1985. Nesse sentido este estudo pretende contribuir para a compreensão do comportamento fiscal dos estados brasileiros. Em particular, este trabalho tem dois objetivos. O primeiro é identificar e caracterizar a postura fiscal dos estados brasileiros a partir da evolução das principais categorias de receita e despesa estadual durante o período 1985 – 97. O segundo objetivo é explicar estas posturas com base nas características do sistema político de cada estado, analisando sua influência sobre o desenho e implementação da política fiscal.

Para tanto, além desta seção introdutória, o presente documento contém três partes. Na segunda identificam-se as posturas fiscais adotadas pelos governos estaduais durante o período 1985-97. Na terceira parte são analisados os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados e na última seção formulam-se as principais conclusões e implicações deste trabalho.

II. A postura fiscal dos Estados: definição, critério de classificação e identificação das posturas fiscais adotadas pelos estados brasileiros no período 1985 - 97.

O objetivo desta parte do trabalho é identificar e caracterizar as posturas adotadas pelos governos estaduais durante a década de 90. Para tanto, é necessário definir uma medida de comportamento fiscal ou impulso fiscal que possa refletir o comportamento fiscal destes governos, depois criar um critério para ser usado como parâmetro de classificação de tal comportamento, e finalmente inferir as características mais importantes de cada uma das posturas fiscais adotadas pelos estados.

Duas medidas de impulso fiscal vão a ser utilizadas na avaliação do comportamento fiscal dos estados. A primeira é simplesmente a variação observada no resultado primário como proporção do PIB estadual de um ano em comparação ao ano anterior, isto é¹:

$$(1) \quad IO_t = \Delta \text{Resultado Primário} = (R_t - G_t) - (R_{t-1} - G_{t-1})$$

onde: IO_t = Impulso Fiscal Observado no ano t

R_t = Receita Total em proporção do PIB no ano t

G_t = Despesa Primária em proporção do PIB no ano t

Esta medida tem como vantagem principal sua enorme simplicidade, no entanto, o fato de não levar em consideração a influência de flutuações cíclicas sobre as distintas categorias de receita e despesa que definem o resultado primário, constitui uma limitação séria quando se pretende analisar o componente discricionário da política fiscal de um determinado governo. (Alesina e Perotti, 1995)

Na verdade, dado que o objetivo básico desta seção é avaliar o comportamento fiscal dos estados, isto é o impulso fiscal cuja responsabilidade recai exclusivamente nas distintas administrações estaduais, torna-se necessário considerar a influência de flutuações cíclicas sobre as diversas categorias de receita e despesa.

É importante salientar que a nível estadual a receita tributária, especialmente a do ICMS, está sujeita a variações cíclicas, fato que deve ser considerado na hora de avaliar o impulso fiscal dos estados. Na mesma direção, a forte dependência nas transferências federais, cuja base de arrecadação são a renda (IR) e consumo (IPI), faz com que as receitas estaduais sejam sensíveis às flutuações do nível de atividade nacional².

Da mesma forma, sabe-se que a taxa de inflação exerce uma forte influência nas categorias de despesa e receita fiscal. Durante grande parte do período de análise, a economia brasileira experimentou taxas de inflação elevadas e voláteis que afetaram de forma significativa os resultados fiscais das distintas esferas de governo. Bevilaqua e Werneck (1998) salientaram a indexação assimétrica de despesa e receita fiscal diante de variações na taxa de inflação: as receitas, especialmente as tributárias tinham um maior grau de indexação enquanto que a inflação diminuía o valor real das categorias de despesa, já que estas não possuíam o mesmo grau de indexação. Portanto, uma boa parte das variações do resultado primário pode ser explicada pela desaceleração inflacionária³.

¹ . Utiliza-se o resultado primário com vistas a eliminar o efeito de exercícios fiscais anteriores.

² : Ao se tratar de política fiscal a nível estadual, a importância de variações cíclicas deve ser menor que a observada na esfera federal, onde as flutuações do nível de atividade se refletem com maior força no resultado primário: a relação positiva entre receita e nível de atividade e a existência de estabilizadores automáticos (seguro desemprego, por exemplo) fazem com que o resultado primário do governo federal esteja mais diretamente relacionado com o nível de atividade econômica.

³ . Em nível federal, a estabilização incidiu na redução do imposto inflacionário e a impossibilidade de erosão do gasto e a dívida pública via aceleração da taxa de inflação. Para os estados, o fim da inflação significou uma

Assim, propõe-se uma segunda medida de impulso fiscal, definida como a variação discricionária do resultado primário. Esta medida elimina os efeitos das flutuações do nível de atividade e da inflação sobre as categorias de receita e despesa estadual⁴.

A medida de impulso fiscal proposta no parágrafo acima é uma variante da medida de Blanchard (1990), no sentido em que, além de incluir as flutuações do nível de atividade, incorpora-se à inflação como outra variável explicativa das variações do resultado fiscal. Portanto, a segunda medida de impulso fiscal pode ser escrita como:

$$(2) \quad IBM_t = \text{Resultado Fiscal}_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1}) - \text{Resultado Fiscal}_{t-1}$$

ou substituindo o resultado fiscal:

$$IBM_t = (R_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1}) - G_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})) - (R_{t-1} - G_{t-1})$$

onde:

IBM = Impulso Fiscal : Blanchard Modificado

$\text{Resultado Fiscal}_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Resultado Fiscal no ano t , mantendo o produto e a inflação do período anterior.

$R_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Receita Total em proporção do PIB, mantendo o produto e a inflação do período anterior.

$G_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Despesa primária em proporção do PIB, mantendo o produto e a inflação do ano anterior.

O procedimento para calcular esta segunda medida de impulso fiscal consiste nos seguintes passos: i) estimar coeficientes para medir a influência das duas variáveis (produto e inflação) na receita e despesa primária; ii) usar esses coeficientes para calcular o resultado primário que deveria-se esperar se o nível de atividade e a taxa de inflação teriam sido as mesmas do ano anterior; iii) finalmente, obtém-se o impulso fiscal como sendo a diferença entre esse resultado primário e o efetivamente observado no ano anterior⁵.

Para as duas medidas de impulso fiscal, o critério de classificação usado para avaliar a postura fiscal dos governos estaduais é idêntico ao de Alesina e Perotti (1995a), isto é:

Tabela 2.1: Critério de classificação da postura fiscal	
<i>Postura Fiscal é:</i>	<i>Se Δ Resultado Primário e o IBM (%PIB estadual) é:</i>
<p>Contração Forte (C.F) Contração Média (C.M) Política Neutra (P.N) Expansão Média (E.M) Expansão Forte (E.F)</p>	<p>Maior que 1.5% do PIB Entre 0.5% e 1.5% do PIB Entre 0.5% e -0.5% do PIB Entre -0.5% e -1.5% do PIB Maior que -1.5% do PIB</p>

mudança radical de regime fiscal no sentido em que muitas categorias de despesas não podiam ser reduzidas com o atraso no pagamento de tais obrigações.

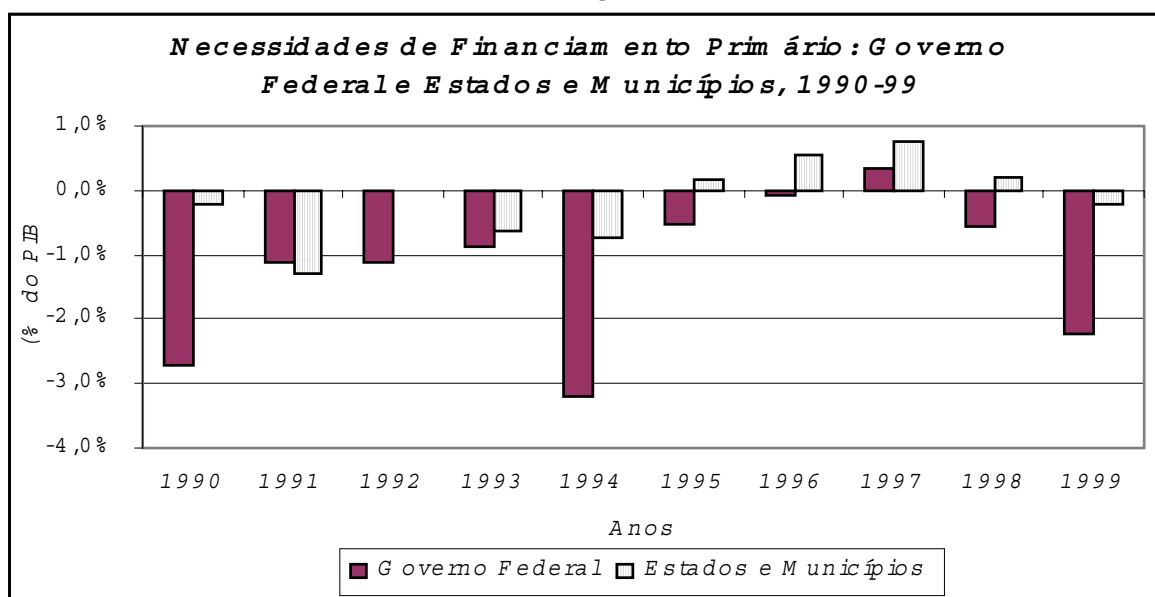
⁴ . Existem outros condicionantes estruturais que vigoram nas distintas unidades da federação e que exercem influência sobre os itens de despesa e receita dos estados, tais como o nível de urbanização, industrialização, pobreza, etc que deveriam ser considerados na construção do impulso fiscal. Entretanto, pelo (curto) período de análise é de se esperar que estas características não experimentem alterações importantes, e portanto, não afetem a postura fiscal no curto prazo.

⁵ . Para a estimação da receita e despesa primária em função do nível de atividade e da taxa de inflação, foi utilizado um painel de dados para os 27 estados durante o período 1985-97.

II.1 O comportamento fiscal dos estados brasileiros

A Figura 1 mostra a evolução das necessidades de financiamento do governo federal e dos governos subnacionais. Dois fatos interessantes podem ser destacados. O primeiro é o contraste entre a postura contracionista no período 1991-94 e o comportamento expansivo no período 1994-97 (período pós Real). O segundo é que durante toda a década, com exceção de 1991, o comportamento de Estados e Municípios sempre foi mais expansionista que o da União. Portanto, pode-se afirmar que nos anos noventa a obtenção de superávits primários na esfera federal não foi acompanhada pelas outras esferas de governo, especialmente a partir de 1994, quando houve o aumento de arrecadação de receita fiscal. Somente em 1999, os governos subnacionais voltaram a gerar um superávit primário, mas novamente, muito menos significativo que o gerado pelo governo federal⁶.

Figura 1



Especialmente a partir de 1994 e com o fim do regime inflacionário, a situação fiscal de vários estados sofreu uma forte deterioração. Durante o Plano Real o desequilíbrio das finanças estaduais foi se agravando ainda mais, tanto pela impossibilidade de diminuir o valor real das despesas (fim da inflação) mas também como resultado de políticas fiscais expansionistas, que deram lugar à geração de sucessivos déficits primários de 1994 a 1998.

Entretanto, cabe lembrar que a situação descrita acima corresponde à informação agregada. É claro que uma análise desagregada deve inferir que a falta de disciplina fiscal não é um comportamento que pode ser generalizado. Para identificar e analisar a postura fiscal de cada um dos 27 estados brasileiros durante o período 1985-97, utilizou-se a metodologia de classificação descrita na subseção anterior.

As figuras 2a a 2c, mostram as duas medidas de impulso fiscal para cada um dos estados durante o período de análise. Vale lembrar que em ambos os casos, variações negativas do resultado primário (impulsos fiscais negativos) significam políticas expansionistas enquanto que impulsos positivos implicam políticas de contração fiscal.

A primeira constatação que se pode inferir dessas figuras é que a grande maioria dos estados adotou uma política de “*stop and go*”, isto é, as contrações são seguidas de expansões

⁶ . A crise externa, os acordos com o FMI e os compromissos derivados da renegociação das dívidas estaduais podem ser citados como os fatores que favoreceram a contração fiscal dos Estados em 1999.

fiscais e vice-versa, impedindo a identificação de regularidades no comportamento individual dos governos estaduais. Portanto, não é possível fazer inferências generalizantes sobre o comportamento fiscal dos estados. Nem todos os estados adotaram políticas fiscais expansionistas e nenhum estado em particular adotou posturas expansionistas durante todo o período de análise.

Entretanto, pode-se observar que a partir de 1994 os casos de expansão média e forte foram mais comuns, fato que estaria indicando que o fim da inflação determinou a impossibilidade de redução do valor real das despesas com o atraso do pagamento das obrigações dos governos estaduais. Na realidade, a maior ocorrência de episódios de expansão quando se usa a medida corrigida de Blanchard, mostra que a corrosão inflacionária das despesas fazia com que posturas fiscais expansionistas aparecessem como sendo posturas neutras ou contracionistas.

No que se refere à influência do nível de atividade, observa-se uma diferença substancial entre as duas medidas. Nos anos de expansão da atividade econômica, a medida de Blanchard identifica um menor número de casos de posturas fiscais expansionistas e uma maior número de episódios de contração fiscal do que o indicador impulso fiscal observado. Ao contrário, em períodos recessivos a medida de Blanchard identifica mais casos de expansão fiscal e menos posturas contracionistas do que o impulso fiscal observado.

Esta diferença implica que, de forma oposta ao impulso fiscal observado que identifica crescimento com expansão fiscal e recessão com contração, a medida de Blanchard demonstra que a política fiscal dos governos estaduais teve um caráter anticíclico no sentido em que flutuações positivas do nível de atividade econômica foram acompanhadas por posturas contracionistas enquanto que situações recessivas levaram à adoção de posturas fiscais expansionistas.

Figura 2.a: Impulso Fiscal por Estado, 1986-1997
(Observado vs Blanchard-Modificado)

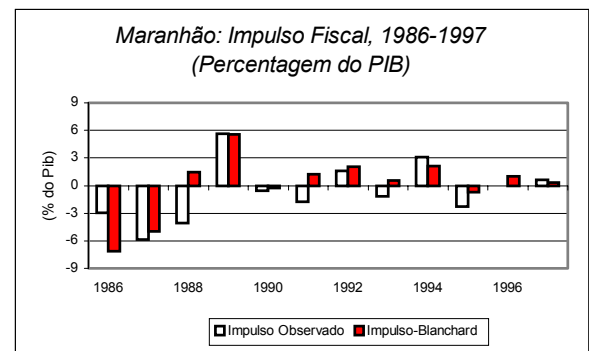
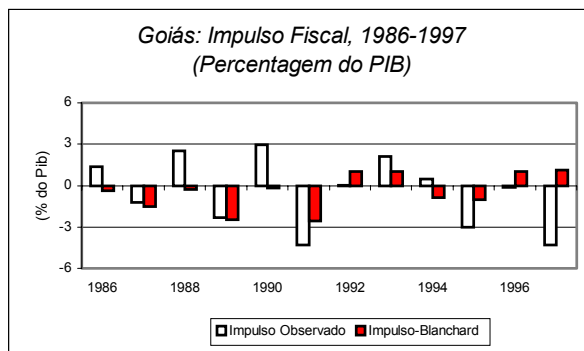
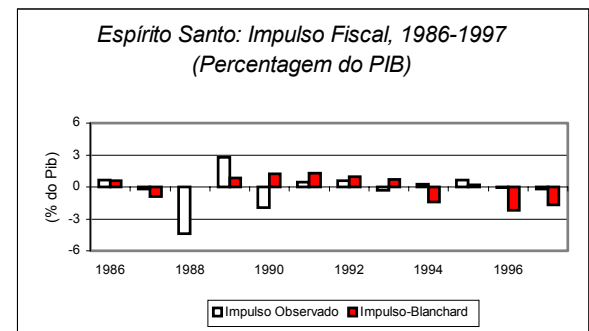
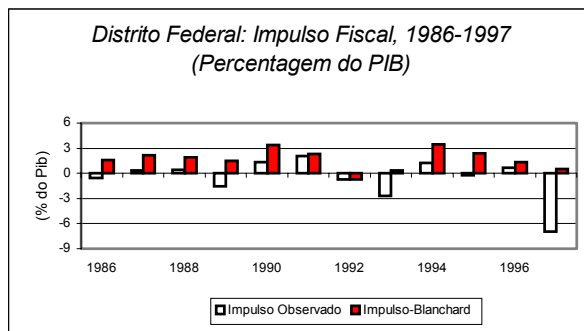
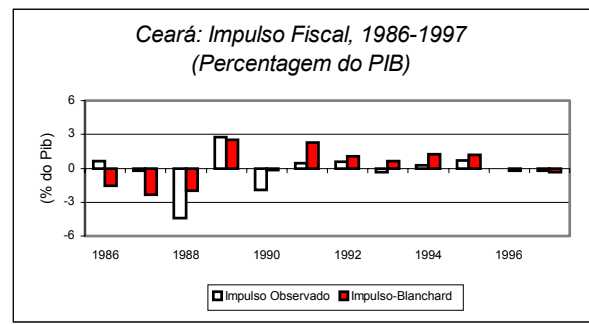
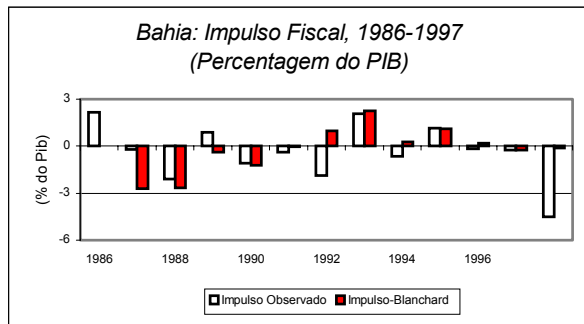
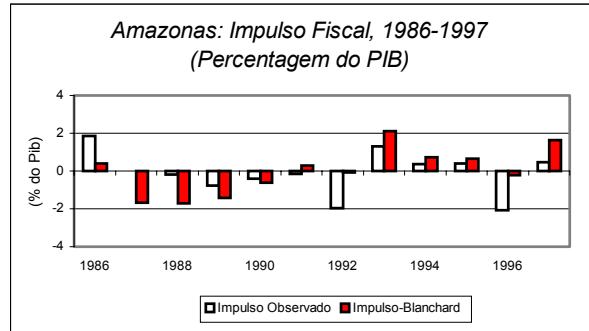
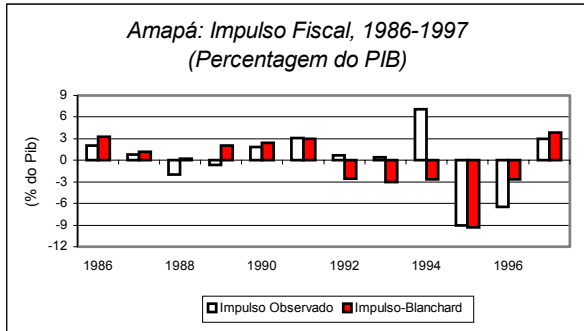
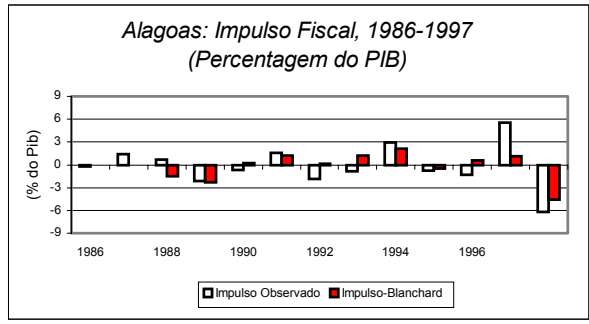
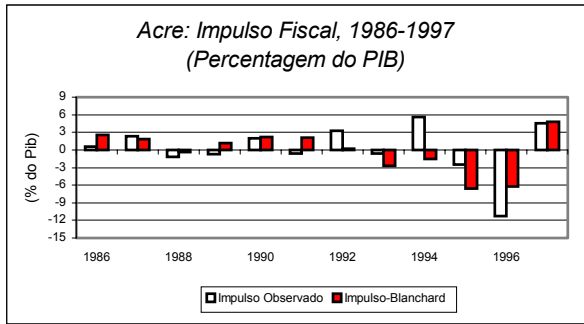


Figura 2.b: Impulso Fiscal por Estado, 1986-1997
(Observado vs Blanchard Modificado)

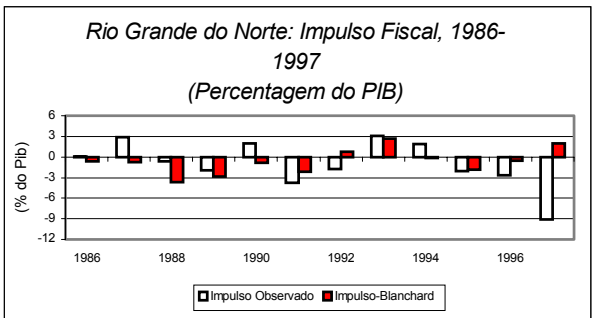
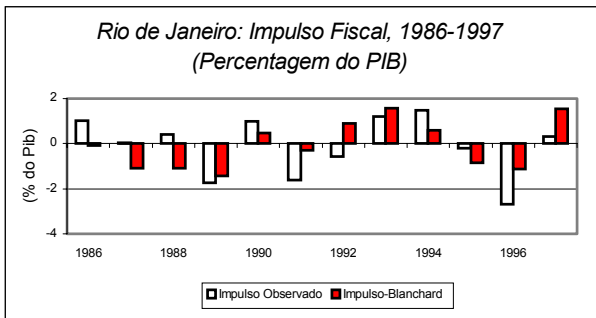
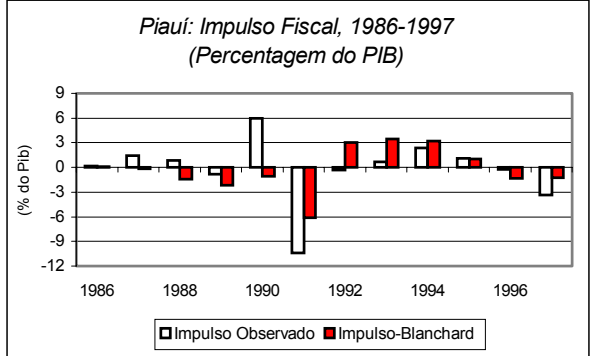
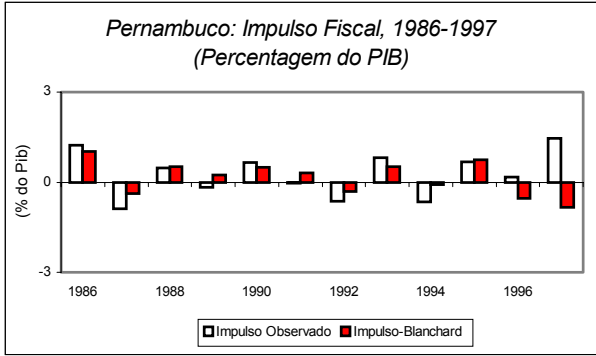
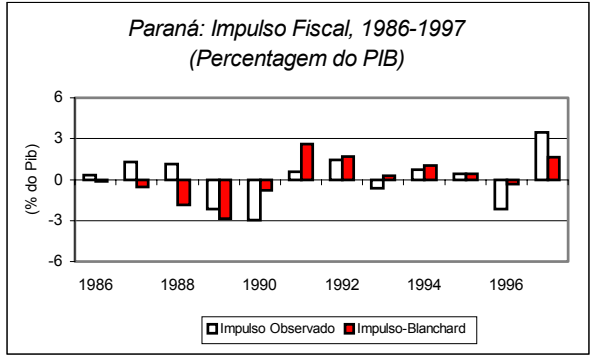
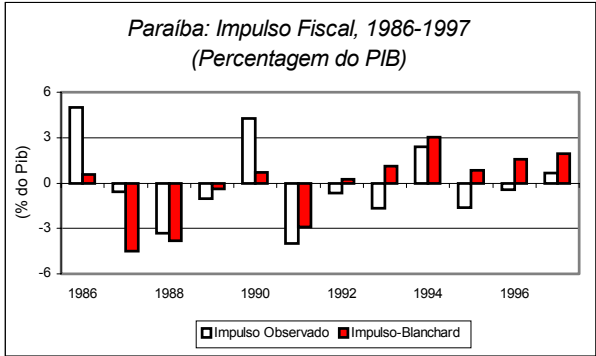
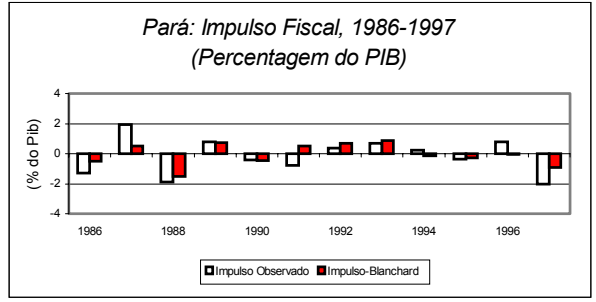
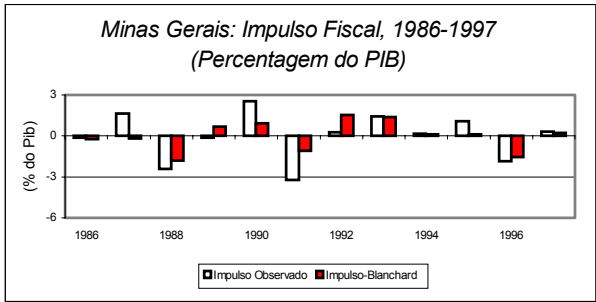
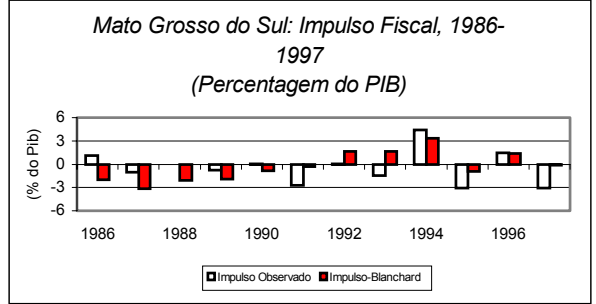
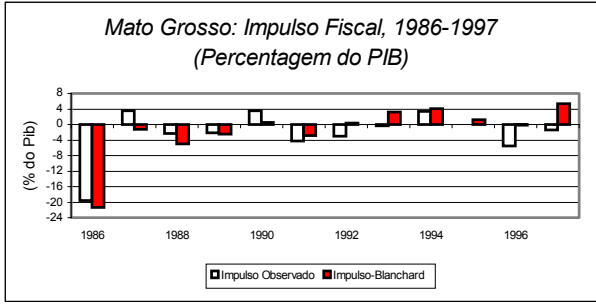
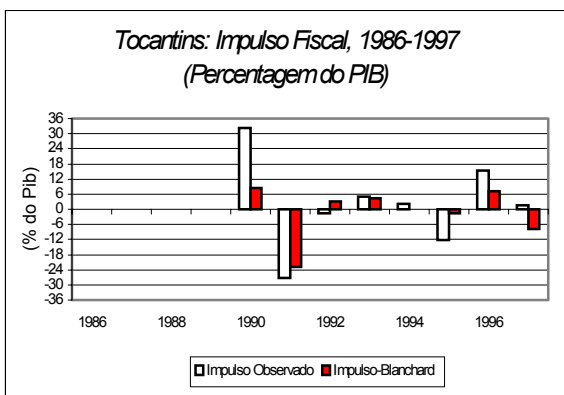
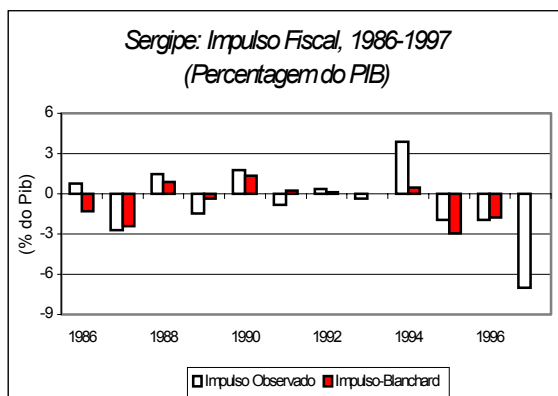
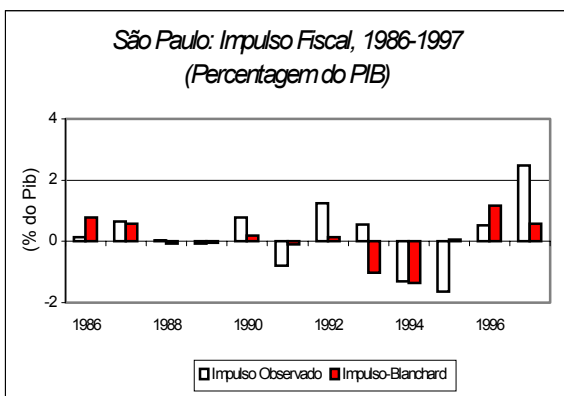
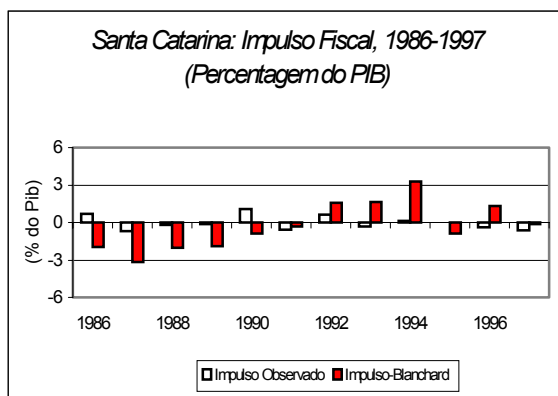
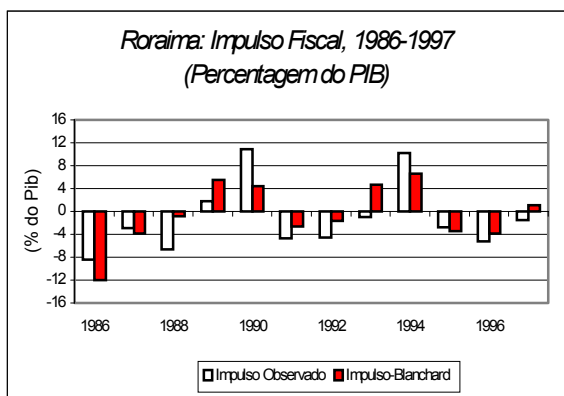
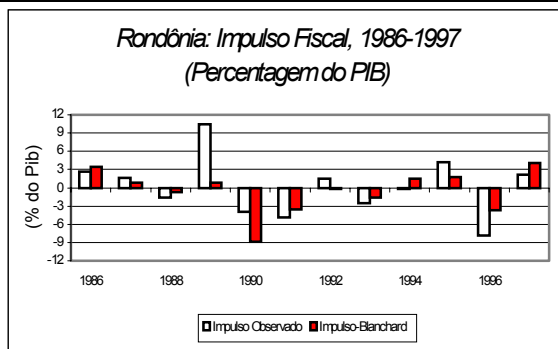
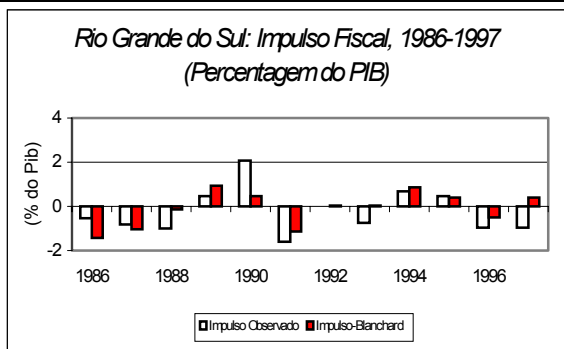


Figura 2c: Impulso Fiscal por Estado, 1986-1997
(Observado vs Blanchard -Modificado)



A tabela 2.2 apresenta informações básicas sobre os cinco tipos de postura fiscal adotadas pelos governos estaduais durante o período 1985-97, segundo o *impulso fiscal observado* e o de *Blanchard modificado (IBM)*. Em primeiro lugar, cabe destacar que existem diferenças importantes entre as duas medidas: enquanto que segundo o *impulso fiscal observado (IO)* o número de episódios de contração (médias e fortes) é maior ao de expansões (médias e fortes), 132 vs 115, a medida de *Blanchard modificada (IBM)* mostra a situação oposta, já que, segundo esta medida, os episódios de expansão foram mais do que os de contração, 122 vs. 108. Associado a este fato, há uma divergência significativa com relação ao número de eventos caracterizados como política neutra (77 de acordo ao *impulso observado* e 94 segundo a medida de *Blanchard modificada*). Em suma, esta diferença permite afirmar que a postura fiscal dos estados, uma vez considerada a influência das flutuações do nível de atividade e dos preços, foi mais expansiva que a observada.

Com relação às médias de cada uma das posturas fiscais, ambas as medidas não apresentam grandes diferenças. Nos dois casos, a postura de contração (expansão) forte representa em média uma melhora (piora) de 3 a 4 pontos percentuais do PIB; a contração (expansão) média significa uma melhora aproximada de 1 ponto percentual, enquanto que a política neutra, como era de se esperar, tem uma variação média praticamente nula em ambos os casos.

Apesar da similaridade com relação à média das posturas fiscais sob os dois indicadores, pode se observar que o *impulso fiscal observado* é mais pronunciado nos casos extremos de contração e expansão fortes. Mais importante ainda, é notar que na década de 90 o indicador de *Blanchard modificado* aponta mais episódios de expansão (83) e menos casos de contração forte e média (53) do que o *impulso fiscal observado* que contabiliza 65 casos de políticas expansionistas e 91 casos de contração forte e média. A partir de 1994, essas diferenças são maiores. Conclui-se portanto, que a política fiscal dos estados nos anos 90 foi ainda mais expansiva que a normalmente atribuída.

Um outro fato interessante que se destaca na tabela 2.2 é a maior ocorrência de expansões fiscais nos anos eleitorais (1986-85, 1990-89 e 1994-93). Nesses anos o *impulso observado* e de *Blanchard modificado* mostram, respectivamente, 49 e 32 episódios de expansão frente a 14 e 21 casos de contração. Portanto, verifica-se preliminarmente que em anos eleitorais, os governos estaduais tendem a adotar uma política fiscal expansionista.

**Tabela 2.2: Impulso Fiscal Observado vs Impulso Fiscal de Blanchard:
Estatísticas Básicas
(variações médias em percentagem do PIB)**

<i>Anos</i>	<i>Contração Forte</i>				<i>Contração Média</i>				<i>Política Neutra</i>				<i>Expansão Média</i>				<i>Expansão Forte</i>			
	<i>Observado</i>		<i>Blanchard</i>		<i>Observado</i>		<i>Blanchard</i>		<i>Observado</i>		<i>Blanchard</i>		<i>Observado</i>		<i>Blanchard</i>		<i>Observado</i>		<i>Blanchard</i>	
	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>	<i>No Obs</i>	<i>Média</i>
1986-85	3	-10,32	6	-7,80	3	-0,79	3	-1,14	7	0,05	10	-0,07	10	1,03	4	0,74	4	2,88	4	2,70
1987-86	4	-3,39	10	-2,85	7	-0,85	7	-0,86	5	0,03	5	-0,03	5	0,98	3	0,83	6	2,34	2	2,00
1988-87	10	-3,07	9	-2,68	4	-0,92	5	-1,11	8	0,11	9	-0,09	4	1,09	3	0,94	1	2,52	1	1,91
1989-88	6	-1,98	6	-2,46	9	-0,90	3	-1,34	7	-0,05	7	0,03	1	0,76	6	0,85	4	5,14	5	3,44
1990-89	3	-2,96	1	-8,92	1	-0,53	5	-0,83	4	-0,30	11	0,13	6	0,89	5	1,09	13	5,67	5	4,20
1991-90	15	-5,21	8	-5,69	5	-0,71	2	-1,11	4	-0,04	8	0,03	1	0,58	4	1,00	2	2,58	5	2,45
1992-91	5	-2,59	2	-2,09	5	-0,68	1	-0,72	8	0,15	10	0,06	6	1,01	7	0,94	3	2,33	7	2,17
1993-92	4	-2,11	3	-2,46	6	-0,78	2	-0,78	5	-0,19	5	0,19	7	0,95	8	0,86	5	3,08	9	2,86
1994-93	0		2	-2,12	4	-1,07	4	-1,04	7	0,21	7	0,03	5	1,06	7	1,00	11	4,24	7	3,69
1995-94	11	-3,82	6	-4,28	1	-1,29	4	-0,86	9	0,03	8	0,13	4	0,89	7	0,91	2	2,94	2	2,06
1996-95	11	-4,52	7	-3,14	2	-0,75	6	-0,76	8	-0,16	6	-0,21	4	0,84	6	1,17	2	10,44	2	4,46
1997-96	10	-4,81	3	-4,70	3	-1,02	3	-0,99	5	0,14	8	0,01	4	1,07	4	0,84	5	3,11	9	2,98
Total	82	-4,03	63	-3,94	50	-0,90	45	-1,03	77	0,03	94	-0,03	57	1,01	64	1,02	58	3,75	58	3,05

O objetivo da tabela 2.3 é deduzir padrões de comportamento das receitas e despesas fiscais nas cinco posturas fiscais. Para tanto calcularam-se a variação média observadas em cinco categorias de receita e despesa sob as distintas posturas fiscais. A primeira constatação que se pode fazer é a maior variação das categorias de despesa com relação às observadas nas receitas. Em todos os regimes, sejam estes expansionistas ou contractionistas a variação média da despesa primária é bem maior ao da receita total, a sua categoria correspondente pelo lado da receita. Ainda mais sugestivo, observa-se a quase nula variação da receita tributária nas cinco posturas fiscais, o que mostra a baixa utilização dos seus instrumentos tributários por parte das administrações estaduais.

Associado a esta característica, a comparação entre o comportamento da receita total e da receita tributária demonstra que grande parte da variação das receitas fiscais (aumento ou diminuição) nos eventos de contração forte e média, deve-se em grande medida ao aumento das transferências federais e não a aumentos da receita de impostos. Pelo contrário, nos eventos de expansão (forte e média) observa-se que a deterioração da situação fiscal deve-se também principalmente à redução das transferências, já que, a receita tributária longe de diminuir, aumenta nos episódios expansionistas.

Um terceiro fato interessante é a diminuição mais forte da despesa de capital nos episódios de contração e a expansão maior dos gastos correntes nas posturas expansionistas. Este fato tem implicações perversas com relação ao grau de manobra que possuem os estados para realizar ajustes fiscais: a única possibilidade de se fazer ajustes parece ser através do corte de gastos de capital, enquanto que as expansões se caracterizam não pelo aumento deste tipo de gasto, mas sim pelo aumento com gastos de pessoal e outros itens de despesa corrente (custeio, por exemplo).

Em suma, da descrição dos cinco tipos de postura fiscal pode-se inferir que as diferenças entre elas estão principalmente associadas às variações de despesa e em menor medida a variações de receita fiscal. Assim, durante o período de análise, os estados brasileiros usaram a despesa como seu principal instrumento para promover contrações e expansões. Isto é válido não somente em episódios de contração (redução de 4% do PIB) e expansão forte (aumento superior a 3%), mas também nas experiências de contração e expansão média (+/-1 do PIB). Em particular, a caracterização das distintas posturas mostra a baixa importância da receita tributária na utilização como instrumento de contração ou expansão fiscal dos governos estaduais.

Tabela 2.3: Variação média das principais categorias de receita e despesa estadual sob as diferentes posturas fiscais (em percentagem do PIB)

<i>Categorias</i>	<i>Contração Forte</i>		<i>Contração Média</i>		<i>Política Neutra</i>		<i>Expansão Média</i>		<i>Expansão Forte</i>	
	<i>Observado</i>	<i>Blanchard</i>	<i>Observado</i>	<i>Blanchard</i>	<i>Observado</i>	<i>Blanchard</i>	<i>Observado</i>	<i>Blanchard</i>	<i>Observado</i>	<i>Blanchard</i>
<i>Receita Total (excl. Op. de Crédito)</i>	0,70	-0,20	0,61	0,64	0,24	0,30	-0,41	0,43	0,08	0,29
<i>Receita Tributária</i>	-0,07	-0,05	0,15	0,23	0,29	0,21	0,20	0,29	0,52	0,18
<i>Despesa Primária</i>	-3,38	-3,41	-0,24	-0,01	0,26	0,14	0,57	0,89	3,71	2,09
<i>Despesa Corrente (excl. Juros)</i>	-1,26	-0,80	0,1	0,32	0,47	0,40	0,63	0,82	2,36	0,94
<i>Despesa de Capital (excl. Amortizações)</i>	-2,12	-2,61	-0,33	-0,39	-0,12	-0,26	-0,12	0,18	1,35	2,18

Esta observação ganha maior importância quando se considera que, pelo lado da receita, o único instrumento fiscal a disposição dos estados pelo lado da receita é justamente sua receita tributária, já que as outras categorias de receita incluem as transferências federais e operações de crédito sobre as quais os estados não possuem nenhuma influência.

Por sua vez, a baixa utilização da receita poderia ser considerada um resultado óbvio, já que em regimes federativos, as unidades inferiores de governo não podem alterar as alíquotas dos seus impostos de maneira discrecional. No entanto, Blanco e Reis (1996), Schwengber e Ribeiro (2000) apresentam evidências da sub-utilização das bases de tributação estaduais e da presença de um esforço de arrecadação reduzido na maioria dos estados brasileiros. Portanto, as restrições à utilização de políticas de receita por parte dos governos estaduais são menos importantes do que comumente se supõe.

A maior utilização da despesa primária como instrumento de expansão ou contração fiscal também pode ser confirmada pela análise de regressão cujos resultados são apresentados na tabela 2.4. Neste exercício, as variações da receita total (excluídas as operações de crédito) e da despesa primária são regredidas nas variações do PIB e da taxa de inflação e nas cinco variáveis dummies que correspondem às cinco posturas fiscais. Este exercício foi realizado para os dois indicadores de impulso fiscal⁷.

Os coeficientes de cada uma das variáveis dummies mostram como se comportam a receita total e a despesa primária sob as distintas posturas fiscais. Os sinais destas variáveis ratificam os principais resultados derivados da tabela 2.3. Em primeiro lugar, a despesa primária é muito mais suscetível ao regime fiscal, enquanto que a receita total se ajusta menos ao tipo de postura fiscal (o R^2 é maior nas equações de despesa tanto no caso *do impulso observado* como o de *Blanchard modificado*; além disso o t-estatístico é sempre mais significativo na equação de despesa primária). Em segundo lugar, os sinais das variáveis dummies, confirmam o padrão deduzido acima no sentido em que as expansões fortes levam a aumentos de despesa primária e as contrações fortes a diminuições da mesma. Por sua vez, apesar de não ter coeficientes significativos, as expansões fiscais médias implicam diminuição de receita enquanto que as contrações médias, refletem-se em aumentos de receita total.

Finalmente, pode se observar que o aumento do PIB tem um impacto maior na despesa que na receita e, portanto, esta variável tem um efeito negativo no resultado primário. Esta constatação confirma o caráter anticíclico da política fiscal dos estados.

Ao contrário, e em concordância com estudos anteriores (Bevilaqua e Werneck, 1998), a aceleração inflacionária tem um maior impacto sobre a receita fiscal, e portanto, um efeito positivo sobre o resultado primário, o que permite compreender de que forma o fim do processo inflacionário incidiu na deterioração da situação fiscal dos estados.

⁷ . Para este exercício econométrico, utilizou-se o mesmo painel de dados usados na estimação do impulso de Blanchard modificado.

Tabela 2.4: Respostas da Receita e Despesa de acordo à Postura Fiscal

	IMPULSO FISCAL OBSERVADO		IMPULSO FISCAL DE BLANCHARD – MODIFICADO	
<i>Variáveis dependentes:</i>	<i>Variação da Receita Total (excl. Op. de Crédito)</i>	<i>Variação da Despesa Primária</i>	<i>Variação da Receita Total (excl. Op. De Crédito)</i>	<i>Variação da Despesa Primária</i>
<i>Variáveis Explicativas:</i>				
VARIAÇÃO DO PIB	0,88 (10,13)	0,90 (10,11)	0,85 (9,51)	0,96 (9,85)
VARIAÇÃO DA TAXA DE INFLAÇÃO	0,43 (5,83)	0,36 (4,73)	0,32 (4,39)	0,56 (7,08)
EXPANSÃO FORTE	-0,02 (-1,25)	0,16 (8,00)	-0,01 (-0,49)	0,07 (3,20)
EXPANSÃO MÉDIA	-0,02 (-1,28)	0,06 (3,17)	0,03 (1,87)	0,08 (3,96)
POLÍTICA NEUTRA	0,04 (2,10)	0,03 (2,15)	0,04 (2,41)	0,02 (1,40)
CONTRAÇÃO MÉDIA	0,04 (1,95)	-0,03 (-1,58)	0,06 (2,59)	-0,01 (-0,48)
CONTRAÇÃO FORTE	0,09 (5,15)	-0,12 (-7,22)	0,02 (0,87)	-0,10 (-5,10)
R²	0,29	0,49	0,24	0,39
R² AJUSTADO	0,27	0,48	0,22	0,38
F-ESTATÍSTICO	20,21	48,71	16,03	31,92
DURBIN WATSON	2,25	2,24	2,25	2,19
Períodos	12	12	12	12
Estados	27	27	27	27
No Total de Observações (painel não balanceado)	317	306	317	306

III. Os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados brasileiros

A análise dos efeitos das características do sistema político sobre o comportamento fiscal é um tema que tem adquirido um crescente interesse nos últimos anos. A partir da década de 80, muitos países vêm experimentando desequilíbrios fiscais que na década de noventa se refletiram em trajetórias explosivas de dívida pública. Conquanto o reconhecimento consensual sobre sua necessidade, os distintos governos têm encontrado dificuldades para a implementação de políticas de contração fiscal, fato que tem levado a pesquisar a natureza dessas dificuldades.

Em particular, a estrutura do sistema político partidário foi identificada como causa importante dessas dificuldades. Determinantes de caráter político-institucionais, tais como as regras eleitorais, as formas de governo, a orientação ideológica dos governantes, o marco institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e entre níveis em estruturas descentralizadas de governo, a fragmentação da representação política que dá lugar a inexistência de maiorias sólidas e a necessidade de governos de coalizão, constituem sérios obstáculos para a implementação de políticas de contração fiscal. (Tabellini, 2000)

Na década de noventa, e com a persistência das situações de desequilíbrio fiscal, os estudos teóricos e empíricos sobre este tema têm-se multiplicado. Especialmente em países desenvolvidos e particularmente na Itália, a gravidade e persistência do desequilíbrio fiscal têm estimulado numerosos estudos sobre a influência do sistema partidário na performance macroeconômica dos distintos governos europeus. (Roubini e Sachs, 1989, Roubini, 1991, Alesina e Rosenthal, 1995, Alesina, et al, 1997)

Na América Latina, apesar destes estudos serem escassos, percebe-se um crescente interesse pela relação entre o sistema político e o desempenho econômico. A continuidade do processo democrático na região e a maior disponibilidade de informação estatística estão estimulando esforços de análise mais rigorosas sobre a relação entre as instituições políticas e a política fiscal. Ressaltem-se, por exemplo, recentes trabalhos sobre as características institucionais do orçamento público e o déficit fiscal (Alesina, et al, 1999; Jones, Sanguinetti e Tommasi 1999, Dillinger e Webb, 1999).

No Brasil, esta linha de pesquisa é praticamente inexplorada. Até onde se sabe, existem apenas análises descritivas (estudos de caso) sobre a relação entre a estrutura político-institucional e a política fiscal. (Kraemer, 1997, Mendes, 1998, Schneider, 2000). É nessa direção, que o presente estudo visa iniciar uma agenda de análise sobre a economia política do comportamento fiscal dos estados brasileiros. A continuidade das eleições estaduais desde 1985 até nossos dias permite contar com um número razoável de observações temporais e a organização federativa que proporciona a possibilidade de trabalhar com observações transversais (cross-section de 27 estados), possibilitam mensurar de forma mais rigorosa os efeitos das diversas características político-institucionais sobre o comportamento fiscal dos governos estaduais.⁸

⁸ . Além disso, o Brasil, reúne várias das características que tornam o tema particularmente relevante: persistência do desequilíbrio fiscal, alto grau de heterogeneidade nas variáveis socioeconômicas, fiscais e políticas, elevado grau de descentralização fiscal, sistema político amplamente fragmentado, existência de um grande número de governos de coalizão, etc, são condições que permitem avaliar a influência dos determinantes políticos da política fiscal a nível estadual

III.1 Seis perguntas sobre a relação entre o sistema político e o comportamento fiscal dos estados brasileiros

O objetivo desta parte do trabalho é analisar como o comportamento fiscal dos estados brasileiros é influenciado pela presença de fatores de natureza política. Para tanto, torna-se necessário formular alguns questionamentos para organizar a discussão. Em particular, propõe-se responder às seguintes perguntas:

1 Existem ciclos eleitorais?

Em teoria, num sistema democrático caracterizado pelo pluralismo e competição eleitoral os cidadãos comparam as plataformas políticas dos diversos candidatos e escolhem a sua preferida. Nestes modelos de concorrência eleitoral, a proposta escolhida pela maioria (ou plataforma de equilíbrio) é aquela que se aproxima mais à preferência do eleitor mediano. (Downs, 1957, Mc Kelvey, 1975)

O problema deste tipo de enfoque é que considera que a relação entre votante e candidato tem um caráter estático (considera-se uma única eleição), o que elimina qualquer possibilidade de que, uma vez no exercício do seu mandato, as autoridades de governo escolhidas tenham preferências que podem ser divergentes daquelas dos seus eleitores. Por sua vez, a falta de dinâmica, elimina a possibilidade de punição por parte dos eleitores na próxima eleição. Em suma, estes modelos de concorrência política ignoram considerações de caráter estratégico entre eleitorado e candidatos.

Num contexto dinâmico (de eleições repetidas), a escolha eleitoral baseia-se mais na gestão das autoridades atuais (escolhidas na última eleição) e menos nas promessas eleitorais dos distintos candidatos. Portanto, se os eleitores podem premiar ou punir a suas autoridades com base no seu desempenho no governo, então a população possui um certo controle sobre suas autoridades através do voto nas próximas eleições.

Desta forma, o caráter estratégico da relação entre eleitores e autoridades baseia-se no fato que a escolha dos cidadãos depende da avaliação do comportamento das autoridades no exercício do seu mandato e que, conscientes daquilo, as autoridades se antecipam a essa escolha, adotando políticas cujo objetivo central visa a sua reeleição ou sua manutenção no poder. Nessa perspectiva, as autoridades atuam no sentido de melhorar a sensação de bem estar da população em períodos eleitorais com o intuito de aumentar sua chances de reeleição. (Ferejohn, 1986).

Estudos analíticos sobre ciclos eleitorais mostraram a relação entre períodos eleitorais e variáveis macroeconômicas tais como desemprego, inflação, crescimento da renda disponível, distribuição de renda, taxa de câmbio, etc. (Nordhaus, 1975, Tufte, 1978 e Chappell e Keech, 1985, Bonomo e Terra, 1999)⁹.

A maioria dos estudos que fornecem evidências empíricas da existência destes ciclos eleitorais, concentra-se na relação entre eleições e política macroeconômica do governo central. No que tange a política fiscal, resultados similares se aplicam às políticas de gasto e receita pública. O aumento de despesas ou o adiamento de aumentos de impostos antes das eleições são instrumentos de política fiscal que podem criar a percepção de uma boa performance por parte do governo em exercício e favorecer os candidatos da situação. (Tabellini e Persson, 1999).

⁹ . Uma crítica comum as teorias de ciclos eleitorais é que a informação imperfeita por parte dos eleitores é uma hipótese cuja validade é passageira, e que, agentes racionais e com informação perfeita não poderiam ser por sempre enganados por políticos oportunistas. Alesina e Persson (1995b) e Alesina e Cukierman (1990) e outros mostraram que a existência de ciclos eleitorais não é necessariamente incompatível com eleitores racionais.

Entretanto, este tipo de oportunismo tem limites, já que políticas fiscais expansivas podem ter efeitos inflacionários não desejáveis para os políticos interessados em sua reeleição. Esta restrição não está presente para os níveis inferiores de governo. As políticas dos governos subnacionais têm, em geral, efeitos pouco significativos sobre inflação. Além disso, e ainda mais relevante, a própria divisão de funções entre níveis de governo em estruturas federativas, faz com que a avaliação do desempenho dos governos subnacionais tenha pouco a ver com a evolução dos principais indicadores macroeconômicos. Dado que a quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos são critérios de avaliação das autoridades dos governos estaduais e locais, as chances de reeleição estão associadas ao nível de despesa realizada por estas unidades inferiores de governo. Assim, livres de responsabilidade pelo desempenho macroeconômico do país, os administradores subnacionais têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e exportar o custo de suas decisões para o resto da federação para garantir resultados eleitorais favoráveis.

Ademais, problemas de ilusão fiscal (informação imperfeita) de parte dos eleitores / contribuintes e a percepção de *soft-budget constraints* nas decisões de gasto por parte dos governos subnacionais, são dois fatores que ajudam a explicar por que a avaliação dos governos estaduais baseia-se apenas no nível de despesa realizada e não no resultado fiscal.

Devido a que as diferentes categorias de despesa são os instrumentos privilegiados da política fiscal dos governos estaduais brasileiros (vide seção 2) é razoável esperar que em períodos eleitorais as principais categorias de despesa estadual experimentem elevações pouco comuns.

2 A participação da população é relevante?

Em teoria, a participação da população no processo político reduz a chance de ter um eleitorado cativo, limita as aspirações de caudilhismo de alguns candidatos e faz com que a política pública seja menos vulnerável ao ativismo de grupos de interesse, limitando o poder da burocracia e desestimulando comportamentos do tipo “*rent seeking*” por parte desses grupos de interesse.

Entretanto, o maior controle da população sobre o comportamento dos seus governantes não permite inferir nenhuma conclusão sobre seu efeito sobre o nível de despesa pública. Portanto, o resultado em termos de política fiscal deve ser ambíguo. Assim, a “*accountability*” como resultado da maior participação da população na tomada de decisões sobre a provisão de bens e serviços públicos não garante expansão ou contração fiscal.

Por um lado, Peltzman (1992) mostra de forma analítica uma tendência conservadora do eleitorado com relação à política fiscal. Portanto, poderia se esperar que uma maior participação de um eleitorado dito conservador leve a uma política fiscal austera.

Por outro, um alto nível de concentração de renda combinado com o pleno exercício democrático, isto é uma ampla participação da sociedade (expresso em que a política fiscal reflete as preferências da maioria) podem justificar expansões fiscais com objetivos redistributivos. Alesina e Rodrick (1994), argumentam em outro contexto (crescimento e desigualdade) que uma distribuição desigual de renda deve estimular o crescimento do governo, no sentido em que o eleitor mediano preferiria uma carga tributária elevada. No Brasil, Lledo e Ferreira (1997) encontraram uma relação positiva entre desigualdade e tamanho das despesas estaduais para a década de 80¹⁰.

¹⁰ . Entretanto a maioria d estudos empíricos tem mostrado resultados ambíguos sobre o efeito da distribuição de renda na política fiscal. (Coughlin, 1986)

3 O grau de competitividade política é um fator que explica o comportamento fiscal?

Um dos efeitos possíveis do aumento da competitividade do sistema partidário, entendido como a existência de um número maior de opções políticas, é a melhora da qualidade das ofertas eleitorais apresentadas à população. O grau de informação da população, e portanto a própria transparência da gestão de governo devem ser maiores com o aumento da competitividade do sistema político.

Em suma, a ampliação do leque de opções políticas oferecidas deve incidir na elevação do grau de sofisticação do eleitorado para a avaliação dessas ofertas bem como da própria gestão das autoridades atuais. Por outro lado, um maior número de opções de escolha deve limitar as possibilidades de manutenção de hegemonias políticas e do exercício do monopólio da representação política através da preservação da lealdade política através da compra de votos ou outras formas de distorção da vontade popular.

Nesse sentido, o aumento da competitividade do sistema político pode atuar como um fator disciplinador da política fiscal no sentido em que as decisões de gasto do governo são mais transparentes e as chances de punição através do voto são maiores quando a população dispõe de um número maior de opções para sua escolha. Portanto, espera-se uma relação inversa entre o grau de competitividade política e as variáveis de despesa pública estadual.

4 A fragmentação do sistema partidário implica uma posição fiscal mais expansiva?

A fragmentação partidária do sistema político implica a necessidade da formação de governos integrados por mais de um partido político. Isto implica a necessidade de negociação política para a formação da base de apoio parlamentar dos governos de coalizão.

Em geral esta negociação não é apenas programática mas também consiste na concessão de benefícios e o atendimento de reivindicações dos distintos grupos de interesse que barganham apoio político em troca de favores desde o Estado. Desta forma, a fragmentação do sistema partidário estimula comportamentos de caráter clientelista, conhecidos na literatura especializada como “logrolling” ou “pork barrel” que se caracterizam pela troca de favores entre as partes envolvidas.

Em certo sentido, a fragmentação política guarda uma relação estreita com a competitividade do sistema partidário. Fragmentação e maior competitividade implicam ausência de hegemonia e maior dispersão do poder político. Entretanto os seus efeitos devem ser diferenciados. Enquanto que a maior competitividade do sistema político, pode melhorar a gestão pública, é razoável esperar que a maior fragmentação política torne imprescindível negociações em troca de favores que envolvem a utilização de recursos públicos. Portanto, uma estrutura política fragmentada, ao contrário de um sistema altamente competitivo, deve criar tendências expansivas na política fiscal.

As evidências empíricas apontam a mostrar que governos compostos por vários partidos ou governos divididos (Executivo e Legislativo comandados por diferentes partidos) têm maiores dificuldades para realizar ajustes fiscais e que em geral, uma vez implementada a contração esta tem uma baixa chance de ter sucesso. (Alt e Lowry, 1994 e Alesina e Rosenthal, 1995)

No Brasil, Schneider (2000) argumenta que estados que exibem uma maior fragmentação política, Pernambuco e o Rio Grande do Sul por exemplo, têm confrontado maiores dificuldades orçamentárias que estados com elites políticas mais coesas como a Bahia e o Paraná.

5 *A ideologia é importante?*

Esta quinta pergunta está associada à reputação atribuída às diferentes opções partidárias por parte do eleitorado com relação ao grau de intervenção do Estado. Em geral, a literatura que trata sobre este tema ressalta a importância da orientação ideológica, assumindo que os partidos da esquerda são mais favoráveis a uma maior intervenção pública quando comparados com os partidos de direita¹¹. (Bosch e Suarez, 1995)

Além disso, supõe-se que os partidos de esquerda (social democratas, socialistas ou comunistas) têm uma maior preocupação com os problemas sociais – distribuição de renda, pobreza, educação, dentre outras – e consideram que estes problemas podem ser resolvidos no âmbito das políticas públicas ou podem ser amenizados com uma maior intervenção do Estado.

De forma diferente, a maior confiança nos mecanismos de mercado e a menor preocupação com a situação social por parte dos partidos de direita (liberais ou conservadores), justificam sua preferência por um menor grau de intervenção do Estado na economia.

A nível empírico, Alt e Lowry (1994) mostraram evidências das diferenças no comportamento das despesas dos estados norte-americanos quando estes são governados por Democratas ou Republicanos para o período 1968-1987. Tanto impostos como nível de despesas são significativamente superiores em administrações democratas.

Novamente, devido a que as preocupações com a estabilidade macroeconômica têm uma menor influência nas decisões de gasto dos níveis inferiores de governo, o âmbito subnacional é um marco mais adequado que o federal para testar se as diferenças ideológicas se refletem em diferenças na política fiscal das distintas administrações estaduais.

Portanto, dada a reputação das distintas opções políticas é razoável esperar que a despesa estadual correspondente a governos de esquerda deve ser maior daquela num governo administrado pela direita.

6 *A identificação política entre as administrações dos distintos níveis de governo explica o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo?*

Um outro fator explicativo da política fiscal é a afinidade política entre as administrações dos distintos níveis de governo. Em estruturas federativas, o sistema de transferências intergovernamentais e o acesso a linhas de crédito entre níveis de governo são os canais pelos quais a “solidariedade ideológica” ou partidária entre o governo central e as administrações dos níveis inferiores de governo. Um maior volume de transferências e maiores facilidades de crédito devem-se refletir numa maior quantidade de recursos financeiros a disposição dos governos estaduais ou municipais governados por aliados políticos da administração central.

Portanto, seja pelas transferências ou pelas operações de crédito, a identidade partidária ou da coalizão política a qual pertence o presidente e os governadores pode determinar um maior espaço para posturas fiscais expansivas por parte dos governos subnacionais¹².

¹¹ . Entretanto deve-se destacar que a magnitude da influência da orientação ideológica varia segundo o contexto: esta influência pode ser maior em regimes bipartidários e com maior poder do Executivo na elaboração do orçamento, mas pode ser irrelevante em sistemas com governos multipartidários e regimes parlamentaristas.

¹² . Bevilacqua (2000), mostra que nas operações de *bail-out* de 1989 e 1993, a identificação ideológica entre o presidente, governadores e senadores teve um papel importante na determinação dos volumes de dívida a serem renegociados.

No entanto, os efeitos desta “solidariedade ideológica” entre administrações dos distintos níveis de governo podem ser limitados pelo marco institucional que estabelece as prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento público. Em contextos onde o Executivo detém amplas faculdades legislativas, esta solidariedade pode ser um fator importante. Entretanto, se o Congresso tem uma maior participação na elaboração do orçamento, a fragmentação política possuiria uma maior importância que a identidade ideológica entre administrações federais, estaduais e municipais.

Por outro lado, já se mencionou que durante a década de 90, o governo federal tentou fazer ajustes fiscais que nem sempre foram acompanhados pelos governos estaduais (ver gráfico 1). Portanto, a solidariedade ideológica poderia se manifestar em esforços de ajuste das administrações estaduais aliadas ao governo federal. Nesse sentido, Remmer e Wibbels (2000) e Jones et al (1999), mostraram que na experiência Argentina, a coincidência partidária entre o governo federal e provincial, funcionou em direção oposta à postulada nos parágrafos anteriores, isto é, as contrações fiscais federais foram acompanhadas pelos governos provinciais governados pelo partido Justicialista.

III.2 Estratégia metodológica

Para responder as perguntas formuladas acima se especificou um conjunto de equações que associam as variáveis fiscais com as características do sistema político em cada estado (variáveis explicativas). As especificações propostas vão incluindo progressivamente o efeito das características do sistema de representação política sobre a despesa pública dos governos estaduais¹³.

Como variável dependente, utilizou-se a despesa primária per capita. A justificativa para a utilização desta variável baseia-se no principal achado da segunda seção do trabalho: a utilização quase exclusiva de variáveis de despesa como instrumento de política fiscal dos governos estaduais. Por outra parte, ao capturar apenas as ações presentes de política fiscal (o conceito primário exclui o pagamento de juros e amortização da dívida), a despesa primária constitui a categoria de despesa agregada mais adequada para analisar a correlação contemporânea entre sistema partidário e comportamento fiscal.

Além das características do sistema político, cada uma das equações a serem estimadas inclui o PIB estadual e uma variável de tendência, para controlar o nível e evolução da variável dependente. Outras variáveis socio-econômicas estaduais poderiam ter sido usadas, tais como pobreza, distribuição de renda, grau de urbanização e industrialização. No entanto, como o interesse é avaliar os efeitos do sistema político sobre a política fiscal e devido a pouca variação destas variáveis em cada estado durante o período de análise, estas variáveis devem ser consideradas como características específicas de cada estado que, pelo menos no curto prazo, se mantêm inalteradas.

Desta forma, as equações propostas para responder as perguntas da seção anterior são as seguintes¹⁴:

- (1) $Variação da Despesa Primária_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 * VarPIB_{i,t} + \beta_2 * Time + \beta_3 * Anoeleit$
- (2) $Despesa Primária_{i,t} = \mu_i + \delta_1 * PIB_{i,t} + \delta_2 * Time + \delta_3 * Partic_{i,t} + \delta_4 * Compet_{i,t} + \delta_4 * Fragment_{i,t}$

¹³ . Com exceção da primeira equação, que inclui as variáveis dependentes e explicativas em termos de variação, as demais estão expressas em níveis.

¹⁴ . Note-se que cada equação inclui uma constante indexada por um identificador “i” que corresponde a cada uma dos estados. Ao descrever o método de estimação poderá se inferir que a constante individual para cada estado corresponde ao efeito específico atribuído a cada observação transversal.

- (3) $Despesa\ Primária_{i,t} = \eta_i + \gamma_1 * PIB_{i,b} + \gamma_2 * Time + \gamma_3 * Partic_{i,b} + \gamma_4 * Compet_{i,t} + \gamma_5 * Fragment_{i,t} + \gamma_6 * Left + \gamma_7 * Right$
- (4) $Despesa\ Primária_{i,t} = \rho_i + \theta_1 * PIB_{i,b} + \theta_2 * Time + \theta_3 * Partic_{i,b} + \theta_4 * Compet_{i,t} + \theta_5 * Fragment_{i,b} + \theta_6 * Left + \theta_7 * Right + \theta_8 * Co.Gov.Fed$
- onde:
i = estado e t = ano

Para verificar se os governos estaduais aumentam os seus gastos em anos eleitorais, regrediu-se a variação da despesa primária numa variável dummy que discrimina os anos de eleição para governador, na variação do PIB e numa tendência temporal, estas duas últimas como variáveis de controle. Portanto, para validar a hipótese de ciclos eleitorais, o coeficiente de interesse é o correspondente à variável dummy de ano de eleição que deve ser positivo e significativo.

Para analisar a influência das características do sistema político na despesa fiscal estadual, especificou-se uma equação na qual, além do PIB e da tendência temporal, inclui-se a taxa de participação do eleitorado, o grau de competitividade do sistema político e a fragmentação partidária nas Assembléias estaduais. A primeira destas variáveis é simplesmente a proporção de comparecimento da população nas eleições estaduais, a segunda é a razão número de candidatos por cadeiras na Assembléia legislativa e finalmente a fragmentação é um índice de dispersão da participação de cada partido na Assembléia Legislativa.

A importância da orientação ideológica das administrações estaduais é testada com a inclusão de variáveis dummy esquerda - direita que refletem posições dentro do espectro ideológico esquerda – direita. Portanto, coeficientes significativamente distintos de zero para estas variáveis estarão indicando a relevância da orientação ideológica na explicação das posturas fiscais das administrações estaduais¹⁵.

Finalmente, o último questionamento é avaliado por intermédio da quarta especificação, onde além das variáveis explicativas anteriormente usadas (participação, competitividade, fragmentação e orientação ideológica) e das variáveis de controle já usadas nas outras especificações, incluiu-se uma variável dummy que expressa a coincidência partidária ou de coalizão entre as administrações estaduais e a federal.¹⁶

A tabela 3.1 descreve as variáveis políticas usadas e mostra os sinais esperados dos efeitos das variáveis políticas sobre o comportamento fiscal dos estados¹⁷:

¹⁵ . A classificação dos partidos políticos brasileiros que governaram os estados brasileiros durante o período 1985 – 97, foi orientada pelo trabalho de Kinzo (1993).

¹⁶ . Note-se que nas equações 2 a 4, a variável dependente é o nível de despesa primária e não sua variação. Tal diferença, se deve a que o período de administração estadual e de eleição das asssembléias é de 4 anos. Assim, as características do sistema político (competitividade, fragmentação e taxa de participação), a orientação ideológica das administrações estaduais e a coincidência ou não das administrações estadual e federal, são variáveis que mudam somente de quatro em quatro anos. Alternativamente, poderia se regredir as variações das médias nos quatro anos de cada administração contra a variação das variáveis políticas de gestão em gestão, porém, o custo desse procedimento é a diminuição considerável do número de observações (só teríamos 3 períodos para as observações temporais).

¹⁷ (+) significa expansão fiscal e (-) representa contração fiscal.

Tabela 3.1. Variáveis explicativas da comportamento fiscal dos estados

Variável Explicativa:	Definição	Sinal esperado
Ano de eleição para Governador	<i>Dummy=1 ano eleitoral, 0 outro caso</i>	+
Taxa de Participação do Eleitorado	<i>No de Votantes / No de Eleitores</i>	+/-
Grau de Competitividade	<i>No de candidatos por cadeira na Assembléia Estadual</i>	-
Taxa de Fragmentação partidária	<i>Inverso do índice de Herfindahl de concentração</i>	+
Esquerda Direita	<i>Dummy=1 partido de esquerda, 0 outro caso</i> <i>Dummy=1 partido de direita, 0 outro caso</i>	+
Coincidência com o Governo Federal	<i>Dummy=1 partido ou coalizão do presidente, 0 outro caso</i>	+/-

Para estimar as equações acima se utilizou análise econométrica baseada num pool de dados dos 27 estados brasileiros no período democrático (1985 até 1997)¹⁸. Aproveitando a estrutura de painel do conjunto de dados, a amostra usada consta de aproximadamente 351 observações (os estados de Amapá, Roraima e Tocantins recém foram criados em 1988) o que permite ter um maior número de graus de liberdade e atenuar de forma significativa os problemas de omissão de variáveis explicativas. (Hsiao, 1989)

O estimação realizada inclui, além das variáveis explicativas descritas nas equações anteriores, variáveis dummy para cada observação cross-section (isto é para cada estado) com a finalidade de capturar o efeito das variáveis omitidas que são específicas a essas unidades e que se assume constantes durante o período de análise. (pobreza, distribuição de renda, urbanização, industrialização, etc). Por outro lado, a presença de heteroscedasticidade, foi corrigida com a utilização do método de mínimos quadrados generalizados (GLS). As justificativas para a utilização de efeitos fixos (fixed effects) e não efeitos aleatórios (random effects) baseiam-se em que a amostra utilizada representa o próprio universo de observações (os 27 estados brasileiros) e portanto não tem caráter aleatório (Hsiao, 1989 e Greene, 1995)¹⁹.

¹⁸ . Os dados correspondentes às variáveis fiscais foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto que os correspondentes às variáveis políticas foram extraídos do Laboratório de Estudos Experimentais do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (LEEX-IUPERJ).

¹⁹ . Por outro lado, o teste de Hausmann rejeitou a hipótese (nula) de efeitos aleatórios nos interceptos de cada estado.

III.3 Sistema político e política fiscal dos estados: respostas para as seis perguntas

Os resultados da estimação econométrica são mostrados na tabela 4.1. Em geral, as equações estimadas apresentam um elevado grau de ajuste resultante da utilização do método de efeitos fixos (dummies para cada estado). Esses resultados permitem, na maioria dos casos, responder os questionamentos formulados no início desta seção.

Com relação ao primeiro questionamento, a primeira coluna da tabela acima permite verificar de forma clara a existência de ciclos eleitorais: tanto pelo coeficiente como pelo t-estatístico (exibidos entre parênteses), a primeira coluna da tabela 4.1 mostra que em anos eleitorais deve se esperar um crescimento da despesa primária estadual 20% maior ao observado em anos normais.

Nas outras três colunas, a comparação dos sinais dos coeficientes correspondentes a cada uma das variáveis políticas permite salientar a consistência dos resultados. Com exceção do grau de competitividade política, a inclusão progressiva das características do sistema política não afeta os sinais das variáveis incluídas na segunda especificação.

No que se refere à participação do eleitorado, os resultados mostram com clareza que a maior participação de cidadania implica um menor nível de despesa estadual. Portanto, infere-se que a participação cidadã constitui um fator que impõe disciplina no comportamento fiscal dos governos estaduais o que corroboraria a hipótese de conservadorismo da população com relação à política fiscal. Cabe ressaltar que o sinal é significância desta variável se mantém inalterado nas três especificações o que mostra a consistência da relação inversa entre participação política da cidadania e despesa primária.

Não se pode afirmar o mesmo com respeito à influência da competitividade do sistema político, já que nas três equações o coeficiente desta variável não se mostrou significativamente diferente de zero, o que permite asseverar que esta variável não exerce nenhuma influência sobre a política de gasto dos estados.

Com relação ao grau de fragmentação política, confirma-se de forma convincente (já que nas três especificações, o sinal desta variável subsiste e o grau de significância é elevado em todos os casos) que a maior fragmentação do sistema partidário tem um efeito expansivo das variáveis de despesa estadual. A relação positiva entre fragmentação política e gasto fiscal constitui uma evidência indireta das dificuldades encontradas por governos que não possuem maiorias sólidas para a implementação de políticas de contração fiscal. Estruturas partidárias fragmentadas implicam a necessidade de negociação política par a formação de coalizões de governo, que em muitos casos, baseia-se na concessão de vantagens mútuas entre os membros de ditas coalizões financiadas com recursos públicos.²⁰

As colunas 3 e 4 não permitem fazer inferências conclusivas com relação à importância da orientação ideológica, já que nas duas especificações o sinal da variável dummy correspondente a governos de direita é insignificante e de sinal ambíguo, enquanto que o coeficiente correspondente a governos de esquerda é positivo e significativo (pelo menos na terceira equação), o que levaria a inferir que a esquerda tende a utilizar políticas fiscais mais expansivas. Entretanto, quando se inclui a variável dummy de coincidência ideológica entre as administrações estadual e federal, conclui-se que a orientação ideológica não define a postura fiscal dos governos estaduais.

Finalmente, a quarta equação mostra que a coincidência partidária entre as administrações federal e estadual se reflete numa postura fiscal contracionista por parte dos estados, expressada num menor nível de gasto primário estadual, fato que pode ser verificado, pelo menos nos últimos anos, quando governos estaduais administrados por aliados do atual

²⁰ . Estudos similares na OECD mostraram resultados similares. Governos de coalizão enfrentam muitas dificuldades de implementar ajustes, isto é, a probabilidade de sucesso de políticas de ajuste é menor nos governos multipartidários. (Alesina e Pertti, 1995)

presidente realizaram ajustes fiscais significativos (Bahia, Ceará, Maranhão e São Paulo, dentre dos casos mais notórios).

<i>Tabela 4.1 : Determinantes Políticos da Despesa Estadual</i>				
<i>Método de Estimação: GLS-Efeitos Fixos</i>	<i>Variável Dependente</i>			
<i>Variáveis explicativas</i>	<i>Var. da Despesa Primária per capita (1)</i>	<i>Despesa Primária per capita (2)</i>	<i>Despesa Primária per capita (3)</i>	<i>Despesa Primária per capita (4)</i>
<i>Variação do PIB per capita</i>	0.75 (8.16)			
<i>PIB per capita</i>		0.91 (11.11)	0.80 (9.67)	0.72 (8.51)
<i>Tempo</i>	0.005 (1.75)	0,001 (0.19)	0,01 (0.27)	0.001 (0.28)
<i>Ano de Eleição para Governador</i>	0.19 (9.69)			
<i>Taxa de Participação do Eleitorado</i>		-0.29 (-1.80)	-0.28 (-1.65)	-0.38 (-2.19)
<i>Grau de Competitividade Eleitoral</i>		-0.03 (-0.32)	0.00 (0.01)	0.008 (0.85)
<i>Taxa de Fragmentação Partidária da Assembléia Legislativa</i>		0.41 (2.94)	0,36 (2.61)	0.40 (2.91)
<i>Esquerda</i>			0.06 (1.65)	0.04 (1.35)
<i>Direita</i>			0.00 (0.17)	0,01 (0.08)
<i>Coincidência com a administração federal</i>				-0.04 (-2.82)
<i>No de Observações</i>	306	322	314	314
<i>R²</i>	0.38	0.99	0.99	0,99
<i>R² –Ajustado</i>	0.32	0.99	0.99	0,99
<i>F-estatística</i>	83.97	290.27	173.32	214.48
<i>Durbin Watson</i>	2.58	1.45	1.51	1.57

IV. Conclusões e Implicações

A caracterização do comportamento fiscal dos estados brasileiros e a análise dos seus determinantes políticos permitiram estabelecer as seguintes conclusões:

- A comparação entre as medidas de impulso fiscal observado e de Blanchard modificado confirma a hipótese sobre como o regime de alta inflação mascarava a verdadeira situação fiscal dos governos estaduais. O fato do indicador de Blanchard ter identificado um número maior de casos de expansão fiscal e menos episódios de contração indica que a inflação tinha um efeito positivo sobre o resultado primário dos estados. Como a medida de Blanchard elimina os efeitos da inflação sobre o resultado fiscal, a diferença entre os dois indicadores permite compreender como o fim da inflação revelou a deterioração da situação fiscal dos estados no período pós estabilização de 1994.
- Por sua vez, ao contrário do impulso fiscal observado, a medida de Blanchard mostrou que expansões fiscais foram mais frequentes em períodos recessivos, enquanto que contrações fiscais foram mais adotadas em anos de flutuações positivas do nível de atividade. Este resultado implica que, segundo o indicador de Blanchard, a política fiscal dos governos estaduais teve um caráter anticíclico, implicação contrária daquela que poder se obtém quando se usa o impulso fiscal observado, qual seja a prociclicidade da política fiscal dos estados.
- A caracterização da cada uma das cinco posturas fiscais tem mostrado que os governos estaduais utilizaram principalmente instrumentos de despesa tanto para promover contrações como para adotar expansões fiscais. Em particular, as contrações fiscais geralmente têm penalizado o investimento público estadual, enquanto que as posturas expansivas têm-se caracterizado pela elevação de despesas correntes. De forma oposta, aumentos ou diminuições de receita tributária têm sido pouco explorados como instrumentos de ajuste ou expansão fiscal.
- Com relação aos determinantes políticos, os resultados mostram sobretudo a relevância da estrutura política na determinação da política fiscal em nível estadual.
- Em particular foi possível estabelecer com consistência a existência de ciclos políticos eleitorais. Em anos eleitorais, a despesa primária dos estados aumenta em torno de 20% com relação à observada em anos normais. Esse resultado pode ser confirmado pela tabela 2.2 que mostra que em 1986, 1990 e 1994 foi detectado um número maior de episódios de expansão forte do que as encontradas em anos não eleitorais.
- A análise de regressão constatou a influência direta da fragmentação do sistema partidário sobre a política fiscal dos estados. Este resultado, clássico na literatura de economia política da política fiscal, estabelece que a maior fragmentação implica uma maior necessidade de negociação não apenas para a formação de governos mas principalmente para a obtenção de apoio parlamentar às políticas adotadas pelo executivo. É claro que essas negociações não são exclusivamente programáticas podendo envolver a distribuição de cargos e recursos públicos entre partidos que formam a base de apoio do governo, fato que tende a favorecer políticas de caráter expansionista.
- Por outra parte, evidenciou-se de forma convincente que a participação política da população exerce um papel disciplinador da política fiscal. Apesar de indireta, este resultado constitui uma constatação de que o eleitorado penaliza posturas fiscais expansivas por parte dos seus governos²¹. Entretanto, este resultado não poderia justificar

²¹ . A correlação entre desempenho eleitoral do grupo político da situação e a gasto público proveria uma evidencia direta da penalização de políticas fiscais expansivas, por parte do eleitorado.

como essa suposta hostilidade do eleitorado a políticas expansionistas permitiu o crescimento do gasto público estadual nas últimas décadas.

- No que se refere à influência da orientação ideológica, os resultados foram menos fortes. A análise empírica provê indícios de uma tendência expansionista mais pronunciado em governos de esquerda. Dentre as causas para este resultado pouco robusto, pode-se mencionar que a identificação dos distintos partidos em cada um dos estados no espectro direita – esquerda não é homogênea, bem como a própria fragmentação do sistema partidário que, ao criar a necessidade de formação de coalizões de governo (multipartidários), torna complicada a identificação ideológica das administrações estaduais.
- A correlação entre a coincidência partidária das administrações estaduais e o governo federal com a despesa primária, mostrou um resultado surpreendente no sentido em que pertencer ao partido ou aliança do presidente implica ter maiores chances de se adotar posturas fiscais contracionistas. Esse resultado vai de encontro com a suposição, normalmente aceita, de que essa coincidência permitiria ter acesso a um maior volume de recursos. Seja via transferências intergovernamentais ou através de operações de crédito, a maior disponibilidade de recursos justificaria elevações de despesa por parte dos governos estaduais aliados à coalizão governante em nível federal.

As conclusões derivadas acima têm implicações associadas ao tipo de ajuste fiscal a ser implementado para atingir o equilíbrio entre receita e despesa estaduais e o aprofundamento do processo de descentralização. Se a única forma para atingir equilíbrio orçamentário nas esferas inferiores de governo se restringe a cortes de despesa, o aprofundamento do processo de descentralização torna-se inviável. Portanto, a necessidade de equilíbrio fiscal implicaria renunciar aos potenciais ganhos de eficiência na provisão de bens e serviços públicos advindos de tal processo²².

Por outro lado, a diferença encontrada entre os dois indicadores de impulso fiscal – o observado e o de Blanchard modificado - guarda estreita relação com o realismo do estabelecimento de limites de déficits ou endividamento contemplados na Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada recentemente.

Impor restrições ao comportamento dos administradores estaduais e municipais requer separar os fatores que explicam um resultado fiscal: fatores estruturais e fatores comportamentais. Sendo assim, o resultado primário observado pode ser interpretado como a soma do seu componente estrutural e do seu componente comportamental, isto é o impulso fiscal discricional cuja responsabilidade recai nas distintas administrações governamentais. Assim, para restringir o comportamento fiscal, a medida que deveria ser objeto de regulamentação é justamente esse impulso fiscal (a diferença entre o resultado primário observado e o estrutural) e não o resultado primário efetivamente observado.

Portanto, o estabelecimento de metas de gestão fiscal deve ser orientado pela consideração destes fatores. Nesse contexto, por exemplo, a geração de superávits primários por parte dos governos estaduais depende do aumento da capacidade de obtenção de recursos tributários, que por sua vez depende não somente da elevação do esforço de arrecadação por parte dos governos estaduais, mas em grande medida da melhora do nível de atividade e de outros fatores tais como a diminuição do desemprego, da pobreza e da informalidade.

A não consideração destes fatores estruturais na determinação de restrições ao comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo poderá exacerbar o sentimento de repressão fiscal ao definir limites que dificilmente poderão ser respeitados, gerando descontentamento, rejeição e demandas para o afrouxamento, que no final deverão minar a credibilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a credibilidade desta Lei baseia-se no

²² . Na mesma direção, a redução de gastos de capital por parte dos governos estaduais é outra mostra da baixa qualidade do ajuste experimentado na atualidade.

estabelecimento de restrições realistas que considerem os condicionantes estruturais dos resultados fiscais.

Por sua vez, as conclusões da análise dos determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados estão relacionadas com a viabilidade do equilíbrio fiscal em nível subnacional. As evidências apresentadas trazem implicações que podem ser separadas em três grupos de acordo a sua compatibilidade com o objetivo de equilíbrio e responsabilidade fiscal. Por um lado, a relação inversa entre participação da cidadania e despesas fiscais constitui um fato positivo no sentido em que o maior controle da população pode exercer um papel disciplinador sobre o comportamento fiscal dos seus governos.

Em segundo lugar, a verificação da existência de ciclos políticos eleitorais deve incentivar esforços pela regulamentação institucional da política fiscal dos três níveis de governo em anos eleitorais. Em qualquer caso, a utilização da despesa fiscal para a obtenção de resultados eleitorais favoráveis para o partido ou a coalizão situacionista, pode ser restrita com um marco institucional adequado. Portanto, esse resultado não é um obstáculo insuperável para atingir disciplina fiscal. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ser o instrumento pertinente para tal regulamentação.

De forma diferente, a relevância da fragmentação da representação política constitui um impedimento sério para limitar o comportamento fiscal, não apenas dos governos estaduais, mas também dos outros níveis de governo. A fragmentação e descentralização do poder político são características inerentes a toda democracia contemporânea. Suas conotações em matéria fiscal não são desprezíveis e os mecanismos propostos para atenuar seus efeitos não são óbvios e ultrapassam a área de estudo da economia.

Na atualidade, a experiência internacional está mostrando a importância da fragmentação da representação política no sucesso ou fracasso de processos de descentralização fiscal. Por um lado, a alta concentração do sistema partidário na China (unipartidismo) tem sido considerada um fator favorável para o sucesso da descentralização desse país. Por outro, a experiência russa de descentralização tem mostrado que contextos de alta fragmentação partidária, onde o governo central deve negociar o apoio de partidos regionais, podem determinar o fracasso desse processo. (Blanchard e Schleifer, 2000)

No Brasil, o tema da excessiva fragmentação do sistema partidário vem cobrando importância. Institucionalmente, as propostas de reforma política sugerem a necessidade de limitar ou diminuir o número de partidos (seriam usados mecanismos de exclusão, etc). Entretanto, argumenta-se que estas medidas teriam um efeito limitado sobre a fragmentação da representação política já que o problema não é o número elevado de partidos existentes e sim o elevado número de *partidos efetivos* (no Brasil calcula-se que existem 7 partidos efetivos no Congresso Nacional de 1998 e uma média de 6 nas Assembléias estaduais enquanto que a média para os países da OECD é de 4 partidos). Dessa forma, uma reforma que limite o número de partidos, eliminaria partidos marginais porém não afetaria a dispersão das preferências eleitorais da população que, ao final, é a verdadeira fonte da excessiva fragmentação da representação política.

Portanto, postula-se aqui que o problema não é a própria fragmentação política, mas sim a vulnerabilidade da política fiscal com relação a sua influência. A necessidade da formação de governos de coalizão e de apoio parlamentar dos governos (que vai continuar sendo uma constante da política brasileira) não pode ser obtida em detrimento do equilíbrio e a responsabilidade fiscal. Nesse sentido, torna-se necessário restringir as possibilidades de utilização de políticas de gasto público para obter ou garantir apoio político seja no Congresso Nacional, nas Assembléias estaduais ou Câmaras de Vereadores.

A esse respeito, uma das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal é que ignora a influência das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no comportamento fiscal das unidades de governo, responsabilizando apenas ao primeiro pela geração de déficits

orçamentários, quando na realidade a participação dos legislativos na elaboração do orçamento é decisiva.

Com relação ao processo de descentralização fiscal, postula-se aqui que instrumentos de repressão fiscal exercidas pelo poder central para disciplinar as unidades descentralizadas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de serem um retrocesso no processo de descentralização, são pouco eficientes para atingir os objetivos de equilíbrio fiscal. Responsabilidade implica que devem ser as próprias unidades descentralizadas de governo as que estabeleçam os instrumentos de disciplina fiscal. Para tanto, os instrumentos de disciplina fiscal dos governos subnacionais deveriam estar estabelecidos nas próprias legislações estaduais ou municipais e não ser impostas desde o poder centralizado. Por sua vez, se as restrições constitucionais são estabelecidas pelas próprias assembleias estaduais, a influência de sua fragmentação política poderá ser autoregulada²³.

²³ . Nos Estados Unidos 52 estados têm Constituições que estabelecem limites e proibições de endividamento e déficits orçamentários.

Referências Bibliográficas

- Alesina, A e A. Cukierman, (1990), “The Politics of Ambiguity”. *Quarterly Journal of Economics* 105 (4): 829-850.
- Alesina, A e R. Perotti, (1995a), “Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries”. *Economic Policy* 21: 207-245
- Alesina, A e R. Perotti, (1995b). “The Political Economy of Budget Deficits”. *IMF Staff Papers* 42: 1-29
- Alesina, A e H. Rosenthal, (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Alesina, A, N. Roubini e G. Cohen, (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: The MIT Press.
- Alesina, A, R. Hausmann, R. Hommes e. Stein, (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. Working Paper Series #394. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Alesina, A e D. Rodrick, (1994), “Distributive Politics and Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 465-490.
- Alt, J e R. Lowry, (1994), “Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from de States”. *American Political Science Review* 88: 811-829
- Bevilaqua, A e R.L.F Werneck, (1998), “Delaying Public-sector reforms: Post stabilization Fiscal Strains in Brazil”. Working Paper Series #364. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Bevilaqua, A, (2000), “State-governments bailouts in Brazil”, Texto de Discussão # 421, Departamento de Economia da PUC de Rio de Janeiro.
- Bird, R, (1993), “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”. *National Tax Journal* XLVI (2): 207-226.
- Blanchard, O, (1990), “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”, *OECD Economics and Statistics Department*, Working Paper No. 79.
- Blanchard, O e A. Schleifer, (2000), “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, NBER. Working Paper No 7616.
- Blanco, F.A. e E. J. Reis, (1996), “Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros – 1970/90”, em *A Economia Brasileira em Perspectiva 1996*, Ipea, 15, pp 325-352

- Bonomo, M e M.C, Terra, (1999), “The Political Economy of Exchange Rate Policy in Brazil: 1964-1997”. Working Paper Series #367. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Bosch, N. e J. Suarez, (1995), “Seven Hypothesis About Public Choice and local Spending”. *Public Finance* 50 (1): 36-50.
- Chappell, H e W. Keech, (1985), “A New View of Political Accountability for Economic Performance”, *American Political Science Review* 79: 10-27
- Coughlin, P, (1986), “Elections and Income Distribution”, *Public Choice* 50: 27-93.
- Dillinger, W e S.B. Webb, (1999), “Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil”. Mimeo, World Bank.
- Downs, A, (1957),. *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Ferejohn, J, (1986), “Incumbent Performance and Electoral Control”, *Public Choice* 50: 5-27.
- Fukasaku, K e L.R. de Mello Jr. (orgs.). (1999), *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: Governance Issues*. Brasília: Development Centre Seminars - OECD.
- Greene, W, (1995), *Econometric Analysis*, Second Edition, Prentice Hall.
- Hsiao, C, (1989), *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press.
- Jones, M, P. Sanguinetti e M. Tommasi, (1999), “Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System. An analysis of the Argentine provinces”. *Journal of Development Economics* 61:305-333
- Kinzo, M. A, (1993), “*Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*”. Fundação Konrad Adenauer. Série Pesquisas.
- Kraemer, M, (1997), “Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico”, Working Paper Series #345, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank
- Lledo, V. e P.C. Ferreira, (1997), “Crescimento Endôgeno, Distribuição de Renda e Política Fiscal: uma análise cross-section para os estados brasileiros”, *Pesquisa e Planejamento Econômico* 27 pp 41-69.
- Mc Kelvey, R, (1975), “Policy Related Voting and Electoral Equilibrium”. *Econométrica* 43: 815-843
- Mendes, J. M, (1998), “Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios”. Trabalho apresentado ao Instituto Braudel de Economia Mundial.
- Nordhaus, W, (1975), “The Political Bussiness Cycle”. *The Review of Economic Studies*. 42: 169-190.

Peltzman, S, (1992), “Voters as Fiscal Conservatives”. *Quarterly Journal of Economics* 57: 327-361.

Prud’homme, R, (1995), “On the Dangers of Decentralisation”. *The World Bank Research Observer* 10: 201-220.

Remmer, K e E, Wibbels, (2000), “The subnational Politics of Economic Adjustments: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina”. *Comparative Political Studies* 33: 4194-51

Roubini, N e J. D Sachs, (1989), *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*. European Economic Review, nº 33. North-Holand.

Roubini, N, (1991), “Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries”. *Journal of International Money and Finance* 10:S49-S72.

Schneider, A, (2000). “Loyalty and Voice: Budget Institutions in Brazilian States”. Documento Apresentado ao Encontro Anual da LASA. Miami-USA

Schwengber, S.B. e E.P.Ribeiro, (2000), “O Impacto do fundo de Participação (FPE) no esforço tributário dos estados : uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS” , em IV Prêmio Tesouro Nacional, Monografias em Finanças Públicas, pp 333-416.

Shah, A, (1998), “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?” World Bank Discussion Papers. Washington D.C

Tabellini, G, (2000), “Constitutional Determinants of Government Spending”. Mimeo Department of Economics, Boccony University. Italy

Tabellini, G e T. Persson, (1999), “The size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians”, *European Economic Review* 43: 699-735.

Tanzi, V, (1996), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. The World Bank, Washington D.C.

Tufte, E, (1978), *Political Control of the Economy*,. Princeton University Press.

Von Hagen, J. B. Eichengreen e R. Hausman, (1996), “Reforming Budgetary Institutions in Latin American”. NBER. Working Paper No 5586.

*Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e
Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios
Brasileiros -1996.*

Fernando Andrés Blanco Cossio
Leonardo Mello de Carvalho
IPEA/DIMAC

Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos

Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros -1996.

*Fernando Andrés Blanco Cossio
Leonardo Mello de Carvalho
IPEA/DIMAC**

ABSTRACT

O presente trabalho tem duplo objetivo. Primeiro, constatar se as transferências intergovernamentais constitucionais (de caráter lump-sum) têm um efeito mais expansivo sobre as despesas municipais do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes. Esta constatação, consistentemente comprovada em várias análises empíricas sobre o tema, confronta-se com as previsões do modelo mais clássico de determinação de gasto público - o modelo do eleitor mediano - que prevê que os efeitos das transferências intergovernamentais e de aumentos equivalentes na renda dos contribuintes devem ter o mesmo efeito sobre a despesa com bens públicos da unidade de governo em questão.

O segundo objetivo é testar a existência de efeitos de transbordamento espacial nas despesas municipais, ou seja, a influência que exerce a despesa de um determinado município sobre a despesa de municípios vizinhos. Com uma amostra de mais de 3500 municípios brasileiros para o ano de 1996 e com técnicas econométricas que consideram a existência de correlação espacial, tenta-se verificar se a despesa de um município depende - além de outros fatores - da despesa de outros municípios vizinhos a este.

O trabalho está dividido em cinco partes: na primeira se descrevem as disparidades interregionais que caracterizam ao Brasil, a segunda seção descreve o sistema de transferências para os municípios no Brasil e analisa brevemente a estrutura de financiamento dos governos locais; a terceira parte faz uma revisão teórica sobre o “flypaper effect” e introduz um modelo de financiamento público que considera a existência de efeitos de transbordamento espacial das despesas municipais; a quarta seção descreve a metodologia de estimação usada para verificar a presença de ambos fenômenos e apresenta os principais resultados; finalmente, se discute as principais implicações de política.

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de Ajax Moreira, Elcyon Caiado, Octavio Tourinho e Eustáquio Reis bem como do parecerista desta revista. O trabalho de assistência foi realizado por Bianca Ribeiro e Patricia Pericão.

I. Introdução

Federações com a dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que resultam da concentração espacial das bases de tributação (fontes de receita fiscal) e a dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (necessidades de despesa). Esta incompatibilidade explica em geral, a existência de diferenças regionais na qualidade da provisão de bens públicos locais e a ocorrência de desequilíbrios fiscais das unidades inferiores de governo cujas jurisdições têm bases econômicas pequenas.

Os regimes federativos utilizam sistemas de transferências intergovernamentais com o intuito de corrigir essas diferenças, equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas.

Outra justificativa para a utilização de transferências entre níveis de governo é a existência de externalidades na provisão de bens públicos locais ou de efeitos de transbordamento espacial dos benefícios provocados pela provisão de bens públicos oferecidos por um município para além de suas fronteiras. Neste caso, para se atingir níveis socialmente ótimos na provisão de bens públicos, cujos benefícios ultrapassam as fronteiras de uma determinada jurisdição, torna-se necessário que parte do ônus do financiamento seja repassado a beneficiários de outras jurisdições através de transferências dos níveis hierarquicamente superiores para as unidades locais provedoras deste tipo de bem público.

Dadas as suas enormes disparidades, o sistema federativo brasileiro contempla um amplo sistema de transferências intergovernamentais constitucionais de caráter indiscutivelmente equalizador no sentido em que são financiados por recursos provenientes de dois tributos federais (IPI e IR), cujas bases de tributação estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul), e são destinadas majoritariamente para as regiões mais pobres da federação (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Adicionalmente, existem transferências dos governos estaduais para os seus municípios através da repartição das receitas do ICMS estadual¹.

Apesar do seu caráter necessário e benéfico, o sistema de transferências intergovernamentais não está isento de custos. Em particular, as transferências abrem espaço para a subvaloração dos custos dos bens públicos locais e para uma ampliação excessiva de sua demanda.

O presente trabalho tem duplo objetivo. Primeiro, constatar se as transferências intergovernamentais constitucionais (de caráter lump-sum) têm um efeito mais expansivo sobre as despesas municipais do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes. Esta constatação, consistentemente comprovada em várias análises empíricas sobre o tema, confronta-se com as previsões do modelo mais clássico de determinação de gasto público - o modelo do eleitor mediano - que prevê que os efeitos de aumentos nas transferências e na renda dos contribuintes devem ter efeitos equivalentes com relação à resposta da despesa pública. Conhecido na literatura especializada como o “flypaper effect”, este resultado anômalo tem uma importante implicação de política, qual seja, a necessidade de se aumentar a capacidade de tributação dos níveis inferiores de governo para diminuir a importância das transferências intergovernamentais e, com isto, eliminar os incentivos perversos de expansão de gastos por parte destes órgãos receptores

O segundo objetivo é testar a existência de efeitos de transbordamento espacial nas despesas municipais, ou seja, a influência que exerce a despesa de um determinado município sobre a despesa de municípios vizinhos. Com uma amostra de mais de 3500 municípios brasileiros para o ano de 1996 e com técnicas econométricas que consideram a existência de correlação espacial, tenta-se verificar se a despesa de um município depende - além de outros fatores - da despesa de outros municípios vizinhos a este. Estes resultados permitirão caracterizar padrões regionais de despesa municipal e podem subsidiar processos de planificação e coordenação de políticas municipais.

O trabalho está dividido em seis partes: a próxima seção analisa as disparidades interregionais que caracterizam ao Brasil, a terceira seção descreve o sistema de transferências para os municípios no Brasil e analisa brevemente a estrutura de financiamento dos governos locais; a quarta parte faz uma revisão teórica sobre o “flypaper effect” e introduz um modelo de financiamento público que considera a existência de efeitos de transbordamento espacial das despesas municipais; a quinta seção descreve a metodologia de estimação usada para verificar a presença de ambos fenômenos e apresenta resultados; finalmente, a sexta parte discute as principais implicações de política.

¹ . Paralelamente, no sistema federativo brasileiro existem outras transferências de caráter voluntário para o financiamento de bens públicos considerados “de interesse nacional ou regional” e que não podem ser providos de forma adequada pelos governos locais.

II. Disparidades Interregionais no Brasil:

Extensão, Densidade Demográfica e Desenvolvimento Socioeconômico

As disparidades socioeconômicas interregionais constituem a característica mais marcante da federação brasileira. A tabela 2.1 apresenta informação sobre a renda por habitante, grau de industrialização, urbanização e indicadores sociais por regiões e unidades da federação (UF). Esta tabela mostra um padrão regional bem definido. Economicamente, o Brasil pode ser dividido em duas partes: por um lado, as regiões Norte e Nordeste, com níveis de renda muito baixos, graus de industrialização e urbanização reduzidos e um elevado grau de pobreza; e pelo outro, as regiões Sul e Sudeste, que apresentam um nível elevado de desenvolvimento econômico, uma maior industrialização e urbanização e indicadores sociais muito superiores aos exibidos pelo resto do país. Num nível de desenvolvimento intermediário, a região Centro-Oeste mistura características socioeconômicas do Norte e Sul.

No que se refere a níveis de renda, pode-se observar que o PIB per capita da região Sudeste (a região mais rica) é três vezes maior ao da região Nordeste (a mais pobre), enquanto que na análise por UF, pode se observar que São Paulo tem uma renda por habitante sete vezes superior à de Tocantins. Os estados da região Centro Oeste, com exceção do Distrito Federal, apresentam um nível de renda intermediário.

O grau de industrialização apresenta um padrão similar com as regiões Sudeste e Sul exibindo uma participação do setor industrial próxima a 40% do PIB total, enquanto que o grau de industrialização das regiões Nordeste e Centro-Oeste atinge a 30% e 20%, respectivamente².

Naturalmente, a importância da população urbana das regiões com renda e grau de industrialização mais elevados é maior que nas regiões menos desenvolvidas. A população urbana das regiões Sudeste e Sul representam 90% e 80% do total da população destas regiões, respectivamente. Nas regiões Norte e Nordeste o grau de urbanização alcança apenas a 65%, enquanto que este indicador no Centro-Oeste (85%) é similar ao das regiões mais desenvolvidas.

Os indicadores sociais mantém os mesmos padrões regionais. No que se refere à distribuição de renda, medida pelo índice de Theil, pode-se observar o Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam uma maior desigualdade na distribuição de renda, fato que, aliado a

². O elevado grau de industrialização de Amazonas e a importância deste estado na região Norte são as causas da maior participação do setor industrial nessa região.

menor renda per capita nessas regiões, se expressa em que mais da metade da população das regiões Norte e Nordeste é considerada pobre enquanto que nas regiões mais desenvolvidas, menos de um quarto da população vive por debaixo da linha de pobreza.

Em termos territoriais, a tabela 2.2 permite observar que as regiões mais pobres do país cobrem 65% do território nacional, enquanto que a parte desenvolvida abrange apenas o 16% do país. Por sua vez, em termos demográficos, observa-se que 35% da população brasileira habita as regiões de menor desenvolvimento, enquanto que a população das regiões Sul e Sudeste representa aproximadamente 60% do total da população brasileira.

A concentração populacional nas regiões Sul e Sudeste reflete-se numa maior quantidade de municípios. Estas duas regiões têm mais de 50% dos municípios do país, enquanto que o Norte e Nordeste, apesar de sua extensão territorial (especialmente o Norte) possuem 40% do total de municípios brasileiros.

O contraste entre participação territorial e concentração de municípios, resulta numa grande diferença com relação à área média dos municípios: na região Norte, o tamanho médio dos municípios alcança a 10,000 km², enquanto que os municípios das regiões Sul e Sudeste têm uma área média de 600 km².

Por outro lado, o contraste entre participação territorial e populacional explica as diferenças com relação à densidade demográfica. As regiões Sudeste e Sul, que representam uma proporção pequena do território nacional e concentram a maior parte da população, apresentam níveis de densidade demográfica 20 vezes superior ao da região Norte.

Não há dúvida que estas diferenças geográficas e demográficas destacadas nos parágrafos acima estão associadas à existência das disparidades socio-econômicas interregionais, apresentadas na tabela 2.1. A análise combinada entre características geográficas e demográficas com a dimensão socioeconômica permite inferir que *regiões com um número reduzido de municípios com extensão territorial superior à média do país e de densidade demográfica menor à média nacional, tendem a exibir um baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, enquanto que regiões com maior concentração municipal e densidade demográfica superior à média apresentam níveis de renda, grau de industrialização e de urbanização maiores aos exibidos pelo país em seu conjunto, e menores níveis de desigualdade e de pobreza*³.

³ . Esta conclusão foi verificada pela análise de correlação entre as variáveis analisadas.

Tabela 2.1:
Brasil – PIB per capita, Industrialização, Urbanização e Indicadores Sociais – 1996

<i>UF</i>	<i>PIB per capita (em Reais)</i>	<i>Grau de Industrialização (%)</i>	<i>Grau de Urbanização (%)</i>	<i>Índice de Theil</i>	<i>Proporção de Pobres (%)</i>
<i>Região Norte</i>	3092	38,5	62,3	0,61	44
<i>Rondônia</i>	4217	26,3	62,0	0,53	30
<i>Acre</i>	3762	20,1	65,2	0,78	39
<i>Amazonas</i>	3749	58,9	73,9	0,53	37
<i>Roraima</i>	4076	18,3	70,5	0,46	22
<i>Pará</i>	2805	29,6	53,5	0,63	50
<i>Amapá</i>	3516	10,0	87,1	0,50	31
<i>Tocantins</i>	1088	7,3	70,7	0,66	58
<i>Região Nordeste</i>	2068	31,3	65,2	0,71	61
<i>Maranhão</i>	1426	19,3	51,9	0,68	68
<i>Piauí</i>	1326	24,3	58,2	0,63	67
<i>Ceará</i>	1790	33,9	69,2	0,73	63
<i>Rio Grande do Norte</i>	2688	34,2	72,0	0,68	53
<i>Paraíba</i>	1611	26,5	68,4	0,68	59
<i>Pernambuco</i>	2200	30,0	74,0	0,67	57
<i>Alagoas</i>	1673	27,5	63,1	0,74	62
<i>Sergipe</i>	3362	33,2	70,2	0,68	55
<i>Bahia</i>	2477	34,9	62,4	0,74	62
<i>Região Centro-Oeste</i>	4915	18,5	84,4	0,64	33
<i>Mato Grosso do Sul</i>	4411	22,3	75,8	0,60	35
<i>Mato Grosso</i>	3507	22,6	83,2	0,59	35
<i>Goiás</i>	3545	26,7	85,8	0,59	35
<i>Distrito Federal</i>	10572	7,4	92,9	0,66	21
<i>Região Sudeste</i>	6019	40,6	89,3	0,58	23
<i>Minas Gerais</i>	3977	40,2	78,4	0,60	38
<i>Espírito Santo</i>	4136	37,2	77,6	0,60	39
<i>Rio de Janeiro</i>	5800	36,6	95,5	0,61	23
<i>São Paulo</i>	7258	42,2	93,1	0,50	15
<i>Região Sul</i>	4657	39,4	77,2	0,58	26
<i>Paraná</i>	4455	39,1	77,9	0,61	29
<i>Santa Catarina</i>	4359	45,7	73,1	0,49	22
<i>Rio Grande do Sul</i>	4996	36,6	78,7	0,59	25
BRASIL	4405	38,0	78,4	0,69	36

Fonte. Andrade e Serra (1999). IBGE. Pnad (1996).

Tabela 2.2:
Brasil – Área, População e Municípios – 1996

<i>UF</i>	<i>Área Km² (mil)</i>	<i>% Total Bra</i>	<i>Popul (mil)</i>	<i>% Total Bra</i>	<i>No de Municípios</i>	<i>% Total Bra</i>	<i>Área Média Municipal Km²</i>	<i>Densidade Dem Hab/ Km²</i>
Região Norte	3,870	45,3	11,339	7,2	398	8,0	9723	2,9
<i>Rondônia</i>	239	2,8	1,234	0,8	40	0,8	5963	5,2
<i>Acre</i>	153	1,8	486	0,3	22	0,4	6961	3,2
<i>Amazonas</i>	1,578	18,5	2,400	1,5	62	1,2	25449	1,5
<i>Roraima</i>	225	2,6	248	0,2	8	0,2	28140	1,1
<i>Pará</i>	1,253	14,7	5,532	3,5	128	2,6	9790	4,4
<i>Amapá</i>	143	1,7	383	0,2	15	0,3	9564	2,6
<i>Tocantins</i>	278	3,3	1,054	0,7	123	2,5	2264	3,8
Região Nordeste	1,561	18,3	44,857	28,5	1558	31,3	1002	28,7
<i>Maranhão</i>	333	3,9	5,234	3,3	136	2,7	2451	15,7
<i>Piauí</i>	252	3,0	2,677	1,7	148	3,0	1705	10,6
<i>Ceará</i>	146	1,7	6,827	4,3	184	3,7	795	46,5
<i>Rio Grande do Norte</i>	56	0,7	2,564	1,6	152	3,1	370	48,0
<i>Paraíba</i>	56	0,7	3,310	2,1	171	3,4	331	58,4
<i>Pernambuco</i>	98	1,2	7,410	4,7	177	3,6	559	74,8
<i>Alagoas</i>	28	0,3	2,638	1,7	100	2,0	279	94,3
<i>Sergipe</i>	22	0,3	1,629	1,0	75	1,5	294	73,7
<i>Bahia</i>	567	6,6	12,568	8,0	415	8,3	1367	22,1
Região Centro-Oeste	1,612	18,9	10,544	6,7	427	8,6	3775	6,5
<i>Mato Grosso do Sul</i>	358	4,2	1,934	1,2	77	1,5	4651	5,4
<i>Mato Grosso</i>	907	10,6	2,244	1,4	117	2,4	7750	2,5
<i>Goiás</i>	341	4,0	4,535	2,9	232	4,7	1471	13,2
<i>Distrito Federal</i>	6	0,1	1,831	1,2	1	0,0	5822	312,9
Região Sudeste	927	10,8	67,170	42,7	1533	30,8	605	72,2
<i>Minas Gerais</i>	588	6,9	16,710	10,6	756	15,2	778	28,3
<i>Espírito Santo</i>	46	0,5	2,811	1,8	71	1,4	650	60,7
<i>Rio de Janeiro</i>	44	0,5	13,429	8,5	81	1,6	542	305,3
<i>São Paulo</i>	249	2,9	34,220	21,7	625	12,6	398	137,1
Região Sul	577	6,8	23,571	15,0	1058	21,3	546	41,7
<i>Paraná</i>	200	2,3	9,026	5,7	371	7,5	538	45,1
<i>Santa Catarina</i>	95	1,1	4,888	3,1	260	5,2	367	51,1
<i>Rio Grande do Sul</i>	282	3,3	9,657	6,1	427	8,6	661	35,8
BRASIL	8,547	100,0	157,482	100,0	4974	100,0	1718	18,5

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996.

As diferenças destacadas acima repercutem na capacidade de financiamento das unidades subnacionais de governo (estados e municípios). A tabela 2.3 mostra as diferenças

em termos da receita municipal per capita em cada unidade federativa, tanto em nível agregado como discriminando municípios da capital e do interior.

Em termos agregados, os municípios das regiões Sudeste e Sul têm uma receita tributária per capita 5 vezes maior à das regiões Norte e Nordeste. A análise desagregada mostra diferenças consideráveis entre municípios da capital e do interior dentro de mesma unidade da federação. Para o Brasil em seu conjunto, observa-se que os contribuintes das capitais pagam um volume de impostos municipais cinco vezes superior ao pago nos municípios do interior. Essas diferenças são maiores para as regiões Norte e Nordeste, onde a recita tributária per capita nas capitais é 15 vezes superior à dos municípios do interior.

A comparação interregional entre municípios da capital e do interior, permite observar que as disparidades interregionais são menos expressivas entre municípios da capital que entre municípios do interior. A contribuição tributária por habitante das capitais das regiões Norte e Nordeste é 3 vezes inferior à das regiões Sudeste e Sul, enquanto que para municípios do interior, essa mesma relação atinge a 10.

Parte dessas diferenças pode ser explicada pela maior capacidade de pagamento dos contribuintes das regiões mais desenvolvidas (aproximada pelo PIB). Entretanto, a tabela 2.3 mostra que também existem diferenças expressivas na carga tributária municipal. Em nível agregado, a carga tributária municipal nas regiões Sudeste e Sul é três vezes superior à das regiões Norte e Nordeste. Novamente, pode-se observar que as diferenças entre municípios das capitais e do interior se aprofundam nas regiões Norte e Nordeste.

Com relação às disparidades interregionais entre municípios das capitais, pode-se observar que a carga tributária municipal nas regiões Sudeste e Sul é 1.5 vezes maior à das capitais do Norte e Nordeste. Para municípios do interior, observa-se que essa diferença interregional entre cargas tributárias municipais é de 4 vezes a favor do Sudeste e Sul.

Articulando esta descrição das finanças municipais com as características geográficas e demográficas definidas anteriormente, é possível concluir que *as regiões de grande extensão territorial e de baixa densidade demográfica, tendem a possuir municípios com uma baixa capacidade de financiamento tributário, enquanto que regiões com maior concentração municipal e alta densidade demográfica têm governos locais com maior capacidade de financiamento próprio*⁴.

⁴ . O contraste entre municípios das capitais e do interior também foi salientado em Blanco, 1998 e Ribeiro, 1999. Esses trabalhos mostraram a baixa capacidade tributária dos municípios do interior, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 3.2:
Brasil – Receita Tributária per capita e Carga Tributária Municipal – 1996

<i>UF</i>	<i>Municípios</i>		<i>Municípios das Capitais</i>		<i>Municípios do Interior</i>	
	<i>Receita Tributária per Capita (em Reais)</i>	<i>Carga Tributária Municipal (% do PIB)</i>	<i>Receita Tributária per Capita (em Reais)</i>	<i>Carga Tributária Municipal (% do PIB)</i>	<i>Receita Tributária per Capita (em Reais)</i>	<i>Carga Tributária Municipal (% do PIB)</i>
<i>Reg. Norte</i>	20,5	0,7	60,3	0,9	4,1	0,3
<i>Rondônia</i>	12,5	0,3	38,2	0,4	4,4	0,2
<i>Acre</i>	17,2	0,5	31,9	0,5	4,0	0,3
<i>Amazonas</i>	41,8	1,1	86,3	1,3	0,0	0,0
<i>Roraima</i>	32,7	0,8	48,8	0,8	0,0	0,0
<i>Pará</i>	14,0	0,5	51,6	0,7	4,2	0,3
<i>Amapá</i>	22,1	0,6	29,8	0,6	11,3	0,6
<i>Tocantins</i>	13,4	1,2	78,0	3,2	7,6	0,8
<i>Reg. Nordeste</i>	19,5	0,9	69,0	1,3	6,4	0,5
<i>Maranhão</i>	8,4	0,6	47,2	0,8	1,6	0,2
<i>Piauí</i>	7,6	0,6	28,8	0,8	0,8	0,1
<i>Ceará</i>	17,5	1,0	52,5	1,4	3,3	0,3
<i>Rio Grande do Norte</i>	20,2	0,8	60,4	0,9	6,3	0,5
<i>Paraíba</i>	10,3	0,6	39,2	0,9	4,6	0,4
<i>Pernambuco</i>	32,8	1,5	125,3	2,1	12,2	0,9
<i>Alagoas</i>	17,9	1,1	57,3	1,6	3,0	0,3
<i>Sergipe</i>	25,2	0,7	85,1	1,0	3,7	0,2
<i>Bahia</i>	21,6	0,9	79,8	1,2	9,1	0,6
<i>Reg Centro-Oeste</i>	142	2,9	350,3	3,9	21,8	0,8
<i>Mato Grosso do Sul</i>	54,9	1,2	110,1	1,6	29,9	0,9
<i>Mato Grosso</i>	27,9	0,8	58,1	0,7	20,7	0,9
<i>Goiás</i>	39,0	1,1	108,3	1,4	19,2	0,8
<i>Distrito Federal</i>	632,2	6,0	632,2	6,0		
<i>Reg. Sudeste</i>	114	1,9	242,1	2,3	68,8	1,6
<i>Minas Gerais</i>	48,9	1,2	180,0	1,8	30,1	1,0
<i>Espírito Santo</i>	55,0	1,3	232,8	1,8	36,4	1,1
<i>Rio de Janeiro</i>	123,3	2,1	224,2	2,4	51,9	1,6
<i>São Paulo</i>	148,5	2,0	265,7	2,4	100,9	1,8
<i>Reg. Sul</i>	58	1,2	152,8	1,5	43,3	1,1
<i>Paraná</i>	67,9	1,5	182,8	1,8	45,4	1,4
<i>Santa Catarina</i>	55,9	1,3	71,9	0,8	54,5	1,4
<i>Rio Grande do Sul</i>	49,8	1,0	143,5	1,4	35,4	0,9
BRASIL	74,2	1,7	186,6	2,2	39,1	1,3

Fonte. Secretaria do Tesouro Nacional

III. Transferências Intergovernamentais e Finanças Municipais no Brasil

Na parte introdutória mencionou-se que as disparidades socioeconômicas interregionais poderiam ser atenuadas através da utilização de sistemas de transferências intergovernamentais de caráter equalizador. Com o objetivo de atenuar essas disparidades, a Constituição de 1988 contempla um amplo sistema de transferências constitucionais de União para Estados e Municípios e de Estados para Municípios. Atualmente, os governos locais recebem da União 22.5% da arrecadação federal do Imposto de Renda (*IR*) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (*IP*), 70% do *IOF-Ouro* e recebem dos estados 25% do *ICMS* e 50% da receita do *IPVA*.

Especialmente no caso das transferências federais, as fórmulas de rateio dos recursos estão orientadas pelo objetivo de equalização de diferenças na renda per capita estadual. (Shah, 1992). Portanto, assumindo que a renda per capita de cada município esteja positivamente correlacionada com a renda per capita do seu estado, deveria-se esperar uma relação inversa entre transferências federais para municípios e renda por habitante nos municípios beneficiados.

A tabela 3.1 mostra a relação entre renda per capita e transferências intergovernamentais a partir da discriminação dos municípios segundo intervalos de renda por habitante. No caso das transferências federais, pode-se observar com clareza a relação inversa entre PIB e transferências federais per capita, o que confirma o caráter redistributivo deste tipo de transferências. Entretanto, acontece o oposto com relação às transferências estaduais. O critério de distribuição da receita de impostos baseia-se no princípio de origem (25% da arrecadação do *ICMS* é destinado para o município onde se gerou essa receita), o que torna positiva a relação deste tipo de transferências com o PIB per capita municipal.

Como resultado do caráter oposto das transferências federais e estaduais com relação à renda per capita municipal, não é possível definir se o sistema de transferências intergovernamentais para municípios tem um caráter redistributivo. Entretanto, a importância das transferências intergovernamentais dentro da estrutura de financiamento é inversamente relacionada com o PIB per capita municipal. A tabela 3.1 mostra que os municípios com renda per capita menor têm uma maior dependência com relação às transferências intergovernamentais, expressa na participação destas no total de receita corrente disponível, enquanto que os municípios com maior renda, por possuírem maiores bases de tributação,

dependem menos deste mecanismo de financiamento e apresentam uma maior participação de receita tributária própria na receita corrente municipal.

Tabela 3.1:
PIB per capita, Transferências per capita e Estrutura de Financiamento Municipal. 1996

PIB per capita de: R\$	No de Municípios	Média PIB per capita R\$	Transferências Federais per capita R\$	Transferências Estaduais per capita R\$	Total Transferências per capita R\$	Part. das Transferências na Receita Corrente (%)	Part. da Receita Tributária na Receita Corrente (%)
Até 500	351	383	118,0	12,4	130,4	96,6	1,2
500 – 800	503	659	111,0	18,0	129,0	95,0	2,1
800 – 1200	540	979	101,6	24,0	125,6	92,7	3,5
1200 – 1600	323	1402	89,7	37,0	126,6	85,7	7,1
1600 – 2000	267	1823	77,4	49,2	126,7	82,0	10,8
2000 – 2400	282	2196	89,8	62,9	152,7	80,5	12,7
2400 – 2800	281	2599	94,3	90,3	184,6	80,3	12,9
2800 – 3200	296	2989	105,3	102,2	207,6	78,2	13,7
3200 – 3600	261	3406	7,8	90,3	98,1	40,3	16,6
3600 – 4000	231	3777	7,8	103,5	111,3	40,7	22,1
4000 – 4400	163	4207	9,3	133,1	142,4	46,0	19,5
4400 – 4800	148	4597	6,9	138,2	145,0	48,3	18,4
4800 – 5200	107	4972	5,4	151,0	156,5	47,6	22,9
5200 – 5600	95	5445	4,3	172,7	177,0	48,2	20,4
5600 – 6000	86	5840	15,0	143,7	158,7	45,8	22,3
Acima de 6000	301	8968	6,7	158,7	165,4	33,7	37,8

A tabela 3.2 mostra a estrutura de financiamento das receitas correntes municipais por regiões e unidades federativas a nível agregado e para municípios da capital e do interior. Mais uma vez pode-se observar o padrão regional definido anteriormente: a baixa capacidade de arrecadação tributária gera uma enorme dependência destes mecanismos de financiamento por parte dos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde as transferências intergovernamentais constitucionais representam 70% da receita corrente municipal. Nas regiões mais desenvolvidas, observa-se que a importância destas transferências é menor, representando 50% e 60% nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente.

Dividindo os municípios em capitais e interior, as diferenças interregionais permanecem inalteradas, mas deve-se destacar a forte divergência na participação de tributos e transferências entre capitais e municípios do interior em cada unidade federativa. A nível nacional, a receita tributária nas capitais representa mais de 40% da receita corrente, enquanto que no interior os recursos próprios apenas cobrem 16% do financiamento corrente. Mais uma vez, as diferenças são mais profundas quando se compara a estrutura de financiamento dos municípios do interior. Articulando a análise da estrutura de financiamento municipal com a

relação entre concentração demográfica e espacial e desenvolvimento socioeconômico, pode-se concluir que *nas regiões de grande extensão territorial e de baixa densidade demográfica, a estrutura de financiamento do municípios apresenta uma alta participação de transferências intergovernamentais, enquanto que nas regiões com maior concentração municipal e alta densidade demográfica, exibe-se uma menor dependência financeira dos governos locais em mecanismos de transferências.*

Tabela 3.2
Participação da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais na Receita Corrente dos
Municípios – 1996 (em percentagem)

<i>UF</i>	<i>Municípios</i>		<i>Municípios das Capitais</i>		<i>Municípios do Interior</i>	
	<i>Receita Tributaria</i>	<i>Transferências Constitucionais</i>	<i>Receita Tributaria</i>	<i>Transferências Constitucionais</i>	<i>Receita Tributaria</i>	<i>Transferências Constitucionais</i>
Região Norte	15,7	69,1	23,5	63,3	5,2	76,9
<i>Rondônia</i>	11,6	68,8	21,5	67,2	5,1	69,8
<i>Acre</i>	9,8	72,2	14,8	69,9	2,8	75,3
<i>Amazonas</i>	26,0	62,3	26,6	61,4	0,3	98,3
<i>Roraima</i>	17,1	54,3	17,1	54,3		
<i>Pará</i>	14,1	69,8	25,8	59,7	5,7	77,0
<i>Amapá</i>	13,2	76,5	15,0	75,8	9,2	78,2
<i>Tocantins</i>	6,7	79,5	13,4	80,7	4,6	79,1
Região Nordeste	12,6	69,6	29,3	51,8	4,8	77,9
<i>Maranhão</i>	8,4	65,2	17,2	48,4	2,3	77,0
<i>Piauí</i>	7,1	67,6	12,5	54,8	1,1	81,9
<i>Ceará</i>	9,9	63,8	21,6	54,1	2,2	70,2
<i>Rio Grande do Norte</i>	11,0	62,4	20,6	38,7	4,3	78,7
<i>Paraíba</i>	6,9	83,7	19,8	74,0	3,3	86,5
<i>Pernambuco</i>	18,8	66,3	39,6	50,8	8,6	73,9
<i>Alagoas</i>	11,7	74,1	30,8	58,5	2,1	81,8
<i>Sergipe</i>	13,9	69,0	33,2	48,3	2,4	81,4
<i>Bahia</i>	13,8	74,2	46,3	49,4	6,0	80,2
Região Centr.Oeste.	27,2	-	34,3	-	9,3	-
<i>Mato Grosso do Sul</i>	21,1	-	41,7	-	11,6	-
<i>Mato Grosso</i>	10,7	-	22,7	-	7,9	-
<i>Goiás</i>	17,4	-	39,8	-	9,1	-
<i>Distrito Federal</i>	33,8	-	33,8	-		
Região Sudeste	31,4	51,5	49,1	34,5	21,5	60,9
<i>Minas Gerais</i>	18,5	62,1	39,8	24,1	12,7	72,5
<i>Espírito Santo</i>	19,6	69,8	33,3	53,4	15,4	74,8
<i>Rio de Janeiro</i>	40,4	43,6	53,9	31,8	22,8	58,8
<i>São Paulo</i>	33,3	49,6	49,2	36,9	24,8	56,4
Região Sul	20,4	61,8	41,0	38,6	16,0	66,8
<i>Paraná</i>	23,9	57,0	50,5	37,4	16,9	62,2
<i>Santa Catarina</i>	19,7	64,2	26,1	59,2	19,2	64,7
<i>Rio Grande do Sul</i>	17,6	65,1	34,5	35,5	13,4	72,3
BRASIL	25,8	50,6	41,2	31,7	16,6	62,4

IV. O Efeito Expansivo das Transferências Intergovernamentais e Transbordamento Espacial das Despesas Municipais

Num grande número de estudos empíricos tem-se evidenciado que as transferências intergovernamentais não condicionadas causam expansões das despesas dos governos locais maiores do que aumentos equivalentes na renda da população. Na literatura de finanças públicas este fenômeno é conhecido como *flypaper effect*, para representar a idéia de que as transferências intergovernamentais tendem a ficar nas unidades receptoras (governo locais) e expandir seu gasto ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes através, por exemplo, da diminuição de impostos.⁵ (Fisher, 1982, Wycoff, 1991)

A constatação de que as transferências intergovernamentais, longe de levar à redução da pressão tributária, provocam um aumento desproporcional de despesa é contrária às previsões do modelo mais tradicional de finanças públicas, o do *eleitor mediano*, no sentido em que transferências intergovernamentais e aumentos equivalentes na renda dos contribuintes deveriam ter efeitos idênticos sobre a despesa das unidades inferiores de governo que recebem tais transferências.

Em modelos de decisão democrática sobre a provisão de bens públicos, o nível de bens públicos providos pelo governo deve satisfazer às preferências do eleitor relevante, que no caso de regras de votação majoritária, é o eleitor com a renda mediana. Inicialmente, este eleitor mediano escolhe a combinação entre bens privados (C) e bens públicos (G) que maximiza sua utilidade U^{EM} , sujeito à restrição orçamentária, que iguala a renda total, composta pela renda privada do eleitor mediano (Y^{EM}) e pela parte que lhe corresponde das transferências intergovernamentais tA com a despesa de bens de consumo privado e público (A representa o volume de transferências intergovernamentais e t o *tax share* que na literatura especializada é a renda do eleitor mediano dividida pela renda total dos habitantes do município).

Note-se que a inclinação desta restrição orçamentária corresponde ao preço relativo dos bens públicos (ou em termos de bens privados $(-t)$ que nada mais é que a participação tributária do eleitor mediano.

$$\max U^{EM} = U^{EM}(G, C), \quad (1)$$

⁵ . “Money sticks where it first hits, rather than being distributed to the private sector in the form of lower taxes” (Wycoff, 1988)

sujeito a:

$$Y^{EM} + t \cdot A = C + t \cdot G, \quad (2)$$

A condição de primeira ordem deste problema de maximização pode ser escrita como:

$$\frac{\partial U}{\partial G} = t \cdot \frac{\partial U}{\partial C} \quad (3)$$

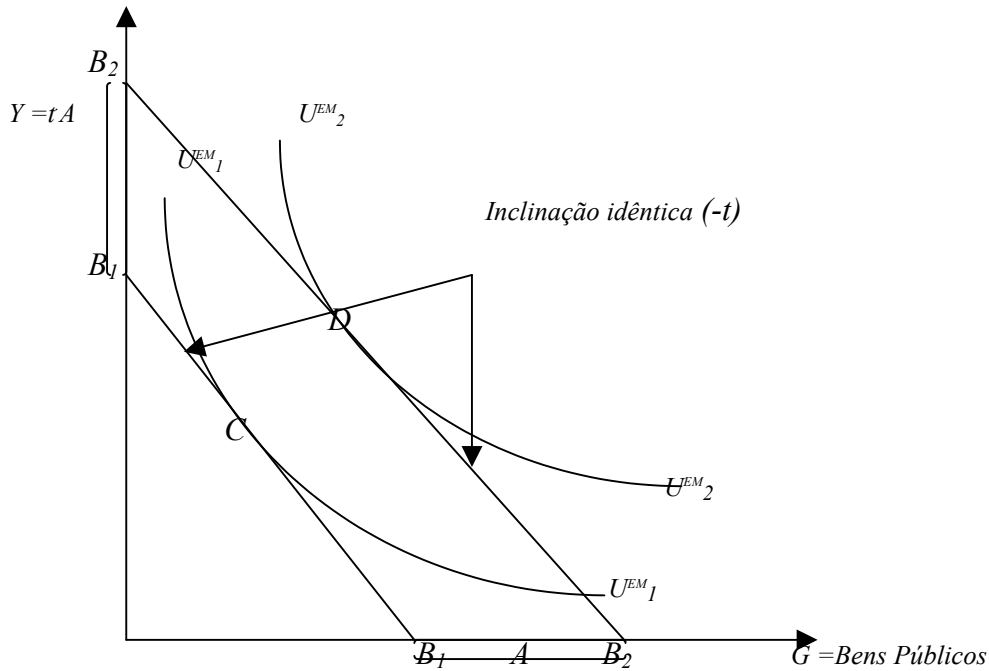
Portanto, a demanda de bens públicos é uma função crescente da renda do eleitor mediano (Y^{EM}). Tomando a derivada total da equação 3 e usando a restrição orçamentária (2), após de algumas manipulações algébricas pode-se estabelecer que:

$$\frac{dG}{dA} = t \cdot \left(\frac{dG}{dY^{EM}} \right) \quad (4)$$

A figura 1 mostra graficamente a equivalência teórica entre transferências para o governo local e aumentos equivalentes na renda. Inicialmente, o nível de gasto público deve ser definido no ponto de tangência C entre a restrição orçamentária (B_1B_1) e a curva de indiferência ($U^{EM}_1U^{EM}_1$). Uma transferência intergovernamental não condicionada (*lump sum*) A deve deslocar a restrição orçamentária do contribuinte mediano para (B_2B_2), da mesma forma que o faria um aumento de $t \cdot A$ na sua renda (Y^{EM}). Dado que em ambos os casos, o preço relativo dos bens públicos não foi alterado, o deslocamento da restrição orçamentária é paralelo, e portanto, o novo ponto de tangência D entre a nova restrição orçamentária (B_2B_2) e a curva de indiferência ($U^{EM}_2U^{EM}_2$) pode ser atingido tanto por uma transferência intergovernamental (A) ou por um aumento de renda (Y^{EM}) igual a $t \cdot A$. Assim, este aumento de renda do eleitor mediano (Y^{EM}) deve aumentar o gasto público na mesma proporção que o faria a transferência *lump sum*.

Figura 1
Efeito de uma transferência lump-sum sobre a escolha do eleitor mediano

$C = \text{Bens Privados}$



Definindo $\varepsilon_{G,A}$ e $\varepsilon_{G,Y}$ como as elasticidades da despesa com relação às transferências intergovernamentais e à renda dos contribuintes, a equação 4 pode ser re-escrita como:

$$\varepsilon_{G,A} = \left(\frac{A \cdot t}{Y^{EM}} \right) \cdot \varepsilon_{G,Y^{EM}} \quad (5)$$

O modelo do eleitor mediano tem sido amplamente criticado tanto em nível teórico como pela falta de verificação empírica da equivalência expressada na equação 5. Muitos autores, tem salientado que o processo de decisão sobre a alocação e provisão de bens públicos implícito no modelo do eleitor mediano é muito diferente daquele que se observa na realidade.

Em primeiro lugar, o reconhecimento da multidimensionalidade da provisão de bens públicos vá contra o suposto básico do eleitor mediano, qual é a unidimensionalidade da matéria sobre a qual se decide majoritariamente. Por outra parte, os problemas associados a agregação de preferências individuais, as características do sistema político e a inexistência de referendums periódicos sobre a provisão de bens públicos permitem compreender a incompatibilidade entre o processo de decisões sobre despesas públicas que se observa na

realidade com o modelo do eleitor mediano⁶. (Romer e Rosenthal, 1979, Roemer e Silvestre, 2000)

Por sua vez, a evidência empírica têm mostrado que esta equivalência não vigora na maioria dos casos. Uma ampla variedade de estudos resenhados por Gramlich e Galper (1973), Gramlich (1977), Fisher (1982) e Strumpf (1998), mostram que para vários conjuntos de dados e de metodologias, as previsões do modelo do eleitor mediano quase nunca são verificadas. Pelo contrário, o que se observa com regularidade é o *flypaper effect*, isto é uma maior elasticidade despesas- transferências:

$$(\hat{\varepsilon}_{G,A}) > \left(\frac{A \cdot t}{Y}\right) \cdot (\hat{\varepsilon}_{G,Y}) \quad (6)$$

Onde $\hat{\varepsilon}$ representa elasticidades estimadas. Como a razão $(A \cdot t / Y)$ é menor a 1, a simples verificação de $\varepsilon_{G,A} > \varepsilon_{G,Y}$, constitui uma evidência do *flypaper effect*. A medida apropriada para o *flypaper effect* (FPE) é a diferença entre o efeito estimado das transferências e o efeito previsto pela teoria do eleitor mediano:

$$FPE = \hat{\varepsilon}_{G,A} - \varepsilon_{G,A} \quad (7)$$

ou substituindo ε_{GA} por sua expressão em (5):

$$FPE = \hat{\varepsilon}_{G,A} - \left(\frac{A \cdot t}{Y_{EM}}\right) \cdot \hat{\varepsilon}_{G,Y} \quad (8)$$

Vários modelos alternativos têm surgido para explicar esta suposta anomalia. Modelos de ilusão fiscal de Courant, Gramlich e Rubinfeld (1979) e Oates (1979), baseiam-se na falta de vinculação entre benefícios e custos gerada pelas transferências, levando à subvaloração do preço dos bens públicos por parte dos contribuintes. Filimon, Romer e Rosenthal (1982) sugerem uma variante dessa falha de informação. Nesse modelo, os contribuintes não têm conhecimento do volume de recursos transferidos, fato que permite aos burocratas locais definir a agenda (agenda setters) para a escolha dos níveis de oferta de bens públicos e tomar decisões independentemente das preferências dos eleitores.

⁶ . É claro que os supostos do modelo do eleitor mediano não se verificam no processo de escolha coletiva de bens públicos locais no Brasil.

Os dois modelos anteriores baseiam-se na hipótese de informação imperfeita por parte dos contribuintes. Turnbull (1992) critica essa hipótese e mostra que, mesmo com informação perfeita, em contextos de escolha sob incerteza é possível que sejam os próprios contribuintes, que percebem a transferência como sendo aleatória, os que decidam “aproveitar a oportunidade” optando por um maior nível de despesas.

Neste trabalho, para explicar o flypaper effect, usamos o modelo de Wycoff (1988) baseado no modelo burocrático de Niskanen (1971) que modifica o suposto da concordância perfeita entre a preferência do eleitor mediano e a oferta de bens públicos assumida no modelo clássica já referido. Aqui, inclui-se um burocrata cujas preferências são diferentes às do eleitor mediano e devido a sua situação privilegiada, define o nível de despesa de acordo com essa preferência.

Assim, nesse modelo, assume-se que o tamanho do orçamento fiscal, isto é, a oferta de bens públicos (G) é um dos argumentos da função de utilidade dos burocratas locais U^B . Dessa forma, o burocrata maximiza o tamanho do orçamento (G). Entretanto, deve preservar um nível mínimo de utilidade para o eleitor mediano U_0^{EM} que garanta a sua permanência na jurisdição. Por outro lado, o burocrata tem de manter o equilíbrio orçamentário da jurisdição.

$$\max_G U^B(G) \quad (9)$$

sujeito a:

$$U^{EM} \geq U_0^{EM} \quad (10)$$

e

$$G = T + A = (t \cdot BT) + A \quad (11)$$

Onde U_0^{EM} representa o nível de utilidade correspondente à melhor alternativa disponível para o eleitor, que no marco da teoria de bens públicos locais seria, *mudar de cidade* (Tiebout, 1956). Por outra parte, o problema de maximização do burocrata está restrito pela condição (9) que estabelece que as despesas totais G devem ser iguais ao total da arrecadação tributária T mais as transferências intergovernamentais (A), onde BT é a base tributária⁷.

A figura 2 mostra que inicialmente o votante mediano tem uma restrição orçamentária que lhe permitiria consumir B_0 unidades de bem privado (C). Deve se destacar que no ponto C o eleitor mediano não maximiza sua utilidade. O maior poder do burocrata e a falta de

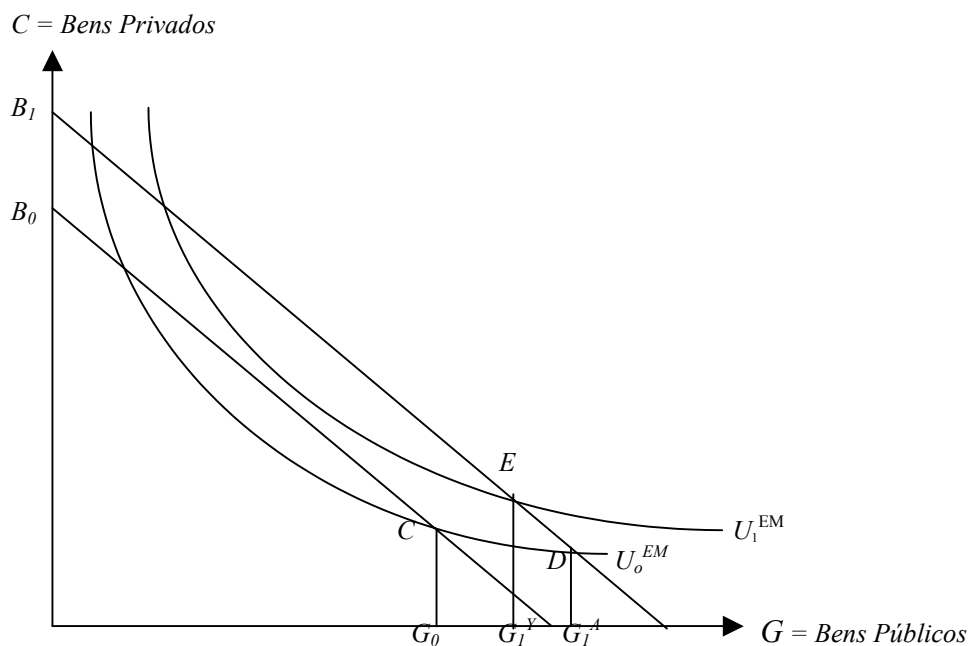
⁷. Essa base tributária pode ser a própria renda do eleitor mediano multiplicada pela população total do município.

coincidência entre as preferências de ambos explica esse menor nível de utilidade. Entretanto, o burocrata deve garantir um nível mínimo de utilidade para o eleitor mediano a fim de que esse não decida mudar de jurisdição. Assim, o burocrata escolhe o ponto C com uma provisão de bens públicos igual a G_0 , suficiente para garantir um nível de utilidade U_0^{EM} que o desincentive a deixar a jurisdição.

Considere agora, um aumento na renda do eleitor mediano que lhe permita consumir B_1 unidades de bem privado. Com essa nova restrição orçamentária, o eleitor mediano poderia atingir um nível de utilidade U_1^{EM} . Dado o maior nível de renda, esse nível corresponde à utilidade que o eleitor poderia atingir num outro município que lhe ofereça G_1^Y unidades de bem público (ponto de equilíbrio E).

A situação é bem diferente com um aumento equivalente de transferências, já que o eleitor médio não pode levar consigo a parte da transferências que lhe corresponde e *mudar* para o município que lhe oferece G_1^Y e uma utilidade de U_1^{EM} . Portanto, o burocrata local não precisa garantir ao eleitor mediano esse nível de utilidade U_1^{EM} mas apenas U_0^{EM} , escolhendo então, o ponto D (e não E) com um nível de bens públicos G_1^A maior que G_1^Y (nível de bens públicos em outro município). Portanto, o *flypaper effect* é a distancia entre G_1^A e G_1^Y , isto é, a diferença entre o efeito da transferência ($N_1^A - N_0$) e do aumento da renda do eleitor mediano ($N_1^Y - N_0$) sobre a oferta de bens públicos locais.

Figura 2
Efeito de uma transferência lump-sum sobre o nível de despesa no modelo burocrático



Da explicação acima, deriva-se um aspecto fundamental para introduzir a interdependência das decisões de despesa entre distintos governos locais: a importância da *mobilidade interjurisdiccional* como uma fator que permite restringir a maximização do orçamento público por parte dos burocratas (*voting with your feet*). Nesse sentido, as restrições ao comportamento maximizador dos burocratas através da maior mobilidade interjurisdiccional devem ser mais ativas em regiões onde a distância entre municípios é reduzida, isto é regiões de maior concentração municipal que facilitam a mobilidade dos contribuintes insatisfeitos com as decisões dos burocratas locais.

Portanto, a distância intermunicipal, sendo uma medida aproximada dos custos da mobilidade, pode ser uma variável que condicione a magnitude do flypaper effect. Este efeito deve ser menor em regiões mais concentradas que oferecem maiores chances de mobilidade interjurisdiccional para os contribuintes.

A relação entre distância e custo da *mobilidade* interjurisdiccional permite compreender a interdependência nas decisões de despesa entre municípios vizinhos ou próximos. No modelo competitivo de provisão de bens públicos locais, a concorrência entre jurisdições para atender satisfatoriamente as preferências dos eleitores, *que podem votar com seus pés*, é a forma pela qual a oferta de bens públicos ou despesa municipal pode ser afetada pela despesa de outros municípios.

Os governos locais concorrem entre si para atrair ou para manter contribuintes dentro de sua jurisdição. Assumindo que as preferências dos contribuintes de municípios diferentes são mais homogêneas quanto mais próximos estejam localizados tais municípios, governos locais vizinhos deverão ter ofertas de bens públicos mais interdependentes do que as teriam municípios geograficamente mais distanciados.

Assim, a concorrência para a atração de contribuintes deve ser mais acirrada entre municípios mais próximos o que explicaria a maior similaridade na provisão de bens públicos em municípios mais próximos. Com baixos custos de mobilidade, pequenas diferenças na qualidade ou quantidade de bens públicos, estimulariam grandes fluxos migratórios intermunicipais. Para evitar tais fluxos ou perdas de base de tributação, municípios vizinhos devem oferecer uma provisão de bens públicos mais ou menos homogênea.

Além disso, as condições socioeconômicas que determinam a capacidade financeira dos municípios devem ser similares entre municípios próximos e portanto, a despesa dos municípios vizinhos ou mais próximos deve-se constituir num bom preditor da despesa de um determinado município.

Existem outras maneiras através das quais as despesas realizadas por um município podem afetar ou influenciar os gastos de outros municípios. Por exemplo, através do transbordamento dos benefícios dos gastos públicos em um município para outro município (*spillover effect*). Quando um município investe na construção ou manutenção de estradas, por exemplo, é natural se esperar que os benefícios destes investimentos também sejam sentidos pelas populações vizinhas que venham a utilizar estas estradas. Um outro exemplo de *spillover* pode ocorrer através de investimentos em educação e saúde, que provocariam benefícios para outros municípios via migração de trabalhadores com uma melhor base educacional. No modelo acima, efeitos de transbordamento (*spillover*) podem ser vistos como mais um argumento na função de utilidade do eleitor mediano do município i . Teríamos então:

$$U_i^{EM} = U_i^{EM} (G^i, C^i, \underline{G}^i; \Psi^i), \quad (12)$$

onde, \underline{G}^i representa o nível médio de gastos públicos de outros municípios e Ψ^i é um vetor sumariando características municipais que afetam a utilidade dos residentes do município.

Uma questão importante é determinar qual valor de \underline{G}^i entraria na equação (12). Ao invés de simplesmente escolher \underline{G}^i como sendo uma média nacional ou estadual, \underline{G}^i deve representar as despesas daqueles municípios cujos benefícios transbordam no município i , portanto, \underline{G}^i deve representar a despesas dos municípios vizinhos.

O vetor Ψ^i pode ser associado a variáveis tais como urbanização, densidade, etc. Neste trabalho, postula-se que esse vetor de variáveis está associado aos custos da mobilidade interjurisdiccional. Essas variáveis condicionam o problema de maximização de G^i por parte do burocrata local no sentido em que a proximidade espacial entre municípios determina as condições de concorrência entre estes através das possibilidades de mobilidade interjurisdiccional dos contribuintes. No modelo teórico apresentado acima, Ψ^i está relacionado com U_0 , já que um menor custo da mobilidade interjurisdiccional (menor distância intermunicipal), implica que o eleitor mediano está em condições de exigir um maior nível de utilidade ao burocrata. Se este não satisfizer esse nível, o eleitor poderá migrar a municípios vizinhos com um baixo custo. Dessa forma, Ψ^i constitui-se num fator da maior importância para a determinação das relações de interdependência entre as despesas dos governos locais.

A influência dos gastos de outros municípios nos gastos do município i é obtida através da diferencial total da condição de primeira ordem do problema de maximização do

eleitor mediano. Rearrmando os termos e assumindo que $dA = 0$, dado que o equilíbrio orçamentário garante que $dT = dG^i$, temos⁸:

$$\frac{dG^i}{dG^i} = \frac{\frac{\partial^2 U^i}{\partial G^i \partial G^i} - \frac{\partial^2 U^i}{\partial G^i \partial C^i}}{2 \frac{\partial^2 U^i}{\partial G^i \partial C^i} - \frac{\partial^2 U^i}{\partial (G^i)^2} - \frac{\partial^2 U^i}{\partial (C^i)^2}}, \quad (13)$$

lembrando que C^i é o consumo de bens privados ($= Y_i^{EM} - T_i^{EM}$). De acordo com as condições de segunda ordem que caracterizam a escolha ótima de G^i , o denominador do lado direito da equação (14) deve ser positivo. Portanto o impacto de uma mudança em $\underline{G^i}$ sobre o nível de G^i tem o mesmo sinal que a diferença entre as duas derivadas parciais no numerador do lado direito de (14). Se $\underline{G^i}$ for mais complementar com G^i do que com C^i , então G^i aumenta com $\underline{G^i}$. Como o grau de complementaridade não é conhecido a priori, o sinal de $dG^i / d\underline{G^i}$ deve ser determinado empiricamente.

Em suma, o modelo estabelece que a interdependência entre despesas de municípios vizinhos adquire duas formas: uma direta, através da influência de $\underline{G^i}$ em G^i e a outra indireta por intermédio de Ψ^i que reflete as possibilidades de mobilidade interjurisdicional e portanto, é um fator que restringe a maximização de G^i por parte dos burocratas locais.

⁸ . Note-se que a derivação da equação (13) assume que $dA=0$, ou seja, na passagem de (12) para (13) abstrai-se o problema do flypaper effect considerando apenas o efeito da despesa dos municípios vizinhos.

V. *Flypaper Effect e Transbordamentos Espaciais das Despesas Municipais: Evidências Empíricas no Brasil*

A discussão teórica da seção IV permite formular os seguintes questionamentos sobre finanças públicas dos governos locais para o Brasil:

1. Há evidências do *flypaper effect* no Brasil?
2. Se ele existe, em quais regiões este efeito é mais forte?
3. Em qué medida as despesas de um município são afetadas pelas despesas dos seus vizinhos?
4. Em quais regiões o efeito de transbordamento é maior?

5.1. Metodologia

A. Modelo econométrico genérico

Para testar a existência do *flypaper effect* e dos efeitos de transbordamento espacial, especificou-se um modelo econométrico no qual se assume que $G_{i,t}$, os gastos per capita do município i , no período t , dependem da renda do eleitor mediano e de um conjunto de variáveis exógenas que são sumariadas num vetor X_i , representadas no modelo analítico por Ψ^i , além dos gastos dos municípios vizinhos G^i ⁹. Por simplicidade suponha que cada município possua apenas um vizinho, cujos gastos per capita definiremos como G_j . Então a especificação linear proposta pode ser expressa como:

$$G_i = \alpha \cdot Y_i^{EM} + \gamma \cdot A_i + \beta \cdot X_i + \rho \cdot G_j + u_{it}, \quad (14)$$

onde α, γ, β e ρ são parâmetros a serem estimados e u_{it} é um erro aleatório. Porém é natural supor que um município apresente mais de um vizinho. Neste caso, substituiríamos G_{jt} na equação (13) por uma média ponderada, qual seja:

$$\sum_{j=1}^n w_{ij} G_j, \quad (15)$$

onde $\sum_j w_{ij} = 1$ e $w_{ij} = 0$ se o município j não for vizinho do município i . Todos os municípios estão associados a um vetor de w 's que indica a importância relativa dos gastos

⁹ Seguindo o procedimento convencional quando se trata de características sócio demográficas, as variáveis componentes do vetor X serão consideradas exógenas.

dos seus vizinhos. Rescrevendo o sistema de equações de gastos para todos os municípios no ano t na forma matricial teríamos

$$G_i = \alpha \cdot Y_i^{EM} + \gamma \cdot A_i + \beta \cdot X_i + \rho \cdot W \cdot G_{ji} + u_i, \quad (16)$$

Sendo G_i um vetor de gastos municipais para todo o território brasileiro; X_i é uma matriz de variáveis explicativas; e W é uma matriz de pesos que assinala vizinhos para todos os municípios. Ou seja, a i -ésima linha da matriz W assinala a G_{it} uma média ponderada dos gastos dos seus vizinhos: $\sum_j w_{ij} G_j$.

Analogamente à literatura de séries de tempo, onde muitas vezes é necessário controlar para problemas como heterocedasticidade e/ou autocorrelação serial, os modelos que buscam medir o chamado *spillover* ou transbordamento espacial podem estar sujeitos a apresentar resíduos aleatórios correlacionados entre os vizinhos. Quando este tipo de problema está presente, corremos o risco de estar estimando relações de influência entre os níveis de gastos dos municípios de caráter espúrio. Neste caso, para se evitar conclusões incorretas iremos especificar a seguinte estrutura para os resíduos:

$$u_i = \lambda W u_i + \varepsilon_{it}, \quad (17)$$

onde ε é o erro idiossincrático, não correlacionado entre municípios, isto é, $E(\varepsilon_i \varepsilon_j) = 0$ para todo $i \neq j$. Substituindo (17) em (16) e isolando a variável dependente teríamos então uma regressão não linear da seguinte forma:

$$G = \alpha \cdot Y^{EM} + \gamma \cdot A + (I - \rho W)^{-1} X \beta + (I - \rho W)^{-1} (I - \lambda W)^{-1} \varepsilon \quad (18)$$

Vale notar que ignorar a presença de correlação entre os erros dos vizinhos não implicaria em viés na estimação de β , porém reduziria a eficiência da estimação além de produzir estimativas viesadas para os erros padrão. Por sua vez, ignorar a influência dos gastos dos vizinhos causaria problemas mais sérios. Neste caso teríamos as variáveis em X_i correlacionadas com os erros, gerando estimativas inconsistentes de β .

A regressão (18) será estimada através do método bayesiano MCMC (Monte Carlo – Markov Chain), além de calcular a estimativa de máxima verossimilhança dos parâmetros, possui a vantagem de obter uma distribuição dos estimadores, minimizando assim problemas comumente encontrados em otimização, como por exemplo a existência de máximos e/ou mínimos locais, funções “mal comportadas”, etc. O algoritmo de Metropolis-Hastings – nome genérico segundo o qual é formada a cadeia de Markov – advém dos artigos de Metropolis et

al. (1953) e Hastings (1970). Estes trabalhos foram considerados básicos para a identificação do método, embora outros artigos tenham trazido contribuições relevantes ao tema, como é o caso dos trabalhos de Barker (1965) e Peskun (1973).

Partindo-se de um vetor inicial de parâmetros θ^0 , cada passo θ^i da cadeia é simulado a partir de uma distribuição uniforme, definida em $[-1,1]$. Calcula-se então a probabilidade de aceitação do movimento. Caso este seja aceito, a cadeia se move para o passo seguinte. Segundo teorema cuja prova encontra-se em Metropolis et al., dado um i suficientemente grande, o método convergirá para uma distribuição de equilíbrio. (Gamerman, 1996)

Definindo $A = (I - \rho W)$ e $B = (I - \lambda W)$, a função de verossimilhança logarítmica para (18) é dada por:

$$L = -\left(\frac{N}{2}\right) \ln \pi - \left(\frac{1}{2}\right) \ln |\Omega| + \ln |A| + \ln |B| - \left(\frac{1}{2}\right) (A y - X \beta)' B' \Omega^{-1} B (A y - X \beta) \quad (19)$$

A estimação do sistema requer a definição de quais municípios serão considerados vizinhos. A princípio, seria desejável estimar os elementos da matriz W juntamente com todos os demais parâmetros. Na prática, porém, esta abordagem seria inviável devido a uma quantidade insuficiente de graus de liberdade. Portanto, seus elementos devem ser especificados a priori. De acordo com a teoria explicitada na seção 3, o município j é um vizinho do município i se os gastos implementados em j de alguma forma influenciam as decisões fiscais em i . Infelizmente esta definição por si só não nos dá muita orientação com respeito às variáveis observáveis que nos permita avaliar se dois municípios são vizinhos ou não. A primeira e mais óbvia possibilidade seria a proximidade geográfica. Se dois municípios apresentam uma fronteira comum é natural se esperar que exista uma certa interação entre ambos, que pode ser traduzida por vários fatores, como por exemplo: rede de transportes complementar, mercado de trabalho comum, etc. Além da proximidade geográfica, outros fatores podem servir como critérios para a definição de vizinhança. De acordo com alguns estudos de política econômica, municípios podem perceber como seus vizinhos outros municípios que sejam similares economicamente ou demograficamente, não importando a proximidade geográfica. No presente trabalho, porém, utilizaremos como critério para a caracterização de vizinhança o fato de dois municípios possuírem ou não fronteira comum.

Uma vez selecionado um critério de vizinhança, resta definir como utiliza-lo a fim de computar os elementos da matriz W . No caso do critério geográfico existem algumas

possibilidades. A mais simples seria a definição de uma variável binária onde $\omega_{ij} = 1$ se os municípios i e j possuem uma fronteira comum e $\omega_{ij} = 0$ caso contrário, especificando $w_{ij} = \omega_{ij} / k$, onde $k = \sum \omega_{ij}$. Uma alternativa seria visualizar proximidade geográfica como uma variável contínua. Neste caso poderíamos definir d_{ij} como sendo a distância entre os municípios i e j , onde $\omega_{ij} = 1/d_{ij}^\alpha$ e construir w_{ij} a partir de ω_{ij} como no caso anterior. Devido ao grande número de municípios presentes na amostra, utilizaremos a variável binária na construção da nossa matriz W .

B. Especificação e escolha de variáveis e dados usados.

Com base no modelo genérico acima, utilizou-se a despesa total per capita como variável dependente. O vetor X de variáveis exógenas inclui a densidade demográfica e o grau de urbanização. As duas variáveis chave para o estabelecimento da presença do flypaper effect, isto é, a renda per capita municipal e as transferências constitucionais per capita recebidas pelos governos locais (federais e estaduais). A falta de informação com respeito a renda dos contribuintes obrigou a usar a renda per capita municipal no lugar de renda do contribuinte mediano. Não há dúvida que um conjunto não trivial de hipóteses devem ser postuladas para assumir a equivalência entre ambos os conceitos. As transferências intergovernamentais incluem os recursos federais do FPM, do IOF ouro, e do IPVA e ICMS estaduais¹⁰. Todas as variáveis foram transformadas em logaritmos para que os coeficientes sejam interpretados como elasticidades, que permitirão verificar a presença ou não do flypaper effect¹¹.

As transferências usadas neste modelo têm um caráter constitucional que as torna claramente exógenas. Por outra parte, seu caráter automático, isto é, não são condicionadas para um uso específico, as torna transferências de tipo *lump sum*, o que as exime de problemas de autocorrelação entre o erro e o preço dos bens públicos. (Moffit, 1984). Portanto, se a hipótese do flypaper effect é comprovada, deve se ter $\gamma > \alpha$, dado que tA / Y^{EM} é menor que 1.

¹⁰ . A inclusão das transferências estaduais do ICMS pode estar criando problemas de colinearidade, já que a arrecadação do ICMS é determinada pelo PIB municipal. Entretanto, sua importância é baixa com relação ao volume total de transferências.

¹¹ . Os dados fiscais provêm da STN exercício de 1996. O PIB municipal foi calculado por Andrade e Serra (1999) e as variáveis demográficas foram extraídas da Contagem da População do IBGE para o ano de 1996.

Alternativamente, definindo Z como a renda total per capita, isto é a renda privada Y mais a transferência per capita ($Z = Y + A$) e a participação das transferências na renda total (A / Z), o maior efeito expansivo das transferências intergovernamentais com relação à renda dos contribuintes pode ser verificada através da seguinte equação:

$$G = \alpha' \cdot Z + \gamma' \cdot (A / Z) + (I - \rho W)^{-1} X \beta + (I - \rho W)^{-1} (I - \lambda W)^{-1} \varepsilon \quad (20)$$

O vetor X inclui nesta nova equação outras transferências intergovernamentais (ou transferências condicionadas) além da densidade e urbanização.

Neste caso, a constatação do *flypaper* baseia-se no valor do coeficiente γ' . No modelo do eleitor mediano (inexistência do *flypaper effect*), esse coeficiente deve ser zero, já que as transferências e os aumentos equivalentes de renda têm o mesmo efeito, a composição da renda total (A / Z) não deve exercer nenhuma influência sobre o gasto do governo local. Pelo contrário, um γ' significativamente diferente de zero, implica que transferências e renda não são equivalentes e se esse coeficiente é positivo comprova-se a presença do *flypaper effect*.

Ambos os modelos foram estimados para o Brasil em seu conjunto, bem como para cada uma das regiões, com exceção do Centro-Oeste (pela falta de disponibilidade da informação para os municípios de Goiás e Mato Grosso e a maioria dos de Mato Grosso do Sul). O objetivo desta desagregação é identificar as regiões nas quais o *flypaper effect* é mais forte e os efeitos de transbordamento espacial são mais significativos.

Adicionalmente, para mostrar as diferenças entre os métodos de estimação e testar a robustez dos resultados, o modelo das equações (18) e (20) foram estimados primeiro na sua forma mais restrita, ou seja, assumindo a não existência de correlação espacial ($\rho=\lambda=0$ (OLS)); segundo, assumindo correlação espacial apenas na variável dependente ($\rho=0$); terceiro, assumindo correlação espacial apenas no resíduo ($\lambda=0$); e por fim, assumindo correlação espacial na variável dependente e no resíduo (modelo irrestrito).

5.2. Os Resultados

Os resultados para a especificação (18) com o vetor X contendo as variáveis PIB per capita, transferências per capita, urbanização e densidade e para a equação (20) com X contendo as variáveis renda total per capita ($Z = Y + A$), proporção das transferências na renda total (A / Z), urbanização e densidade, são apresentados nas tabelas (5.1) e (5.2) para o Brasil(a) em seu conjunto e para as quatro regiões: Sudeste (b), Sul (c), Nordeste (d), Norte (e), respectivamente.

Nos dois modelos, comprova-se a presença do *flypaper effect*. Para a equação (18) o coeficiente das transferências é mais de 8 vezes superior ao do PIB per capita, o que permite inferir a existência do *flypaper effect*. Lembrando a equação (5) e a nota do rodapé 5 que mostra que $AT/Y < 1$, fica claramente estabelecida a presença deste fenômeno. A inspeção dos resultados por região (tabelas 5b a 5e) mostra que, de maneira geral, o coeficiente das transferências varia entre 0.79 no sul e 0.91 na região norte, enquanto o coeficiente correspondente ao produto per capita varia em 0.10 no Sul e Sudeste e 0.03 no Nordeste.

Par a equação (20) os resultados não deixam dúvida com relação a este fenômeno. O coeficiente γ' é em todos os casos significativamente positivo (0.80) para o Brasil, variando de 0.92 no Nordeste, 0.88 no Norte, 0.77 no sudeste e 0.75 na região Sul (ver tabelas 5.2b a 5.2 e). Vale dizer, que um aumento na participação das transferências intergovernamentais incide num aumento das despesas municipais.

Em cada modelo estimado pelo método MCMC, dada a distribuição a posteriori, foram construídos intervalos de 95% e 65% para todos os parâmetros. Como pode ser visto nas tabelas (6.1) e (6.2) para todas as regiões analisadas (a até e), na grande maioria dos casos os parâmetros foram estimados com precisão. Por sua vez, também na maioria dos casos as estimativas de máxima verossimilhança ficaram muito próximas da moda das respectivas distribuições.

Portanto, com base nos resultados econométricos das equações (18) e (20) é possível responder afirmativamente à primeira pergunta levantada nesta seção: As transferências intergovernamentais têm efeitos mais expansivos sobre a despesa dos governos municipais do que aumentos advindos de elevações da renda dos contribuintes.

Por outra parte, a decisão dos padrões regionais confirmam uma das hipóteses levantadas nas seções anteriores: o *flypaper* é mais severo nas regiões menos desenvolvidas e com menor densidade demográfica devido, de acordo com o modelo teórico da quarta seção, à elevada participação das transferências e às maiores limitações à mobilidade interjurisdicional dos contribuintes derivadas da maior distância intermunicipal.

Cabe destacar a persistência deste resultado nos quatro modelos considerados. Os resultados da estimação por mínimos quadrados ordinários bem como os dos modelos que supõe correlação espacial mostram de maneira consistente a maior elasticidade da despesa municipal com relação às transferências.

Com relação às outras variáveis explicativas, aprecia-se em geral seu sinal positivo e grau de significância nos quatro modelos e em todas as regiões (a exceção da região Norte), o que implica que tanto a urbanização quanto a densidade populacional aumentam a despesa por

habitante. Com relação à urbanização, este resultado é natural, já que a urbanização implica necessidades de uma maior infraestrutura pública. Com relação à densidade, o resultado mostra efeitos de congestão na provisão de bens públicos. Note-se que a pequena densidade demográfica do Norte incide na pouca significância desta variável (até seu sinal é negativo), enquanto que novamente se observa que as regiões com maior concentração populacional exibem um maior coeficiente para esta variável (0.06 no Sudeste e Sul e 0.13 no Nordeste).

<i>Tabela 5.1a: Resultados da Estimação da Despesa Total Municipal Brasil</i>				
	<i>Modelo: Equação 18</i>			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,180	–	0,066
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,466	0,404
<i>Transferências Constitucionais per capita</i>	0,835 (102,91)	0,788 (100,79)	0,838 (102,96)	0,832 (101,79)
<i>Produto Interno Bruto per capita</i>	0,107 (20,39)	0,063 (12,44)	0,088 (15,06)	0,078 (12,63)
<i>Índice de urbanização</i>	0,065 (7,59)	0,040 (4,84)	0,040 (4,51)	0,037 (4,11)
<i>Densidade populacional</i>	0,031 (10,08)	0,032 (10,75)	0,043 (10,82)	0,041 (10,83)
R^2	0,86	0,84	0,80	0,82

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

<i>Tabela 5.2a: Resultados da Estimação da Despesa Total Municipal Brasil</i>				
	<i>Modelo: Equação 20</i>			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,15	–	0,06
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,45	0,39
<i>Renda Total per capita</i>	0,91 (150,99)	0,84 (143,36)	0,90 (128,54)	0,88 (116,78)
<i>Proporção de Transferências na Renda Total</i>	0,80 (105,41)	0,77 (104,21)	0,80 (104,81)	0,80 (104,33)
<i>Índice de urbanização</i>	0,06 (8,18)	0,04 (5,64)	0,04 (4,41)	0,03 (4,03)
<i>Densidade populacional</i>	0,03 (11,48)	0,03 (12,30)	0,04 (11,49)	0,04 (11,65)
<i>Outras Transferências</i>	0,07 (30,24)	0,06 (29,73)	0,06 (29,16)	0,07 (29,27)
R^2	0,89	0,88	0,85	0,85

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Com relação aos efeitos de transbordamento espacial das despesas municipais, os resultados permitem verificar com clareza a sua existência. As três últimas colunas das tabelas (5.1a) a (5.1e) e (5.2a) a (5.2e) mostram de forma inequívoca que as despesas de um município exercem influência sobre as despesas dos municípios vizinhos e vice versa.

Na segunda e quarta coluna de cada tabela, o coeficiente correspondente às despesas dos municípios vizinhos λ (coeficiente de autocorrelação espacial na variável dependente) foi na maioria dos casos positivo e significativo. Da mesma forma, verificou-se a existência de autocorrelação espacial nos erros, representada pelo coeficiente ρ ¹².

No modelo que assume correlação espacial somente na variável dependente, a nível Brasil, pode-se observar que as despesas per capita de um município sobem 0.18% quando os municípios vizinhos aumentam em 1%. Essa elasticidade cai para 0.07 quando se considera que os resíduos estão espacialmente correlacionados (modelo irrestrito).

Duas forças determinam a direção da interdependência entre despesas municipais. Por um lado, a concorrência entre municípios deve gerar uma relação positiva. Pelo outro lado, efeitos de “complementaridade” entre bens públicos de municípios próximos podem gerar uma relação com direção ambígua. Um exemplo pode clarificar este ponto. A construção de um hospital por parte de um município pode fazer que municípios vizinhos não tenham necessidade de construir um outro hospital e portanto a relação entre essas despesas teria um sinal negativo. Mas, ao mesmo tempo, pode ser que a construção do hospital pode induzir o aumento de despesas complementares para os outros municípios, tais com ambulâncias para transportar as pessoas ao hospital do município vizinho. Portanto, as relações de complementaridade não impõem um sinal para a interdependência dos municípios vizinhos.¹³.

Com exceção da região Sul, os resultados mostram uma relação positiva entre as despesas municipais. Seguindo o raciocínio acima, este resultado poder ser explicado por: a) maior força do efeito de concorrência com relação à complementaridade (se esta libera alguns municípios de fazer alguns investimentos), ou b) os efeitos de complementaridade geram uma relação positiva que reforçam o efeito de concorrência intermunicipal. Entretanto, pela

¹² . Novamente, as tabelas 6.1 e 6.2 exibem os intervalos de 95% e de 65% que mostram que na maioria dos casos os parâmetros λ e ρ foram significativamente diferentes de 0.

¹³ . O caso dos municípios vizinhos da capital paulistana ilustra esse exemplo: enquanto São Paulo investiu na construção de hospitais, os municípios vizinhos investiram em ambulâncias para levar os doentes para os Municípios da capital.

utilização de categorias econômicas de despesa (corrente, de capital, etc) é muito difícil obter efeitos negativos em que a complementaridade tenha maior força que a imitação. É bem possível que a desagregação de despesas por função (saúde, educação, segurança, etc) permitam obter resultados que favoreçam a complementaridade entre esse tipo de despesa municipal.

Por sua vez, a análise por regiões permite responder o último questionamento levantado na seção anterior: os efeitos de transbordamento são mais fortes nas regiões de maior concentração de municípios. Comparando os coeficientes de correlação espacial na variável dependente e nos resíduos nas três últimas colunas das tabelas, pode-se observar que estes coeficientes são muito superiores nas regiões Sudeste e Sul: ρ (correspondente à correlação na variável dependente) é próximo a 0.2 nestas regiões e menor a 0.1 no Norte e Nordeste, enquanto que λ (correspondente à correlação espacial no resíduo) é superior a 0.5 nas regiões mais concentradas e 0.3 e 0.15 no Nordeste e Norte, respectivamente.

A maior proximidade entre municípios nas regiões com maior concentração demográfica justifica este resultado: a distância espacial entre municípios deve ser um determinante importante da “potência” do *spillover*. Assim, efeitos de imitação e de complementaridade nas decisões de despesa dos governos locais devem ter um componente fortemente associado a essa dimensão espacial no sentido em que a distância entre municípios (que é uma função direta da concentração) condiciona as possibilidades de mobilidade interjurisdicional, já que esta deveria gerar ofertas de bens públicos bastante similares pelo menos entre municípios próximos. Diferenças marcantes na qualidade e quantidade dos bens e serviços públicos deveriam gerar fluxos migratórios para municípios com melhor oferta pública. Portanto, para não perder contribuintes os municípios devem “imitar” a oferta dos municípios vizinhos que concorrem diretamente pela atração de contribuintes.

A complementaridade também possui uma dimensão claramente espacial, já que apenas os habitantes dos municípios mais próximos podem aproveitar a oferta de bens públicos de um determinado município. Novamente, este fator explica o baixo poder explicativo das despesas municipais nas regiões Norte e Nordeste. Particularmente na primeira, o tamanho dos municípios e portanto a distância entre eles é muito grande, fato que explica a fraqueza do *spillover* municipal.

Tabela 5.1b: Resultados da Estimada Despesa Corrente Municipal Sudeste				
	Modelo: Equação 18			
Variáveis explicativas	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)	–	0,195	–	0,043
Coefc. Correlação espacial nos erros	–	–	0,525	0,491
Transferências Constitucionais per capita	0,834 (63,43)	0,798 (63,58)	0,824 (66,01)	0,826 (66,10)
Produto Interno Bruto per capita	0,103 (9,09)	0,063 (5,81)	0,103 (8,97)	0,098 (8,40)
Índice de urbanização	0,077 (3,81)	0,034 (1,76)	0,036 (1,79)	0,033 (1,60)
Densidade populacional	0,055 (10,43)	0,054 (10,63)	0,054 (8,02)	0,054 (8,19)
R²	0,83	0,82	0,81	0,81

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Tabela 5.2b: Resultados da Estimada Despesa Total Municipal Sudeste				
	Modelo: Equação 20			
Variáveis explicativas	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)	–	0,16	–	0,01
Coefc. Correlação espacial nos erros	–	–	0,53	0,52
Renda Total per capita	0,88 (72,13)	0,83 (70,03)	0,89 (67,76)	0,02 (67,36)
Proporção de Transferências na Renda Total	0,77 (59,58)	0,75 (59,40)	0,78 (63,25)	0,78 (63,08)
Índice de urbanização	0,06 (3,43)	0,03 (1,63)	0,04 (1,98)	0,04 (1,89)
Densidade populacional	0,05 (9,98)	0,0490 (10,25)	0,05 (7,89)	0,05 (7,92)
Outras Transferências	0,0654 (14,56)	0,06 (13,57)	0,06 (14,40)	0,06 (14,36)
R²	0,85	0,84	0,83	0,83

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Tabela 5.1c: Resultados da Estimação da Despesa Corrente Municipal Sul				
	Modelo: Equação 18			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,175	–	-0,150
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,582	0,658
<i>Transferências Constitucionais per capita</i>	0,787 (37,19)	0,755 (36,54)	0,801 (39,86)	0,786 (38,25)
<i>Produto Interno Bruto per capita</i>	0,024 (1,32)	0,014 (2,01)	0,063 (3,47)	0,069 (3,85)
<i>Índice de urbanização</i>	0,061 (3,66)	0,057 (3,51)	0,027 (1,52)	0,021 (1,21)
<i>Densidade populacional</i>	0,052 (6,59)	0,051 (6,54)	0,073 (7,52)	0,075 (7,55)
R^2	0,73	0,72	0,75	0,76

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Tabela 5.2c: Resultados da Estimação da Despesa Total Municipal Sul				
	Modelo: Equação 20			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,16	–	-0,09
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,60	0,65
<i>Renda Total per capita</i>	0,80 (44,69)	0,77 (43,58)	0,84 (44,54)	0,84 (43,27)
<i>Proporção de Transferências na Renda Total</i>	0,75 (36,92)	0,72 (36,37)	0,76 (39,86)	0,7497 (38,63)
<i>Índice de urbanização</i>	0,06 (4,13)	0,06 (3,983)	0,02 (1,41)	0,02 (1,16)
<i>Densidade populacional</i>	0,05 (7,41)	0,0524 (7,38)	0,07 (8,14)	0,07 (8,12)
<i>Outras Transferências</i>	0,09 (12,50)	0,09 (12,54)	0,08 (12,78)	0,08 (12,61)
R^2	0,78	0,77	0,80	0,80

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Tabela 5.1d: Resultados da Estimação da Despesa Corrente Municipal Nordeste				
	Modelo: Equação 18			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,085	–	-0,026
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,298	0,318
<i>Transferências Constitucionais per capita</i>	0,862 (68,42)	0,845 (67,53)	0,868 (67,55)	0,870 (67,11)
<i>Produto Interno Bruto per capita</i>	0,040 (4,63)	0,036 (4,24)	0,033 (3,78)	0,033 (3,80)
<i>Índice de urbanização</i>	0,022 (1,91)	0,014 (1,19)	0,023 (1,93)	0,025 (2,07)
<i>Densidade populacional</i>	0,013 (2,57)	0,013 (2,59)	0,017 (2,90)	0,017 (2,92)
R^2	0,80	0,79	0,79	0,78

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

Tabela 5.2d: Resultados da Estimação da Despesa Total Municipal Nordeste				
	Modelo: Equação 20			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,07	–	0,06
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,15	0,09
<i>Renda Total per capita</i>	0,92 (86,03)	0,90 (84,91)	0,92 (83,37)	0,91 (78,35)
<i>Proporção de Transferências na Renda Total</i>	0,88 (85,24)	0,87 (84,46)	0,88 (83,36)	0,87 (80,28)
<i>Índice de urbanização</i>	0,01 (1,62)	0,01 (0,81)	0,01 (1,16)	0,01 (0,90)
<i>Densidade populacional</i>	0,02 (3,99)	0,02 (4,04)	0,02 (3,69)	0,02 (3,86)
<i>Outras Transferências</i>	0,06 (26,49)	0,06 (26,52)	0,06 (25,36)	0,06 (25,87)
R^2	0,88	0,87	0,87	0,87

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

<i>Tabela 5.1e: Resultados da Estimação da Despesa Corrente Municipal Norte</i>				
	<i>Modelo: Equação 18</i>			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,084	–	0,090
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,144	0,010
<i>Transferências Constitucionais per capita</i>	0,919 (25,74)	0,909 (25,37)	0,925 (24,97)	0,908 (24,04)
<i>Produto Interno Bruto per capita</i>	0,075 (3,54)	0,069 (3,20)	0,062 (2,76)	0,069 (3,14)
<i>Índice de urbanização</i>	0,104 (3,08)	0,079 (2,37)	0,087 (2,54)	0,078 (2,24)
<i>Densidade populacional</i>	-0,0005 (-0,049)	0,005 (0,44)	0,003 (0,23)	0,006 (0,46)
R^2	0,87	0,87	0,86	0,87

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

<i>Tabela 5.2e: Resultados da Estimação da Despesa Total Municipal Norte</i>				
	<i>Modelo: Equação 20</i>			
<i>Variáveis explicativas</i>	$\rho=\lambda=0$ (OLS)	$\lambda=0$	$\rho=0$	
<i>Despesa Municípios Vizinhos (Coefc. Correlação espacial na variável dependente)</i>	–	0,03	–	0,02
<i>Coefc. Correlação espacial nos erros</i>	–	–	0,07	0,04
<i>Renda Total per capita</i>	0,95 (29,40)	0,93 (28,04)	0,94 (28,02)	0,93 (27,70)
<i>Proporção de Transferências na Renda Total</i>	0,87 (29,48)	0,86 (28,38)	0,87 (28,25)	0,86 (27,18)
<i>Índice de urbanização</i>	0,1027 (3,79)	0,09 (3,45)	0,09 (3,44)	0,09 (3,25)
<i>Densidade populacional</i>	-0,01 (-1,41)	-0,01 (-0,95)	-0,01 (-0,944)	-0,01 (-0,820)
<i>Outras Transferências</i>	0,08 (8,50)	0,08 (8,15)	0,08 (8,20)	0,08 (8,02)
R^2	0,92	0,91	0,91	0,91

t-std entre parênteses condicionais a ρ e λ .

<i>Tabela 6.1a: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 18 Brasil</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.788	0.788	0.784	0.792	0.780	0.797
<i>Pib</i>	0.063	0.063	0.059	0.066	0.056	0.071
<i>Urbanização</i>	0.040	0.040	0.038	0.042	0.036	0.045
<i>Densidade Demográfica</i>	0.032	0.032	0.033	0.035	0.032	0.036
ρ	0.180	0.180	0.168	0.191	0.155	0.200

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.838	0.838	0.838	0.838	0.837	0.838
<i>Pib</i>	0.087	0.088	0.087	0.088	0.086	0.089
<i>Urbanização</i>	0.040	0.040	0.039	0.041	0.038	0.042
<i>Densidade Demográfica</i>	0.043	0.043	0.043	0.044	0.042	0.044
λ	0.467	0.466	0.453	0.479	0.438	0.490

<i>Tabela 6.2a: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 20 Brasil</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.835	0.836	0.829	0.841	0.821	0.848
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.768	0.769	0.765	0.771	0.762	0.774
<i>Urbanização</i>	0.041	0.042	0.040	0.043	0.038	0.045
<i>Densidade Demográfica</i>	0.032	0.032	0.032	0.032	0.032	0.032
<i>Outras transferências</i>	0.065	0.065	0.065	0.065	0.064	0.066
ρ	0.150	0.148	0.142	0.159	0.134	0.169

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.898	0.899	0.898	0.899	0.897	0.900
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.800	0.800	0.800	0.801	0.800	0.801
<i>Urbanização</i>	0.035	0.035	0.034	0.036	0.032	0.037
<i>Densidade Demográfica</i>	0.041	0.041	0.040	0.040	0.040	0.042
<i>Outras transferências</i>	0.065	0.065	0.065	0.066	0.065	0.066
λ	0.452	0.450	0.438	0.466	0.427	0.485

<i>Tabela 6.1b: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 18 Sudeste</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.796	0.798	0.793	0.800	0.787	0.803
<i>Pib</i>	0.061	0.063	0.058	0.065	0.054	0.068
<i>Urbanização</i>	0.032	0.034	0.028	0.036	0.023	0.040
<i>Densidade Demográfica</i>	0.054	0.054	0.053	0.054	0.053	0.054
ρ	0.203	0.195	0.187	0.218	0.169	0.241

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.824	0.824	0.823	0.825	0.823	0.825
<i>Pib</i>	0.103	0.103	0.103	0.103	0.103	0.103
<i>Urbanização</i>	0.036	0.036	0.035	0.038	0.033	0.039
<i>Densidade Demográfica</i>	0.054	0.054	0.054	0.054	0.054	0.055
λ	0.524	0.525	0.505	0.544	0.491	0.558

<i>Tabela 6.2b: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 20 Sudeste</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.828	0.828	0.822	0.834	0.817	0.840
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.754	0.754	0.752	0.757	0.750	0.760
<i>Urbanização</i>	0.030	0.030	0.026	0.034	0.023	0.037
<i>Densidade Demográfica</i>	0.049	0.049	0.049	0.049	0.049	0.049
<i>Outras transferências</i>	0.059	0.059	0.058	0.059	0.058	0.060
ρ	0.157	0.158	0.141	0.172	0.131	0.183

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.887	0.887	0.887	0.887	0.886	0.887
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.776	0.776	0.776	0.777	0.776	0.777
<i>Urbanização</i>	0.037	0.037	0.036	0.039	0.035	0.040
<i>Densidade Demográfica</i>	0.050	0.050	0.050	0.050	0.05	0.050
<i>Outras transferências</i>	0.059	0.059	0.059	0.059	0.059	0.059
λ	0.522	0.526	0.499	0.544	0.472	0.57

<i>Tabela 6.1c: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 19 Sul</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.760	0.755	0.755	0.763	0.752	0.767
<i>Pib</i>	0.016	0.014	0.014	0.017	0.014	0.018
<i>Urbanização</i>	0.058	0.057	0.057	0.058	0.057	0.059
<i>Densidade Demográfica</i>	0.051	0.051	0.050	0.051	0.051	0.052
ρ	0.153	0.175	0.133	0.176	0.109	0.190

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.800	0.801	0.799	0.801	0.799	0.802
<i>Pib</i>	0.062	0.063	0.0061	0.063	0.060	0.065
<i>Urbanização</i>	0.028	0.027	0.026	0.029	0.024	0.030
<i>Densidade Demográfica</i>	0.072	0.073	0.071	0.073	0.070	0.075
λ	0.570	0.582	0.549	0.585	0.532	0.610

<i>Tabela 6.2c: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 20 Sul</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.843	0.842	0.840	0.846	0.836	0.847
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.759	0.759	0.757	0.76	0.756	0.761
<i>Urbanização</i>	0.022	0.023	0.019	0.025	0.018	0.028
<i>Densidade Demográfica</i>	0.073	0.072	0.070	0.074	0.069	0.075
<i>Outras transferências</i>	0.082	0.082	0.082	0.083	0.081	0.083
ρ	0.609	0.596	0.559	0.645	0.518	0.662

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.764	0.767	0.757	0.771	0.752	0.776
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.716	0.718	0.711	0.721	0.708	0.725
<i>Urbanização</i>	0.059	0.059	0.058	0.060	0.058	0.060
<i>Densidade Demográfica</i>	0.052	0.052	0.052	0.053	0.052	0.053
<i>Outras transferências</i>	0.089	0.089	0.089	0.089	0.088	0.089
λ	0.174	0.162	0.146	0.202	0.125	0.221

<i>Tabela 6.1d: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 20 Nordeste</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.845	0.845	0.840	0.849	0.837	0.854
<i>Pib</i>	0.036	0.036	0.035	0.037	0.034	0.038
<i>Urbanização</i>	0.014	0.014	0.011	0.016	0.009	0.019
<i>Densidade Demográfica</i>	0.013	0.013	0.013	0.013	0.012	0.013
ρ	0.086	0.085	0.067	0.107	0.048	0.123

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.868	0.868	0.868	0.869	0.867	0.869
<i>Pib</i>	0.033	0.033	0.032	0.033	0.032	0.034
<i>Urbanização</i>	0.023	0.023	0.023	0.023	0.023	0.023
<i>Densidade Demográfica</i>	0.017	0.017	0.017	0.017	0.016	0.018
λ	0.296	0.298	0.276	0.320	0.249	0.336

<i>Tabela 6.2d: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal Equação 20 Nordeste</i>						
$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.905	0.903	0.900	0.911	0.893	0.914
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.868	0.866	0.864	0.872	0.859	0.875
<i>Urbanização</i>	0.008	0.007	0.006	0.011	0.003	0.012
<i>Densidade Demográfica</i>	0.015	0.015	0.015	0.016	0.015	0.016
<i>Outras transferências</i>	0.062	0.062	0.062	0.062	0.062	0.062
ρ	0.065	0.073	0.046	0.084	0.034	0.105

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.916	0.917	0.916	0.916	0.915	0.917
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.876	0.877	0.876	0.876	0.875	0.877
<i>Urbanização</i>	0.015	0.015	0.015	0.015	0.015	0.015
<i>Densidade Demográfica</i>	0.016	0.016	0.016	0.016	0.016	0.016
<i>Outras transferências</i>	0.062	0.062	0.062	0.062	0.062	0.062
λ	0.174	0.149	0.161	0.182	0.150	0.199

**Tabela 6.1e: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal
Equação 18
Norte**

$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.905	0.909	0.901	0.909	0.896	0.911
<i>Pib</i>	0.070	0.069	0.069	0.072	0.068	0.073
<i>Urbanização</i>	0.076	0.079	0.072	0.079	0.069	0.080
<i>Densidade Demográfica</i>	0.006	0.005	0.005	0.008	0.004	0.009
ρ	0.107	0.084	0.086	0.127	0.073	0.146

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Transferências</i>	0.925	0.925	0.925	0.925	0.924	0.925
<i>Pib</i>	0.062	0.062	0.061	0.062	0.060	0.062
<i>Urbanização</i>	0.086	0.087	0.086	0.086	0.086	0.087
<i>Densidade Demográfica</i>	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003
λ	0.154	0.144	0.148	0.159	0.145	0.166

**Tabela 6.2e: Intervalos dos parâmetros estimados para a Despesa Total Municipal
Equação 20
Norte**

$\lambda = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.934	0.933	0.929	0.937	0.925	0.942
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.860	0.860	0.852	0.867	0.846	0.875
<i>Urbanização</i>	0.094	0.094	0.087	0.100	0.082	0.106
<i>Densidade Demográfica</i>	-0.009	-0.009	-0.011	-0.006	-0.014	-0.004
<i>Outras transferências</i>	0.077	0.076	0.075	0.078	0.074	0.079
ρ	0.028	0.030	-0.005	0.071	-0.046	0.105

$\rho = 0$	<i>Média</i>	<i>EMV</i>	<i>Min65</i>	<i>Max65</i>	<i>Min95</i>	<i>Max95</i>
<i>Renda total per capita</i>	0.937	0.937	0.937	0.938	0.937	0.938
<i>Proporção das transferências na renda total</i>	0.869	0.868	0.867	0.871	0.867	0.873
<i>Urbanização</i>	0.092	0.095	0.089	0.095	0.086	0.097
<i>Densidade Demográfica</i>	-0.008	-0.009	-0.009	-0.006	-0.010	-0.005
<i>Outras transferências</i>	0.078	0.078	0.078	0.079	0.078	0.079
λ	0.121	0.072	0.063	0.172	0.036	0.224

VI. Conclusões e Implicações de Política

Este trabalho constatou a existência do *flypaper effect* nas finanças municipais do Brasil. As transferências constitucionais destinadas aos municípios provocam uma expansão de gastos públicos municipais significativamente maior do que aquele resultante de aumentos da renda per capita dos contribuintes. Observa-se que este fenômeno é mais forte nas regiões Norte e Nordeste que se caracterizam por uma menor concentração espacial, um menor nível de desenvolvimento econômico e cujos municípios sofrem de uma maior dependência com relação às transferências constitucionais intergovernamentais devido a sua menor base de tributação bem como devido a sua menor capacidade de exploração da já pequena base tributária.

As implicações derivadas deste resultado são bastante claras: a utilização intensiva de transferências intergovernamentais de caráter equalizador tem um custo em termos das distorções que gera no processo de decisões de gasto na esfera municipal. A enorme dependência neste mecanismo de financiamento desvincula tais decisões do custo dos bens públicos, já que as transferências diminuem o preço dos bens públicos municipais para os contribuintes locais. Por sua vez, a dependência das transferências desincentiva uma melhor exploração das bases tributárias e portanto o financiamento de bens públicos com recursos dos próprios contribuintes. Obviamente, a maior participação das transferências magnifica essas distorções.

Esta constatação levanta um *trade-off* entre a necessidade de equalizar a provisão de bens públicos via transferências e gerar uma maior vinculação entre custos e benefícios derivados dos bens públicos locais. Privilegiar o primeiro objetivo implica aceitar as distorções no financiamento municipal. Tornar mais transparente e direta a relação entre despesas e tributos locais a partir de uma menor utilização de transferências, implica conviver numa federação que, além das enormes diferenças socioeconômicas entre regiões, apresentaria uma oferta desigualmente distribuída de bens e serviços públicos, fazendo que esta oferta reflita as disparidades estruturais.

Por sua vez, a nível teórico, a menor mobilidade interjurisdicional nas regiões com menor concentração populacional (caracterizadas por municípios de maior tamanho e maior distância intermunicipal), explica a maior incidência deste fenômeno nas regiões Norte e Nordeste. Nestas regiões a concorrência entre municípios é menor (já que os contribuintes não

podem se mobilizar facilmente na busca por uma melhor oferta de bens públicos) e portanto, os burocratas locais têm menos restrições a seu comportamento maximizador de orçamento.

Não há dúvida que atenuar o *flypaper effect* implica aumentar a participação da receita tributária própria na estrutura de financiamento municipal. Existe espaço para um aumento dos tributos municipais? Para elevar a arrecadação municipal existem pelo menos duas alternativas. A primeira é descentralizar ainda mais o sistema de impostos, aumentando o número de instrumentos tributários a disposição dos governos locais. A segunda opção é elevar a carga tributária municipal a partir de uma elevação do esforço de arrecadação desses governos.

A primeira alternativa é não aconselhável além de pouco viável, já que o sistema tributário brasileiro já possui um grau de descentralização bastante expressivo, além de atribuir a cada nível de governo suas bases de tributação de forma correta. Os municípios já exploram bases de tributação com baixa mobilidade (propriedade e serviços de utilidade pública) e portanto existe pouco espaço para aumentar o número de impostos locais. Atribuir impostos indiretos a nível municipal também não é uma alternativa viável dadas as tendências de amplificação e federalização das bases de tributação. O próprio contexto internacional de homogeneização tributária limitaria esta opção.

A análise da tabela 3.2 permite inferir que a segunda opção é mais viável e até recomendável. As duas últimas colunas mostram a baixa tributação municipal, evidenciada tanto pela receita tributária per capita mas principalmente pela reduzida carga tributária municipal que para o Brasil não alcança a 2% do PIB. A baixa incidência nos tributos sobre a propriedade é uma característica que resistiu a todas as reformas experimentadas pelo sistema tributário brasileiro. Esta exploração reduzida dos tributos sobre a propriedade torna evidente que o necessário aumento de arrecadação municipal pode materializar-se através de uma melhor exploração deste tipo de tributos. Além disso, este tipo de impostos possui duas características desejáveis: é pouco distorcivo e gera uma maior vinculação entre beneficiários e contribuintes dos bens públicos locais.

Com relação à constatação dos spillovers intermunicipais e de sua maior potência nas regiões municipais deve se reconhecer que para se tornar num instrumento de planejamento e coordenação de políticas municipais, o presente trabalho precisa ser complementado pela análise de despesas municipais por funções. Tal análise deve permitir fazer inferências mais profundas com relação ao caráter das relações de complementaridade na provisão de bens públicos locais.

Referências Bibliográficas

Andrade, T e R.V Serra, (1999,. *Cálculo dos PIBs municipais*, Nemesis - Ipea.

Anselin, L, (1987), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Published by Kluwer Academic Publishers.

Barker, A, (1965), ‘Monte Carlo calculation of the radial distribution functions for a protonelectron plasma.’ *Australian Journal of Physics*, 18, 119 - 133

Cliff, A.D. e J.K. Ord. (1981). *Spatial Processes – Pion, London*.

Courant, P.N, E. Gramlich e D.Rubinfield (1979). “The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits”. In P. Mieszkowski e W.H. Oakland (eds). *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. The Urban Institute.

Filimon, R, T. Romer e H. Rosenthal. (1982). “Asymmetric Information and Agenda Control: The bases of monopoly power in public spending”. *Journal of Public Economics*, 17: 51 - 71

Fisher, R.C. (1982). “Income and Grants Effects on Local Expenditure: the Flypaper Effect and other difficulties”. *Journal of Public Economics* 17: 51 - 70

Gamerman, D, (1996). “Simulação Estocástica via cadeias de Markov”. 12º Sinape. Associação Brasileira de Estatística.

Gramlich, E e H Galper. (1973). “State and local behavior and federal grant policy”. *Brookings Papers Econ. Activity*, 1: 15 - 58

Gramlich, E, (1977). “Intergovernmental Grants: a review of the empirical literature”. In Oates, W (ed). *The political economy of fiscal federalism*. Lexington Press.

Hamilton, B.W. (1983). “The flypaper effect and other anomalies”. *Journal of Public Economics* 22: 347 – 361.

Hastings, W.K, (1970), “Monte Carlo sampling methods using Markov chains and their applications.”, *Biometrika*, 57, 97 - 109

Harvey, S, Rosen, A.C, Case e J.R, Hines. (1993). “Budget spillovers and fiscal policy interdependence – Evidence from the states”. *Journal of Public Economics* 5: 285 – 307.

Metropolis, N, Rosenbluth, A.W , Rosenbluth, M.N, Teller, A.H e E. Teller, (1953), “Equations of state calculations by fast computing machines.”, *Journal of Chemical Physics*, 21, 1087 – 1092.

Moffit, R.A, (1984). “The effects of grants-in-aid and local expenditures: the case of AFDC”. *Journal of Public Economics*, 23: 279 - 305.

Mueller, D, (1989) *Public Choice II*. New York. Cambridge University Press.

Niskanen, W, (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.

- Oates, W, (1979). "Lump sum intergovernmental grants have price effects". In P. Mieszkowski e W.H. Oakland (eds). *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. The Urban Institute.
- Peskun, P., (1973), "Optimum Monte Carlo sampling using Markov chains.", *Biometrika*, 60, 607 – 612.
- Roemer, J. e J, Silvestre, (2000), "The flypaper effect is not na anomaly". Working Paper . University of California, Davis.
- Romer, T e H, Rosenthal., (1979), "The elusive median voter.", *Journal of Public Economics*, 12, 143 – 170.
- Shah, A, (1992). "The New Fiscal Federalism in Brazil". World Bank Discussion Paper No 124. Washington DC. The World Bank Press.
- Strumpf, K.S, (1998). "A predictive index for the flypaper effect". *Journal of Public Economics*, 69: 389 - 412.
- Turnbull, G, (1992). "Fiscal illusion, uncertainty and the flypaper effect". *Journal of Public Economics*, 48: 207 - 223.
- Tiebout, C, (1956). "A pure theory of of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416 - 424.
- Wycoff, G, (1988). "A bureaucratic theory of flypaper effects". *Journal of Urban Economics*, 23: 115 - 129.
- Wycoff, G, (1991). "The elusive flypaper effect". *Journal of Urban Economics*, 30: 293 - 310.

**LA PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA EN EL DEBATE
PARLAMENTARIO DEL PRESUPUESTO Y EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

**Proposiciones para mejorar la calidad institucional del
Congreso Nacional durante el tratamiento del Programa
General de Gobierno**

**Lic. Orlando A. Braceli
Lic. María Silvana Braceli
Lic. Rosana Jan Casaño**

Agosto 2001

Contenido.

- I. Introducción.
- II. Justificación.
- III. Objetivo del Trabajo.
- IV. El presupuesto y el ciclo presupuestario - El rol del Parlamento en cada una de las etapas del ciclo presupuestario.
- V. La Constitución Nacional y el Ciclo Presupuestario.
- VI. Estado de Situación de los instrumentos de gobierno a partir de 1993.
- VII. Algunas Causas de la baja participación legislativa en las instancias del ciclo presupuestario.
 - VII.a. Causas de origen interno.
 - VII.b. Causas de origen externo.
- VIII. El Rol de la Auditoria General de la Nación como brazo técnico del Congreso.
- IX. Proposiciones para mejorar la participación e incrementar la productividad del Congreso.
 - IX.a. Proposiciones que apuntan a mejorar las condiciones externas.
 - Proposición 1: Sugerencias para la etapa de programación de los instrumentos de gobierno: Programa General de Gobierno, Plan de Inversiones y Presupuesto.
 - Proposición 2: Precisiones respecto del Seguimiento de la Gestión.
 - Proposición 3: Encadenamiento de los momentos del seguimiento y los momentos de la programación y la evaluación final
 - Proposición 4: Precisiones respecto del Concepto de Evaluación.
 - Proposición 5: Precisiones respecto de la evaluación dinámica.
 - Proposición 6: Tipificación de las estructuras de presentación en los distintos estados (físicos y financieros).
 - Proposición 7: El Parlamento debe tener acceso a los sistemas de Información Primarios que nutrieron el Programa de Gobierno y el Presupuesto
 - Proposición 8: Tipo de Información de acuerdo a la utilidad para el uso en cada etapa del ciclo.
 - Proposición 9: Respecto a la forma de presentación de los estados.
 - IX.b. Proposiciones que apuntan a mejorar las condiciones de funcionamiento interno.
 - Proposición 1: Instancias que debe transitar el proceso de sanción del Programa General de Gobierno y el Presupuesto.
 - Proposición 2: En el Tratamiento del Programa General de Gobierno y el Presupuesto deben participar todas las comisiones sectoriales de la cámara.
 - Proposición 3: Integración de una comisión ad-hoc con representantes del Senado en el ámbito de la discusión en la Cámara de Diputados.
 - Proposición 4: Niveles de análisis que deberán ser objeto de estudio en la programación, seguimiento y evaluación final de la gestión. Relación con la estructura parlamentaria.
 - Proposición 5: Aspectos mínimos que deberían ser objeto de análisis en el momento de la programación para potenciar la participación.
 - Proposición 6: Evaluación estática de cada necesidad – Servicios Publico Homogéneo en la etapa de la Programación.
 - Proposición 7: Seguimiento extratemporal – Evaluación histórica del Servicio Público.
 - Proposición 8: Generación de un sistema de información integrado.
- X. Proposiciones adicionales no desarrolladas en el presente trabajo.
- XI. Conclusiones.
- XII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo constituye un producto del programa de investigación permanente denominado "La Modernización del Estado y el Presupuesto como Estrategia de Transformación", cuenta con el apoyo financiero de la Secretaria de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo.

El presente informe constituye un resumen esquemático de un trabajo mayor que aborda la problemática presupuestaria, la importancia de la participación y su impacto en la transparencia y la eficiencia en la gestión pública.

El presupuesto moderno cumple un conjunto de funciones entre las cuales se destacan: instrumento de asignación de recursos, herramienta básica para la definición de la política económica y base del mecanismo decisorio del Estado. En particular en el caso Argentino, esta temática adquiere mayor relevancia como consecuencia de que hubo largos períodos donde prácticamente desapareció la cultura presupuestaria.

En la última década ha existido una incipiente recuperación del presupuesto público, pero a entender de los autores insuficiente y estacionada.

Al parlamento, como uno de los intérpretes de las preferencias de la comunidad, le caben funciones y responsabilidades fundamentales tales como:

- La discusión y aprobación de las políticas públicas a las cuales se le asignan recursos.
- La verificación de si las políticas aprobadas se cumplieron o no, procurando identificar los desvíos y explicar sus causas.

Las formas de participación parlamentarias, por lo menos en lo que hace a nuestro país, son bajas y en muchos casos nulas. Esta falta de participación representativa no constituye sólo un problema de falta de voluntad política por participar, sino también debe buscarse la causa en muchos casos en la imposibilidad de participar. Esto ocurre porque los diseños de los principales instrumentos de gestión no posibilitan la participación, o en todo caso no son facilitadores o inductores a la participación.

El diseño de los principales instrumentos de decisión y gestión impide que se pueda evaluar el cumplimiento de las políticas públicas, las causas de los desvíos y se termina **debilitando el sistema de participación indirecta**. La responsabilidad legislativa no queda explicitada y por lo tanto no puede ser evaluada. Esta sensación de inoperancia impulsa a reemplazar la forma convencional de participación (participación indirecta) por métodos de participación directa, como es la propuesta que se ha dado en llamar "**Presupuesto Participativo**".

Dadas las restricciones de extensión, el presente informe se ha circunscrito a un aspecto en particular: **el Parlamento y su intervención en el ciclo presupuestario**. Se hace hincapié en el **caso nacional**, pero muchas de las proposiciones aquí desarrolladas pueden hacerse extensivas a los Poderes Legislativos de cualquier nivel de gobierno. Las propuestas están dirigidas a aumentar la **calidad Institucional de los Parlamentos** (en este caso particular, el Congreso), aumentar su productividad y recuperar su prestigio. En otros términos, las propuestas están en línea con procesos de Modernización del Estado.

El elemento sobre el cual giran las propuestas es el ciclo presupuestario, en su concepción moderna. Por lo tanto, las proposiciones están dirigidas a los tres momentos que lo componen: la programación, el seguimiento y la evaluación integral y final del **Programa General de Gobierno**.

Es necesario destacar que las proposiciones no son taxativas; sólo pretenden generar un documento que induzca al debate.

Para terminar, se describen brevemente los contenidos del trabajo principal:

- Análisis de las causas de la escasa participación legislativa en el debate presupuestario. Causas de origen interno y externo.
- Proposiciones para mejorar el debate parlamentario, en todo el ciclo, en todos los niveles de Gobierno.
- Proposiciones para viabilizar todas las formas posibles de participación referidas:
 - Al diseño de los sistemas de información.
 - A la estructura de los instrumentos de decisión (Programa de Gobierno y Presupuesto).

- A las instancias mínimas de participación política durante el proceso de formulación del presupuesto.
- A los requisitos mínimos de la registración física y financiera de la ejecución del programa de gobierno.
- Al seguimiento de la ejecución del programa de gobierno.
- A la evaluación integral de la gestión.
- El presupuesto participativo.
 - Causas que originan el surgimiento de esta nueva forma de participación.
 - Características y experiencias.
- Proposiciones para buscar la máxima complementariedad entre la participación indirecta o parlamentaria y la participación directa que propone el presupuesto participativo.
- El Presupuesto Participativo y su viabilidad de aplicación en distintos municipios del país.
- Condiciones para que exista complementariedad de los presupuestos entre los distintos niveles de gobierno.

II. JUSTIFICACIÓN.

Argentina **vive momentos muy difíciles**, en los que se plantea una durísima controversia: si la situación a la que se ha llegado surge de una crisis en la dirigencia política, o si el origen proviene de la dirigencia que representan los profesionales de la economía. La crisis, conocida y sentida por todos tiene un sinnúmero de aristas, el centro de la escena lo ocupa el panorama económico y social (recesión extendida, desempleo creciente, distribución del ingreso, conflictos sociales crecientes, etc.). En síntesis lo que se observa es un proceso de desintegración, donde indicadores como la exclusión, la inseguridad, la pérdida de solidaridad, marcan un proceso o situación decadente.

Entre los argumentos que se plantean en el sector de los profesionales de la economía, se sustenta que la corporación política muestra grandes déficit de distinta naturaleza, que afectan, conflictúan y son causantes de la profundización de los escenarios económicos y sociales existentes.

En la otra posición, la clase política en general responsabiliza al sector de los principales economistas de ser los constructores de un sistema que ha encorsetado al país, que promueve la falta de sensibilidad y que culminará dejando dos grandes grupos: los que queden dentro del sistema y los que queden fuera del sistema.

En la opinión de los autores, las responsabilidades pasadas y futuras no son responsabilidad exclusiva de ningún sector en particular, además no podría existir un sector sin el otro. Así como el pensamiento político no es uniforme, el pensamiento económico tampoco lo es.

En particular una de las críticas que se realiza a la dirigencia política es sobre el bajo nivel de participación, representatividad y conocimiento de los grandes temas en el Parlamento. Esta situación empuja a un proceso de degradación creciente de los poderes legislativos (en todos los niveles de gobierno), cuando quizás es el poder que más interrupciones tuvo a lo largo de la historia, que cuenta con la mecánica de funcionamiento más compleja, en el que convergen distintos puntos de vista, intereses, formaciones profesionales y representaciones territoriales diferentes, etc. Dado este sin fin de intereses de distinta índole, el Parlamento aparece como el poder más lento, menos resolutivo y más conflictivo y su debilidad y falta de credibilidad va en aumento.

En este marco de crisis es quizás el poder más cuestionado, llevando a que en lugar de ser un pilar del sistema institucional sea considerado como una carga para la sociedad, que se ha sintetizado en la frase "**el costo de la política**".

Pareciera generarse un peligroso consenso de que la política más barata es aquella que se realiza en un sistema sin representación parlamentaria y dónde predomine el menor número de niveles políticos. Es en este punto en el que los argentinos se deben sentar a discutir; existen dos alternativas:

- Si esto es lo que se desea, la solución es sencilla y se blanquea definiendo otra modalidad de gobierno. (léase modificar el Art. 1º de la Constitución Nacional).
- Si no es lo que se quiere, se deberá pasar por otra instancia, que se sintetice en generar las condiciones para aumentar la productividad y la participación de todos los componentes de estos organismos. Esto no significa aceptar que no existen excesos, abusos y bajo nivel

de productividad, pero tampoco se arregla con esta receta de "bajar el costo de la política".

Un gran interrogante que se plantea es la causa de la falta de participación y baja productividad legislativa. En este aspecto, también aparecen dos alternativas:

- Alternativa 1: Todos los parlamentarios son negligentes, indiferentes y proclives a no participar.
- Alternativa 2: No todos los parlamentarios son malos, pero en el caso de los que quieren participar; ¿pueden hacerlo?, ó ¿hay causas externas e internas que impiden una participación activa?

Los autores del trabajo se inclinan por esta segunda alternativa porque consideran que está más cerca de la realidad.

III. OBJETIVO DEL TRABAJO.

El **objetivo principal** del trabajo versa sobre enunciar un conjunto de propuestas que apunten a generar condiciones que permitan **aumentar la calidad del Congreso**, apuntando a incrementar su productividad.

Las propuestas que se enunciarán están dirigidas principalmente a dos direcciones:

- **Mejorar las condiciones externas.** Por ejemplo todas aquellas propuestas que tienen relación con la vinculación del Congreso con otros Poderes o con las condiciones que debieran cumplir los instrumentos de gestión para que sean sometidos a su consideración.
- **Mejorar las condiciones internas.** En este caso se trata de aquellas propuestas dirigidas a mejorar el funcionamiento interno del Congreso, que como todo órgano colegiado, presenta un sin número de problemas originados por una diversidad de razones.

Las propuestas están dirigidas a **aumentar la calidad Institucional del Congreso de la Nación, recuperar su prestigio y aumentar su productividad**. En otros términos, las propuestas están orientadas a procesos de **Modernización del Estado**.

Históricamente, a la luz de una concepción jurídica se ha considerado al presupuesto como "la ley de leyes", porque contiene implícita o explícitamente al Programa General de Gobierno.

IV. EL PRESUPUESTO Y EL CICLO PRESUPUESTARIO - EL ROL DEL PARLAMENTO EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO.

El **ciclo presupuestario** consta de tres etapas fundamentales que son: la **programación, la acción** y la **evaluación final**. El **presupuesto**, es sólo un momento de la gestión que representa la decisión, en cambio el ciclo presupuestario es un concepto dinámico que incluye todos los momentos de la gestión integral (decisión, acción y evaluación final).

GESTIÓN Y CICLO PRESUPUESTARIO

Programación

Ejecución

Evaluación

M 0

M 1

M 2

**Momento de la Decisión
(antes)**

**Momento de la Acción
(durante)**

**Momento de la Evaluación
(después)**

**Plan de Gobierno
Presupuesto
Plan de Inversiones**

**Registración de las acciones
Seguimiento de la gestión.**

Cuenta de Inversión

- En esta instancia se define el Programa de Gobierno que concluye en el Presupuesto.
- El Presupuesto debiera sintetizar todos los Servicios Públicos.

- La Contabilidad registra cómo se están ejecutando las acciones programadas, vincula la decisión con la acción.
- El seguimiento muestra cómo se va ejecutando respecto a lo que se programó.

- En esta instancia se realiza la evaluación final de la Gestión de Gobierno.
- Se compara lo programado con lo realizado.

Es un concepto
estático

Es un concepto
Dinámico

Es un concepto
Estático.

- Muestra lo que se va a "Hacer".

- Muestra cómo se está "haciendo" lo programado.
- El seguimiento evalúa cómo se esta "haciendo" para generar condiciones que posibiliten corregir.

- Muestra lo que se "hizo" y verifica si cumplió o no lo programado.

Al Congreso le corresponde:

- Discutir y aprobar las políticas públicas a las cuáles se les asignan recursos.
- Discutir qué se va a "hacer" y qué no se va a "hacer".

Al Congreso le corresponde:

- Seguir la marcha del Plan de Gobierno y los ajustes o correcciones que se realicen.
- Verificar cómo se están ejecutando cada una de las políticas públicas.

Al Congreso le corresponde:

- Evaluar integralmente el Programa de Gobierno, analizando si lo que se "dijo que se iba a ser", se "hizo".
- Analizar desvíos, causas y las medidas correctivas si las hubieran.
- Evaluar el desempeño de la gestión en un marco de legalidad.



CN Art. 75 inc. 8



CN Art. 101 y 104



CN Art. 75 inc. 8, 100, 101 y 104.

V. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y EL CICLO PRESUPUESTARIO.

La Constitución Nacional, vigente en 1994, establece funciones expresas para el Congreso en cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

El **Art. 75-inc.8** determina que al Congreso le corresponde la atribución de:

"Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al **programa general de gobierno** y al **plan de Inversiones públicas** y aprobar o desechar la **Cuenta de Inversión**".

En este artículo se avizoran dos momentos en los que el Congreso debe participar: el **Momento de la Discusión o Definición** y el **Momento de la Evaluación Final**.

- **El momento de la Discusión o Definición:** Es el momento en el que se discute o debate la política pública y los servicios que se traducirán luego en el Programa General de Gobierno y que posteriormente se le asignarán los recursos.

Al Congreso según la Constitución Nacional le corresponde:



Debatir o discutir el Programa General de Gobierno .

Discutir y aprobar el Presupuesto, tomando como punto de partida el Programa General de Gobierno.

- **El momento de la Evaluación:** En este momento aparece concluida la acción y es el momento que tiene por objetivo la evaluación final e integral de la gestión. Es el momento en que se analiza que se cumplió de lo propuesto para el periodo; comparando lo realizado con lo previsto realizar. El instrumento que expresa y sirve de base para la evaluación integral de la gestión es el que se ha dado en llamar "Cuenta de Inversión".

Al Congreso según la Constitución Nacional le corresponde:



Evaluar integralmente la gestión a través de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión.

La Constitución Nacional vigente desde 1994 introduce un cambio sustancial respecto al texto anterior que se cita a continuación:

" Fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración de la Nación, y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión".

El cambio **fundamental** se produce al incorporar dos nuevos conceptos: el **Programa General de Gobierno** y el **Plan de Inversiones**.

- El **Programa General de Gobierno:** es el conjunto de prestaciones (servicios públicos a la comunidad) que un gobierno se dispone a generar bajo determinadas condiciones o restricciones. El objeto son los servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas y las condiciones son las restricciones que presentan un doble carácter:
 - **Financiero:** que se expresan o sintetizan en el cuadro de Ahorro-Inversión-Financiamiento y marcan la denominada restricción presupuestaria.
 - **Legal:** las prestaciones deben realizarse en un marco o bajo determinadas normas jurídicas.
- **Plan de Inversiones Públicas:** conjunto de obras que un gobierno dispone realizar en un determinado período. Debido a que las inversiones son parte de las actividades que el gobierno necesita emprender para las prestaciones públicas, en realidad debería ser parte del Programa General de Gobierno.

A su vez, existen artículos en la Constitución Nacional que dejan implícita la obligación del Congreso de realizar el **seguimiento de la gestión**. Así se pueden citar entre otros:

Art. 100 "... Al Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

- ...

- **Concurrir a las sesiones del Congreso** y participar en sus debates, pero no votar.
- Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, **presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación** en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.
- Producir los **informes y explicaciones verbales o escritos** que cualquiera de las cámaras solicite al Poder Ejecutivo...”

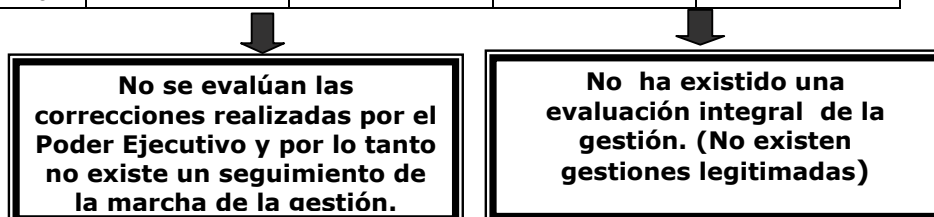
Art. 101 “ El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus cámaras, para **informar de la marcha del gobierno**, sin perjuicio de los dispuesto en el Art. 71”.

Art. 104 “ Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos”.

Evidentemente, el proceso de **seguimiento de la ejecución del Programa General de Gobierno se encuentra explícito**, quizás con alguna falta de precisión, y **debería ser objeto de una Ley del Congreso que lo reglamente**. Debe tenerse en cuenta que el seguimiento de la gestión es el proceso que permite corregir.

VI. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO A PARTIR DE 1993.

	MOMENTO DE LA DECISIÓN		MOMENTO DE LA ACCIÓN		MOMENTO DE LA EVALUACIÓN	
	Programa General de Gobierno, Plan de inversión y Presupuesto		Seguimiento de la gestión		Cuenta de Inversión	
	Ingreso	Estado de Tratamiento	Concurrencia del Jefe de Gabinete	Existencia de rutinas de seguimiento	Ingreso	Estado de Tratamiento
1993¹	Presentado en término	Aprobado en término	-. ²	No existe	Presentado en término	Aprobada
1994	Presentado en término	Aprobado en término	-.	No existe	Presentado en término	No resuelta
1995	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
1996	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
1997	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
1998	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
1999	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
2000	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	Presentado en término	No resuelta
2001	Presentado en término	Aprobado en término	Concurrió	No existe	-.	-.



¹ Se comienza el análisis desde 1993 porque fue el año de puesta en vigencia de la Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera).

² La figura del Jefe de Gabinete fue creada en la Constitución Nacional de 1994 e instrumentada a partir de 1995.

Del cuadro precedente surge que las funciones del Parlamento que anteriormente se mencionaron para cada una de las etapas del ciclo presupuestario son desarrolladas, en general, en forma incompleta, irregular y en muchos casos no se cumplen.

● **Respecto del momento de la Decisión:**

- Se cumple la presentación, discusión y sanción del presupuesto en tiempo y forma.
- El problema en esta instancia es que la discusión en la mayoría de los casos se limita a los aspectos financieros. Se circunscribe a un análisis macrofiscal, en donde están ausentes las necesidades públicas que son las que dan origen a los servicios públicos a los que posteriormente se les asignan los recursos. En otros términos, el objeto central del programa de gobierno prácticamente queda sin debate, o se circunscribe al análisis esporádico y parciales.
- Por otra parte, la ausencia de manejo microeconómico (necesidad/Servicio Público homogéneo) impide que se pueda cumplir con lo que específicamente establece la Constitución con relación al Plan General de Gobierno. Este Plan, si bien tiene un contenido financiero, su aspecto sustantivo consiste en expresar las distintas prestaciones públicas que un gobierno se ha propuesto para un periodo determinado. Por esta razón, para comprobar si el presupuesto es compatible con el Plan General de Gobierno, necesariamente el análisis deberá partir desde los Servicios Públicos Primarios u Homogéneos (programas), que son en definitiva los que debieran **expresar las políticas públicas**.
- No existe una discusión metodológica de los programas de gobierno en forma integrada.

● **Respecto del momento de la Acción (durante):**

- Esta evaluación conocida como el seguimiento de la gestión, tiene como finalidad principal la de **CORREGIR**, conocer la marcha de la ejecución de lo programado y permitir informar sobre las posibles correcciones que se hubiesen producido y sus respectivas consecuencias. El Congreso tiene facultades expresamente otorgadas por la Constitución Nacional para requerir al Jefe de Gobierno que se presente a informar sobre este tipo de evaluación (Art. 101).
- Se cumple la concurrencia del Jefe de Gabinete al Congreso para informar sobre la gestión, pero no sobre una metodología ordenada que muestre integralmente la marcha del programa de gobierno.
- No existe una rutina sistemática de seguimiento que permita hacer una evaluación ordenada de cuál es el estado de situación de cada uno de los servicios públicos que presta el Gobierno y de la tendencia global en diferentes sentidos de cómo se esta avanzando (funcional, territorial e institucionalmente, etc.).

● **Respecto del momento de la Evaluación Integral y Final**

- Esta evaluación tiene como finalidad evaluar integralmente la gestión y analizar que es lo que sucedió con las políticas públicas que se aprobaron, las causas de los desvíos y las correcciones realizadas en término.
- A la fecha, si bien se han presentado las Cuentas de Inversión, sólo ha sido aprobada la cuenta del ejercicio fiscal 1993. No cuentan con aprobación los años 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000. En otros términos, **no existe evaluación integral de la una gestión y media de Gobierno**.
- Fue un gran logro que en los años 1993/1994 se presentaran los instrumentos en tiempo y forma, pero quedarse con este logro en el año 2001, sería equivalente a retroceder a la situación preexistente a 1992.

De lo anterior se concluye que:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● La presentación en tiempo y forma del Presupuesto, es una condición necesaria pero no suficiente.● Sin seguimiento y evaluación final no se cierra el ciclo y consecuentemente no hay correcciones ni legitimación de las gestiones, por lo tanto la transparencia, la participación, la explicitación de la responsabilidad es BAJA y EL DESCRÉDITO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO (CONGRESO) SE ACRECIENTA. |
|--|

VII. ALGUNAS CAUSAS DE LA BAJA PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA EN LAS INSTANCIAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO.

Como se mencionó anteriormente, las formas de participación parlamentarias en nuestro país, son bajas y en muchos casos nulas. Esta falta de participación representativa **no constituye sólo un problema de falta de voluntad política** por participar, sino también de que en muchos casos existe imposibilidad de participar. Los instrumentos de decisión y de gestión no lo permiten por déficit en su concepción y elaboración.

Los diseños de los principales **instrumentos de gestión no son aptos para facilitar la participación**, o en todo caso no son facilitadores o inductores. Los instrumentos, al no reflejar claramente las decisiones, impiden que se pueda evaluar su cumplimiento, las causas de los desvíos y se termina debilitando el sistema de participación indirecta.

Del análisis de las causas de esta falta de participación parlamentaria, se observó que las mismas responden a dos orígenes: **uno interno y otro externo**.



VII.A. Causas de origen interno.

- No existe una metodología integral de trabajo en el ámbito legislativo.
- No existe como rutina una interacción entre el seguimiento de la gestión, la programación y la evaluación final. Cada presupuesto se discute aisladamente, sin evaluar lo que sucedió o está sucediendo por lo menos en el ejercicio precedente en forma metódica.
- La discusión del Programa General de Gobierno casi se circunscribe a la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Esta situación básicamente se debe a que implícitamente se encuentra instalada la vieja concepción del presupuesto (documento financiero que trata los gastos y el cálculo de los recursos)³. Esta última concepción hace hincapié exclusivamente en los aspectos macrofiscales, dejando de lado la discusión de la prestaciones públicas en las distintas instancias.
- La falta de manejo micro impide conocer los bolsones de ineficiencia y el estado de cada una de las necesidades.
- Los sistemas de información propios no tienen unidad conceptual, y al parecer no tienen vínculo con los sistemas de información primarios de los órganos prestadores de servicios.
- La falta de instrucción de los cuerpos legislativos en el tema. No existe ninguna ley que exija que los legisladores deben ser expertos en el tema de presupuesto; existen legisladores de distintas profesiones y por lo tanto, muchos de ellos carecen de este conocimiento. Todos los legisladores debieran contar con cursos de capacitación, donde se los instruya sobre la estructura, de cómo se formula, como se registra y como se evalúa el Programa General de Gobierno y el Presupuesto. De todos modos el presupuesto debiera ser un documento de fácil entendimiento.

VII.B. Causas de origen externo.

- Problemas vinculados con la **FORMULACION.**

Es imposible debatir y evaluar lo que no se explicitó en la estructura presupuestaria. Un presupuesto no podrá ser apto como instrumento asignador de recursos, si los procesos de formulación no son completos.

Muchas de las falencias de los procesos de formulación presupuestaria quedan reflejadas en las estructuras; pero existen algunas falencias que no es posible evaluar desde la estructura y que son sumamente importantes para potenciar la participación, la transparencia y la eficiencia en la asignación de los recursos. Algunas de ellas se mencionan a continuación:

- No existe como rutina la discusión del rol del Estado, qué es lo que se va a "hacer" y qué es lo que no se va a "hacer" y lo que se va hacer, como se va hacer.
 - No se identifican correctamente los Servicios Públicos Primarios, por lo tanto en la estructura se reflejarán con una mala definición de los programas.
 - No se identifica el estado de las necesidades públicas (diagnóstico), base para el proceso de priorización (instancias eminentemente política).
 - No se atraviesa por la instancia de fijación de prioridades. No existe hábito.
 - No se identifican metas por alternativas para cada uno de los servicios públicos, incorporando prioridades. No se explicitan prioridades.
 - Todas las instancias anteriormente mencionadas son intensivas en participación política, sin embargo no aparecen explícitas instancias de participación dentro de la Administración Pública Nacional.
- Déficit vinculados con la **ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA.**
 - Todo aquello que no está explicitado en el presupuesto, no puede ser evaluado, aun cuando se registre o se contabilice.

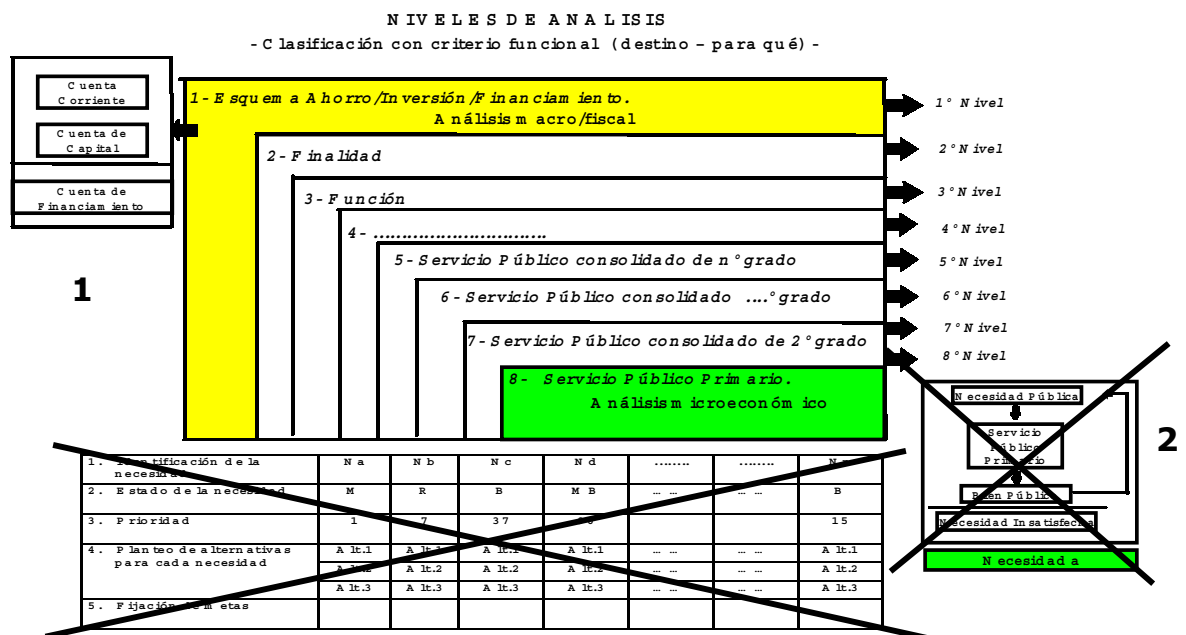
³ Concepto imperante en la Constitución Nacional antes de la modificación de 1994.

- Los distintos tipos de presupuestos marcan o determinan las distintas posibilidades de evaluación, y por lo tanto, los distintos niveles potenciales de participación, transparencia y eficiencia.
- La falta de explicitación de necesidades/servicios públicos hace que la discusión se centralice en los aspectos agregados o macro, en última instancia financieros.
- La falta de manejo microeconómico, impide que se puedan evaluar y conocer los bolsos de ineficiencias y el estado de cada una de las necesidades.
- Existen inconsistencias en la definición de los servicios públicos finales (programas).
- Los servicios públicos constituyen verdaderos agregados de los que surgen diversidad de productos o bienes con características distintas.
- No existen metodologías explícitas de cómo se definen y qué condiciones deben tener los programas o servicios públicos primarios.
- Algunos ejemplos que sustentan estas afirmaciones son:⁴
 - ◇ Aproximadamente el 49% de los servicios públicos (programas) del Presupuesto Nacional tienen solo expresión financiera, para los años 1997/1998. Situación que no varió sustancialmente en los años siguientes.
 - ◇ El 100% de los servicios públicos (programas) no identifican en el Trámite Parlamentario del Proyecto de Presupuesto, explícitamente las necesidades o carencias que le dan origen.
 - * *¿Cómo un legislador va a evaluar, por ejemplo, el programa alimenticio si no conoce la cantidad de niños que necesitan alimento, es decir si no conoce las carencias?. ¿Cómo es posible saber si dar de comer a 600.000 niños es mucho o poco, si no se conoce cuántos son los niños que necesitan alimento?.*
 - ◇ En casi el 90% de los Servicios Públicos (Programas) del Trámite Parlamentario del Presupuesto Nacional no es posible conocer los costos unitarios. Esta situación se da por las siguientes razones:
 - * Existen Programas o Servicios Públicos que no tienen identificados sus productos o bienes finales.
 - * Existen Programas o Servicios Públicos con 2, 3 ó más productos; en algunos 10 ó más.
 - * Existen Programas o Servicios Públicos que mezclan los productos finales de los productos intermedios.
 - ◇ El nivel de agregación en que se definen los productos determinan que la utilidad de los mismos sea mínima, especialmente en productos complejos donde los costos varían sustancialmente al desagregar la información.
 - * En prácticamente la totalidad de las actividades programadas no es posible conocer costos unitarios debido a que se incurre en el mismo error metodológico que en los servicios públicos (programas).
 - ◇ Existen errores conceptuales en la definición de los programas. El programa es una acción fin, que debiera expresar o corresponderse con un servicio público homogéneo. En el caso del Presupuesto Nacional, el error conceptual aparece principalmente en los siguientes puntos:
 - * Vincular más de un bien final a un programa.
 - * Juntar en el programa bienes intermedios con bienes finales.
 - ◇ Casi la totalidad de los servicios públicos homogéneos (programas) no explicitan criterios de asignación territorial o espacial, lo que implica que se asigna sin el conocimiento de las necesidades o se asigna en base a promedios nacionales.

⁴ Los siguientes ejemplos corresponden a los años 1997/1998, aunque las situaciones descritas no se han visto sustancialmente modificadas con posterioridad.

- ◇ La asignación de recursos legal se hace a un nivel de agregación que anula todos los esfuerzos que se puedan haber hecho a nivel de programación, formulación y discusión presupuestaria.
- Problemas vinculados con los **ASPECTOS FORMALES REFERIDOS A LA FORMA DE PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN.**
 - La participación, el análisis y la evaluación, son posibles de acuerdo a cómo se brinde la información y a cómo se relacione. Por dicha razón se puede afirmar que las estructuras de presentación no son neutras en lo referido a las posibilidades de participar.
 - La presentación hecha al Congreso no es adecuada para la discusión de las políticas públicas. Esto puede deducirse de las siguientes consideraciones:
 - ◇ La ausencia de una forma de presentar la información fundamental, la salida Finalidad – Función – Servicio Público (Programa). Esta es la que permite ver la estructura de las políticas públicas, la que posibilita la coordinación o no de las acciones, la que permite identificar los vacíos, las superposiciones, etc.
 - ◇ Existe una excesiva cantidad de información de baja utilidad o no relevante.
 - ◇ En general no se presenta la información comparada del Presupuesto del año anterior (programado, ejecutado al 31/08/..., proyectado al 31/12/...), de modo de poder comparar lo solicitado con aquello que se está ejecutando.
 - ◇ Se toma como programado el crédito vigente y no el crédito inicial.
 - ◇ En muchas oportunidades la información sólo se presenta en valores absolutos, sin permitir la interpretación a partir de distintos tipos de análisis. La lectura directa de esta información, no tiene utilidad para el análisis, para poder explicar situaciones hace falta un procesamiento de la información, al que pocos pueden acceder.
 - ◇ El ordenamiento de la información, en muchos casos no posibilita realizar todos los análisis necesarios. Básicamente, la información debería estar ordenada de modo de poder posibilitar el análisis integral de la política sectorial, el análisis integral de la responsabilidad, el análisis integral de los criterios de asignación espacial y el análisis micro de cada servicio público.
- Los problemas referidos a la **POSIBILIDAD DE ACCEDER A LA INFORMACIÓN PRIMARIA EN TIEMPO REAL.**
 - Este es un aspecto fundamental, el órgano que se analiza debe tener acceso a las fuentes de información y los misma tecnología de procedimiento de quien genera la información a analizar.

Sintetizando:



1. Se centra prácticamente toda la discusión en los aspectos macrofiscales.
2. Prácticamente no existe análisis de los programas o servicios públicos homogéneos, y en el mejor de los casos el análisis es muy pobre. Entre las principales causas se pueden mencionar:
 - No existe una metodología explícita de cómo deben definirse y qué condiciones deben tener los programas o servicios públicos primarios.
 - No existe hábito de discutir desde las necesidades y su estado de situación.
 - No se mide o expresa el impacto del servicio público en la necesidad total en la programación.
 - No se explicitan las necesidades ni los productos espacialmente, etc.

VIII. EL ROL DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN COMO BRAZO TÉCNICO DEL CONGRESO.

La Auditoria General de la Nación constituye el brazo técnico del Parlamento, según lo que establece la Constitución Nacional en su Art. 85:

Art. 85 " El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será función propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán **sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación.**

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, Tendrá a su cargo **el control de legalidad, gestión y auditoria** de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos".

A partir del Art. 85 se pueden deducir dos tipos de funciones de la Auditoria General de la Nación: las **explícitas** o expresamente indicadas por la Constitución y las **implícitas** que se pueden deducir y constituyen funciones que son necesarias para el cumplimiento de las primeras. Estas últimas surgen como consecuencia de que para poder evaluar una gestión se deben dar determinadas condiciones, por ejemplo: **no se puede evaluar lo que no está explícito en la programación, aun cuando este correctamente registrado; ni tampoco lo que está registrado pero no está previsto en la programación.**

● **Funciones Explícitas:**

- Emitir dictámenes para sustentar el examen y la opinión que el Poder Legislativo realice sobre el desempeño y situación general de la administración pública nacional.
- Asistir técnicamente al Congreso.
- Control de legalidad.
- Control de gestión.
- Intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las Cuentas de Inversión.

● **Funciones Implícitas:** si bien no están especificadas en la norma Constitucional, la Auditoria General de la Nación debiera intervenir en:

- El análisis y evaluación de la **metodología de formulación** de los instrumentos de gobierno de modo que garanticen la evaluación de los servicios públicos homogéneos o programas por el Congreso.
- La evaluación metodológica de los Servicios Públicos (Programas) de forma que verifique si cumplen los requisitos mínimos para que se pueda debatir y evaluar qué servicio se va a prestar, luego su marcha y por último su cumplimiento.

- La evaluación de la presentación de los instrumentos de programación. Debiera existir distinto tipo de información según su utilidad (datos primarios y datos para profundizar y mejorar el análisis).

En síntesis, la Auditoría General de la Nación debería intervenir activamente en todas las etapas del ciclo presupuestario: Programación, Seguimiento y Evaluación Integral de la Gestión. En algunos como mandato expreso y en otros como consecuencia de acciones necesarias para poder cumplir los mandatos expresos.

PROCESO PRESUPUESTARIO O CICLO PRESUPUESTARIO			
Momento	Momento de la Decisión (antes)	Momento de la Acción (durante)	Momento de la evaluación (después)
	Programa General de Acción, Presupuesto y Plan de Inversión	Registración y Seguimiento	Cuenta de Inversión
ROL DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (Funciones de la Auditoría en el Proceso Presupuestario. Explícitos o Implícitos)	<ul style="list-style-type: none"> - Brazo técnico para la discusión. - Asesoramiento técnico. - Evaluar metodológicamente el diseño de los instrumentos de gobierno. - Evaluar la calidad de la información complementaria relevante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistir en el desarrollo de una metodología de seguimiento de los instrumentos de gestión que facilite el proceso de seguimiento por parte del Parlamento. - Evaluar metodológicamente a los Instrumentos de gestión. <ul style="list-style-type: none"> ✧ Contabilidad Financiera ✧ Contabilidad de Productos. ✧ Contabilidad de costos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar material auxiliar para ayudar a los Legisladores en la evaluación de la Cuenta de Inversión. - Elaborar los dictámenes técnicos para aconsejar aprobar o desechar la cuenta de inversión. - Evaluar metodológicamente el diseño de la Cuenta de Inversión y las posibilidades que brinda.

IX. PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN E INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD DEL CONGRESO.

Las propuestas que se enunciarán, apuntan a aumentar la **calidad Institucional** del Congreso y están dirigidas principalmente en dos direcciones:

- **Mejorar las condiciones externas.** Por ejemplo todas aquellas propuestas que tienen relación con la vinculación del Parlamento con otros poderes o con las condiciones que debieran cumplir los instrumentos de gestión para que sean sometidos en consideración.
- **Mejorar las condiciones internas.** En este caso se trata de aquellas propuestas dirigidas a mejorar el funcionamiento, que como todo órgano colegiado, presenta un sin número de problemas originados por una diversidad de razones.

IX.A. Proposiciones que apuntan a mejorar las condiciones externas

Proposición 1: Sugerencias para la etapa de programación de los instrumentos de gobierno: Programa General de Gobierno, Plan de Inversiones y Presupuesto.

1.a. Sugerencias para el momento de la formulación de los instrumentos de Decisión.

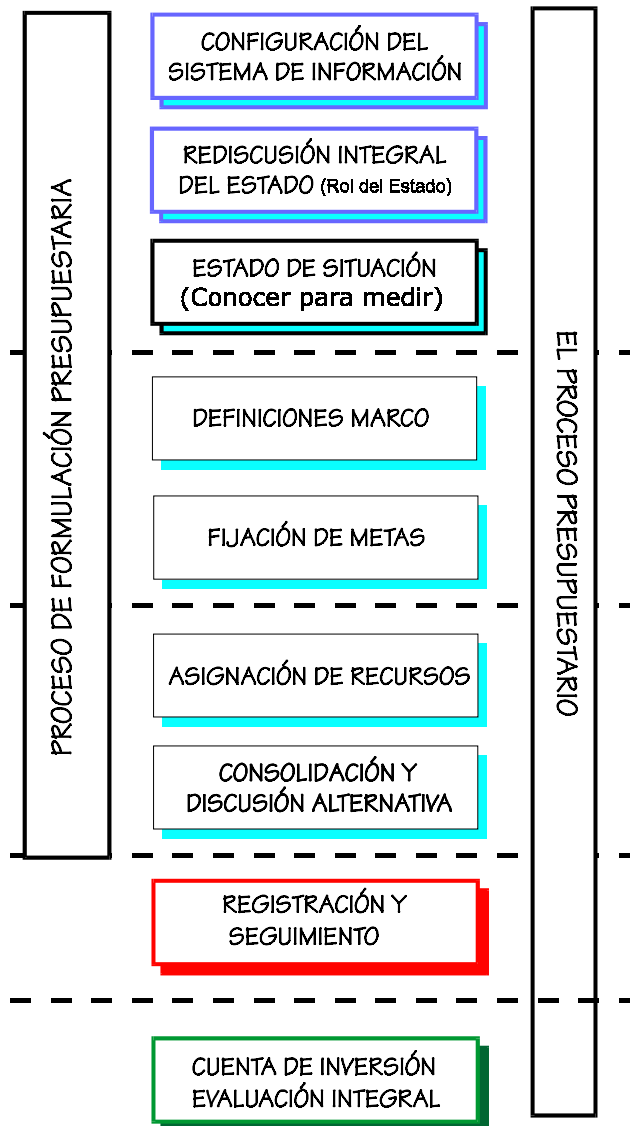
En el proceso de formulación instrumentos de programas, las instancias de participación que se pueden presentar dependerán básicamente de la metodología de formulación adoptada, la cual se encuentra condicionada por la estructuras existente. Por lo general no se discuten aspectos que no se explicitan en el documento presupuestario. Básicamente, si el presupuesto debiera expresar el plan de gobierno al cual se le asignan recursos, **las instancias lógicas y mínimas de participación**, dentro del proceso presupuestario serían:

- **La discusión de qué debe hacer o no una unidad de gobierno;** esta instancia aparece cuando la discusión del rol del estado se convierte en una rutina y condición previa al proceso de asignación de recursos. ¿Qué servicio se debe prestar y qué servicio no se debe prestar?
- **Decidido que hacer, la segunda instancia es cómo se lo va hacer;** la decisión pública se puede viabilizar con gestión pública o con gestión privada; por ejemplo: la recolección domiciliaria se va a realizar por administración directa del Estado o a través de mecanismos indirectos como las concesiones. (producción pública o producción privada)
- El paso siguiente es **el conocimiento del estado de la necesidad**. No es racional asignar sin conocer la necesidad insatisfecha y la causa de la necesidad. Debe quedar claro, que el objetivo de las políticas públicas es eliminar o minimizar las necesidades insatisfechas; pero las acciones y por lo tanto, los recursos y los responsables dependen del tipo y el tamaño de la acción a desarrollar. Las causas pueden obedecer a tres tipos de orígenes:
 - Problemas de la propia necesidad;
 - Problemas de la capacidad instalada;
 - Situaciones originadas en la prestación del servicio.
- La limitación de recursos impide satisfacer todas las necesidades simultáneamente; es por eso, que es fundamental **priorizar**. La fase de establecimiento de prioridades, es la instancia que pretende reflejar las preferencias de la comunidad, es quizás una de las instancias que promueve la mayor posibilidad de participación y quizás, una de las más demandadas por la comunidad, y que existe poca práctica en general en la Argentina.
- Las prioridades, marcan un ordenamiento; pero existe una instancia que es complementaria y es un resultado de la anterior, que es la **fijación del tamaño de la actividad (el cuánto)**. Esta instancia es conocida como fijación de las metas, que normalmente se realiza en el marco de la restricción presupuestaria y luego concluirá con el proceso de asignación de los recursos.

Hasta aquí **se han identificado las instancias primarias para construir la decisión**, las cuales se plasman o se traducen en la estructura presupuestaria. **Estas instancias, debidamente explicitadas, habilitan canales de participación que se pueden hacer efectivos o no**. Lo que si es claro, es que si las instancias no están explicitadas, la participación no es posible aun cuando exista voluntad política para ejercerla.

Además de las instancias de participación en el proceso de construcción de la decisión, existe la instancia de verificar si la decisión se cumplió o no, en caso que no se cumpliera, es necesaria la identificación de los desvíos, la explicación de las causas y las acciones correctivas de los procesos anteriores. Esta es la instancia conocida como evaluación, que completa el ciclo presupuestario. Comúnmente sucede que las decisiones no son explícitas, luego no se puede verificar si se cumplieron. La evaluación se realiza durante la ejecución o concluida la ejecución.

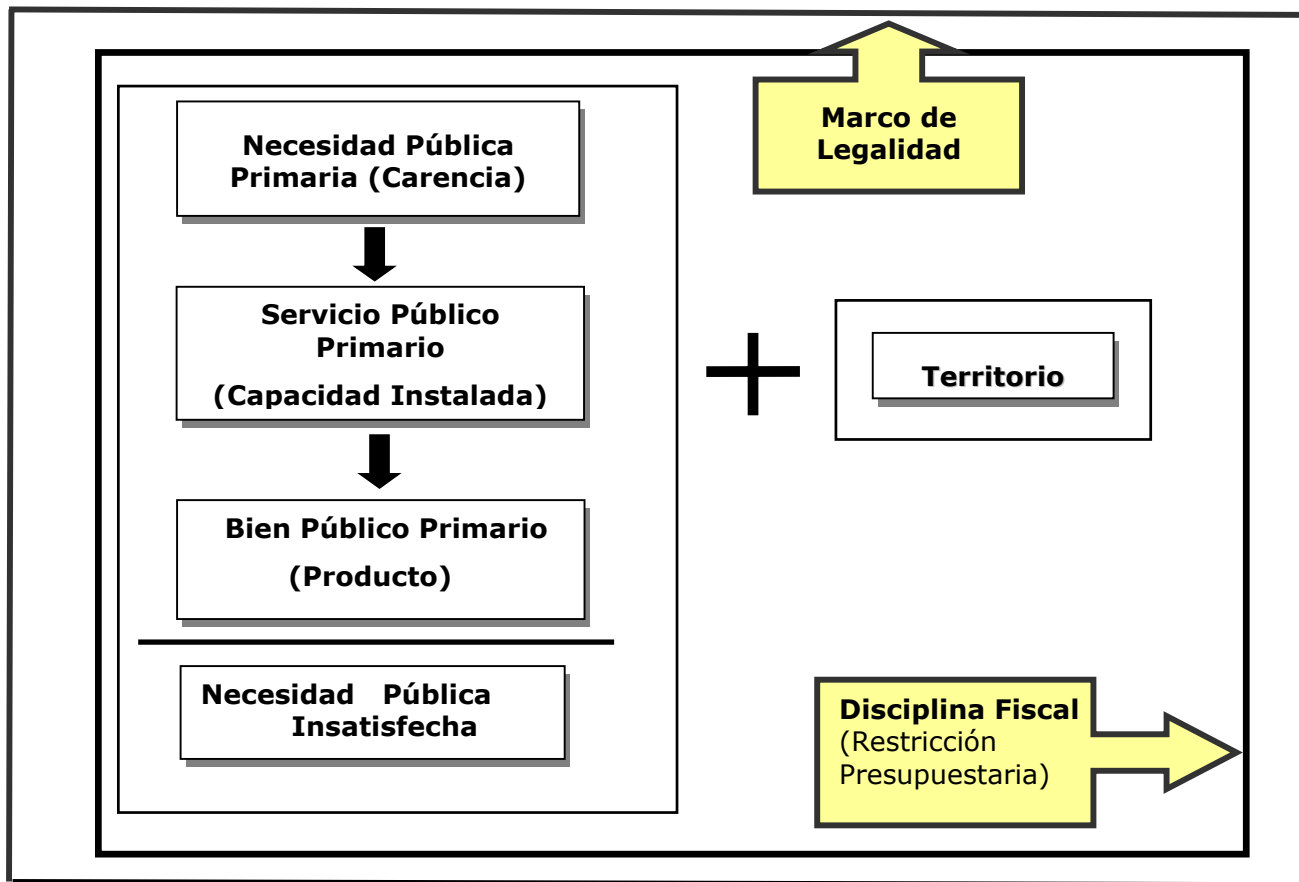
Síntesis del Ciclo o Proceso Presupuestario



- Se debe promover a instalar instancias de participación durante el proceso de formulación de los instrumentos de decisión.
- El Órgano Administrador debería explicitar cuál es la metodología de formulación. No debiera discutirse un presupuesto sin conocer cómo se hizo.
- Los Legisladores básicamente debieran tener la posibilidad de participación en cualquiera de las etapas del proceso de programación sin que signifique que su opinión sea vinculante y entorpezca el desarrollo normal del proceso.

1.b. Variables mínimas que debiera contemplar el diseño de la estructura de los instrumentos de programación para posibilitar el debate parlamentario.

Para que sea posible participar es imprescindible que los instrumentos de gestión se diseñen a partir de las siguientes variables:



- Si bien la disciplina fiscal y la legalidad son el marco sobre el cual debe funcionar el Estado, no deben dejarse de lado los aspectos que hacen al objeto mismo de su existencia y que son fundamentales para potenciar la eficiencia, participación y transparencia del sistema. El objeto de la existencia del Estado es satisfacer Necesidades Públicas.
- **No es posible participar sino se conoce el territorio.** Sólo se conocen las necesidades si se conoce el territorio, las necesidades se encuentran distribuidas espacialmente y de forma heterogénea. A partir de la incorporación de la variable territorial al proceso decisorio, la toma de decisiones incorpora una nueva premisa: el territorio no es homogéneo, por lo cual las decisiones necesariamente serán diferentes, deberán ajustarse a cada caso y a cada lugar.
- **No es posible participar sino se conoce lo que hace el Estado.** No es posible participar sino se conoce cada uno de los servicios públicos homogéneos que provee el Estado. Es importante destacar que los servicios públicos que provee el Estado deben ser identificados al nivel más desagregado posible. A medida que aumenta el nivel de agregación de la información de base se limitan las posibilidades de participación (medir eficiencias). Cuando el punto de partida es la información consolidada, no se puede participar porque no se conoce la necesidad ni el servicio público primario.
- **No se puede participar sino se conoce la necesidad pública primaria.** No es racional asignar sin conocer el estado de la necesidad y sus causas. El objetivo de las políticas públicas es eliminar o minimizar las necesidades insatisfechas, pero las acciones dependen del tipo y tamaño de necesidad y las mismas varían en el espacio y en el tiempo.

Proposición 2: Precisiones respecto del Seguimiento de la Gestión.

En Argentina, como se mencionó anteriormente, **no existe tradición** en el Sector Público de efectuar seguimientos de la gestión, no existen metodologías explícitas, no existen rutinas y tampoco existen sistemas contables o de registración que lo posibiliten.

2.a. En qué consiste el seguimiento de la gestión.

- El seguimiento constituye una instancia fundamental para corregir, y mejorar las decisiones y por consecuencias, las acciones. Es un proceso vital para aumentar la calidad del servicio y mejorar el uso de los recursos.
- Básicamente consiste en comparar siguiendo una metodología determinada lo programado con lo que se está realizando (tanto en lo físicos como en lo financiero), identificar los desvíos, sus causas y realizar las acciones correctivas correspondientes.

2.b. Aspectos a tener en cuenta al momento de iniciar una metodología de seguimiento sistemática.

- Incorporar a los responsables de cada uno de los servicios públicos homogéneo (programas), el hábito de ser los primeros destinatarios del uso de la información que surge del seguimiento de los servicios públicos o programas para evaluar y poder corregir su gestión.
- Incorporar al resto de los usuarios el hábito del uso del proceso de seguimiento en los distintos estamentos de la organización (Secretarios, Jefe de Gobierno, Organismo de control interno, Directores, etc.) como un modo de evaluar y dar transparencia a la gestión.
- La necesidad de continuar con el proceso de seguimiento como rutina en el tiempo, es una tarea que necesariamente irá profundizando su calidad e intensidad a medida que todos los usuarios adquieran destreza.

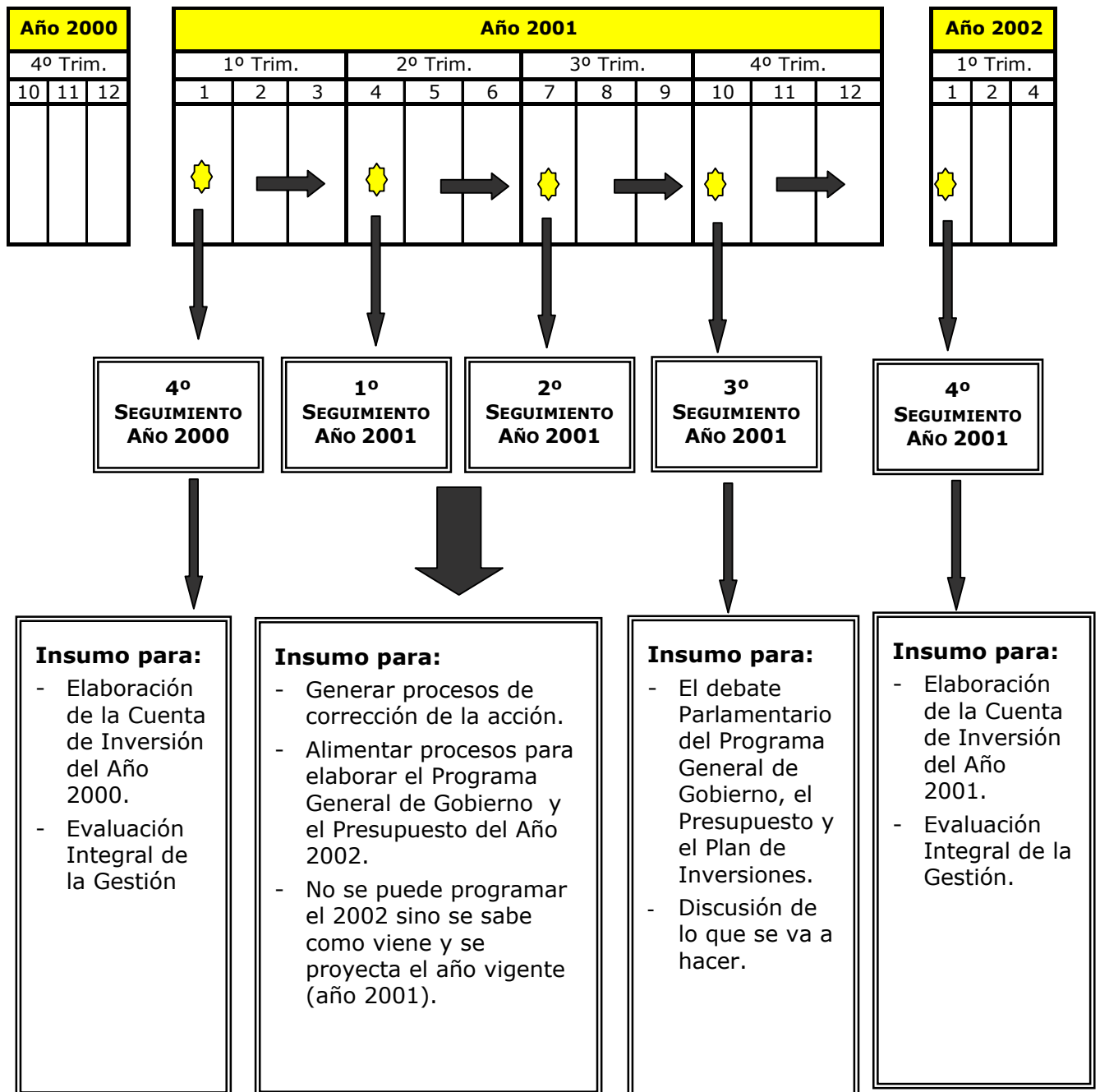
2.c. Factores determinantes de la calidad del seguimiento de la gestión.

- La calidad de la definición de los programas o servicios públicos primarios.
- La calidad de la información que surge de los registros contables.
- Del nivel de acompañamiento que exista por parte de los órganos de control para profundizar el nivel de exigencia en la recopilación de información en los órganos ejecutores.

2.d. Principales usos del seguimiento de la gestión.

- Corregir la programación durante la ejecución de la acción.
- Debe constituir un insumo para la programación de los instrumentos de decisión: Plan General de Gobierno, Presupuesto y Plan de Inversiones.
- Debe constituir en un insumo para el debate parlamentario.
- Debe constituirse en un insumo para la elaboración de la Cuenta de Inversión, que posibilita la evaluación integral de la gestión.

Proposición 3: Encadenamiento de los momentos del seguimiento y los momentos de la programación y la evaluación final



El seguimiento debiera tener objetivos múltiples:

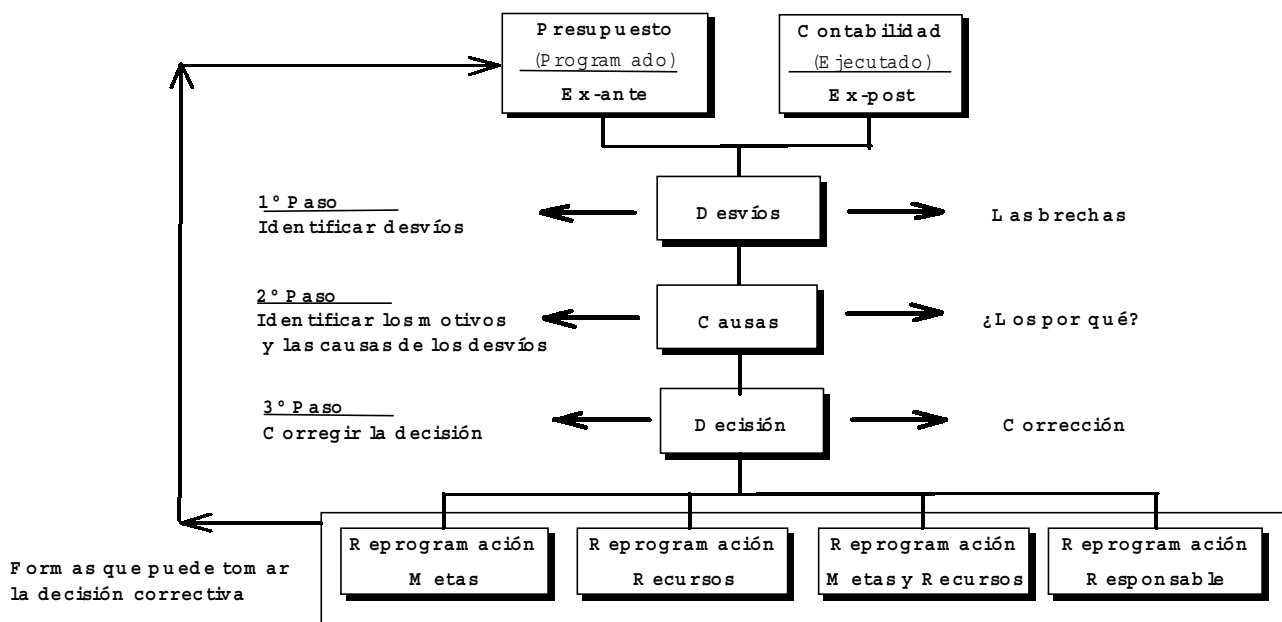
- Ayudar a corregir la gestión a partir de la identificación de desvíos y el conocimiento de sus causas.
- Ayudar a retroalimentar los procesos de programación y el debate legislativo.
- Ayudar a realizar la evaluación final e integral de la gestión.

Proposición 4: Precisiones respecto del Concepto de Evaluación.

4.a. Concepto de evaluación.

En el presente se distinguen dos conceptos de evaluación:

- **Evaluación estática:** esta evaluación se realiza en un determinado periodo de tiempo que coincide con el momento de la decisión de asignación de recursos (momento que se discute el Plan de General de Gobierno). Esta evaluación debe transitar por dos instancias básicamente:
 - **Necesidad A vs. Necesidad B vs. Necesidad C...**: en esta instancia, las necesidades compiten entre sí, es el momento de priorizar dando distintos pesos relativos. Es necesario advertir, que si bien esto es en última instancia una decisión política, y las decisiones políticas son discrecionales, esto no significa que sean irracionales. Las decisiones serán distintas según se conozcan o no las necesidades, debido a que de esta manera se podrán identificar los costos alternativos en términos de excluidos, de cada una de las decisiones que se tomen. Del resultado de esta evaluación surgirá un orden de prioridades, por ejemplo: 1° educación, 2° Salud, 3° Justicia..., etc.
 - Dada una necesidad y fijadas las prioridades, **evaluación de las distintas alternativas:** en esta instancia se parte de una determinada necesidad pública a satisfacer, y se intenta analizar cuál es la alternativa óptima de provisión o producción del servicio público. Acá se deben tener en cuenta dos grandes enunciados:
 - ◇ " **Dada una misma cantidad de recursos, se deberá elegir la alternativa que maximice en términos de satisfacción de necesidad, es decir, que minimice la necesidad insatisfecha**".
 - ◇ " **Dada una determinada necesidad satisfecha, se deberá elegir aquella alternativa que minimice los costos en términos de recursos**".
- **Evaluación Dinámica:** es un proceso que compara de dos momentos. Es el proceso de comparación entre lo programado en el Programa General de Gobierno y el Presupuesto ("lo que se dijo que se iba a hacer"), con lo que se realizó ("lo que se hizo").



4.b. Momentos de la evaluación en cada etapa del ciclo de gestión (Presupuestario).

- **Evaluación en el Momento de la Decisión (Evaluación estática):** es la evaluación que se produce al momento de diseñar la política, tiene por objetivo discutir cada una de las políticas públicas a partir del conocimiento del estado de la necesidad, priorizar y establecer alternativas para maximizar en términos de prestación.

- **Evaluación en el Momento de la Acción (Evaluación dinámica- Seguimiento):** es la evaluación que se produce durante la ejecución de la acción, es en definitiva la evaluación que se produce para la corrección de la acción. Tiene por objetivo analizar los desvíos que pudiesen haber ocurrido respecto de la programación original, para luego elaborar las acciones correctivas que permitan reasignar correctamente los recursos.
- **Evaluación Final de la Gestión Integral (Evaluación dinámica - Final):** tiene por objetivo realizar una evaluación integral de la gestión, además de servir de sustento político al voto, que es el instrumento desde donde se corrige políticamente (se premia o castiga).

Proposición 5: Precisiones respecto de la evaluación dinámica.

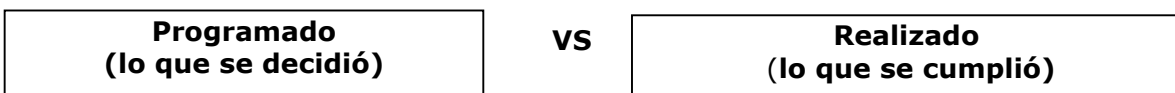
5.a. Evaluación durante la ejecución de la acción.

Esta evaluación consiste en comparar sistemáticamente lo programado con lo que se esta cumpliendo, tiene como principal objetivo la CORRECCION de la programación o de las acciones. La Contabilidad es el soporte para esta tarea, pero es condición necesaria que las estructuras de registración sean compatibles con las estructuras de los instrumentos de programación.



5.b. Evaluación final de la gestión.

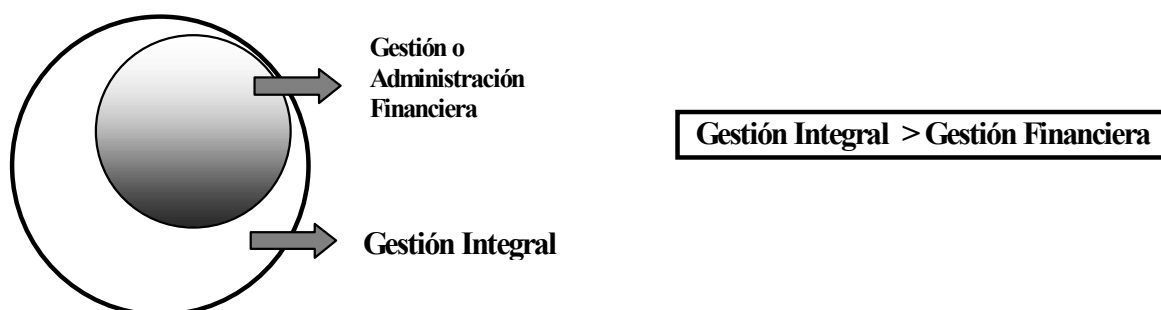
La evaluación final de la gestión combina la información de la decisión y la información de la acción, es decir compara lo programado con lo realizado.



5.c. Evaluación de la gestión integral.

En realidad tanto en la evaluación durante el seguimiento, como en la evaluación final de la gestión se debería evaluar integralmente la gestión.

- **Optimizar en términos de gestión financiera es una condición necesaria pero no suficiente para optimizar en términos de gestión integral** y en términos de eficiencia. Para optimizar en materia de gestión integral es necesario conocer: la necesidad pública, el servicio público y el territorio como base o pivote del proceso decisorio.
- La gestión integral tiene naturaleza microeconómica y es intensiva en administración. Una buena administración financiera no requiere el conocimiento de las necesidades públicas, en cambio, la gestión integral si lo necesita. Sintetizando la gestión integral requiere una buena administración financiera pero además requiere el conocimiento de la necesidad pública, que es la razón de ser de la actividad pública.



5.d. Tipos de evaluación a los que mínimamente debiera someterse la gestión en un marco de legalidad.

Básicamente podrían identificarse siete tipos de evaluación a los que mínimamente debiera someterse la gestión, a continuación se detalla brevemente cada uno de ellos en orden creciente en jerarquía.

- **Control del gasto de cada uno de los servicios públicos:** Cualitativamente es la evaluación de menos importancia, sin embargo adquiere más relevancia cuando no son posibles las evaluaciones que a continuación se establecen. Tiene por objetivo identificar los insumos valorizados utilizados en la acción (cuánto y en qué se gastó dentro de lo autorizado). Históricamente, la evaluación de las políticas públicas en Argentina, básicamente se ha ubicado en esta categoría. Este tipo de análisis se circunscribe al análisis de variables financieras exclusivamente.
- **Control de la compra de insumos:** Es aquella evaluación que tiene por objetivo evaluar cómo se compró, identificando los gastos unitarios de los insumos utilizados. Esta evaluación es posible a partir del análisis de la siguiente relación: **Insumo Valorizado/ Insumo físico.**
- **Control de lo que se "produce" o "hace":** Es aquella evaluación que tiene por objetivo identificar el producto del Servicio Público o Programa, en otros términos el bien resultados de la prestación.
- **Control del costo de lo que se "produce" o "hace":** Es aquella evaluación que tiene como finalidad verificar a qué costo se ejecutaron las distintas acciones. Esta evaluación sólo es posible a partir de identificar la siguiente relación: **Insumo valorizado/ Producto o bien público.**
- **Control del impacto de la acción (lo que se "hace") en la necesidad:** esta es la evaluación de mayor jerarquía, antes de pasar a controles más complejos como la calidad, intenta merituar el impacto de la acción pública en la necesidad. Esta evaluación sólo es posible si se pueden vincular las siguientes variables: **Producto/Necesidad.** La necesidad en este caso es entendida como la carencia plena, cuando la relación tiende a uno, estaría implicando que el impacto de la política es pleno y que no existe necesidad insatisfecha.

$$\frac{\text{Producto}}{\text{Necesidad}} = (\%) \text{ Necesidad Satisfecha}$$

- **Control de calidad en la prestación de los servicios.**
- **Evaluación del contexto donde se desarrolla cada servicio, fundamentalmente para entender la causa de la necesidad.**

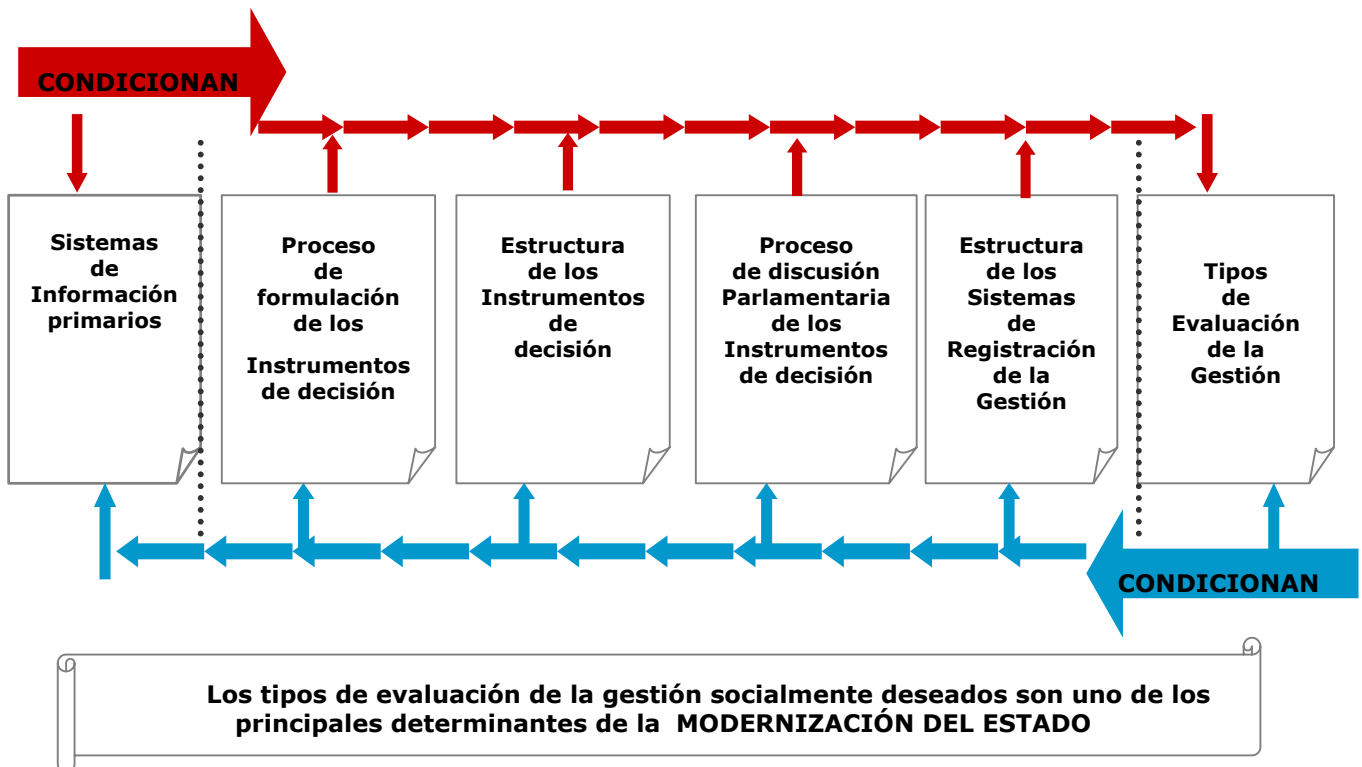
5.e. Condicionantes de los tipos de evaluación

Las **FORMAS DE PARTICIPACIÓN Y EVALUACIÓN ESTÁN CONDICIONADAS** por:

- Los sistemas de información primarios existentes.
- Los procesos de formulación de los instrumentos de decisión y gestión.
- La estructura de los instrumentos de decisión.
- El proceso de discusión parlamentaria de los instrumentos de decisión.

A su vez, **LOS TIPOS DE EVALUACIÓN SOCIALMENTE DESEADOS SON DETERMINANTES** de:

- Estructura de los sistemas de registración de la gestión.
- Los sistemas de información primarios.
- El proceso de formulación de los instrumentos de decisión.
- La estructura de los instrumentos de decisión.
- El proceso de discusión parlamentaria de los instrumentos de decisión.
- La estructura de los sistemas de registración de la gestión.
- Los tipos de evaluación de la gestión.



Proposición 6: Tipificación de las estructuras de presentación en los distintos estados (físicos y financieros).

Las formas de presentación de los principales instrumentos de gestión NO SON NEUTRAS en lo referido a las posibilidades de participar. La participación, los niveles de análisis alcanzables y la evaluación, son posibles de acuerdo a como se brinde la información y se la relacione.

La información de todos los distintos estados físicos y financieros, debería presentar una estructura semejante de modo que sea posible su comparación y de esta forma se facilite su evaluación y participación. Todos los estados físicos y financieros que se presenten en los distintos momentos del ciclo presupuestario deberían permitir identificar los desvíos y relacionarlos.

De esta forma debería existir una estructura tipo de presentación de la información en: la **formulación de los instrumentos de programación** (Programa General de Gobierno, Presupuesto y Plan de Inversiones), en el **seguimiento** y en la **evaluación final de la gestión** (Cuenta de Inversión).

6.a. Tipificación de las estructuras de presentación para la formulación.

En esta instancia, todos los cuadros deberían vincular la información de la ejecución del año anterior con el ejercicio que se esta programando.

Concepto Variable	Financieros																					
	Credito aprobado (1)	Credito vigente (2)	Ejecutado al 31/08/2001 (3)	Proyectado 31/12/2001 (4)	Relaciones						Proyecto Presupuesto 2002 (5)	Relaciones										
					2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3		5/1	5/2	5/3	5/4							

Concepto Variable	Fisicos																					
	Metas aprobadas (1)	Metas vigentes (2)	Metas Ejecutadas al 31/08/2001 (3)	Metas Proyectadas 31/12/2001 (4)	Relaciones						Proyecto Presupuesto 2002 (5)	Relaciones										
					2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3		5/1	5/2	5/3	5/4							

-] Estructura Ahorro / Inversión / Financiamiento .
-] Estructura de Recursos .
-] Estructura de Gasto por su Objeto .
-] Estructura de Fuentes Financieras .
-] Estructura de Gasto Institucional .
-] Estructura de Gasto por Finalidad y Función .
-] Estructura del Gasto Geográfico o Territorial .
-]
-] Análisis por servicio público homogéneo (programa) .

6.b. Tipificación para el seguimiento del Programa General de Gobierno y el Presupuesto.

En esta instancia se debería buscar una metodología que guarde equilibrio con la programación realizada para el año y contemple también aspectos vinculados a cómo se está llevando a cabo la registración física y financiera.

En este caso particular se han propuesto tres planillas esquemáticas de seguimiento, que se corresponden con el seguimiento puramente financiero (análisis macrofiscal y salidas agregadas de información); el seguimiento del conjunto de los servicios públicos homogéneos (programas) y finalmente un esquema para el seguimiento de cada uno de los servicios públicos homogéneos (programas).

El momento del seguimiento depende de la periodicidad que se define para el mismo, en épocas de normalidad pueden ser tres o cuatro veces al año.

6.a.1. Seguimiento Financiero Puro

Información Financiera Concepto o Variables	ANALISIS FINANCIERO						Unidad Responsable
	Crédito Total o Sanción (1)	Autorizado 1º Trimestre (2)	Devengado (Ejecutado) (3)	Relación			
				2/1	3/1	3/2	

A Salida de Contaduría y de la Dirección de Presupuesto. Sale por sistema

- ✓ Estructura Ahorro/Inversión/Financiamiento.
- ✓ Estructura de Recursos.
- ✓ Estructura de Gasto por su Objeto.
- ✓ Estructura de Fuentes Financieras.
- ✓ Estructura de Gasto Institucional.
- ✓ Estructura de Gasto por Finalidad y Función.
- ✓ Estructura del Gasto Geográfico o Territorial.
- ✓
- ✓ Análisis por Servicio Público Primario.

Este modelo es común para cualquier análisis de los que se mencionan en el cuadro de la izquierda.

6.a.2. Seguimiento del Conjunto de Servicios Públicos Homogéneos (Programas) de una función del Esatdo.

Información Física/ Financiera	ANALISIS FINANCIERO						ANALISIS FISICO						Costos Unitarios			Unidad Responsable			
	Crédito Total o Sanción	Autorizado 1º Trimestre	Devengado (Ejecutado)	Relación			Unidad de Medida	Programado Anual	Programado 1º Trimestre	Alcanzado 1º Trimestre	Relación			Desvíos Absolutos	Progra- mado		Alcan- zado	Rela- ción	
				2/1	3/1	3/2					6/5	7/5	7/6						8= 7-6
Servicio Público Primario (Programa)	(1)	(2)	(3)				(4)	(5)	(6)	(7)				8= 7-6	9	10	10/9		
Función ..	A						B			C			D						
Servicio Público Primario (Programa) 1																			
Servicio Público Primario (Programa) 2																			
Servicio Público Primario (Programa) 3																			
Servicio Público Primario (Programa) 4																			
Servicio Público Primario (Programa) 5																			
Servicio Público Primario (Programa) 6																			
Servicio Público Primario (Programa) 7																			
Servicio Público Primario (Programa)																			
Servicio Público Primario (Programa)																			
Servicio Público Primario (Programa)																			
Servicio Público Primario (Programa)																			
Servicio Público Primario (Programa)																			
Total Función																			

A

Salida de Contaduría y de la Dirección de Presupuesto. Sale por sistema

B

Salida sobre la base del volumen de Metas (preimpreso)

C

Debe ser llenado por la Unidad Responsable del Programa

D

Para ser calculado con posterioridad (optativo)

6.a.3. Seguimiento de cada uno de los Servicios Públicos Homogéneos (Programas).

Servicio Público Primario (Programa): (A) Jurisdicción: _____

Información Física/ Financiera	ANALISIS FINANCIERO						ANALISIS FISICO						Costos Unitarios			Responsable		
	Crédito Total o Sanción	Autorizado 1º Trimestre	Devengado (Ejecutado)	Relación			Unidad de Medida	Programado Anual	Programado 1º Trimestre	Alcanzado 1º Trimestre	Relación			Desvíos Absolutos	Progra- mado		Alcan- zado	Rela- ción
				2/1	3/1	3/2					6/5	7/5	7/6					
Actividad y Proyecto	(1)	(2)	(3)				(4)	(5)	(6)	(7)				8= 7-6	9	10	10/9	
- Actividad 1.1	B						C			D								
- Actividad 1.2																		
- Actividad 1....																		
- Actividad 1..																		
- Actividad 1.8																		
- Actividad 1.9																		
- Actividad 1.10																		
- Actividad 1....																		
- Actividad 1....																		
- Actividad 1....																		
- Actividad 1....																		

A

Salida de Contaduría. Salida Preimpresa

B

A ser llenado por el responsable. Desagregar el programa a nivel de Actividad.

C

Sobre la base del Volumen de Metas. Salida Preimpresa.

D

A ser llenado por el Responsable

Evaluación Cualitativa de cada uno de los Servicios Públicos Homogeneos (Programas).

Evaluación del Responsable:
Factores que Favorecieron al Cumplimiento
1:
2:
3:
...:
Factores que Retrasaron o Impidieron el Cumplimiento
1:
2:
...:
Acciones Futuras para Mejorar el Cumplimiento
1:
2:
...:

6.c. Tipificación para el seguimiento financiero del Plan de Inversiones.

Jurisdicción:

Momentos del Gasto Denominación	Crédito Total o Sanción	Crédito Actualizado	Autorizado 1º Trimestre	Compromiso Provisorio 1º Trimestre	Compromiso Definitivo 1º Trimestre	Devengado 1º Trimestre	Pagado 1º Trimestre	Relaciones						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	2/1	3/2	4/3	5/4	6/5	7/6	
Proyecto 1: - Obra 1.1: - Obra 1.2: - Obra 1.3: - Obra 1.4: - Obra 1.5: - Obra 1.6: - Obra 1....:														
Proyecto 2: - Obra 2.1: - Obra 2.2: - Obra 2.3: - Obra 2....:														
Proyecto ...: - Obra ...1: - Obra ...2: - Obra ...:														
Total Jurisdicción														

Debería también hacerse el seguimiento físico.

6.d. Tipificación para el instrumento de evaluación final de la gestión (Cuenta de Inversión).

La estructura de la Cuenta de Inversión debe ser compatible a las estructuras desarrolladas en la programación y en la registración. Debido a que evaluar significa comparar lo programado con lo ejecutado, los criterios que muestran la programación y la registración deben ser equivalentes.

La cuenta de inversión debe tener más allá de algunas presentaciones particulares como los estados patrimoniales, una estructura equivalente a la estructura del presupuesto y a la estructura de la contabilidad.

Para facilitar la comprensión, las posibilidades de participación y evaluación, los cuadros de la Cuenta de Inversión debieran tener estructuras tipos, donde se explicita:

- Información física y financiera.
- Relaciones Horizontales.
- Relaciones Verticales.
- Diferencias absolutas y relativas.

6.d.1. Evaluación Final Financiera

Concepto o Variable	Información Financiera														
	Crédito Votado (1)		Crédito Vigente (2)		Crédito Comprometido (3)		Crédito Devengado (4)		Relaciones						
	Importe	% V	Importe	% V	Importe	% V	Importe	% V	2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3	
Total		100		100		100		100							

- ✓ Estructura Ahorro/Inversión/Financiamiento.
- ✓ Estructura de Recursos.
- ✓ Estructura de Gasto por su Objeto.
- ✓ Estructura de Fuentes Financieras.
- ✓ Estructura de Gasto Institucional.
- ✓ Estructura de Gasto por Finalidad y Función.
- ✓ Estructura del Gasto Geográfico o Territorial.
- ✓
- ✓ Análisis por servicio público homogéneo (programa).

Este modelo es común para cualquier análisis de los que se mencionan en el cuadro de la izquierda.

6.d.2. Evaluación Final de cada Servicio Público Homogéneo (Programa)

Servicio Público Primario Homogeneo (Programa):

Jurisdicción:

Inciso o Partida Principal	Información Financiera													
	Crédito Votado (1)		Crédito Vigente (2)		Crédito Comprometido (3)		Crédito Devengado (4)		Relaciones					
	Importe	% V	Importe	% V	Importe	% V	Importe	% V	2/1	3/1	3/2	4/1	4/2	4/3
Total SPPH		100		100		100		100						

Servicio Público Primario Homogeneo (Programa):

Jurisdicción:

Actividad	Denominación del Producto	Información Financiera										
		Crédito (1)		Vigencia (2)		Meta Alcanzada(3)		Relaciones				
		Unidad de Medida	Total	Unidad de Medida	Total	Unidad de Medida	Total	2/1	3/1	3/2		
- Actividad 1.1												
- Actividad 1.2												
- Actividad 1....												
- Actividad 1..												
- Actividad 1.8												
- Actividad 1.9												
- Actividad 1.10												
- Actividad 1....												
- Actividad 1....												
- Actividad 1....												
- Actividad 1....												
- Actividad 1....												
Total SPPH												

Análisis Cualitativo de la Evaluación Final de cada Servicio Público.

Evaluación del Responsable:
Factores que Favorecieron al Cumplimiento
1:
2:
3:
..:
Factores que Retrasaron o Impidieron el Cumplimiento
1:
2:
..:
Recomendaciones a futuros
1:
2:
..:

Proposición 7: El Congreso debe tener acceso a los sistemas de información primarios que nutrieron el Programa de Gobierno y el Presupuesto.

En la actualidad a la hora de discutir el Programa de General de Gobierno y el Presupuesto, al Parlamento se le presentan muchos problemas debido a que no cuenta con la información suficiente ni oportuna como para realizar un correcto análisis. Por esta razón es necesario que:

- **El Parlamento pueda acceder a las bases de datos primarias** (Ej: sistemas de información sectoriales, sistemas de información contables, etc.). En la actualidad, sólo llegan al Congreso los tomos del Presupuesto y una copia en soporte magnético. De esta forma el legislador no tiene posibilidad de corroborar ningún dato, ni de realizar sus propias salidas de manera de hacer un análisis más completo.
- **El Parlamento debe disponer de la misma tecnología de procesamiento que quien formula y además debe conocer perfectamente cuál fue la metodología de formulación que se utilizó.**
- **El Parlamento debe disponer en todo momento de la información en tiempo real.**

Proposición 8: Tipos de Información de acuerdo a la utilidad para el uso en cada etapa del ciclo.

La información que se proporciona al Congreso debe ser agrupada por lo menos tres niveles de acuerdo al momento del ciclo:

- **De alta utilidad:** Información básica de fácil comprensión para que pueda llegar al mayor número de legisladores. Debe quedar explícito el plan de gobierno con los Servicios Públicos que lo integran.
- **De utilidad intermedia:** esta constituye información para profundizar el análisis.
- **De baja utilidad:** dependerá de cada legislador.
- La primera debe llegar a todos en tiempo y en forma.
- La segunda, es fundamental para el trabajo en las comisiones sectoriales.
- La tercera, debe ser generada a pedido y no tiene carácter estandar.
- No se muestran modelo por los límites que plantea el trabajo.

Proposición 9: Respecto a la forma de presentación de los estados⁵.

Esta proporción es válida para cualquier tipo de estado, en particular, en la Cuenta de Inversión, cuando existe déficit o ausencia de variables reales.

Las formas de presentación no son neutras en la Cuenta de Inversión, más cuando existen problemas importantes originados en el proceso de programación o en la registración de la acción.

Un ejemplo de la Cuenta de Inversión 1995 puede ayudar a entender:

⁵ BRACELI, Orlando A., Los Límites a la Evaluación de las Políticas Públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional, Serie Cuaderno N° 260, Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

- Cuadro presentado en la Cuenta de Inversión.

*Seguimiento de los Principales Programas Sociales (pág 253)
Año 1995 - Ejecución Financiera al 31 de Diciembre (miles de pesos)
- Tipo de Presentación B-2*

- Situación Original -

Programa	(1) Crédito Inicial	(2) Crédito Final	(3) Gasto Devengado	Ejec.en % (3)/(2)
Programas de Salud Materno Infantil	108.046	78.500	57.743	73,6
Atencion de la Salud Materno Infantil	66.766	42.223	39.620	93,8
Reconversión de Centros de Salud y Desarrollo	41.280	36.277	18.123	50,0
Programa de Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA)	54.743	15.350	9.584	62,4
Plan Social Educativo	126.681	98.397	96.270	97,8
Programa Social Agropecuario	6.000	4.509	4.509	100,0
Programas de Salud	76.096	55.319	47.196	85,3
Control del Mal de Chagas	20.687	17.253	15.367	89,1
Control y Prevención del Cólera	17.616	5.798	4.696	81,0
Inmunizaciones	15.963	12.654	9.971	78,8
Lucha contra los Retrovirus del Humano y SIDA	21.830	19.614	17.161	87,5
Programas de Empleo	184.500	184.500	166.154	90,1
Empleo Privado (PEP)	30.000	30.000	16.766	55,9
Asistencia Solidaria (PROAS)	39.600	39.600	54.617	137,9
PRENO - PROEDIS	22.400	22.400	21.682	96,8
Pasantías (PRONAPAS)	30.500	30.500	21.386	70,1
Otros Programas de Empleo	62.000	62.000	51.703	83,4
TOTAL	556.066	436.575	381.456	87,4

- La presentación aconsejada sería:

*Seguimiento de los Principales Programas Sociales
Año 1995 - Ejecución Financiera al 31 de Diciembre (miles de pesos). Tipo de Presentación C-3*

- Situación Original -

Programas	(1)		(2)		(3)		(3)/(2)		Diferencia (5)		(5)/(1)	
	Crédito Inicial	%V	Crédito Final	%V	Gasto Devengado	%V	(3)/(2)	(3)/(1)	(1)-(2)	%V	(5)/(1)	
Programas de Salud Materno Infantil	108.046	19,4	78.500	18,0	57.743	15,1	73,6	53,4	50.303	28,8	46,6	
Atencion de la Salud Materno Infantil	66.766	12,0	42.223	9,7	39.620	10,4	93,8	59,3	27.146	15,5	40,7	
Reconversión de Centros de Salud y Desarrollo	41.280	7,4	36.277	8,3	18.123	4,8	50,0	43,9	23.157	13,3	56,1	
Programa de Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA)	54.743	9,8	15.350	3,5	9.584	2,5	62,4	17,5	45.159	25,9	82,5	
Plan Social Educativo	126.681	22,8	98.397	22,5	96.270	25,2	97,8	76,0	30.411	17,4	24,0	
Programa Social Agropecuario	6.000	1,1	4.509	1,0	4.509	1,2	100,0	75,2	1.491	0,9	24,9	
Programas de Salud	76.096	13,7	55.319	12,7	47.196	12,4	85,3	62,0	28.900	16,6	38,0	
Control del Mal de Chagas	20.687	3,7	17.253	4,0	15.367	4,0	89,1	74,3	5.320	3,0	25,7	
Control y Prevención del Cólera	17.616	3,2	5.798	1,3	4.696	1,2	81,0	26,7	12.920	7,4	73,3	
Inmunizaciones	15.963	2,9	12.654	2,9	9.971	2,6	78,8	62,5	5.992	3,4	37,5	
Lucha contra los Retrovirus del Humano y SIDA	21.830	3,9	19.614	4,5	17.161	4,5	87,5	78,6	4.669	2,7	21,4	
Programas de Empleo	184.500	33,2	184.500	42,3	166.154	43,6	90,1	90,1	18.346	10,5	9,9	
Empleo Privado (PEP)	30.000	5,4	30.000	6,9	16.766	4,4	55,9	55,9	13.234	7,6	44,1	
Asistencia Solidaria (PROAS)	39.600	7,1	39.600	9,1	54.617	14,3	137,9	137,9	-15.017	-8,6	-37,9	
PRENO - PROEDIS	22.400	4,0	22.400	5,1	21.682	5,7	96,8	96,8	718	0,4	3,2	
Pasantías (PRONAPAS)	30.500	5,5	30.500	7,0	21.386	5,6	70,1	70,1	9.114	5,2	29,9	
Otros Programas de Empleo	62.000	11,1	62.000	14,2	51.703	13,6	83,4	83,4	10.297	5,9	16,6	
TOTAL Principales Programas Sociales	556.066	100,0	436.575	100,0	381.456	100,0	87,4	68,6	174.610	100,0	31,4	
TOTAL Presupuesto Nacional	42.979.976		44.378.722		42.676.900		96,2	99,3	303.076		0,7	

- Se aconseja al lector analizar las conclusiones que se pueden sacar de uno u otro estado.
- Esto es todavía más notorio cuando no existe información de variables reales y el análisis es puramente financiero.
- En la Cuenta de Inversión de 1995, si se analiza la estructura de los cuadros se llega a la siguiente conclusión:
 - Resumen de cuadros que componen la Cuenta de Inversión de acuerdo a su utilidad como instrumento de analisis y evaluación.

Utilidad	Rango de Utilidad					Total de Cuadros
	Nula	Baja	Media	Alta	Muy alta	
Total de Cuadros	59	61	8	0	0	128
Participación relativa por rango de clasificación	46,1%	47,7%	6,3%	-	-	100,0%

- En el año 1996, la Cuenta de Inversión presenta similar situación.
- Más del 90% de las presentaciones tienen prácticamente un valor nulo para realizar un proceso de evaluación de una gestión de gobierno.

IX.B. Propositiones que apuntan a mejorar las condiciones de funcionamiento interno.

Proposición 1: Instancias que debe transitar el proceso de sanción del Programa General de Gobierno y el Presupuesto.

Básicamente se debieran prever tres instancias de participación en el debate parlamentario:

● **Primer Nivel: en el ámbito de cada Comisión Sectorial.**

- Cada comisión debería estar a cargo del análisis y el seguimiento de la ejecución de las políticas públicas sectoriales que le corresponden (servicios públicos finales homogéneos o programas), así como también del análisis de cada uno de los programas o servicios públicos correspondientes al año entrante.
- Este análisis deberá realizarse con una metodología común para todas las comisiones, de manera de poder comparar la situación de todos los programas de gobierno (Ver Propositiones siguientes 6 y 7 de este punto).
- Es fundamental que no sólo se evalúe cómo se han ejecutado los programas financieramente sino también cómo se han cumplido las metas, la situación de las necesidades insatisfechas, etc.
- Es en el ámbito de cada comisión, donde los funcionarios responsables deben explicar lo que está ocurriendo con cada uno de los servicios públicos homogéneos o programas y fundamentar lo que solicitan. Por ejemplo, los programas de Educación debieran discutirse en la Comisión de Educación, los de Salud en la Comisión de Salud y no en la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Esto debe ser así, porque los programas son asignaciones de recursos a políticas, y éstas son la razón de la existencia de cada comisión parlamentaria.
- Así mismo la Comisión de Hacienda y Presupuesto deberá en esta instancia, evaluar los programas específicos de su área (Política y administración tributaria, endeudamiento, tamaño posible de presupuesto, etc.), siguiendo la metodología común aplicada para el análisis de los mismos.
- La ventaja de generar una instancia de análisis en cada comisión sectorial, radica en que pueden trabajar simultáneamente todas las comisiones, evitando así que la Comisión de Hacienda y Presupuesto se convierta en el cuello de botella.
- Finalizando esta actividad todas las comisiones deberían emitir los dictámenes correspondientes a su área temática, aun cuando los mismos pudiesen ser no vinculantes.

● **Segundo Nivel: en el ámbito de la Comisión de Hacienda y Presupuesto.**

- La comisión de Hacienda y Presupuesto debiera coordinar la discusión, hacer la evaluación pertinente respecto de los servicios públicos homogéneos (programas) específicos de su área (de acuerdo a la metodología común acordada) y por último elaborar el despacho consolidado (dictamen definitivo), tomando como insumo los dictámenes sectoriales.

● **Tercer Nivel: el tratamiento en el recinto (con votación nominativa).**

- Deberían tratarse los temas incluidos en el despacho de Comisión, y en las votaciones debiera quedar registrada la posición de cada uno de los legisladores.

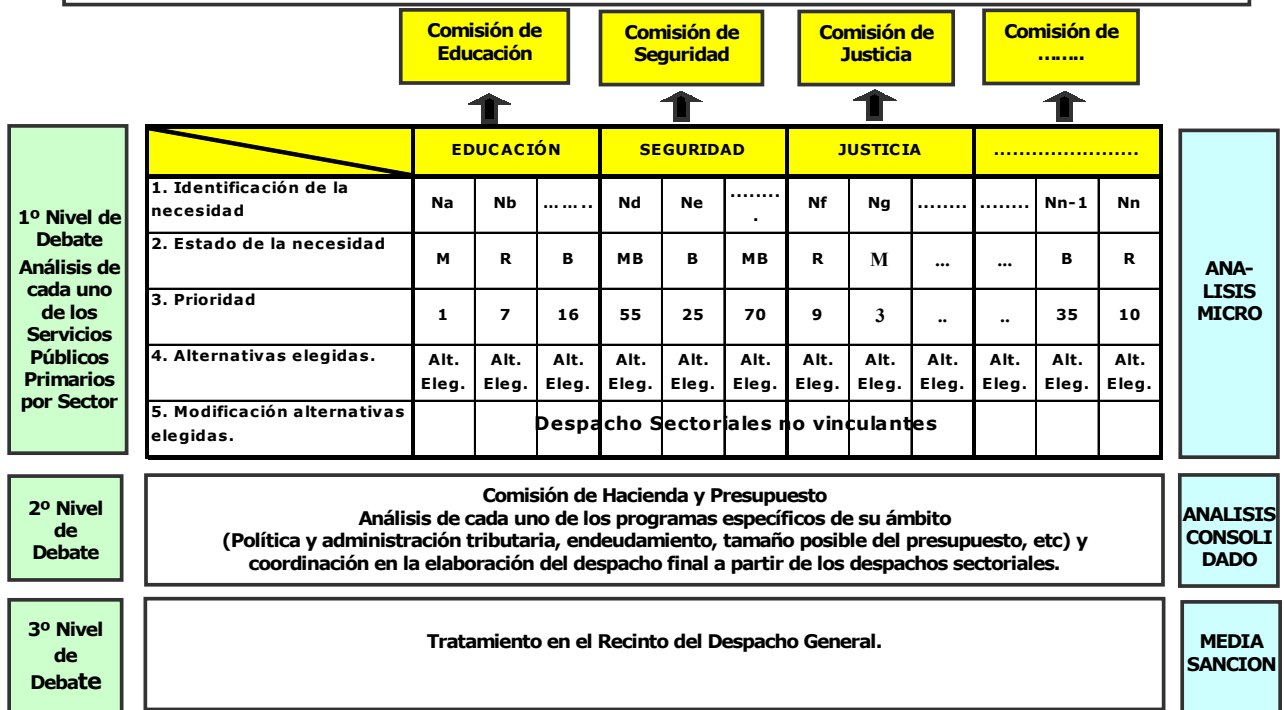
1º Nivel	En cada Comisión Temáticas	Análisis de cada uno de los Servicios Públicos Homogéneos (Programas) Despachos Sectoriales (Ver proposición 6 y 7)
2º Nivel	En la Comisión de Hacienda y Presupuesto	Análisis de los Servicios Públicos que le competen, coordinación de la discusión y Despacho Consolidado que servirá de base.
3º Nivel	Tratamiento en el recinto	Análisis del Despacho General que surge de la Comisión de Hacienda y Presupuesto

En el Primer nivel deberían interesarse a participar a todos los responsables de cada área de gobierno de manera que expliquen lo que ocurre con la ejecución que esta concluyendo y fundamenten lo que solicitan en los distintos Servicios Públicos homogéneos (programas) para el ejercicio siguiente.

Proposición 2: En el Tratamiento del Programa General de Gobierno y el Presupuesto deben participar todas las comisiones sectoriales de la cámara.

Dado que el contenido del Programa General de Gobierno y el presupuesto, no es materia específica de una comisión particular, sino por el contrario el mismo cubre las temáticas vinculadas a las prestaciones públicas. Debería intervenir todas las comisiones sectoriales de la cámara, es decir, en una primera instancia debieran participar todas las comisiones sectoriales, abordando y analizando los servicios públicos homogéneos o programas que les competen a cada una.

Relación entre los niveles de análisis que deberían ser objeto de estudio, los niveles necesarios de debate y la organización Parlamentaria



Esto posibilitaría, entre otras cosas:

- El abordaje integral de todos los programas de gobierno, como también el análisis macro-fiscal.
- Que la Comisión de Hacienda y Presupuesto no se convierta en un cuello de botella y pierda efectividad en el análisis de los temas específicos.
- Que el análisis sea más profundo, permitiendo la participación de todos los responsables de las áreas de gobierno, quienes deberán fundamentar, en cada comisión, cómo están ejecutando los programas y fundar los objetivos y los requerimientos de la actualidad.

Proposición 3: Integración de una comisión ad-hoc con representantes del Senado en el ámbito de la discusión en la Cámara de Diputados.

Creación de una comisión ad – hoc que acompañe el tratamiento legislativo en la Cámara de Diputados en las distintas instancias, de modo de facilitar el tratamiento posterior en el Senado dado que normalmente esta Cámara no dispone del mínimo tiempo necesario para hacer una análisis responsable.

Históricamente se ha dado que el análisis en la cámara de senadores es muy débil. Muchas veces se trata sobre tablas o los despachos de comisión prácticamente son confeccionados por algunos pocos legisladores en muy escaso tiempo. En la mayoría de los casos, se repiten prácticamente los aspectos tratados en la media sanción de diputados e inclusive en algunos años el tratamiento del Senado no superó las 48 horas y en general nunca más de una semana. El análisis sectorial prácticamente no existe.

Por esta razón, debería integrarse una comisión debidamente representada, que siguiera todo el proceso de Diputados y que sirviera de puente y pudiera acortar los periodos de análisis del presupuesto. Esto sería de suma utilidad, más aun teniendo en cuenta que esta cámara tiene un enfoque territorial que predomina sobre el enfoque sectorial.

Proposición 4: Niveles de análisis que deberán ser objeto de estudio en la programación, seguimiento y evaluación final de la gestión. Relación con la estructura parlamentaria.

Para realizar un análisis integral, se debieran abordar los cuatro grandes **enfoques** que coinciden con los pilares básicos del sistema de información. Cada uno de ellos presenta un ordenamiento que va desde niveles agregados de consolidación (análisis macro-fiscal) a niveles más desagregados (análisis microeconómico).

Básicamente el análisis debiera abordar los siguientes enfoques:

- **Funcional o Sectorial:** este criterio intenta mostrar cuál es el DESTINO DEL GASTO, el PARA QUÉ.
- **Institucional:** este criterio muestra el RESPONSABLE DEL GASTO, quién presta el servicio publico.
- **Espacial o territorial:** este criterio muestra el DÓNDE, en que unidad territorial se presta el servicio publico.
- **Económico y por objeto del gasto:** este criterio muestra lo que compra el Estado, permite conocer la ESTRUCTURA DE COSTOS DE CADA DEL SERVICIO PUBLICO. Analiza las demandas agregadas públicas e identifica el impacto en la Economía.

En cada uno de los criterios explicitados se distinguen claramente dos grandes niveles de análisis, cada uno de lo cuales tiene características y objetivos propios que a continuación se detallan:

ANÁLISIS AGREGADO

El análisis macro-fiscal:

- Es el que sirve de marco para el análisis micro.
- Se encuentra básicamente representado por el esquema ahorro-inversión-financiamiento.
- Es un análisis exclusivamente financiero.
- Es un análisis consolidado, en el se estructuran las políticas macro del gobierno: política tributaria, política de endeudamiento, política de empleo, política de inversiones, etc.

"A medida que aumenta el nivel de agregación de la información se limitan las posibilidades de participación".



La Comisión de Hacienda y Presupuesto:

- Coordinar el debate parlamentario.
- Hacer la evaluación de los servicios públicos específicos de su comisión (Política y administración tributaria, endeudamiento, tamaño posible del presupuesto, etc).
- Elaborar el despacho final y consolidado (dictamen definitivo) que será base para el debate en el recinto.

ANÁLISIS DEL SERVICIO PÚBLICO (PROGRAMA)

El análisis microeconómico significa:

- Identificar cada una de las necesidades.
- Determinar el estado de la necesidad.
- Discutir y analizar las prioridades establecidas.
- Analizar la alternativa elegida para cada una de las necesidades.
- Propuesta de modificación a la alternativa elegida.
- Fijación de metas con restricción presupuestaria.

"El proceso de asignación de recursos públicos tiene naturaleza microeconómica, es decir encuentra su origen en las carencias de la población que en última instancia son las que determinan la existencia de cada uno de los servicios públicos primarios".



Cada Comisión Sectorial:

- Realizar el seguimiento y la evaluación de cada uno de los servicios públicos (programas) que le competen a su respectiva comisión en base a una metodología estandarizada.
- Por ejemplo los servicios públicos relacionados con educación, debieran ser estudiados por la Comisión de Educación; los servicios públicos relacionados con salud, debieran ser estudiados por la Comisión de Salud, etc.

Proposición 5: Aspectos mínimos que deberían ser objeto de análisis en el momento de la PROGRAMACIÓN para potenciar la participación.

- **La metodología de formulación:** permite intuir, comprender y evaluar cualitativamente el instrumento objeto de análisis; indica el cómo se hizo. La calidad del presupuesto es función de la metodología de formulación.
- **Estructura del presupuesto:** conocer previamente este ítem permite conocer el tipo de información que muestra el presupuesto y puede ser objeto de debate. La información explícita habilita canales de participación tanto en el parlamento como en otras organizaciones. Estos aspectos aparentemente formales, tienen carácter sustantivo.
- **Mensaje:** este apartado debe expresar los lineamientos políticos que posteriormente deben ser consistentes con las acciones a las cuales se les asignan los recursos, en particular debiera explicitar las prioridades sectoriales y subsectoriales que enmarcarán a los programas de gobierno específicos.
- **Articulado:** constituye, junto con los anexos, lo que conformará la ley o parte normativa. Deben distinguirse dos tipos de normas, las normas específicas de asignación de recursos y las normas que establecen facultades y límites para el uso de los recursos. Es aquí donde deben quedar claras y perfectamente explicitadas, las facultades permanentes o no que puedan otorgarse al Ejecutivo.
- **Los anexos informativos:** normalmente constituyen cuadros de información que adoptan diferentes formas, cada una de estas formas de ordenamiento tiene por objeto un tipo de

análisis. Existen anexos con distinto grado de importancia, desde imprescindibles hasta de baja utilidad, debe evitarse que la estructura presupuestaria este integrada por este último tipo de anexos.

- **Las proyecciones macroeconómicas:** La precisión de estas proyecciones es básica para verificar el realismo del presupuesto y la factibilidad de su ejecución. Por otra parte el presupuesto, por su tamaño y composición, tiene incidencia directa en el resto de las variables macroeconómicas (consumo privado, inversión privada, presión tributaria), y es una referencia muy importante tanto para los operadores económicos, como para los gobiernos provinciales y municipales. Por ejemplo, las proyecciones de recaudación y el crecimiento esperado de la economía. El presupuesto será totalmente diferente si se espera que la economía crezca un 6%, a que si se espera que caiga un 2%.
- **Análisis tradicionales:** existen tres capítulos que han merecido tratamiento separado y que deberán mantenerse.
 - Esquema Ahorro/Inversión/Financiamiento, que indica la salud fiscal de la organización.
 - Plan de obras públicas.
 - Programa de recaudación.
- **Los objetivos de la política fiscal:** deben quedar explicitados los objetivos que se persiguen en cuanto a:
 - Prestaciones de servicios públicos (qué bienes, cuántos y dónde se van a proveer).
 - Ajuste de la distribución del ingreso (entre que sectores, regiones, etc.).
 - Estabilidad (en cuanto a precios, empleo y balanza de pagos).
 - Crecimiento (generación de ahorro, inversión, tipo y cantidad).Si no aparecen explícitos estos objetivos, la tarea del legislador es quizás sacarlos a la luz, para analizar y discutir las prioridades. Esta es una discusión de fuerte contenido político. Este aspecto es fundamental, porque es común que la discusión política se diluya en temas instrumentales, cuando la primer discusión es la de los objetivos. Los instrumentos son buenos o malos en función de si ayudan a cumplir los objetivos planteados.
- **Los instrumentos que se utilizarán para el cumplimiento de los objetivos:** independientemente del conflicto que generalmente se presenta con los objetivos, es fundamental dejar identificados qué tipos de instrumentos se utilizarán, de modo de analizar si los instrumentos son compatibles con los objetivos. Los instrumentos dependen de los objetivos que se deseen y de las prioridades entre ellos. Es común ver que se explicitan objetivos y los instrumentos no responden a ellos, o que se discuten instrumentos sin tener claro los objetivos.

Instrumentos = f (Objetivos)

- **Aspectos vinculados a la relación Nación-Provincia, Provincia/Municipios:** el presupuesto debe servir para articular las políticas con los diferentes niveles de gobierno. Las necesidades existen por encima del nivel de gobierno que provea a su satisfacción. Además, como consecuencia de la baja correspondencia fiscal (federalismo de gastos y no de recursos), el Presupuesto Nacional incide directamente en la definición de las políticas fiscales provinciales, en especial su política de ingresos.
- **Aspectos de las políticas sectoriales:** constituye el análisis microeconómico del presupuesto. Cada servicio público homogéneo (programa) lleva consigo un conjunto de definiciones: políticas de empleo; política de ingreso; política de equipamiento; política de obra; política de financiamiento; etc.
- **Análisis espacial:** la asignación de recursos es un doble proceso sectorial / espacial, asignar sin conocer el territorio, significa asignar sin tener en cuenta las necesidades.
- **La Ley Permanente complementaria de Presupuesto:** esta ley constituye un instrumento legal que define, básicamente, aspectos procesales vinculados al presupuesto y su ejecución. Surge de un conjunto de disposiciones que se sancionan en el marco de diferentes presupuestos y que intentan establecer normas o procedimientos que recepten el contexto o escenario en que se produce el hecho presupuestario. El problema con esta norma es que en muchos casos existen artículos en que las circunstancias que les dieron origen han desaparecido, y en otros casos aparece más de una disposición sobre una

determinada materia, pudiendo incluso ser contradictorias. Es necesario que esta norma sea una ley:

- Actual: que responda a las necesidades del momento en que se usa.
- Accesible: en el sentido que pueda estar al alcance no sólo de órganos administradores, sino también los órganos de control legal y evaluación sustantiva de las políticas públicas.

Proposición 6: Evaluación estática de cada necesidad–Servicios Publico Homogéneo en la etapa de la Programación.

Cada comisión sectorial debiera encargarse de hacer la evaluación inicial, el seguimiento de la ejecución y la discusión de cada uno de los servicios públicos homogéneos (programas) correspondiente a su área.

La evaluación debiera realizarse a partir de una metodología que permita:

- Homogeneizar y comparar a todos los Servicios Públicos Primarios (Programas).
- Iniciar una base de datos que trascienda el hecho puntual de la discusión de los instrumentos de programación.

Esta evaluación debería iniciarse en primer lugar sobre aquellos Servicios Públicos Primarios del ejercicio en ejecución (qué se programó, cómo se están ejecutando y las causas de las modificaciones). Esta tarea apunta a iniciar un proceso dinámico y permanente de retroalimentación, es una forma de generar áreas de trabajo permanente en los que se conozcan todos los temas de gobierno.

Evaluación del Servicio Público Homogéneo en el Proceso de la Programación

Nombre del SPH (programa):	
Jurisdicción:	Unidad Ejecutora:
a. Vinculación del mensaje del Trámite Parlamentario con el contenido de los servicios públicos homogéneos	
b. Análisis de los objetivos, metas, realismo, necesidades insatisfechas, política de empleo, salarial, equipamiento, obra pública, del servicio público homogéneo (programa)	
c. Análisis o evolución comparada del servicios públicos homogéneos 1998/1999/2000.	
d. Criterios de asignación espacial de los recursos (Por ejemplo: por provincia)	
e. Identificación de las bases de datos existentes (Incorporando información como responsables, tipo de variable, forma de procesamiento, series, etc.)	
f. Impacto inmediato, corto, mediano y largo plazo.	
g. Impacto en territorial (Provincia o Municipios según sea el programa)	
h. Leyes especiales en ejecución y proyectos con tratamiento legislativo.	
i. Funcionario responsable de la ejecución del servicio público.	
Funcionario Responsable	Teléfono Correo electrónico
Comentarios y sugerencias:	

A esta planilla se le deberían anexar todas las preguntas a realizar a los funcionarios de cada una de las áreas de gobierno, buscando un ordenamiento metodológico para la realización de las mismas.

Proposición 7: Seguimiento extratemporal – Evaluación histórica del Servicio Público.

Evolución del Servicio Público. Extra -ciclo Presupuestario (Análisis Histórico).

Programa:								
Finalidad:			Función:			Jurisdicción:		Caracter:
Entidad:						UER:		
Nombre del Programa:						Ambito Territorial:		
Objetivos								
Actividades Relevantes	Monto			Producto Nombre	Cantidad		Cantidad	
	1999	2000	2001		2000	2001	2000	2001
Estado de Situación				Meta 2000	Costo Unitario			
Nombre del Indicador	1999	2000	2001		1999	2000	2001	
Indicador 1								
Indicador 2								
Indicador 3								
Indicador 4								
Indicador 5								
Indicador ..								
Evaluación Cualitativa: Hoy y Perspectiva								
Presupuesto				Planta Personal			Relación Productos	
Inciso	1999	2000	2001	1999	2000	2001		
Inciso 1								
Inciso 2								
Inciso 3								
Inciso 4								
Inciso ..								
Inciso ..								

Análisis del Estado de la Necesidad y sus Causas con Expresión Espacial

	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Chaco	Chubut	Tierra del Fuego	Total Provincias
Necesidad Total										
Necesidad Real (Revelada)										
Capacidad Instalada										
Indicador 1										
Indicador 2										
Indicador 3										
Bien Público Final										
Necesidad Insatisfecha										

Proposición 8: Generación de un sistema de información integrado.

Es necesario que se genere un sistema de información integrado, que consolide toda la información sectorial y muestre la historia de cada uno de los servicios públicos, de fácil acceso.

X. PROPOSICIONES ADICIONALES NO DESARROLLADAS EN EL PRESENTE TRABAJO

Este tipo de proposiciones llevan implícitas un reordenamiento de la estructura de funcionamiento del Congreso. Por su envergadura sólo serán enunciadas.

Proposición ... : Deben reestructurarse la cantidad y composición de Comisiones Temáticas, para evitar la dispersión en la tarea legislativa (legisladores y asesores), de este modo evitar superposiciones y conflictos y mejorar el tratamiento de los temas.

Proposición ... : Estructura y funcionamiento del cuerpo de asesores legislativos en relación a la vinculación con las comisiones temáticas y a los legisladores.

Proposición ... : El abordamiento conjunto por ambas Cámaras del Congreso de temas de máxima prioridad y que por la envergadura requieren que participen todas las comisiones de cada Cámara, como por ejemplo el tratamiento del Programa General de Gobierno. Debe recordarse que la actual estructura de las Cámaras tienen distintas representatividad; una representa al pueblo y la otra a los gobiernos provinciales. En muchos casos, la Cámara revisora no dispone de un mínimo de tiempo para un tratamiento racional.

XI. CONCLUSIONES

1. El presente es un extracto de un trabajo mayor.
2. Busca generar condiciones para mejorar la calidad institucional de órganos que son pilares en el sistema democrático, como es el Congreso.
3. Las proposiciones buscan mejorar las condiciones de funciones de orden internos y requerimientos externos.
4. No tienen carácter taxativos.
5. El documento tiene un conjunto de propositivas que sirven para debatir en una línea muy poco explorada.
6. Para generar la participación hoy hay que generar condiciones y generar canales que habiliten.
7. Se ha trabajado con el ciclo presupuestario porque constituye o se apoya en el Programa General de Gobierno.
8. Mejorar el funcionamiento del Congreso en las distintas instancias del proceso presupuestario, concluirá mejorando la participación, la transparencia y la eficiencia.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA.
- Argentina, Ley N° 24.156. Ley de Administración Financiera Gubernamental y Sistemas de Control.
- Argentina, Trámites Parlamentarios Presupuestos Nacionales 1994/2001.
- Argentina, Cuentas de Inversión Nacional 1994/1998.
- Argentina, "Manual para la formulación del Presupuesto de la administración pública nacional 2000-2002", MEyOSP, SECRETARIA DE HACIENDA, marzo 1999.
- "La auditoria de gestión y su impacto en el desempeño del Sector Público Nacional", AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, en XIV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO, 2000.

- "Hacia un nuevo modelo de gestión pública. El presupuesto por resultados", MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, en XIV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, 2000.
- LAS HERAS, José María, " El presupuesto por resultados (PPR) de Mendoza. Una original experiencia", en Análisis de Actualidad, Nº 375, pág. 17/22, 1993.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy, "Hacienda Pública – Teórica y Aplicada", 5 ed., Mc Graw-Hill, 1992.
- GINESTAR, Ángel, "Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público", Vol. I y II, UBA-CITAF-OEA, Bs. As., 1998.
- PETREI, Humberto, "Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- BRACELI, Orlando, "Anteproyecto de Reglamentación de la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". Mimeo.
- , Orlando, "Evaluación de proceso de formulación del presupuesto 1999 con relación a la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control. Anteproyecto de ley de Presupuesto Participativo de la GCBA", Bs. As, mimeo, 1999.
- , Orlando, " Propuesta no convencional para la puesta en vigencia de la Ley 70 y generar condiciones para avanzar en la instrumentación del Presupuesto Participativo", Bs. As- GCBA, mimeo, 1999.
- , Orlando, "Anteproyecto de Ley de Presupuesto Participativo", Bs. As. GCBA, mimeo, 1999.
- , Orlando, "Metodología para la implementación de la Ley de Gestión, Administración Financiera y Control de GCBA", año 2000/2001.
- , Orlando, en XXIX Jornadas de Finanzas Públicas " La Política económica, la asignación de recursos públicos y el Presupuesto Nacional", FCE- Universidad Nacional de Córdoba, 1996.
- , Orlando, "El sistema de Información Territorial como base para el desarrollo de información de estadísticas estratégicas y la asignación de recursos", en CONVENIO BOLSA DE COMERCIO-FCE-UNC, "Bases metodológicas para la generación de estadísticas fundamentales en los nuevos escenarios – PBI, PBG e indicadores públicos y privados" , Cap. V, Mendoza, FCE-UNCuyo, 1997.
- , Orlando, "Síntesis de la Propuesta no convencional", en CONVENIO BOLSA DE COMERCIO –FCE-UNC, "Bases metodológicas para la generación de estadísticas fundamentales en los nuevos escenarios – PBI, PBG e indicadores públicos y privados" , Cap. VIII, Mendoza, FCE-UNCuyo, 1997.
- , Orlando: "Los Limites a la Evaluación de las Políticas Públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional", Serie Cuaderno 260, FCE-UNCuyo, 1998.
- , Orlando, "Bases metodológicas que deben satisfacer el seguimiento, la estructura y la formulación presupuestaria para posibilitar el debate parlamentario", mimeo, 1998.
- , Orlando y BRACELI, Silvana: "La Participación, la Transparencia, la Eficiencia y la Gestión Integral. Relaciones con el Ciclo Presupuestario" Serie Estudio Nº 42, FCE-UNCuyo, 2000.
- , Orlando y BRACELI, Silvana, en Jornadas de Ciencias Económicas "La Participación legislativa en el debate parlamentario del presupuesto y el presupuesto participativo. Participación indirecta vs. Participación directa", FCE-UNCuyo, 2000.
- , Orlando, " No se puede continuar asignando recursos públicos sin conocer las necesidades de la población y la función de producción de los servicios públicos. El valor estratégico de la configuración de los sistemas de Información Primarios para revertir esta situación", en XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE- Universidad Nacional de Córdoba, 2000.
- , Orlando, "Análisis de los Presupuestos Nacionales 1995/1996/1997/1998/1999/2000 y 2001 y Cuentas de Inversión 1994/1995/1996/1997", 2000.

METAS DE DÉFICITS: UMA APLICAÇÃO DA TEORIA DE DESENHOS DE MECANISMOS AO CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS[†]

Henrique Augusto Alarcon Pires*
Maurício Soares Bugarin**

Introdução

Os problemas do controle dos déficits públicos e da execução da política fiscal são hoje as principais questões no debate econômico no Brasil, ocupando o espaço reservado à inflação e aos instrumentos de política monetária antes da implementação do Plano Real.

No caso específico do déficit agregado dos Estados da Federação, os gestores públicos federais enfrentam um desafio de médio e longo prazos no que se refere ao respeito às restrições orçamentárias dos governos subnacionais.

A situação fiscal dos estados foi agravada após o Plano Real com o fim das receitas financeiras obtidas pelos mesmos por meio do imposto inflacionário, tornando-os mais dependentes de suas arrecadações próprias e transferências da União. Estas transferências, no entanto, mostraram-se insuficientes para cobrir seus déficits, gerando assim um crescimento em suas respectivas dívidas para equilibrar seus orçamentos.

O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados¹, implementado em 1997, mostrou-se mais uma vez uma solução conjuntural, considerando que as administrações estaduais não encontraram restrições legais que as incentivassem a respeitar seus limites orçamentários. Assim, torna-se urgente a implementação de mecanismos estruturais que visem a dotar o Governo de instrumentos de controle adequados à manutenção do equilíbrio orçamentário. Recentemente, um passo importante nessa direção foi feito com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece limites de

[†] Os autores agradecem a Mirta Bugarin, Marcelle Chauvet, Fábio Kanczuk e Flávio Versiani bem como aos participantes do V Encontro da Associação de Economia da América Latina e Caribe - LACEA RIO 2000 pelos comentários a uma versão preliminar deste artigo. Este trabalho em sua versão anterior foi 1º Lugar na área de Dívida Pública no IV Premio Tesouro Nacional em Finanças Públicas, Brasília, 1999.

* Mestre e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília e Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda e-mail: hpires@terra.com.br.

** Ph.D. em Economia pela University of Illinois e Professor da Universidade de Brasília e-mail: bugarin@unb.br

Universidade de Brasília, Instituto Central de Ciências- Departamento de Economia – Ala Norte 70910-900 Brasília –DF

¹ Contratos de refinanciamentos assinados pelos estados junto ao Ministério da Fazenda no âmbito da Medida Provisória nº1560/97.

endividamento aos Estados. Este trabalho tem por objetivo estudar um outro mecanismo para induzir os estados a um comportamento fiscal disciplinado.

A literatura econômica recente tem dado cada vez mais destaque aos incentivos com os quais se depara o agente Governo. Walsh (1995) determina como a recompensa ao Banco Central deve ser estruturada para induzir uma política social ótima. Svensson (1997) examina a performance dos regimes de metas de inflação (*inflation targeting*), descreve os contratos em que o Governo minimiza uma função perda da sociedade que depende dos desvios da taxa de inflação e do nível de empregos desejados e mostra a equivalência do resultado de Walsh (1995) ao de metas inflacionárias.

Nesta estrutura de modelos o Governo tem controle parcial e estabelece metas sobre um Banco Central independente nos instrumentos de política monetária e este se compromete a uma regra de contingenciamento. Os regimes de *inflation targeting* são interpretados como um problema *agente-principal*, onde o Governo, o principal, delega a política monetária para o Banco Central, o agente.

A teoria de desenhos de mecanismos e regras de controle sobre as instituições que executam a política monetária pode ser estendida ao controle do Governo como executor da política fiscal. A idéia central deste artigo é inserir uma regra de controle pelo Governo Federal, executor da política fiscal, na restrição orçamentária dos governos estaduais no Brasil, de forma a restringir o endividamento crescente desses entes da federação.

A questão do endividamento crescente do setor público foi estudada por Trehan e Walsh (1991), para os Estados Unidos, e por Pastore (1995) e Issler e Lima (1999), para o Brasil. Os primeiros mostraram por meio de simulação econométrica que a restrição orçamentária intertemporal requer que a série da dívida seja estacionária.

Issler e Lima (1999) e Pastore (1995) aplicam para o Brasil, no âmbito do Governo Federal, metodologias semelhantes à de Trehan e Walsh (1991), concluindo que a senhoriagem, ou seja, o imposto inflacionário foi usado para garantir o equilíbrio do orçamento de longo prazo.

A história econômica recente tem mostrado que os governos estaduais, na expectativa de sempre contar com o apoio e a assunção das suas dívidas pelo Governo Federal, não encontram incentivos para a busca de uma disciplina fiscal. Santos (1999) descreve as várias renegociações ocorridas nas décadas de oitenta e noventa, todas elas apenas transferindo as dívidas para a União, sem contrapartida de ajuste fiscal pelos estados.

Ter-Minassian (1997) destaca que o Governo central pode influenciar a ação dos governos estaduais através de instrumentos legais ou regulatórios, políticas regionais e transferências visando à equalização na capacidade de atingir as metas estabelecidas.

Werneck (1995) analisa a natureza das dificuldades impostas pelo federalismo fiscal no Brasil, e mostra que um aumento na arrecadação do Governo Federal com correspondente aumento nas transferências aos estados não resolve o problema do déficit dos governos subnacionais, podendo inclusive gerar um incentivo para que os estados aumentem suas dívidas.

Werlang e Fraga Neto (1995) analisam a questão do federalismo sob a ótica dos bancos estaduais, mostrando a necessidade de intervenção por parte da União — o que acabou ocorrendo nos anos subseqüentes com a privatização de alguns bancos — com o intuito de eliminar as transferências dos déficits estaduais oriundos das instituições financeiras para o Governo Federal. Nesse modelo, o comportamento estratégico dos estados leva-os a endividar-se em níveis bem acima daqueles socialmente ótimos.

Esses trabalhos evidenciam a existência de um “viés deficitário” na condução da política fiscal no Brasil que pode ser atribuído à estrutura federativa do país e seu desenho institucional. A distribuição de receitas regulamentada pela Constituição de 1988, por meio da criação das transferências constitucionais², permitiu maior autonomia financeira aos estados, porém não estipulou obrigações de respeito às restrições orçamentárias, permitindo aos governadores colocarem as finanças estaduais numa trajetória de endividamento insustentável.

² O Fundo de Participação dos Estados (FPE) corresponde a 21,5% da arrecadação federal de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (art.159, da Constituição Federal)

A teoria do Federalismo Fiscal tem estudado o problema de incentivos entre os diferentes níveis de Governo. Segundo essa teoria cabe ao Governo Central o papel de regulador do Federalismo, Oates (1991). Em particular é responsabilidade intransferível da União zelar pelo equilíbrio das contas públicas.

Dentro desse contexto de endividamento crescente, estimulado pelas características acima descritas do Brasil, a proposta deste artigo é acrescentar à literatura de finanças públicas uma estrutura semelhante àquela dos modelos clássicos de *inflation targeting* de Walsh (1995) e Svensson (1997), criando regras de controle para os déficits dos estados e, por conseguinte, para o endividamento dos mesmos, garantindo assim uma sustentabilidade no longo prazo. O objetivo deste artigo é modelar a interação estratégica entre os estados e a União e determinar um contrato ótimo que corrija o “viés deficitário” da política fiscal dos estados.

Este artigo está estruturado em cinco seções. Na seção 2 é realizado um estudo econométrico preliminar que sugere, por um lado, um comportamento estacionário da série temporal das receitas agregadas dos governos estaduais e, por outro lado, um comportamento não-estacionário da série temporal das dívidas agregadas dos mesmos estados, ambas as séries em percentual do PIB. Estes fatos estilizados confirmam a urgência de se desenvolver um mecanismo de controle dos déficits dos governos subnacionais. Na seção 3 é feita uma introdução da aplicação recente da Teoria dos Contratos na orientação da política monetária nos modelos de *inflation targeting*.

A seção 4 apresenta a principal contribuição deste artigo. O ponto de partida é o modelo de maximização de gastos dos estados de Werneck (1995) descrito na seção 4.1. Em seguida utiliza-se a Teoria dos Contratos e a estrutura dos modelos de metas inflacionárias para desenvolver diferentes mecanismos que poderão ser usados pelo Governo Federal a fim de induzir os governos locais a restringir seus déficits.

Dois possíveis contratos são analisados dependendo das características institucionais em que são aplicados. Quando a União pode impor aos estados uma regra de transferência de recursos

contingente a critérios de desempenho fiscal, um contrato ótimo pode restringir consideravelmente os déficits estaduais. Este modelo é construído em 4.2.

Na seção 4.3 é mostrado o resultado adverso de renegociações sem nenhum controle da União. A seção 4.4 mostra que a União ainda possui, na renegociação da dívida dos estados, um instrumento importante de controle dos déficits subnacionais, mesmo quando não é possível impor o tipo de contrato desenvolvido em 4.2. Nesta situação, a restrição da Racionalidade Individual dos Estados limita a capacidade de controle do Governo Federal; no entanto, as vantagens para os estados envolvidas numa renegociação de suas dívidas ainda permitem à União induzir um menor gasto dos governos subnacionais. Finalmente, a seção 5 apresenta as considerações finais do artigo.

2. Resultados econométricos

Esta seção mostra os resultados econométricos sobre as séries da receita e dívida dos estados como motivadores para os modelos propostos na seção 4. A seção 2.1 apresenta os resultados obtidos para as séries das receitas, a seção 2.2 os resultados para as séries da dívida e a seção 2.3 conclui a seção.

2.1 Resultados econométricos para a série das receitas de ICMS dos estados brasileiros

Nesta seção descreve-se os resultados obtidos pela análise econométrica do comportamento das receitas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE) dos estados.

As séries das receitas foram obtidas junto às Secretarias de Fazenda dos estados e o FPE junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN). Esses dados foram agregados para apurar-se a arrecadação total de ICMS e FPE dos Estados da Federação, assumindo estas como *proxy* para as Receitas, visto que o ICMS é tributo de maior peso nas arrecadações estaduais e o FPE representa a maior parte das receitas de transferências. Os valores estão em percentuais do PIB cuja série foi obtida junto ao IPEA. Os dados encontram-se representados no gráfico abaixo:

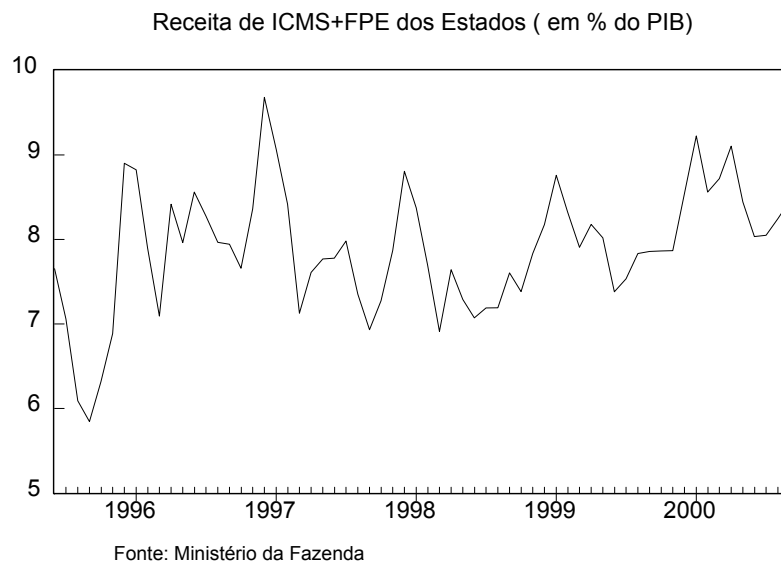


Gráfico 1

A tabela 1 apresenta os resultados para o teste ADF de raiz unitária.

Tabela 1

Estatística ADF	-4.17157	Valor Crítico a 1%	-3.5398
		Valor Crítico a 5%	-2.9092
		Valor Crítico a 10%	-2.5919

A escolha do número de defasagens do teste (Lag 2) obedeceu à metodologia descrita em Hendry (1995). A série das receitas totais de ICMS e FPE no Brasil mostrou-se estacionária em nível rejeitando a hipótese H_0 de existência de raiz unitária a um nível de significância de 1%.

Isto comprova que nos últimos cinco anos, 1995-2000, não houve crescimento significativo da arrecadação, após a elevação de receita observada com o fim da inflação e do efeito Tanzi no início do Plano Real.

2.2 Resultados econométricos para a série das dívidas dos estados

Confirmado o caráter estacionário das receitas estaduais, comprovado empiricamente no item anterior, uma questão que se coloca é o comportamento das dívidas estaduais.

No período analisado após o Plano Real, com a redução das receitas financeiras por meio do imposto inflacionário, todos os estados aumentaram suas dívidas devido à acumulação de déficits sucessivos³.

O Gráfico 2 mostra a dívida consolidada dos estados brasileiros, a partir de dados do Banco Central, da dívida em relação ao PIB no mesmo período considerado no estudo sobre a arrecadação. O gráfico apresenta indicações de crescimento explosivo das dívidas dos estados após o Plano Real.

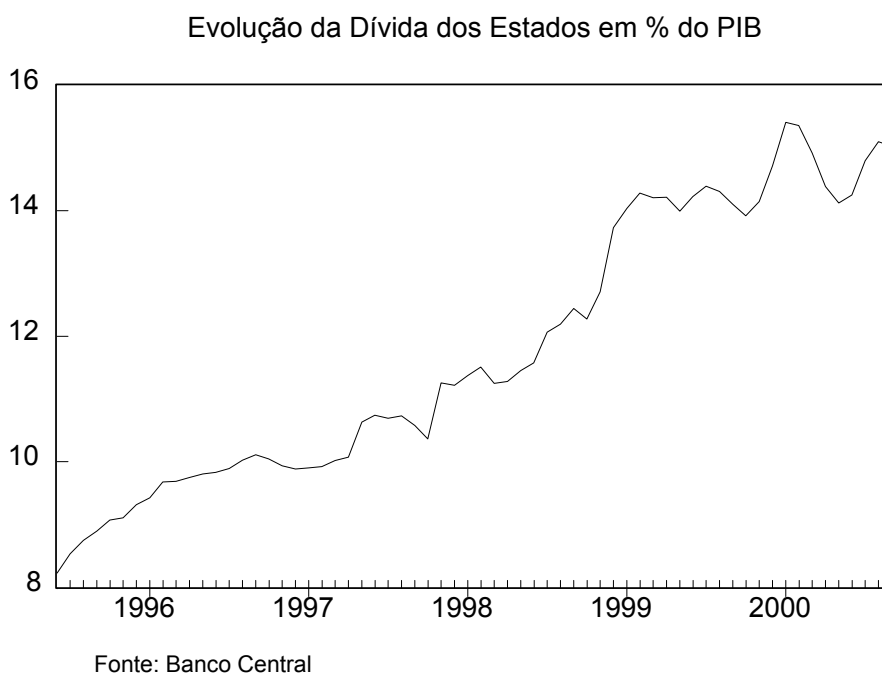


Gráfico 2

Para confirmar essas indicações, como feito no caso da arrecadação de ICMS, foi realizado o teste ADF de raízes unitárias. Os resultados do Teste de ADF, para a série da dívida dos estados encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 2

Estatística ADF	-0.53076	Valor Crítico 1%	-3.5267
		Valor Crítico 5%	-2.9035
		Valor Crítico 10%	-2.5859

³ Vide Santos (1999).

A escolha do número de defasagens do teste (Lag 3) obedeceu, novamente, à metodologia descrita em Hendry (1995). Os resultados mostram que, para qualquer nível de significância, não foi rejeitada a hipótese nula H_0 da não-estacionariedade da série, e comprova que a série das dívidas dos estados possui raiz unitária.

2.3 Conclusão do estudo econométrico

Os resultados econométricos comprovam que no âmbito dos governos estaduais há um insustentável desequilíbrio entre o crescimento da dívida pública, de caráter explosivo, e o crescimento de suas receitas, de caráter estacionário.

Diferentemente dos estudos de Pastore (1995), que mostram que o endividamento do Governo Federal é sustentável a longo prazo, e do trabalho de Issler e Lima (1999), que não rejeita a hipótese de estacionariedade do déficit público no âmbito federal, para a questão do déficit público no âmbito estadual os testes comprovam que há fortes indicações de um caráter explosivo da série da dívida em contraposição a um caráter limitado da série das receitas, no período pós-Plano Real.

Assim, torna-se urgente a reversão desta tendência, que pode ser obtida por meio da introdução de um mecanismo de controle para os déficits, visto que déficits sucessivos geram mais dívida.

O histórico dos refinanciamentos das dívidas dos estados corrobora a necessidade da implementação de mecanismos estruturais para o problema da dívida pública nos estados.

No Brasil, conforme descrito em Santos (1999) e Pires(1999), o socorro financeiro aos estados em dificuldades tornou-se constante, tendo sido executadas várias renegociações nas décadas de oitenta e noventa, o que confirma a tendência ao aumento do endividamento após as negociações quando não são exigidas metas de ajuste fiscal aos estados.

A questão dos mecanismos de incentivos aos governos na execução de políticas públicas, em particular na execução da política monetária, será abordada na próxima seção, na apresentação dos modelos de metas inflacionárias, sendo esses modelos motivadores para aqueles propostos na seção 4.

3. Os sistemas de *inflation targeting* e modelo de Carl Walsh (1995)

Walsh (1995) adota o modelo “principal-agente”, onde o principal é o Governo Federal e o agente é o Banco Central ao qual é delegado o controle da inflação visando atingir uma meta desejada.

A premissa deste tipo de modelo é a de que o Governo compartilhe das mesmas preferências dos indivíduos que ele representa, no tocante à inflação desejada, enquanto a autoridade monetária possui objetivos diferentes. Por meio de um contrato ótimo entre o Governo e o Banco Central este último terá um incentivo a seguir a meta de inflação proposta pelo Governo.

O mecanismo de incentivo será uma penalidade para o dirigente do Banco Central no caso de desvios observados em torno da meta, ou, equivalentemente, um bônus de tal forma que, quando a meta de inflação for atingida, o dirigente tenha uma utilidade maior.

Este tipo de abordagem foi adotado na Nova Zelândia onde o presidente do Banco Central pode inclusive ser demitido, caso as metas de inflação não sejam alcançadas. Svensson (1997) analisa o desempenho dos regimes de *inflation targeting* e explica os contratos, com base na estrutura de agente-principal em que o Governo pode minimizar a função perda da sociedade dependendo, além dos desvios da taxa de inflação, também os desvios do nível de empregos desejados, sendo as metas inflacionárias substitutas do contrato ótimo.

A próxima seção mostra que a estrutura de modelos de Teoria dos Contratos aplicada na execução da política monetária pode ser estendida para o controle da política fiscal, apresentando possíveis contratos nos quais os incentivos são construídos de forma que os agentes envolvidos respondam na direção do equilíbrio fiscal.

4. Modelos de metas de déficit fiscal

As inovações no uso dos modelos do tipo *inflation targeting* no âmbito fiscal são descritas nesta seção. A seção 4.1 apresenta o modelo básico de Werneck sem regra de controle.

A seção 4.2 mostra como uma redução no déficit dos estados pode ser induzida através da imposição de uma regra de controle sobre os repasses constitucionais. A seção 4.3 apresenta os resultados perigosos obtidos de uma renegociação das dívidas dos estados sem nenhum controle da União.

Finalmente, a seção 4.4 analisa um modelo mais geral, apresentando uma solução para a situação na qual o mecanismo proposto em 4.2 não pode ser imposto pelo governo federal aos estados.

4.1 O modelo de Werneck sem regra de controle

Este item apresenta o modelo formalizado por Werneck (1995), com pequenas modificações.

Cada estado E tem uma função de bem-estar social U crescente em seu nível de gastos G_E :

$$(1) \quad U = U(G_E) \quad U' > 0$$

O nível de gastos de E satisfaz a restrição orçamentária:

$$(2) \quad G_E = D_E - r_E B_E + T_E$$

em que D_E é o déficit fiscal, B_E o estoque da dívida, r_E é a taxa de juros paga sobre o estoque da dívida e T_E é a receita total, sendo todas as variáveis referentes ao estado E .

A receita total do estado é composta por uma parcela de arrecadação tributária própria do estado, principalmente o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), e por uma parcela de transferências constitucionais recebidas da União Federal, que corresponde à parcela do FPE (Fundo de Participação dos Estados), a que cada estado tem direito. Assim pode-se escrever:

$$(3) \quad T_E = T_{PE} + \delta T_U$$

em que T_{PE} é a arrecadação própria e δ é o percentual das receitas totais da União, T_U , transferidas ao estado.

O outro componente de (2), $r_E B_E$, definido como os juros pagos pelo estado sobre sua dívida, onde r_E é equivalente à taxa de juros r_U paga pela União sobre sua própria dívida B_U , mais uma taxa

de juros (*spread*) que é função crescente do déficit do estado e decrescente da relação receita/dívida do estado. Esta hipótese é motivada pelo fato de que antes do refinanciamento o estado paga uma taxa de juros superior àquela paga pela União em seus títulos públicos. Desta forma tem-se :

$$(4) \quad r_E = r_U + r \left(D_E, \frac{T_E}{B_E} \right)$$

$$\text{com } \frac{\partial r}{\partial D_E} > 0; \quad \frac{\partial r}{\partial \frac{T_E}{B_E}} < 0$$

Substituindo (3) em (4) obtém-se:⁴

$$(5) \quad r_E = r_U + r \left[D_E, \frac{(T_{PE} + \delta T_U)}{B_E} \right]$$

Assim, o problema de maximização do estado pode ser escrito como:

$$\text{Max}_{D_E} U = U(G_E)$$

$$\text{s.a } G_E = D_E - r_E B_E + T_E$$

$$r_E = r_U + r \left[D_E, \frac{(T_{PE} + \delta T_U)}{B_E} \right]$$

Substituindo (5) e (3) em (2), o problema reduz-se a:

$$(6) \quad \text{Max}_{D_E} U \left(D_E - B_E \left(r_U + r \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) \right) + T_{PE} + \delta T_U \right)$$

ou

$$\text{Max}_{D_E} U \left(D_E - B_E r_U - r \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E + T_{PE} + \delta T_U \right)$$

Resolvendo para D_E obtém-se a seguinte Condição de Primeira Ordem (CPO):

⁴ A taxa de juros paga pela União é função também do déficit da União D_U e da relação receita/dívida da União $r_U = r(D_U, T_U/B_U)$. No entanto este modelo não considera o efeito das decisões do Estado sobre D_U ou T_U/B_U e, portanto r_U pode ser assumida constante.

$$(7) \quad U'(G_E) \left(1 - \frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E \right) = 0 \quad \text{que equivale dizer que:}$$

$$\left(1 - \frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E \right) = 0, \text{ pois } U'(G_E) > 0, \text{ ou ainda:}$$

$$(8) \quad \frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E = 1$$

Assim a condição (8) determina o nível de déficit do Governo do estado que maximiza suas despesas G_E , ou seja, sua decisão de endividamento. O lado esquerdo representa o custo adicional com o aumento de uma unidade do déficit D_E , isto é, o custo extra com pagamento do serviço da dívida sobre o estoque B_E devido ao aumento dos juros r_E . O lado direito representa o ganho adicional com o aumento de uma unidade da dívida.

Enquanto o custo marginal, $\frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E$, for menor que o ganho marginal, 1, o estado terá incentivo a aumentar sua dívida.

A próxima seção apresenta um modelo de controle que objetiva induzir o estado a optar por menores déficits em equilíbrio.

4.2 Renegociação com regra de controle: uma análise de *second best*

No modelo descrito em 4.1 a União transfere para o estado um percentual fixo de sua arrecadação, δT_U , independentemente da escolha da dívida pelo estado. Trata-se de uma restrição constitucional que pode ter um efeito adverso no controle dos gastos estaduais. Como notou Werneck (1995), um aumento na arrecadação da União implica num aumento do repasse aos estados que, por sua vez, têm renovado incentivo à manutenção dos déficits.

Por outro lado, o repasse aos estados por meio do FPE constitui o melhor instrumento que a União possui para discipliná-los, desde que esse repasse seja condicionado a certos critérios de controle fiscal.

Esta seção inclui, no modelo original, a possibilidade de um tal mecanismo, fazendo δ como uma função de $D_E - D_E^*$ em que D_E é o nível de déficit realizado do estado e D_E^* corresponde ao nível ótimo para a União, podendo ser até mesmo $D_E^* = 0$.

Assim $\delta = f(D_E - D_E^*)$ onde f é uma função continuamente diferenciável “ C^1 ”, decrescente ($f' < 0$) e :

$$(9) \quad \delta T_U = f(D_E - D_E^*) T_U$$

Neste caso, o problema de maximização do estado é :

$$\text{Max}_{D_E} U = U(G_E)$$

$$\text{s.a: } G_E = D_E - r_U B_E - r \left(D_E, \frac{T_{PE} + f(D_E - D_E^*) T_U}{B_E} \right) B_E + T_{PE} + f(D_E - D_E^*) T_U$$

a nova C.P.O. será:

$$U'(G_E) \left[1 - \left(\frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_E}{B_E} \right) + \frac{\partial r}{\partial \frac{T_E}{B_E}} \left(D_E, \frac{T_E}{B_E} \right) \cdot \frac{f'(D_E - D_E^*)}{B_E} \cdot T_U \right) B_E + f'(D_E - D_E^*) T_U \right] = 0$$

$$\Leftrightarrow \frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E + \frac{\partial r}{\partial \frac{T_E}{B_E}} \left(D_E, \frac{T_E}{B_E} \right) f'(D_E - D_E^*) T_U - f'(D_E - D_E^*) T_U = 1$$

ou ainda :

$$(10) \quad \frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E = 1 - \alpha$$

em que $\alpha = [-f'(D_E - D_E^*)T_U][1 - \frac{\partial r}{\partial \frac{T_E}{B_E}} \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right)] > 0$

Assim a condição (10) determina o nível de déficit do Governo do estado que maximiza suas despesas G_E , ou seja, sua decisão de endividamento, porém, agora, com a introdução da regra de controle prevista em (9). O lado esquerdo tem a mesma interpretação que na seção 4.1.

Em contrapartida, a introdução da regra de controle f torna o lado direito menor do que 1, de forma que a nova solução do problema do estado envolve a escolha de um déficit menor que no caso apresentado na seção 4.1.

Deve-se observar que, quanto maior for o valor absoluto de f' , maior será α e, conseqüentemente, menor será $1-\alpha$. Assim escolhendo f de forma apropriada ($|f'|$ suficientemente grande), a União pode induzir o estado a escolher níveis de déficit mais próximos de D_E^* , o nível ótimo para o Governo Federal.

No entanto não se pode garantir, em geral, que o estado escolherá $D_E = D_E^*$, o que seria o *first best* do ponto de vista do Governo Federal. Logo a introdução de uma regra de controle pode ser vista como um mecanismo que induz déficits menores, mas não necessariamente o déficit ótimo D_E^* . Trata-se, pois, de um equilíbrio do tipo *second best*.

A forma legal para a aplicação deste contrato pode ser através da Lei de Responsabilidade Fiscal que está em estudo no Congresso Nacional, ou uma Emenda Constitucional a qual condiciona a distribuição do FPE a resultados fiscais.

Deve-se ressaltar que essa argumentação apresenta notórias dificuldades de implementação não do ponto de vista técnico, mas pelas dificuldades envolvidas num processo de negociação política desta natureza.

A despeito dos naturais entraves políticos, deve-se observar que no último programa de renegociação das dívidas estaduais, quando o Governo Federal assumiu as dívidas dos estados, uma

das cláusulas contratuais previa a retenção do FPE para o estado que não cumprir as metas de ajuste fiscal, uma exigência que se aproxima da proposta desse modelo.

A próxima seção evidencia a magnitude do viés deficitário oriundo de um processo de renegociação de dívidas sem contrapartida de controle.

4.3 Renegociação sem regra de controle

Esta seção estuda uma situação na qual a União renegocia a dívida de um estado sem exigir nenhuma contrapartida em termos do controle do déficit. Neste caso a renegociação consiste simplesmente do repasse da dívida do estado para a União, sendo o estado obrigado a pagar a dívida à União às taxas de juros menores⁵, r_U .

Assim, o novo problema do estado passa a ser :

$$\begin{aligned} & \underset{D_E}{\text{Max}} U(G_E) \\ \text{s.a : } & G_E = D_E - B_E r_U + T_{PE} + \delta T_U \end{aligned}$$

Observe que esse modelo não tem solução já que o estado tem incentivo a acumular um déficit infinito. Dois fenômenos explicam esse resultado. Por um lado o déficit D_E não se reflete negativamente nas taxas de juros pagos pelo estado, uma vez que o estoque da dívida está sujeito à taxa fixa r_U .

Por outro lado, o déficit D_E tampouco se reflete nas transferências da União, que também são fixas, dadas pelo coeficiente δ . Ambos os fenômenos incitam o estado a aumentar sua dívida muito acima do que ocorrerá se não houver renegociação com a União⁶.

Em suma, é melhor para a União não assinar nenhum contrato com o estado do que assumir a dívida do estado sem nenhuma contrapartida⁷, uma vez que o estado, diante de juros mais baixos, tem ainda mais incentivo a gastar. Trata-se, pois, da pior situação possível para a União.

⁵ De fato, é comum nos processos de renegociação que os Estados obtenham uma taxa de juros subsidiada inferior à taxa paga pela União r_U .

⁶ O único elemento de controle do déficit são os juros que aparecerão nos períodos futuros, sobre o novo estoque da dívida, uma vez que esse novo estoque não foi excluído no contrato de renegociação e, portanto, deverá ser pago às taxas de juros mais elevadas associadas ao Estado. No entanto o modelo atual, essencialmente estático, não engloba este tipo de análise.

4.4 Renegociação sem discricionariedade: uma análise de *third best*

Como foi visto em 4.2, a União consegue controlar melhor os déficits dos estados se tiver a possibilidade de condicionar as transferências à relação $D_E - D_E^*$, ou seja, a relação entre o déficit desejado D_E^* e o déficit realizado D_E .

A dificuldade política de se implementar uma regra dessa natureza, podendo inclusive exigir uma reforma constitucional, sugere o estudo de um modelo intermediário, em que é dado ao estado a opção de não assinar nenhum contrato de renegociação, garantir a transferência constitucional δT_U , mas enfrentando os juros r_E , ou renegociar sua dívida com base nos juros menores r_U , mas aceitando a nova regra de transferência $f(D_E - D_E^*)T_U$.

Caso o estado não renegocie sua dívida, sua restrição orçamentária será:

$$G_E = D_E - r_U B_E - r \left(D_E, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E + T_E$$

A solução desse problema, D_E^N , estudado em 4.1 e em Werneck (1995) satisfaz à equação:

$$\frac{\partial r}{\partial D_E} \left(D_E^N, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E = 1$$

Assim o gasto G_E^N que maximiza a utilidade do estado nesse caso é dado por:

$$(11) \quad G_E^N = D_E^N - r_U B_E - r \left(D_E^N, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E + T_{PE} + \delta T_U$$

Por outro lado, sejam D_E^C e G_E^C o déficit e o gasto respectivos pelo estado quando este assina o contrato com a União. Então, D_E^C e G_E^C satisfazem:

$$(12) \quad G_E^C = D_E^C - r_U B_E + T_{PE} + f(D_E^C - D_E^*)T_U$$

⁷ Como tem sido o caso das renegociações ocorridas anteriormente ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados de 1997. Vide Pires (1999) e Santos (1999)

Assim, o contrato ótimo a ser proposto pela União, ou seja, aquele que minimiza o déficit do estado é a solução do seguinte problema do Governo Federal :

$$\begin{aligned} & \min_f (D_E^C - D_E^*)^2 \\ \text{s.a } & G_E^C \geq G_E^N \end{aligned} \quad (13)$$

A restrição (13), chamada de Racionalidade Individual ou Restrição de Participação, exige que o estado não perca utilidade se assinar o contrato com a União. Observe que o termos G_E^N na expressão acima é obtido resolvendo-se o problema em 4.1.

Como a União deseja induzir um déficit mínimo, escolherá f de forma que toda a renda adicional que o estado E recebe, por deixar de pagar juros elevados ao aceitar o contrato, seja usada na redução de seu déficit, mantendo o gasto G_E^C em seu valor mínimo possível, i.e., $G_E^C = G_E^N$.

Isto é obtido penalizando-se fortemente o estado E através de uma menor transferência $f(D_E^C - D_E^*)T_U$, quando o valor de D_E^C escolhido for muito maior que D_E^* . De fato, a condição de otimalidade $G_E^C = G_E^N$ pode ser rescrita, igualando-se (11) a (12) e simplificando, como:

$$(14) \quad D_E^N - D_E^C = r \left(D_E^N, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E - (\delta - f(D_E^C - D_E^*)) T_U$$

A expressão acima fornece o ganho máximo possível para a União em termos da redução no déficit do estado $D_E^N - D_E^C$, em um ambiente institucional no qual o estado pode optar se renegocia sua dívida ou não. O primeiro termo à direita, $r \left(D_E^N, \frac{T_{PE} + \delta T_U}{B_E} \right) B_E$, corresponde à economia que o estado faz ao pagar o estoque de sua dívida a juros reduzidos; o segundo termo, $(\delta - f(D_E^C - D_E^*)) T_U$, corresponde à redução das transferências da União quando o contrato é assinado. O termo à esquerda

mostra que todo o ganho líquido do estado com o contrato é direcionado para a redução de seu déficit, num contrato ótimo.

Em suma, a Restrição de Participação (13) reduz a capacidade de controle da União, uma vez que ela é obrigada a garantir ao estado E um gasto mínimo G_E^N para que este aceite renegociar sua dívida.⁸ No entanto, o Governo Federal ainda mantém certo controle, o qual é capaz de induzir E a usar a totalidade da renda líquida proveniente do contrato na redução do seu déficit. Trata-se, pois, de um mecanismo do tipo *third best*.

5. Conclusão

O presente artigo analisou o problema do controle dos déficits estaduais sob a ótica da Teoria dos Contratos e foi dividida em quatro partes.

Um estudo econométrico preliminar mostrou que, enquanto as séries temporais das receitas agregadas dos estados apresentam um comportamento estacionário, as séries temporais de suas dívidas agregadas apresentam um comportamento explosivo. Estes fatos estilizados aliados ao histórico do comportamento entre a União e os estados, marcado pela ausência de cláusulas fortes de controle do déficit após a renegociação, sugerem um forte *viés deficitário* na política fiscal dos governos subnacionais e serviram de motivação para a construção de um modelo de controle dessa política por parte da União.

Em seguida mostrou-se como a Teoria dos Contratos tem sido usada recentemente para construir mecanismos ótimos de controle da política monetária, nos modelos de *inflation targeting*.

A quarta parte constitui a principal contribuição deste artigo. A partir de um modelo básico de Werneck (1995) de maximização de gastos dos estados foi construída uma regra ótima de transferência de recursos da União que introduz um mecanismo de controle, pelo Governo Federal, do

⁸ No caso *second best* estudado em 4.2 esta limitação não existia, permitindo assim um maior controle da União.

endividamento dos estados. O contrato resultante gera uma solução superior ao modelo original, sem controle, isto é, um nível reduzido de déficit dos estados.

Depois disso, foram analisados os efeitos adversos de uma renegociação das dívidas dos estados quando nenhum controle da União é imposto.

Finalmente, foi estudada uma situação possivelmente mais próxima às condições atuais de renegociação de dívidas, mostrando que um controle da União ainda é possível. Esse controle é, no entanto, reduzido pelas restrições institucionais, gerando um equilíbrio do tipo *third best*, mas ainda muito superior à situação de renegociação sem controle.

Outras abordagens importantes podem ser estudadas a partir deste artigo. A informação incompleta sobre os tipos dos agentes envolvidos na questão do federalismo fiscal e das renegociações das dívidas estaduais é a motivação para outro aspecto a ser desenvolvido, a inclusão da teoria dos jogos modelando os processos observados, e que sugere um modelo ideal de renegociação.

O trabalho comprovou que grande parte do esforço e do custo despendidos *ex-post*, nos processos de renegociação, pode ser substituída por modelos econômicos que visam a desenhar instituições estruturalmente ajustadas, criando regras *ex-ante* para a manutenção e respeito às restrições orçamentárias.

O Governo Federal vem buscando equilibrar o déficit agregado do setor público, nem sempre com medidas estruturais, mas muitas vezes agindo simplesmente de forma localizada em resposta aos novos choques e rombos aos quais o Tesouro Nacional é regularmente submetido.

O controle do déficit público é uma necessidade econômica que deve envolver todos os níveis de governo e requer também, por parte dos governos estaduais, uma disciplina fiscal. Esta disciplina, ainda que não exigida constitucionalmente, no momento é clamada pela sociedade, que é quem, em última instância, arca com os custos dos desequilíbrios.

Referências Bibliográficas

- ENDERS W. (1995), [1995], *Applied Econometric Time Series*, New York: John Wiley&Sons,Inc.
- HENDRY, D.F.(1995), [1995], *Dynamic Econometrics*, Oxford: Oxford University Press.
- KYDLAND, F. e PRESCOTT, E. (1977), “Rules Rather Than discretion: The Inconsistency of Optimal Plans” *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-90.
- ISSLER , J. V. e LIMA , L.R.(1999), “Como se Equilibra o Orçamento do Governo no Brasil? Aumento de receitas ou Corte de Gastos”, III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional, ESAF, Brasília.
- OATES, Wallace E. (1991), “Federalism and Government Finance” *Working Paper 40 University of Maryland*.
- PASTORE, Affonso Celso (1995), “Déficit público, a sustentabilidade do crescimento das dívidas interna e externa, senhoriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro”, *Revista de Econometria, Novembro de 1994*: 177-191.
- PIRES, Henrique A. A. (1999), “Renegociação das Dívidas e Crise Financeira dos estados”, Universidade de Brasília, mimeo.
- SANTOS, G.C. (1999), “A Dívida dos estados: Composição, Evolução e Concentração”, III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional, ESAF, Brasília.
- SVENSSON, Lars E. O.(1997), “Optimal Inflation Targets, “Conservative” Central Banks, and Linear Inflation Contracts”, *American Economic Review*, 87(1): 98-114.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997), “Descentralização e Gerenciamento Macroeconômico” Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, ESAF/OCDE, Brasília, mimeo.
- TREHAN, Bharat, e WALSH, Carl (1991),”Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits” *Journal of Money, Credit and Banking*, 23(2): 206-223.
- WALSH, Carl (1995), “Optimal Contracts for Central Bankers” *American Economic Review*, 85(1):150-167.
- WERLANG, Sérgio R.C. e FRAGA NETO, Armínio (1995), “Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos”, *Revista Brasileira de Economia* Abril/Junho 1995, 49(2):375-390.
- WERNECK, Rogério L.F (1995), “Federalismo Fiscal e a Política de estabilização no Brasil”, *Revista Brasileira de Economia* Abril/Junho 1995, 49(2):375-390.

Os Gastos Públicos no Brasil São Produtivos?

José Oswaldo Cândido Júnior*

RESUMO

A preocupação com os efeitos dos gastos públicos na economia é recorrente, sobretudo seus impactos sobre o crescimento econômico. Diversos trabalhos teóricos e empíricos sugerem que os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico, aumentando a produtividade do setor privado. Por outro lado, uma expansão dos gastos públicos financiados por impostos distorcivos e a ineficiência na alocação dos recursos podem superar o efeito positivo dessas externalidades. O objetivo deste trabalho é analisar teórica e empiricamente a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil no período 1947/1995 de forma agregada, captando o balanço líquido da participação dos gastos sobre o produto interno, dado que existem fatores que sugerem possibilidades positivas e negativas. Os valores das elasticidades gasto-produto e o diferencial de produtividade em relação ao setor privado foram negativos. O conjunto de resultados sugere que a proporção de gasto público no Brasil está acima do seu nível ótimo e que existem indícios de baixa produtividade. Os efeitos sobre o crescimento serão mais danosos quanto mais distorcivo for o sistema tributário.

Palavras-Chaves : Gastos Públicos; Crescimento Econômico; Produtividade.

Classificação JEL : E62, 041

• *Coordenador de Finanças Públicas/Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – IPEA.*

Are The Public Expenditures in Brazil Productive ?

ABSTRACT

The worry with the effects of public expenditures is appeal, mainly for their impacts on economic growth. Many papers suggest that public expenditures should raise the private productivity and the economic growth. On the one hand, an expansion of public expenditures that are financed by distortionary taxes and the inefficiency on the allocation of resources could overcome the positive effects of externalities. This paper analyses the aggregate relation between public expenditures and economic growth in Brazil from 1947 to 1995. The relation tries to catch the net balance of participation of expenditures on GDP. The value of elasticity expenditure-GDP and the differential of productivity public-private are negatives. The results suggest that the proportion of government spending in Brazil is above of optimal level and there is indication of low productivity. The effects on economic growth are more harmful as more distortionary is tax system.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com os efeitos dos gastos públicos na economia é recorrente, sobretudo seus impactos sobre o crescimento econômico. A população espera melhor utilização dos recursos, pois existem limites para a expansão das receitas, que financiam o aumento dos gastos 'per capita'. Outra restrição importante ocorre nos países em processo de estabilização econômica, nos quais o ajuste fiscal é peça fundamental da política macroeconômica. Isso reforça a necessidade de aumento da produtividade dos gastos públicos.

Diversos trabalhos teóricos e empíricos [Ram, 1986; Barro, 1990; Cashin, 1995; Ascahuer, 1989, entre outros] sugerem que os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico, aumentando a produtividade do setor privado. São atividades que servem de insumos para o setor privado, tais como serviços de infraestrutura (por exemplo, transporte público, telecomunicações e energia), preservação dos direitos de propriedade e do cumprimento, por meio dos gastos na formação de um sistema legal de segurança e de defesa nacional. Além disso, a recente teoria do crescimento endógeno ressalta que as externalidades positivas dos bens públicos e semipúblicos elevam os retornos privados, a taxa de poupança e acumulação de capital, dado que, se não fosse pelo governo, esses bens seriam subofertados. Por outro lado, uma expansão dos gastos públicos financiados por impostos distorcivos e a ineficiência na alocação dos recursos podem superar o efeito positivo dessas externalidades. Adicionalmente, autores como Srinivasan (1985), Buchanan (1980) e Bhagwati (1982) defendem a idéia de que os gastos públicos são improdutivos e não geram nenhum produto adicional porque são apenas resultantes de interesses de grupos (o problema do 'rent-seeking').

O objetivo deste trabalho é analisar teórica e empiricamente a relação entre gastos públicos e crescimento econômico no Brasil, no período 1947/1995, de forma agregada, captando-se o balanço líquido da participação dos gastos sobre o produto interno, dado que existem fatores que sugerem possibilidades positivas e negativas. As metodologias empíricas utilizadas permitem estimar a elasticidade gasto-produto, os efeitos das externalidades e o diferencial de produtividade entre os setores público e privado.

O trabalho está composto por seis capítulos, além desta introdução. No próximo serão analisadas duas proposições teóricas que relacionam gastos públicos, eficiência e crescimento econômico, destacando-se os efeitos de externalidade e a existência de um tamanho ótimo para o setor público. No terceiro capítulo, são apresentados os conceitos de gastos produtivos e improdutivos. De posse dessa base teórica, o quarto capítulo formula um modelo que irá permitir as estimativas dos efeitos das

externalidades e do diferencial de produtividade entre o setor público e o privado. Nos dois capítulos seguintes, os resultados empíricos serão apresentados por meio de duas metodologias : uma utiliza mínimos quadrados ordinários diretamente nas equações finais do modelo, e outra parte da possibilidade de efeitos defasados dos gastos sobre o produto. Finalmente, o último capítulo será dedicado às conclusões.

2 GASTOS PÚBLICOS, EFICIÊNCIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Wagner (1890) foi o primeiro economista a postular uma relação entre gastos públicos e crescimento econômico. A hipótese de Wagner ou *Lei dos Dispendios Públicos Crescentes* defende que o crescimento da renda ‘per capita’ (ou o desenvolvimento econômico em termos gerais) exige a participação cada vez maior do governo na oferta de bens públicos. Essa hipótese estaria baseada em :

- (1) os bens públicos em grande parte são bens superiores (parques, equipamentos escolares e hospitalares, auto-estradas, etc.). Com o aumento da renda, haveria maior demanda por esses bens;
- (2) mudanças demográficas com a redução da taxa de mortalidade exigem, dos países, maiores gastos com a população idosa;
- (3) países com população jovem e com alta taxa de natalidade necessitam de maiores dispêndios em educação (formação do capital humano); e
- (4) os programas de redistribuição renda, seguridade social e seguro-desemprego são responsáveis por aumento da importância das transferências nos orçamentos públicos.

Vários estudos (Hinrichs, 1965; Musgrave, 1969; Ram, 1987) testaram a hipótese de Wagner para um grupo de países (‘cross-section’) e países individuais (séries temporais). Ram (1987), em uma análise ‘cross-section’ para 115 países, rejeita a validade da hipótese de Wagner, embora, em uma análise de séries temporais para esta mesma amostra, aceita a hipótese em 60% dos casos. Hinrichs (1965), Musgrave (1969) e Gandhi (1971) encontram evidências a favor da lei de Wagner para um grupo de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Barro (1989) encontrou evidências de que a Lei de Wagner somente se aplica para as transferências, mas não para outros tipos de gasto público.

Segundo Ram (1987), a utilização de dados nominais para verificar a elasticidade gasto-produto pode introduzir um viés a favor da hipótese de Wagner. Isso ocorre porque os preços dos serviços governamentais tendem a aumentar em relação aos dos bens manufaturados para os países desenvolvidos. Essa relação se inverte nos países subdesenvolvidos.

A discussão mais recente do papel dos gastos públicos sobre o crescimento advém das teorias de crescimento endógeno. Nos modelos de crescimento neoclássico tradicional como o de Solow, a política fiscal, as mudanças tecnológicas, o crescimento populacional são tratados exogenamente,¹ enquanto, nas recentes teorias, essas variáveis são inseridas no modelo e podem acionar um diferencial de crescimento que prolonga o período de convergência entre as rendas ‘per capita’ dos países.

Proposição 1 – Existe um nível eficiente de bens públicos que maximiza o bem-estar econômico da sociedade.

Devem-se a Samuelson (1954 e 1955) os trabalhos pioneiros que definem teoricamente uma alocação eficiente dos recursos da economia na presença de bens públicos, que foram conceituados a partir de duas características : não-exclusão e não-rivalidade no consumo. A primeira característica indica que é impossível ou indesejável excluir o consumo para algum indivíduo dos bens públicos puros, como por exemplo a defesa nacional. Em alguns casos, a não-exclusão é apenas desejável, embora seja possível, a um custo finito, haver, por exemplo, uma ponte sem congestionamento, em que a cobrança de pedágio possa ser implementada. A segunda característica mostra que o consumo de um bem público por um indivíduo não reduz a disponibilidade desse bem para outros.

A existência dos bens públicos na economia constitui-se em falha de mercado, pois sua provisão por um sistema de preços descentralizado leva a uma suboferta. Os consumidores (ou famílias) tenderão a não revelar suas preferências (grau de utilidade) por bens públicos na expectativa de que outros façam e montem um mecanismo de financiamento para ofertá-los. Assim, está-se diante do problema do ‘free-rider’ (carona).

Como Samuelson resolveu esse problema ? A saída foi a utilização da hipótese do planejador central (governo) que conhece todas as preferências da sociedade. Nessa economia há somente um bem público (G) a ser ofertado para (H) famílias, que possuem a seguinte função utilidade :

$$U^h = U^h(x^h, G), \text{ para } h = 1, 2, \dots, H. \quad (2.1)$$

em que: x^h é o vetor de consumo dos bens privados.

¹ Em uma função do tipo Cobb-Douglas ($Y=AK^\alpha L^{(1-\alpha)}$), em que Y é o nível de produção, K é o estoque de capital, L é o número de trabalhadores e A é o componente tecnológico, Solow constatou que a maior parte do diferencial de renda ‘per capita’ entre os países era explicado pelo componente A, que, no seu modelo, é exógeno. Na realidade, o componente A comporta não somente o nível tecnológico, mas também os demais fatores tais como : política fiscal, estrutura do sistema financeiro, capital humano, direitos de propriedade, aspectos institucionais, que são importantes para explicar o crescimento econômico. A teoria do crescimento endógeno passou a incorporar internamente esses fatores aos seus modelos, tentando explicar a sua dinâmica e seus efeitos sobre o diferencial de renda ‘per capita’ e crescimento.

Observe-se que G aparece como argumento na função de utilidade de cada família, denotando-se que o consumo de G é não-rival. Por outro lado, o conjunto de possibilidades de produção da economia é dado pela função F , que tem como argumentos o vetor X de bens privados e G :

$$F(X, G) \leq 0 \quad (2.2)$$

Para obter a alocação eficiente de recursos entre bens privados e o bem público, o governo escolhe o vetor x^h que maximiza a utilidade da primeira família dados os níveis de utilidade das demais famílias (\bar{U}^h) :

$$L = U^1(x^1, G) + \sum_{h=2}^H \mu^h [U^h(x^h, G) - \bar{U}^h] - \lambda F(X, G) \quad (2.3)$$

As condições necessárias de maximização podem ser obtidas derivando-se L com relação ao componente x_i^h do vetor de bens privados x^h e a G e igualando-se ambos a zero:

$$\frac{\partial L}{\partial x_i^h} = \mu^h \frac{\partial U^h}{\partial x_i^h} - \lambda \frac{\partial F}{\partial X} \frac{\partial X}{\partial x_i} = \mu^h \frac{\partial U^h}{\partial x_i^h} - \lambda \frac{\partial F}{\partial X_i} = 0 \quad (2.4)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = \sum_{h=1}^H \mu^h \frac{\partial U^h}{\partial G} - \lambda \frac{\partial F}{\partial G} = 0 \quad (2.5)$$

Em (2.5) supõe-se $\mu^h = 1$ para $h=1$. Isolando-se μ^h em (2.4) e substituindo-se esse resultado em (2.5), obtêm-se as condições de alocação ótima entre o bem público e os bens privados :

$$\sum_{h=1}^H \frac{\frac{\partial U^h}{\partial G}}{\frac{\partial U^h}{\partial x_i^h}} = \frac{\frac{\partial F}{\partial G}}{\frac{\partial F}{\partial X_i}} \quad \text{para } i = 1, \dots, n \quad (2.6)$$

A equação (2.6) constitui-se na regra de Samuelson e mostra que a taxa marginal de substituição entre o bem público G e cada bem privado (no caso x_i) para todas as famílias (lado esquerdo da equação) deve ser igual à taxa marginal de transformação entre G e x_i . De outro modo, o custo marginal de produção de G (lado direito da equação) deve ser igual ao somatório dos benefícios marginais proporcionados para cada família (benefício social) pelo acréscimo de uma unidade do bem público. A diferença de (2.6) para a relação entre dois bens privados quaisquer é que uma unidade extra de x_i em detrimento de x_j é apropriada privadamente por uma única família (ao invés de todas as famílias, no caso de uma unidade extra de gastos públicos), fazendo desaparecer a expressão de somatório do lado esquerdo de (2.6).

O problema desse tipo de solução, admitido pelo próprio Samuelson (1954, p. 389), é: “Dado o suficiente conhecimento, as decisões ótimas podem sempre ser encontradas verificando todos os estados do mundo atingíveis, selecionando o melhor, que está de acordo com a função de bem-estar ética postulada. A solução “existe”; o problema é “como encontrá-la”. Em uma economia de mercado competitiva, os interesses individuais são sinalizados por meio do sistema de preços e canalizados pelas trocas entre os agentes econômicos. Por outro lado, no caso dos bens públicos, Samuelson (1954) utilizou-se de um artificialismo que na realidade econômica não encontra correspondência: a presença de um ente governamental que conhece todas as preferências e, por meio de impostos do tipo ‘lump-sum’, financia a provisão de bens públicos e efetua as transferências de renda para encontrar o ótimo de Pareto.

No entanto, o importante a destacar é que a teoria econômica conta com uma resposta para o problema da eficiência na provisão dos bens públicos: quanto mais próximo se estiver da relação expressa em (2.6), melhores serão os resultados econômicos dos gastos públicos.

Proposição 2 – Existe um tamanho ótimo do governo. Acima desse nível, a expansão dos gastos públicos afeta negativamente a taxa de crescimento econômico.

Nas mais recentes teorias do crescimento econômico, a política fiscal ocupa posição de destaque como um dos fatores que pode explicar as diferenças de renda ‘per capita’ e as taxas de crescimento entre os países. A estrutura tributária e a provisão eficiente de bens públicos influenciam a produtividade do setor privado e a taxa de acumulação do capital.

Pelo lado dos gastos públicos pode-se avaliar a sua importância por meio de um modelo desenvolvido por Barro (1990). Neste, o tamanho do governo tem impacto sobre a taxa de crescimento econômico, ou seja, os gastos públicos geram externalidades positivas até um determinado nível, acima do qual o aumento dos gastos tem repercussão negativa sobre as taxas de crescimento do produto e da poupança.

Barro (1990) considera que a quantidade de bens e serviços públicos ‘per capita’ (g) entram como insumo na função de produção (y). Sem a presença de g , a função de produção apresenta retornos decrescentes de escala. Com g , esta possui retornos constantes de escala.

$y = f(k, g) \Rightarrow$ exibe retornos constantes de escala;

$y = f_0(k) \Rightarrow$ exibe retornos decrescentes de escala;

em que y : produto ‘per capita’;

g : gastos públicos ‘per capita’;

k : estoque de capital ‘per capita’.

Portanto, os insumos privados não são substitutos próximos dos gastos públicos, principalmente daqueles relacionados com os bens públicos puros (como a defesa nacional e a manutenção da lei e da ordem). Nesse caso, os gastos públicos são complementares aos investimentos privados e um baixo nível de g reduz o retorno do capital físico. Portanto, é necessário guardar determinada proporção na combinação dos insumos privados e públicos :

$$y = f(k, g) = k \varphi(g/k) \quad \varphi' > 0 \text{ e } \varphi'' < 0 \quad (2.7)$$

A produtividade marginal do capital irá depender da relação (g/k) e da elasticidade produto-gasto público (ε_{yg}) . Quanto maior for ε_{yg} , menor será o valor da produtividade do capital para uma dada relação (g/k) :

$$\frac{\partial y}{\partial k} = \varphi\left(\frac{g}{k}\right) \cdot \left(1 - \varphi' \cdot \frac{g}{y}\right) = \varphi\left(\frac{g}{k}\right) (1 - \varepsilon_{yg}) \quad (2.8)$$

Por outro lado, supõe-se que os gastos são financiados por meio de uma tributação proporcional à renda e que, a cada período, o orçamento público é equilibrado, ou seja, não há endividamento público.

$$g = T = \tau y = \tau \cdot k \cdot \varphi\left(\frac{g}{k}\right) \quad (2.9)$$

em que T : receitas pública 'per capita';

τ : alíquota tributária incidente sobre a renda.

O processo de maximização da utilidade conduz à seguinte escolha da trajetória do consumo em termos de taxa de crescimento no estado estacionário :

$$\gamma = \frac{\dot{c}}{c} = \frac{1}{\sigma} \cdot \left[(1 - \tau) \cdot \varphi\left(\frac{g}{k}\right) \cdot (1 - \varepsilon_{y,g}) - \rho \right] \quad (2.10)$$

em que $\sigma, \rho > 0$ correspondem a parâmetros que representam a elasticidade de substituição intertemporal do consumo e taxa de preferência temporal da função utilidade, respectivamente.

A taxa de crescimento do consumo 'per capita' (γ) é a mesma para o produto 'per capita' (y) e o estoque de capital 'per capita' (k). O impacto da política fiscal sobre γ é dado por meio de dois canais de transmissão. O primeiro refere-se ao efeito positivo dos gastos públicos sobre o produto; o segundo, ao efeito negativo dos impostos que reduzem os recursos disponíveis para o setor privado. O efeito líquido depende do tamanho do setor público em termos da relação (g/y) e da correspondente alíquota de tributação necessária para financiar o orçamento público. Assim, para uma relação (g/y) relativamente pequena, o efeito da participação do setor público sobre o

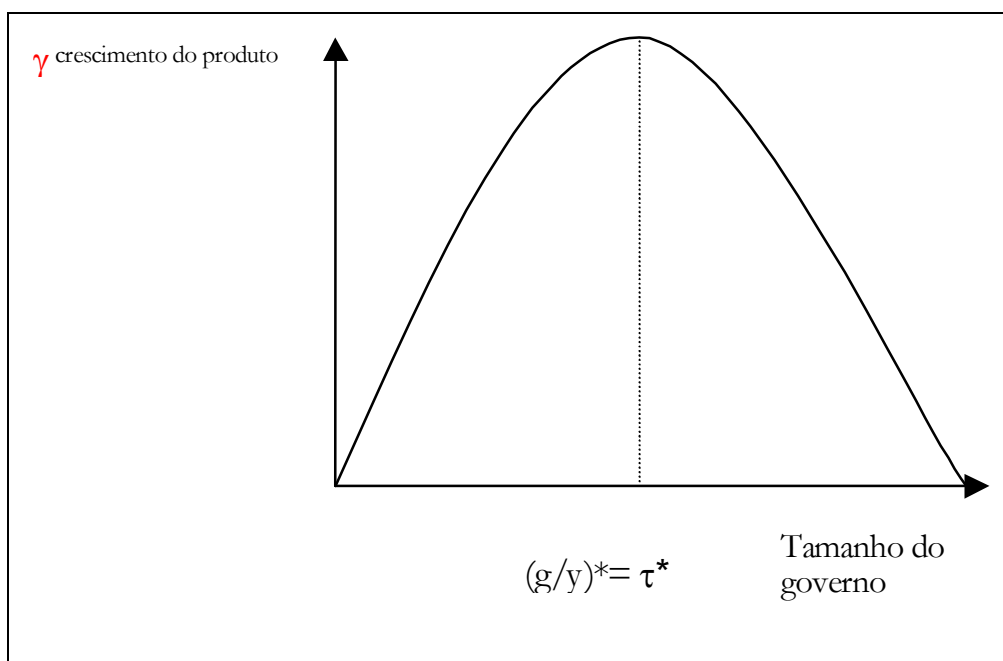
crescimento econômico é positivo; porém, para um nível muito elevado de gastos públicos, a situação inverte-se e um setor público grande reduz a taxa de crescimento estacionária do produto, consumo e capital, que é igual a γ .

Portanto, pode-se concluir que existe um tamanho ótimo para a participação do governo que é encontrado derivando-se a equação (2.10) em relação a (g/y) :

$$\frac{d\gamma}{d\left(\frac{g}{y}\right)} = \frac{1}{\sigma} \cdot \phi\left(\frac{g}{k}\right) \cdot (\phi' - 1) \quad (2.11)$$

Em uma função de produção do tipo Cobb-Douglas, o tamanho ótimo é encontrado quando $(\phi' = 1)$ e a relação g/y que maximiza a taxa de crescimento γ é exatamente igual ao seu produto marginal em condições competitivas.² Essa é uma condição de eficiência, ou seja, o tamanho ótimo do governo é dado pela condição em que cada centavo marginal aplicado em bens públicos deve ser igual ao que se obtém desse bem em termos de produto marginal. O gráfico 1 mostra essa relação :

GRÁFICO 1
Tamanho Ótimo do Governo



² Uma solução ótima também poderia ser encontrada em termos de economia descentralizada se os impostos fossem do tipo 'lump-sum'.

3 GASTOS PRODUTIVOS ‘VERSUS’ GASTOS IMPRODUTIVOS

Segundo Chu, K. ‘et alii’ (1995), gastos produtivos são aqueles utilizados de forma a atender a seus objetivos ao mínimo custo possível. Por exemplo: Qual o menor custo de um programa de merenda escolar que atenda a 100 mil crianças no ensino fundamental? Este é o caso em que o governo atende diretamente à população (produção pública). Se o governo terceiriza serviços (provisão pública), a ênfase do conceito de produtivo recai nas compras ou nos processos de licitação. De um modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los.

O conceito de gastos improdutivos é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. Se R\$ 1,2 milhão foi gasto para construir uma ponte quando o seu custo mínimo é de R\$ 1 milhão, o gasto improdutivo foi de R\$ 200 mil. Este é um desperdício para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, a aplicação desse recurso em outra finalidade. As razões para a existência de gastos improdutivos são falta de preparo técnico do pessoal, incertezas, deficiências do processo orçamentário (técnico-operacional e político), corrupção, paralisação de obras, entre outras. Além disso, há uma tendência natural de os gastos públicos crescerem mais rapidamente do que os impostos. Isso se explica pelo fato de que os beneficiários dos dispêndios são identificados e localizados (construção de um hospital em Brasília), enquanto o financiamento é difuso e dividido por toda a população (recursos da CPMF). Então, aumentar gastos é sempre mais fácil politicamente do que aumentar impostos.

Existem dificuldades em mensurar adequadamente a produtividade dos gastos. Para isso é necessário avaliar os custos de oportunidade e todos os benefícios dos programas. O problema é que, em termos de bens públicos, o analista não dispõe de informações de mercado. Por exemplo: Quanto as pessoas estariam dispostas a pagar para construir um parque? Como avaliar o benefício para as gerações futuras de uma árvore a mais plantada? A análise benefício-custo é um instrumento de avaliação de projetos públicos que tenta captar todos os prós e os contras.

Para um bom controle da produtividade dos gastos públicos é preciso identificar os objetivos primários de cada programa de gasto, eliminando-se superposições, esforços e recursos para objetivos secundários. Por exemplo, o objetivo primário da pesquisa militar é melhorar a segurança nacional ao invés de descobrir novas tecnologias para uso industrial. Embora os objetivos secundários possam ser importantes, os recursos e esforços precisam ser direcionados para os objetivos primários, evitando-se dispersão e desperdício.

A escolha do ‘mix’ apropriado de insumos e a construção de indicadores de resultados (‘outputs’) são importantes para a eficiência dos gastos. Um exemplo para o primeiro caso : a escassez de enfermeiros em relação ao número de médicos torna

o serviço de saúde precário. No segundo caso, o setor público poderia terceirizar alguns serviços ou deixar a produção de alguns bens para o setor privado, ao invés de assumir essa função.

Podemos enumerar algumas medidas que afetam a produtividade dos diversos tipos de gastos públicos :

- (1) Reduzir gastos com pessoal utilizando-se do instrumento de queda do salário real em geral leva a deterioração da qualidade na provisão dos serviços públicos. Tal medida gera desestímulo, perda de pessoas qualificadas e bem-treinadas e corrupção. Mais produtivo seria reduzir o excesso de funcionários (principalmente os inaptos) e elevar os salários dos mais competentes.
 - (2) Os subsídios e transferências em geral são utilizados com objetivo redistributivo : incentivar a instalação de indústrias ou fábricas em uma região, garantir a renda de um determinado setor produtivo (como a agricultura) e reduzir a pobreza (benefícios assistenciais). No entanto, muitos dos programas de subsídios e transferências podem não ser bem focalizados e acabam beneficiando pessoas que estão acima da linha de pobreza (por exemplo: subsídio no financiamento da casa própria que gerou o passivo do FCVS). No caso de subsídios à produção, isso gera distorções de preços, beneficiando alguns setores em detrimento de outros (perda de eficiência alocativa).
 - (3) Os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas e complementados pelos investimentos privados ao invés de competirem com estes. A infra-estrutura e os gastos em pesquisa & desenvolvimento são exemplos clássicos de investimentos públicos que complementam os investimentos privados. Dispendios em educação básica também podem ser considerados investimento público na formação de capital humano.
 - (4) Em alguns países, os gastos em educação superior competem com os de educação primária. Segundo Chu, K. 'et alii' (1995), estimativas do Banco Mundial para a Tanzânia sugerem que o custo de oportunidade de enviar um estudante para a universidade equivale a não enviar 238 estudantes para a escola primária. Então, uma realocação de recursos da educação universitária para a educação primária poderia aumentar o bem-estar social.
 - (5) Um aumento de eficiência também poderia ser conseguido elevando-se os gastos em saúde preventiva e primária (por exemplo: programas de agentes de saúde), cujo retorno é elevado e os custos por habitante são baixos. Essa política poderia poupar recursos e substituir gastos destinados à área de medicina preventiva.
-

(6) Nos programas sociais há ineficiência decorrente da grande proporção de gastos nas atividades-meio em detrimento das atividades-fim. Com isso, elevados gastos com pessoal e atividades administrativas acabam tomando recursos destinados diretamente a atender aos objetivos (por exemplo: equipamentos hospitalares e escolares).

O aumento da produtividade dos gastos passa pela formulação de uma política de avaliação microeconômica dos programas, o que foge ao escopo deste trabalho. É necessário realizar uma análise econômica do processo de produção do setor público em todas as áreas, desde a utilização dos insumos até a identificação do produto. A mensuração dos benefícios é a etapa mais complicada, dado que, em muitos casos, envolve julgamentos de valor. Porém, é importante que sejam estabelecidos critérios objetivos (mesmo que arbitrários) para que se atinjam indicadores de benefícios.

Além disso, essa política de avaliação irá permitir a observação de possíveis superposições, políticas com efeitos contrários e outras distorções oriundas da atuação de um grande agente econômico que é o governo. Esse argumento passa a ter maior validade nas federações em que estados e municípios exercem uma política de gastos com maior autonomia.

Finalmente, uma política de avaliação da eficiência microeconômica dos gastos públicos requer uma base estatística apropriada. Os dados devem ser abrangentes, incluir a totalidade das esferas de governo, as instituições extra-orçamentárias e operações quase-fiscais. As séries devem ter continuidade no tempo e é fundamental que os dispêndios sejam classificados segundo dois tipos: por categorias econômicas e por programas e funções de governo. O cruzamento dessas informações com os indicadores sociais e de benefícios formam a base inicial para uma política efetiva de avaliação dos gastos públicos.

Portanto, dada essa conceituação geral da produtividade do gasto público, os capítulos se concentrarão na análise agregada dos impactos desses gastos sobre o crescimento econômico e estimativas do seu nível geral de eficiência.

4 O MODELO

Este modelo permite estimar o efeito externalidade do governo sobre o crescimento econômico [Feder, 1983; Ram, 1986]. Para isso, supõe-se a economia dividida em dois setores, o setor privado (P) e as administrações públicas (G), com suas respectivas funções de produção :

$$P = p (K_p, L_p, G) \tag{4.1}$$

$$G = g (K_g, L_g) \tag{4.2}$$

K_p e K_g representam o estoque de capital utilizado pelo setor privado e setor governo, respectivamente, e L_p e L_g são os níveis de mão-de-obra utilizados. G é o produto do setor público e também insumo do setor privado. A soma dos insumos setoriais gera o insumo total da economia, assim como o produto total (Y) é dado por G mais P .

$$Y = P + G \quad (4.3)$$

Utilizando-se o diferencial total para (4.1), (4.2) e (4.3), obtém-se :

$$dP = \frac{\partial P}{\partial K_p} dK_p + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_p + \frac{\partial P}{\partial G} dG \quad (4.4)$$

$$dG = \frac{\partial G}{\partial K_g} dK_g + \frac{\partial G}{\partial L_g} dL_g \quad (4.5)$$

$$dY = dP + dG \quad (4.6)$$

O diferencial de produtividade intersetorial é dado por δ na equação (4.7) e é medido pela relação entre as produtividades marginais do capital e do trabalho para cada setor. Um $\delta > 0$ indica que o setor público é mais produtivo que o setor privado; para $\delta < 0$, mostra o contrário.

$$\frac{\frac{\partial G}{\partial K_g}}{\frac{\partial P}{\partial K_p}} = \frac{\frac{\partial G}{\partial L_g}}{\frac{\partial P}{\partial L_p}} = (1 + \delta) \quad (4.7)$$

Substituindo-se (4.4) e (4.5) em (4.6) e sabendo que $dK_i = I_i$ para $i = P, G$, em que I é o investimento:

$$dY = \frac{\partial P}{\partial K_p} I_p + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_p + \frac{\partial G}{\partial K_g} I_g + \frac{\partial G}{\partial L_g} dL_g + \frac{\partial P}{\partial G} dG \quad (4.8)$$

Utilizando-se a relação expressa em (4.7) na equação (4.8), obtém-se :

$$dY = \frac{\partial P}{\partial K_p} (I_p + I_g) + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_p + \delta \left(\frac{\partial P}{\partial K_p} I_g + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_g \right) + \frac{\partial P}{\partial G} dG$$

$$dY = \frac{\partial P}{\partial K_p} I + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_p + \delta \left(\frac{\partial P}{\partial K_p} I_g + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_g \right) + \frac{\partial P}{\partial G} dG \quad (4.9)$$

Dividindo-se a equação (4.5) por $(1+\delta)$ e manipulando-a algebricamente, chega-se à seguinte igualdade :

$$\frac{dG}{(1+\delta)} = \frac{\frac{\partial G}{\partial K_G} I_G}{(1+\delta)} + \frac{\frac{\partial G}{\partial L_G} dL_G}{(1+\delta)} = \frac{\partial P}{\partial K_p} I_G + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_G \quad (4.10)$$

Substituindo-se (4.10) em (4.9), obtém-se :

$$dY = \frac{\partial P}{\partial K_p} I + \frac{\partial P}{\partial L_p} dL_p + \left(\frac{\delta}{1+\delta} + \frac{\partial P}{\partial G} \right) dG \quad (4.11)$$

Para fornecer um tratamento econométrico à equação (4.10), supõe-se que a produtividade marginal do trabalho no setor privado seja proporcional à produtividade média do trabalho (por um fator β). Além disso, divide-se (4.10) por Y :

$$\frac{dY}{Y} = \frac{\partial P}{\partial K_p} \frac{I}{Y} + \beta \frac{Y}{L} \frac{dL}{Y} + \left(\frac{\delta}{1+\delta} + \frac{\partial P}{\partial G} \right) \frac{dG}{Y} \frac{G}{G}$$

$$\frac{dY}{Y} = \frac{\partial P}{\partial K_p} \frac{I}{Y} + \beta \frac{dL}{L} + \left(\frac{\delta}{1+\delta} + \frac{\partial P}{\partial G} \right) \frac{dG}{G} \frac{G}{Y} \quad (4.12)$$

Rearrmando-se o último termo do lado direito de (4.12) com objetivo de isolar a elasticidade do produto do setor privado com relação aos gastos públicos (θ) e chamando-se de α a produtividade marginal do capital do setor privado :

$$\frac{dY}{Y} = \alpha \frac{I}{Y} + \beta \frac{dL}{L} + \left(\frac{\delta}{1+\delta} - \theta \right) \frac{dG}{G} \frac{G}{Y} + \theta \frac{dG}{G} \quad (4.13)$$

em que dY/Y representa a taxa de crescimento do produto agregado, decomposta pela participação do investimento, da força de trabalho e dos gastos públicos. Esse último encontrado no termo θ (a elasticidade do produto do setor privado com relação aos gastos públicos) é igual a $\frac{dP}{dG} \frac{G}{P}$. Além disso, a equação (4.13) permite estimar indiretamente o diferencial de produtividade setor público-privado (δ).

5 ESTIMATIVAS DO EFEITO EXTERNALIDADE E DO DIFERENCIAL DE PRODUTIVIDADE

A estimação da equação (4.13) será feita por meio de três especificações: a primeira preserva todos os seus termos (4.13 a). A taxa de crescimento da população serve como ‘proxy’ da taxa de crescimento da força de trabalho. O termo θ (a elasticidade do produto do setor privado com relação aos gastos públicos) mede o efeito externalidade do governo e o terceiro coeficiente serve como estimativa do diferencial de produtividade intersetorial. A segunda considera que o coeficiente do terceiro termo do lado direito de (4.13) possa ser nulo $\left(\frac{\delta}{1+\delta}=\theta\right)$. Nesse caso, o diferencial de produtividade é medido a partir de θ , obedecendo à restrição em (4.13 b). Na terceira especificação, ignora-se o último termo de (4.13) e tenta-se captar toda a influência do setor público por meio do penúltimo termo (4.13c). Nesse caso, se estimaria a equação (4.12), na qual não se teve a preocupação de isolar a elasticidade produto-gasto público (θ), mas o efeito externalidade pode ser captado por $\frac{dP}{dG}$. O inconveniente dessa especificação é que não se consegue separar o efeito externalidade do diferencial de produtividade. Mas, por outro lado, essa estimativa pode fornecer a influência total (produtividade + externalidade) da participação do governo. Portanto, as equações a serem estimadas são :

$$\frac{dY}{Y} = \alpha \frac{I}{Y} + \beta \frac{dL}{L} + \left(\frac{\delta}{1+\delta} - \theta \right) \frac{dG}{G} \frac{G}{Y} + \theta \frac{dG}{G} \quad (4.13 \text{ a})$$

$$\frac{dY}{Y} = \alpha \frac{I}{Y} + \beta \frac{dL}{L} + \theta \frac{dG}{G} \quad (4.13 \text{ b})$$

$$\frac{dY}{Y} = \alpha \frac{I}{Y} + \beta \frac{dL}{L} + \left(\frac{\delta}{1+\delta} + \frac{\partial P}{\partial G} \right) \frac{dG}{G} \frac{G}{Y} \quad (4.13 \text{ c})$$

Do ponto de vista econométrico, é necessário realizar alguns testes que sugerem a melhor especificação das três equações. O período escolhido foi 1947/1995 (dados anuais) e optou-se por trabalhar com séries reais. Para a estimação de (4.13) é importante observar a estacionariedade das séries. Os testes utilizados foram o Dickey-Fuller aumentado (ver tabela 1). Os resultados sugerem que as séries de crescimento real do PIB e da população são integradas de ordem zero (estacionárias). Para a variável de gasto real foram utilizadas duas definições: G_0 - consumo do governo + transferências; e G_1 - gasto total = consumo do governo + transferências + investimento das administrações públicas.³ A taxa de crescimento de G_0 e G_1 foram

³ Os dados têm como fonte primária o Sistema de Contas Nacionais do IBGE e foram extraídos do banco de dados do IPEADATA (www.ipeadata.gov.br).

consideradas estacionárias. O mesmo pode ser dito da variável $\frac{dG}{G} \frac{G}{Y}$ para ambas as definições. Assim, como para os gastos, foram utilizados dois conceitos de taxa de investimento, o investimento total (I_0) e outro I_1 , que exclui de I_0 o investimento das administrações públicas, evitando-se dupla contagem na verificação empírica. No entanto, os testes sugeriram que as séries de taxa de investimento (I/Y) são não estacionárias, nos dois conceitos, adquirindo essa condição a partir da primeira diferença (ver tabela 2). Portanto, para evitar que as estimações se tornassem espúrias resolveu-se utilizar a primeira diferença da taxa de investimento em todas as equações, assegurando-se de que todas as variáveis são integradas de ordem zero.

TABELA 1
Teste de Raízes Unitárias do Tipo ADF Dickey-Fuller Aumentado 1953/1994

Variáveis	t-adf	lag	t-DY_lag	t-prob
$\frac{dY}{Y}$	-4,2095*	0		
$\frac{I_0}{Y}$	-2,9185	1	2,2235	0,0322
$\frac{I_1}{Y}$	-0,916507	4	-1,4608	0,1530
$\frac{dL}{L}$	-6,0022*	0		
$\frac{dG_0}{G_0}$	-4,2100*	1	1,7849	0,0823
$\frac{dG_1}{G_1}$	-6,0973*	1	2,9435	0,0055
$\frac{dG_0}{G_0} \frac{G_0}{Y}$	-4,4791*	1	2,2491	0,0304
$\frac{dG_1}{G_1} \frac{G_1}{Y}$	-8,0694*	1	4,6446	0,0000

Obs : valores críticos: 5%=-3.519,1%=-4.19; constante e tendência incluídos.

Nota: *Rejeita a hipótese de presença de raiz unitária a 1% de significância.

TABELA 2
Teste de Raízes Unitárias do Tipo ADF – Dickey-Fuller
Aumentado 1954/1994

Variáveis	t-adf	Lag	t-DY_lag	t-prob
D(1) $\frac{I_0}{Y}$	-5,3710*	1	1,9303	0,0613
D(1) $\frac{I_1}{Y}$	-5,1597*	3	2,1717	0,0367

Obs: D (1): primeira diferença da variável. Valores críticos: 5%=-3 522, 1%=-4.196. Constante e tendência incluídos.

Nota: *Rejeita a hipótese de presença de raiz unitária a 1% de significância.

Os quadros 1 e 2 trazem os resultados das regressões. Para o conceito mais restrito de gasto público (consumo + transferências), no quadro 1, as equações (4.13 a) e (4.13 b) sugerem que o efeito externalidade do setor público medido por θ é negativo, embora significativo apenas para a segunda. Nessa equação, o valor de θ foi de -0,02, ou seja, um aumento de 1% nos gastos em consumo mais transferências do governo gera um decréscimo de 0,02% no produto da economia. A equação (4.13 c) aponta um efeito total negativo do setor público sobre o crescimento econômico, resultado da soma dos efeitos externalidade e diferencial de produtividade. Vale observar o aumento do coeficiente em relação à equação (4.13 b).

QUADRO 1
Resultados das Regressões
Gastos Públicos = Consumo + Transferências

Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 a)					
Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0464306	0.0214561	2.164	0.0362	0.1003
DI ₀ /Y	0.521490	0.345067	1.511	0.1382	0.0516
dL/L	0.613775	0.756125	0.812	0.4215	0.0154
dG ₀ /G ₀	0.000517469	0.00880437	-0.059	0.9534	0.0001
(dG ₀ /G ₀). (G ₀ /Y)	-0.00357176	0.0203798	-0.175	0.8617	0.0007
R ² = 0.1970372 F(4, 42) = 2.5766 [0.0512] $\hat{\alpha}$ = 0.03906422 DW = 1.48 RSS = 0.064092542365 para 5 variáveis e 47 observações.					
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 b)					
Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0473708	0.0205392	2.306	0.0260	0.1101
DI ₀ /Y	0.515153	0.339277	1.518	0.1362	0.0509
dL/L	0.596395	0.741097	0.805	0.4254	0.0148
dG ₀ /G ₀	-0.00204939	0.00104377	-1.963	0.0561	0.0823
R ² = 0.19645 F(3, 43) = 3.5042 [0.0232] $\hat{\alpha}$ = 0.03862142 DW = 1.47 RSS = 0.064139415249 para 4 variáveis e 47 observações					
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 c)					
Amostra 1949 a 1995					
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²
Constante	0.0770837	0.0441025	1.748	0.0875	0.0649
DI ₀ /Y	-0.130434	0.178575	-0.730	0.4690	0.0120
dL/L	0.415138	0.791776	0.524	0.6027	0.0062
(dG ₀ /G ₀). (G ₀ /Y)	-0.00497987	0.00248545	-2.004	0.0513	0.0836
R ² = 0.1640645 F(3, 44) = 2.8785 [0.0466] $\hat{\alpha}$ = 0.03932349 DW = 1.33 RSS = 0.068038822425 para 4 variáveis e 48 observações					

Quando se inclui na definição de gasto público os investimentos das administrações públicas (ver quadro 2), observa-se que, pela estimativa da equação

(4.13 a), o impacto das despesas sobre o crescimento é positivo e significativo. A elasticidade produto-gasto foi de 0,43, ou seja, um aumento dos gastos públicos em 1% contribuiu para o aumento do produto em 0,43% no período. Porém, a estimativa do diferencial de produtividade sugere que o setor público tem uma produtividade de apenas 60% daquela alcançada pelo setor privado. Esse resultado também foi significativo, segundo a estatística t. Na equação (4.13 b), em que se postula um diferencial de produtividade nulo, encontrou-se um valor positivo para o coeficiente que mede a elasticidade produto-gasto, porém com um resultado não significativo. Resultado semelhante ocorreu na equação (4.13 c), em que se estima o efeito total do setor público sobre o crescimento econômico. Nesse caso, o efeito total teve um coeficiente de 0,06, porém não significativo. Esse valor abaixo daquele encontrado em (4.13 a) é coerente com o resultado observado para o diferencial de produtividade, ou seja, para se captar o balanço líquido da influência do setor público é necessário que seja descontado a menor produtividade dos seus gastos.

QUADRO 2
Resultados das Regressões
Gastos Públicos = Consumo + Transferências + Investimentos

Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 a)						
Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0380597	0.0177740	2.141	0.0381	0.0984	
DH/Y	0.788479	0.342767	2.300	0.0265	0.1119	
dL/L	0.362600	0.723793	0.501	0.6190	0.0059	
dG1/G1	0.427276	0.153297	2.787	0.0079	0.1561	
dG1/G1).(G1/Y)	-1.1182	0.443025	-2.524	0.0155	0.1317	
R ² = 0.2628265 F(4, 42) = 3.7436 [0.0108] $\hat{\alpha}$ = 0.03742969 DW = 1.64						
RSS = 0.058841238948 for 5 variáveis e 47 observações						
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 b)						
Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0254845	0.0180955	1.408	0.1662	0.0441	
DH/Y	0.516025	0.345044	1.496	0.1421	0.0494	
dL/L	1.0649	0.708677	1.503	0.1403	0.0499	
dG1/G1	0.0590902	0.0499786	1.182	0.2436	0.0315	
R ² = 0.1510132 F(3, 43) = 2.5495 [0.0682] $\hat{\alpha}$ = 0.03969833 DW = 1.42						
RSS = 0.06776618545 para 4 variáveis e 47 observações						
Modelando dY/Y por OLS – Equação (4.13 c)						
Amostra 1949 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0850944	0.0405579	2.098	0.0417	0.0909	
DH/Y	-0.292906	0.177605	-1.649	0.1062	0.0582	
dL/L	0.566262	0.803338	0.705	0.4846	0.0112	
(dG1/G1).(G1/Y)	0.160390	0.142906	1.122	0.2678	0.0278	
R ² = 0.1313217 F(3, 44) = 2.2172 [0.0995] $\hat{\alpha}$ = 0.04008622 DW = 1.22						
RSS = 0.070703839087 para 4 variáveis e 48 observações						

6 EFEITOS DINÂMICOS E A RELAÇÃO DE LONGO PRAZO ENTRE GASTOS PÚBLICOS E O PRODUTO

Os resultados do capítulo anterior podem estar sujeitos a alguns problemas, principalmente quando se sugere que existem efeitos defasados da política fiscal. Será usado um modelo do tipo ADL ('autoregressive and lag distributed model') para tentar captar os efeitos dinâmicos decorrentes da relação entre gastos públicos e o PIB. Posteriormente, a partir desse modelo, será estimada uma relação de longo prazo, na qual se possa mensurar a elasticidade do gasto público em relação ao PIB, utilizando-se os dois conceitos de gasto do capítulo anterior. Além disso, calcula-se o modelo de correção de erros que permite observar como ocorrem os ajustamentos de curto prazo em direção ao equilíbrio de longo prazo.

A metodologia usada é a abordagem de Hendry que parte de modelos gerais para específicos, ou seja, estima-se uma equação com os regressores e variável dependente defasados vários períodos. Observa-se a significância dos 'lags' e descarta-se aqueles não significativos, e assim repete-se o procedimento até o modelo conter apenas as variáveis com defasagens mais significativas. Assim, o modelo geral é dado por :

$$a(L)Y_t = b(L)\mathbf{X}_t + \varepsilon_t = \sum_{m=0}^n a_m y_{t-m} = \sum_{m=0}^n b_{im} x_{i(t-m)} + \varepsilon_t \text{ para } i=1,\dots,r \quad (6.1)$$

em que Y_t é a variável independente, L é operador de defasagens e \mathbf{X}_t é o vetor de variáveis dependentes ($X_{1t}, X_{2t}, \dots, X_{rt}$). Portanto, adotam-se as variáveis do modelo anterior, porém todas em seus níveis, e inicia-se com uma defasagem de 4 'lags'.

A seleção do modelo final utiliza os critérios de Schwarz (SC), Hannan-Quinn (HQ) e do Erro de Predição Final (FPE). Essas estatísticas indicam um ajustamento do modelo ao número de parâmetros utilizados. Valores menores dessas estatísticas sugerem preferência na escolha dos modelos.

Na realidade, o que interessa são os resultados da equação de longo prazo, a partir de uma metodologia distinta da apresentada no capítulo anterior. Essa metodologia fornece mais flexibilidade dado que permite partir de uma especificação geral da equação (modelo do tipo ADL) até que seja encontrado uma solução de longo prazo para o modelo. No capítulo anterior, a trajetória de Δy (crescimento do produto) era explicada fundamentalmente por uma seqüência de variáveis dependentes, a partir de suas taxas de crescimento (Δx). No entanto, mesmo as taxas de crescimento são afetadas pelas relações entre y e x em seus níveis. Com isso, estaria-se perdendo informações importantes a respeito das relações dinâmicas que envolvem as variáveis.

A existência da solução de longo prazo garante a estabilidade do modelo. Com isso pode-se observar que o modelo resulta em uma situação de equilíbrio. A relação

entre os parâmetros da equação do tipo ADL é que determina a condição de estabilidade, assim expressa a partir da equação (6.1):

$$E \left[Y_t - \frac{b(L)}{a(L)} \mathbf{X}_t \right] = 0 \quad (6.2)$$

Sabe-se que qualquer polinômio pode ser expresso como produtos de suas raízes :

$$a(L) = \sum_{r=0}^m a_r L^r = \prod_{j=1}^n (1 - \lambda_j L) \quad (6.3)$$

As raízes do polinômio $a(L)$ devem satisfazer a condição $|\lambda| < 0$ e $a(L) \neq 0$. Além disso, para uma solução não trivial do modelo: $b(L) \neq 0$.

A equação do mecanismo de correção de erros (ECM) é uma forma funcional que tenta conciliar resultados de curto prazo com os de longo prazo. A equação estimada do ECM é de curto prazo e o coeficiente do ECM reflete a resposta ao desequilíbrio, representando um mecanismo de ajustamento à tendência de longo prazo. Há uma relação formal entre a existência de um mecanismo de correção de erros e o processo de cointegração de forma que, se existe o ECM, então garante-se a presença de cointegração e vice-versa. Uma especificação simples do ECM é conseguida a partir do seguinte modelo ADL :

$$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 x_t + \alpha_2 x_{t-1} + \alpha_3 y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (6.4)$$

Subtraindo-se y_{t-1} de ambos os lados de (6.4) e subtraindo-se e adicionando-se os termos $\alpha_1 x_{t-1}$ e $(\alpha_3 - 1)x_{t-1}$ do lado esquerdo de (6.4), obtém-se :

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta x_t + (\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 - 1)x_{t-1} + (\alpha_3 - 1)(y_{t-1} - x_{t-1}) \quad (6.5)$$

O modelo do tipo ECM é formado a partir da restrição imposta à equação (6.5), em que $(\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 = 1)$, fazendo que o terceiro termo do lado direito da equação seja anulado. O último termo do lado direito é o de correção de erro, refletindo a resposta ao desequilíbrio na relação de longo prazo entre y e x .

Os critérios de seleção Schwarz (SC), Hannan-Quinn (HQ) e do Erro de Predição Final (FPE) sugeriram os seguintes resultados para especificação ADL do modelo que relaciona o produto e os gastos públicos (ver quadro 3). Como no capítulo anterior, o termo G_0 refere-se apenas a consumo e transferências do governo, enquanto G_1 adiciona, ao conceito anterior, o investimento público. Essas especificações foram responsáveis pela geração da solução de longo prazo apresentada no quadro 4.

QUADRO 3

Resultados do Modelo ADL

Modelando lnPib por OLS						
Amostra: 1951 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	-11.343	2.2247	-5.099	0.0000	0.4000	
LnPib -1	0.993096	0.0841906	11.796	0.0000	0.7811	
LnPib -3	-0.226480	0.0871984	-2.597	0.0132	0.1475	
LnGo -3	-0.103503	0.0320957	-3.225	0.0026	0.2105	
LnI0 -4	0.0894456	0.0451724	1.980	0.0548	0.0913	
LnL -1	0.810221	0.159279	5.087	0.0000	0.3988	

R² = 0.9988602 F(5, 39) = 6835.5 [0.0000] $\hat{\alpha}$ = 0.027707 DW = 2.02
 RSS = 0.029939434658 para 6 variáveis e 45 observações

Critério de Informação: SC = -6.80769; HQ = -6.95877; FPE = 0.0008700349

Modelando LPib por OLS						
Amostra: 1951 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	-14.684	2.3758	-6.181	0.0000	0.5219	
LnPib -1	0.947919	0.0809103	11.716	0.0000	0.7968	
LnPib -3	-0.262681	0.0804218	-3.266	0.0024	0.2336	
LnG1	0.0703358	0.0346464	2.030	0.0500	0.1053	
LnG1 -1	-0.0821736	0.0393796	-2.087	0.0443	0.1106	
LnG1 -3	-0.126653	0.0361761	-3.501	0.0013	0.2594	
LnL	-1.4550	0.631746	-2.303	0.0273	0.1316	
LnL -1	2.5012	0.690326	3.623	0.0009	0.2728	
LnI1 -2	0.0713429	0.0346051	2.062	0.0467	0.1083	
LnI1 -4	0.0527869	0.0334588	1.578	0.1236	0.0664	

R² = 0.9991418 F(9, 35) = 4527.6 [0.0000] $\hat{\alpha}$ = 0.02537851 DW = 2.20
 RSS = 0.022542405303 para 10 variáveis e 45 observações

Critério de Informação: SC = -6.75309; HQ = -7.00491; FPE = 0.0007871951

QUADRO 4

Equações de Longo Prazo

LnPib =	-48.6	-0.44349	lnGo	+0.38326	LnIo
(SE)	(7.763)	(0.18313)	(0.17461)		
	+3.472 LnI				
	(0.5568)				
WALD test Chi ² (3) = 1429.2 [0.0000] **					
LnPib =	-46.65	-0.43999 LnG1		+3.324 LnL	
(SE)	(6.936)	(0.16836)		(0.49601)	
	+0.39436 LnI1				
	(0.12196)				
WALD test Chi ² (3) = 2142.3 [0.0000] **					

Nos resultados encontrados na solução de longo prazo destaca-se a significância individual e conjunta das variáveis independentes. O teste de Wald, que é indicado para avaliar os coeficientes em conjunto, foi significativo a 1% em ambas as equações. O resultado de longo prazo sugere uma elasticidade negativa entre gastos públicos e o PIB, assim como o resultado encontrado na equação (4.13c) do capítulo anterior, no conceito de consumo público mais transferências. Para a variável G1 que inclui o investimento, a elasticidade foi negativa e ligeiramente inferior ao valor de G0. Na estimação anterior, os resultados foram inconclusivos dada a não-significância do termo na equação (4.13c). Dados os resultados neste capítulo, pode-se inferir que a menor produtividade do gasto público, no conceito que inclui o investimento, foi suficiente para compensar o efeito externalidade positivo encontrado na equação (4.13a).

As estimativas da equação de curto prazo com o modelo do tipo ECM (ver quadro 5) foram significativas produzindo resíduos estacionários, o que nos leva a aceitar a hipótese de cointegração da solução de longo prazo.

A estrutura estimada do ECM que produziu melhores resultados estatísticos incluem, na especificação, a significância da taxa de crescimento do gasto público defasado em um período (no caso 1 ano), em ambos os conceitos. Os valores dos coeficientes foram positivos e significativos, ou seja, no curto prazo, um aumento da taxa de crescimento do gasto público afeta positivamente o crescimento econômico, enquanto, no longo prazo, o efeito é negativo.

No curto prazo, uma expansão nos gastos estimula a demanda agregada e promove um crescimento temporário do PIB, porém esse resultado se reverte no longo prazo. Como explicar esse resultado à luz dos fundamentos teóricos discutidos no texto? Uma possível resposta seria que a geração de impostos distorcivos, tais como o imposto inflacionário e a carga tributária elevada sobre a produção para financiar o aumento dos gastos e a própria ineficiência na alocação dos recursos, gerou uma redução na taxa de poupança e nos retornos do setor privado, contribuindo, assim, para a queda na taxa de crescimento econômico.

No caso brasileiro, o grau de não-neutralidade do sistema tributário é representado pelo elevado número de alíquotas e legislação no caso do ICMS,⁴ a cumulatividade das contribuições sociais e impostos que oneram a produção, as exportações e o emprego. Além disso, o processo inflacionário no Brasil teve sua principal origem no desequilíbrio fiscal. O período de análise é compatível com uma elevada volatilidade da inflação que gerou incertezas na economia e inibiu os investimentos.

⁴ São 27 diferentes legislações, uma para cada estado. Uma das propostas de reforma tributária é unificar essa legislação, tornando-a nacional.

QUADRO 5
Resultados do Modelo de Correção de Erros

Modelando Dlnpib por OLS						
Amostra: 1951 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0356385	0.0152598	2.335	0.0248	0.1227	
Dlnpop	-0.336895	0.662945	-0.508	0.6142	0.0066	
Dlngo	0.0272239	0.0387239	0.703	0.4862	0.0125	
Dlngo_1	0.102799	0.0472299	2.177	0.0356	0.1083	
DlnI0	0.0714050	0.0547344	1.305	0.1997	0.0418	
ECM_1	-0.250276	0.0537704	-4.655	0.0000	0.3571	
R ² = 0.4461525 F(5, 39) = 6.2833 [0.0002] $\hat{\alpha}$ = 0.03214928 DW = 1.44						
RSS = 0.040309474455 para 6 variáveis e 45 observações						
AR 1- 2F(2, 37)	=	2.5865 [0.0888]				
ARCH 1 F(1, 37)	=	0.804714 [0.3755]				
Normalidade Chi ² (2)	=	3.3762 [0.1849]				
Xi ² F(10, 28)	=	1.8107 [0.1051]				
Xi*Xi F(20, 18)	=	1.3212 [0.2783]				
RESET F(1, 38)	=	3.0952 [0.0866]				
Modelando Dlnpib por OLS						
Amostra :1951 a 1995						
Variável	Coefficiente	Desvio-Padrão	t-valor	t-prob	PartR ²	
Constante	0.0364566	0.0150430	2.423	0.0201	0.1309	
Dlnpop	-0.430147	0.660057	-0.652	0.5184	0.0108	
Dlng1	0.0407560	0.0389238	1.047	0.3015	0.0273	
Dlng1_1	0.115544	0.0482586	2.394	0.0216	0.1282	
DlnI1	0.0509546	0.0410759	1.240	0.2222	0.0380	
ECM_1	-0.251618	0.0532166	-4.728	0.0000	0.3644	
R ² = 0.4604551 F(5, 39) = 6.6566 [0.0001] $\hat{\alpha}$ = 0.03173145 DW = 1.46						
RSS = 0.039268520096 para 6 variáveis e 45 observações						
AR 1- 2F(2, 37)	=	2.4785 [0.0977]				
ARCH 1 F(1, 37)	=	0.627402 [0.4334]				
Normalidade Chi ² (2)	=	3.8205 [0.1480]				
Xi ² F(10, 28)	=	1.8347 [0.1002]				
Xi*Xi F(20, 18)	=	1.1861 [0.3603]				
RESET F(1, 38)	=	3.1649 [0.0832]				

7 CONCLUSÕES

Os principais resultados teóricos do trabalho sugerem que existe um nível eficiente de gastos públicos, ou seja, cada unidade monetária aplicada em bens públicos deve ser igual ao que se obtém desse bem em termos de produto marginal, em condições competitivas. Esta é uma condição de eficiência, que também estabelece um tamanho ótimo do governo. Acima desse tamanho ótimo, o governo estará reduzindo a taxa de crescimento estacionária do produto, do consumo e do capital.

A aplicação eficiente dos gastos públicos envolve uma relação benefício-custo. O tipo de gasto e sua composição afeta sua produtividade. Portanto, realocações de recursos podem produzir resultados satisfatórios. Uma avaliação microeconômica dos gastos pode identificar os focos de ineficiência. Portanto, um tema importante de pesquisa a ser desenvolvido é avaliar, no caso brasileiro, quais os gastos produtivos e quais os improdutivos.

Os efeitos dos gastos públicos, em termos agregados, sobre o crescimento econômico no Brasil foram avaliados por duas metodologias. A primeira permite estimar o efeito externalidade dos gastos e o diferencial de produtividade em relação ao setor privado. No conceito que engloba consumo mais transferências, o efeito externalidade foi negativo. Na segunda definição de gasto total (que inclui os investimentos), os resultados sugerem uma externalidade positiva, mas o diferencial de produtividade, em relação ao setor privado, apresentou-se negativo, ou seja, a produtividade do setor público representou apenas 60% da produtividade do setor privado.

A segunda metodologia capta os efeitos dinâmicos da relação gasto público-produto e a partir daí estimou-se uma solução de longo prazo. A vantagem dessa estimativa em relação à anterior é que se parte de uma especificação mais geral e chega-se a resultados mais robustos em termos estatísticos. Os valores das elasticidades gasto-produto nos dois conceitos foram negativos. A equação de curto prazo mostra que os gastos públicos defasados no período de um ano têm impacto positivo sobre o PIB. Porém, no longo prazo, esse efeito se reverte.

Portanto, esse conjunto de resultados sugere que a proporção de gasto público no Brasil está acima do seu nível ótimo e que existem indícios de baixa produtividade. Assim, quando se aumenta a carga tributária, os resultados sugerem que há transferência de recursos do setor mais produtivo para o menos produtivo. Os efeitos sobre o crescimento serão mais danosos quanto mais distorcivo for o sistema tributário e menos produtivo for o gasto público.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHAUER, D. Is Public Expenditure Productive ? *Journal of Monetary Economics*, v. 23, p. 177-200, Mar. 1989.
- BARRO, R. A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government. *NBER : Working Paper n° 2855*, Feb. 1989.
- BARRO, R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, v. 98, p. 103-125, Oct. 1990.
- BHAGWATI, J. Directly Unproductive Profit-Seeking DUP Activities. *Journal of Political Economy*, v. 90, n. 5, p.988-1002, 1982.
- BUCHANAN, J. Rent Seeking and Profit Seeking. In: J. Buchanan, R. Tollison and G. Tullock, *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. College Station, TX : Texas A&M University Press, 1990.
- CASHIN, P. Government Spending, Taxes and Economic Growth. *IMF Staff Papers*, v. 42, n. 2, p. 237-269, June, 1995.
- CHU, K. et alii Unproductive Public Expenditures – A Pragmatic Approach To Policy Analysis. *IMF: Pamphlet Series*, n. 48. Washington, 1995.
- DELGADO, E. Crecimiento Económico y Gobierno – El Caso de Mexico. *El Trimestre Económico*, v. 64, n. 1 p. 126-140, jan. – mar. 1997.
- DOORNIK, J. e HENDRY, D. *PcGive 8.0 – An Interactive Econometric Modelling System*. International Thompson Publishing, 1994.
- FEDER, G. On Exports and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, v.12, p. 59-73, 1983.
- GANDHI, V. Wagner’s Law of Public Expenditures : Do Recent Cross-Section Studies Confirm It? *Public Finance*, n. 22, p.423-461, 1971.
- GUJARATI, D. *Basic Econometrics*. 3. ed. McGraw-Hill, 1995.
- HINRICHS, H. Determinants of Government Revenue Shares Among Less-Developed Countries. *Economic Journal*, v. 75, p. 546-556, Sept. 1965.
- KELLY, T. Public Expenditure and Growth. *The Journal of Development Studies*, v. 34, n. 1, p.60-84, Oct. 1997.
- KENNEDY, P. *A Guide to Econometrics*. 3. ed. The MIT Press, 1996.
- MUSGRAVE, R. *Fiscal Systems*. New Haven : Yale University Press, 1969.
- RAM, R. Government Size and Economic Growth : A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data. *American Economic Review*, v.76, p. 191-203, 1986.
- RAM, R. Wagner’s Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives : Evidence from “Real” Data for 115 Countries. *The Review of Economics and Statistics*, v. LXIX, n. 2, p. 194-204, May, 1987.
-

SAMUELSON, P. The Pure of Theory of Public Expenditures. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, p. 387-89, Nov. 1954.

SAMUELSON, P. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures. *The Review of Economics and Statistics*, v. 37, p. 350-56, Nov. 1955.

SRINIVASAN, T. Neoclassical Political Economy, the State, and Economic Development. *Asian Development Review*, v.3, n. 2, p.38-58, 1985.

WAGNER, A. *Finanzwissenschaft*. Leipzig, 1890.

La economía Argentina bajo una regla de presupuesto balanceado

Marcelo Capello y Néstor Grión

FCE-UNC

Indice

Introducción

I. Endeudamiento y Reglas Fiscales

I.1 Ventaja de las reglas fiscales: Evitar el sesgo a sobreendeudar el Estado

I.2 Algunos problemas con las reglas fiscales

II. Marco Analítico y Parametrización del Modelo

II.1 Modelo RBC con política fiscal

II.2 Método de solución numérica: Aproximación Lineal Cuadrática

II.3 Parametrización del modelo para la economía argentina de la Convertibilidad

III. Simulaciones

III.1 La economía argentina sin una RPB: Datos reales y simulados

III.2.1 Respuesta fiscal ante shocks exógenos sobre la función de producción

III.2.2 Tasas impositivas, recaudación y utilidad del agente representativo

IV. Reflexiones finales

Bibliografía

Anexo de Gráficos

Introducción

La aplicación de la regla monetaria de convertibilidad de la moneda en Argentina desde 1991 ha tenido éxito en controlar la inflación, pero no en controlar los elevados déficits fiscales y el consiguiente endeudamiento público. De esa forma la deuda pública más que se duplicó entre aquél año y el actual, y ello indudablemente ha afectado la sustentabilidad del régimen de convertibilidad.

Para controlar tal situación, en 1999 el gobierno central aprobó una regla de presupuesto equilibrado o balanceado (RPB) que imponía una reducción gradual del déficit hasta su eliminación en 2003¹. Dado que en el año 2000 se consideró que dichos objetivos no serían factibles de ser alcanzados en los plazos iniciales, se modificó la citada norma de manera que el equilibrio presupuestario se alcanzaría recién en 2005, también con una promesa anual de reducción del déficit. Pero durante 2001 los acontecimientos se precipitaron, el sector público argentino perdió el acceso al mercado voluntario de préstamos y, con ello, la eliminación del déficit fiscal paso a ser un dato obligado de la realidad. De ahí la denominada Ley de Déficit Cero.

La aplicación de una regla fiscal, como la Ley de Déficit Cero, tiene el objetivo obvio de contener las decisiones de endeudamiento del sector público. Dichas reglas normalmente son aplicadas en gobiernos centrales o locales en los que la indisciplina fiscal del pasado causó alguna crisis importante en el sector público, con repercusiones en toda la economía. Es decir, se han aplicado este tipo de reglas cuando los gobiernos involucrados perdieron gran parte de su credibilidad y debieron generar un nuevo hecho que mejore su reputación. Pero la aplicación de reglas fiscales plantea también algún tipo de problemas. Por ejemplo, ¿Cómo formular política fiscal en dicho contexto? ¿Qué instrumentos debe elegir el gobierno para cumplir con una RPB y, además, minimizar la volatilidad de la economía? Responder a preguntas como las anteriores es el objetivo central que persigue este trabajo

Para intentar una respuesta a los interrogantes planteados se evalúa un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico², calibrado para la economía argentina del período de Convertibilidad y utilizado para efectuar simulaciones que permitan obtener algunas conclusiones importantes sobre las características que puede adquirir la política fiscal bajo la aplicación de una RPB.

Con tales objetivos el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se comentan rápidamente las ventajas y desventajas de la reglas fiscales. En la segunda, se presenta y calibra un modelo RBC con gobierno para Argentina y se explica el método numérico elegido para realizar simulaciones. En la tercera se efectúan simulaciones para evaluar la respuesta de la economía argentina, bajo distintas RPB, ante shocks de productividad exógenos; aquí también se analizan los posibles *efectos Laffer* de largo plazo que pueden producirse. Finalmente se presentan las principales conclusiones del trabajo.

¹ Ley de Responsabilidad Fiscal

² Modelo de Ciclo Real de Negocios con Sector Gobierno

I. Endeudamiento y Reglas Fiscales

I.1 Ventaja de las reglas fiscales: Evitan el sesgo a sobreendeudar el Estado

En el caso de un gobierno central, la principal justificación para el recurso al endeudamiento público lo constituye la posibilidad de realizar política fiscal contracíclica, suavizando consumo público. No obstante, se ha argumentado que existen diversos motivos por los cuales las unidades gubernamentales llevan el nivel de endeudamiento más allá del óptimo. Ante tal situación, las posiciones dominantes más conocidas en el debate sobre cómo tratar el problema de los déficits y el endeudamiento público son las siguientes:

Confianza en la disciplina del mercado: Este enfoque aconseja la existencia de un mercado para la emisión de deuda de los gobiernos con las mismas características que los mercados para bonos privados, es decir, en que existen calificadoras de riesgo que evalúan el grado de solvencia intertemporal de las finanzas públicas y, por ende, la capacidad para servir la deuda. Ello debe ser complementado con la eliminación de las posibilidades de salvataje o *bail out* por parte de organismos internacionales, de modo que exista un ambiente de *hard budget constraint*. Sin embargo, para que tal ordenamiento funcione eficientemente deben cumplirse algunas condiciones (Ter-minassian, 1997): mercados libres y abiertos, sin preferencias por el endeudamiento público; existencia de información adecuada acerca del deudor e imposibilidad de *bail out*. Es decir, una serie de requisitos difíciles de hallar en la realidad.

Enfoques basados en reglas: Algunos países recurrieron a enfoques de control de los déficits y el endeudamiento a través de reglas específicas, en la forma de leyes y/o restricciones constitucionales³. Las regulaciones más comunes son los límites sobre el nivel absoluto de endeudamiento y del dirigido a ciertos fines⁴, así como limitaciones sobre el *ratio* permitido entre servicios de la deuda e ingresos totales, prohibiciones de endeudamiento de alto riesgo (con bancos centrales, con el exterior), introducción de requisitos de presupuesto balanceado, límites sobre el nivel de los impuestos y gastos, etc.

Algunas teorías explicativas del endeudamiento público

En un problema de planificador central con preferencias estables siempre se elegiría un nivel de deuda igual a cero, para cualquier ponderación de las utilidades individuales, con lo cual una regla o requisito de presupuesto balanceado (RPB) es un componente de la política *first best* (Tabellini and Alesina, 1990). Para caracterizar un contrato social óptimo se necesita conocer cuál es el nivel óptimo de deuda cuando existe incertidumbre acerca de las preferencias del votante mediano en el presente y en el futuro. En ese contexto, se demuestra que una RPB es *ex ante* eficiente.

Sin embargo, la realidad indica que los gobiernos normalmente se endeudan, lo cual ha sido explicado por diversas teorías. Aquí las agruparemos en tres tipos: el marco normativo tradicional, en que un dictador benevolente no es restringido más allá de su propósito de excelencia ética; teorías que confían en que los votantes controlan totalmente la agenda política a través de la competencia política (modelos de demanda) y teorías que enfatizan las imperfecciones inherentes a los mercados políticos⁵ (enfocan principalmente sobre los oferentes de bienes públicos: políticos y burócratas). Vale aclarar que este último resulta el marco adecuado para analizar los beneficios

³ Tales como la enmienda Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985 en USA o las restricciones a los desequilibrios fiscales existentes en la UE (Maastrich).

⁴ Por ejemplo, prohibición de financiar gastos corrientes

⁵ Este tipo de interpretaciones tiene uno de sus pioneros en el Nobel James Buchanan.

derivados de las limitaciones y regulaciones fiscales. A continuación se describen brevemente cada una de estas interpretaciones y sus variantes siguiendo el análisis de Alesina y Perotti (1995).

i) Teoría estándar: Política Presupuestaria Óptima (*Tax Smoothing Theory*)

Este enfoque entiende al gobierno como un planificador social benevolente que maximiza la utilidad del agente representativo. En este contexto, el objetivo del planificador será mantener constante las tasas de impuestos y, con un gasto exógenamente dado, usar los déficits y superávits como elementos compensadores. Dada la existencia de impuestos generalmente distorsivos y la utilidad marginal decreciente del ingreso, el *tax smoothing* resulta *pareto óptimo*, pues en caso de elegir la variación de las tasas impositivas para equilibrar el presupuesto público la pérdida de bienestar por los impuestos adicionales en una recesión más que compensaría las ganancias adicionales por menores tasas futuras en las expansiones. En consecuencia, resulta óptimo dejar constantes las tasas de impuestos y suavizar con endeudamiento para mantener un *path* de consumo público (Barro, 1979). Huelga decir que en este enfoque las RPB aplicadas período a período resultarían contraproducentes.

ii) Modelos de Economía Política

Ilusión Fiscal: Los votantes no entienden correctamente la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno, con lo cual si se les ofrece un programa de gasto financiado con déficit sobreestiman los beneficios de los gastos actuales y subestiman la carga tributaria futura⁶. En este marco, políticos oportunistas podrían tomar ventaja de la "confusión" aumentando más el gasto que los impuestos y, además, estarían deseosos de correr un déficit en las recesiones pero no un superávit en las expansiones, con lo cual la *tax smoothing* deviene asimétrica.

Redistribución Intergeneracional: En el modelo político de redistribución intergeneracional de Cukierman y Meltzer (1989) existen familias ricas indiferentes ante la emisión de deuda pública pero también familias pobres que desean el endeudamiento del gobierno hoy, votando por políticas que cambian la carga de los impuestos para el futuro. Por ende, no se cumple el resultado de neutralidad del endeudamiento previsto en el modelo de equivalencia ricardiana.

Gobierno como monopolista: Brennan y Buchanan (1980) visualizaron el gobierno como un Leviathan que busca su propio crecimiento, maximizando la extracción de rentas de la economía. El gobierno monopoliza el poder coercitivo, por lo que el problema para los autores reside en cómo prevenir que aquél explote dicho poder. Ello se lograría con la inclusión de reglas en el diseño constitucional.

Rol estratégico de la deuda: Existen diversos modelos de este tipo⁷. Por ejemplo, en Alesina y Tabellini (1990) el *policemaker* puede afectar el estado de situación inherente a su sucesor en el poder a través de sus decisiones fiscales presentes, con lo que un gobierno puede tomar ventaja de ello a costa de acumular deuda más allá del nivel que prescribe el modelo de la *tax smoothing*. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando existen dos partidos "ideológicos" con diferentes preferencias de gastos. En otros modelos el nivel de la deuda afecta directamente el resultado electoral (Milesi-Ferretti, 1995).

Conflictos distributivos y guerras de "nervios": Se trata de modelos en los cuales los déficits son el resultado de conflictos estratégicos entre partidos políticos o grupos sociales que tienen influencia sobre las decisiones políticas "al mismo tiempo". Un ejemplo es la polarización de partidos que son miembros de la misma coalición de gobierno. Alesina y Drazen (1991) proponen

⁶ Contraría la hipótesis de equivalencia ricardiana

⁷ Uno de ellos será descrito más ampliamente en el punto cinco del presente trabajo.

un modelo de "guerra de nervios" con ajuste fiscal demorado, en el cual diferentes grupos sociopolíticos no se ponen de acuerdo respecto a la distribución de la carga fiscal. El modelo supone que un shock permanente perturba el presupuesto gubernamental, de modo que a las tasas de impuestos existentes surge un déficit y comienza a acumularse deuda. La discordia distributiva entre los grupos sociales demoraría la adopción de la política eficiente para balancear el presupuesto.

Inconsistencia Temporal: En esta interpretación los gobiernos suelen tomar decisiones que son óptimas para un momento dado del tiempo, pero no en una perspectiva de largo plazo (Kydland y Prescott, 1977). Elementos tales como la tasa de descuento de las autoridades (generalmente alta), relacionada con la urgencia del proceso político, jugarían un rol importante en la conducta de las autoridades.

1.2 Algunos problemas con las reglas fiscales

Entre los costos de las RPB merecen citarse la pérdida asociada de capacidad para realizar política anticíclica y de suavizar consumo por parte del gobierno y los problemas de indeterminación en la solución al equilibrio competitivo que podría acarrear el sistema adoptado para equilibrar el presupuesto ante la realización de un shock exógeno.

Ampliación de los ciclos económicos

Un argumento tradicional contra las reglas de presupuesto balanceado (RPB) es su efecto amplificador del ciclo económico, estimulando la demanda agregada en los periodos de expansión (vía recortes de impuestos y mayor gasto público) y reduciéndola en las recesiones a través de una contracción fiscal. Tal argumento es consistente tanto con el modelo keynesiano IS/LM como con el modelo neoclásico de crecimiento. En este sentido, King, Plosser y Rebelo (1988) muestran que en un modelo RBC la amplitud del ciclo aumenta cuando el gobierno sigue una RPB y financia el gasto del gobierno con impuestos sobre el ingreso.

Bayoumi y Eichengreen (1995) estiman que en los estados de USA las restricciones fiscales redujeron la sensibilidad del balance fiscal al ciclo en alrededor de un 40%. Además, aseguran que aproximadamente un 90% de la reducción en los estabilizadores fiscales asociados a las restricciones fiscales ocurre por la disminución en la sensibilidad cíclica del gasto público, es decir que una RPB tendría el efecto principal de "fijar" el nivel de dicha variable.

Indeterminación del equilibrio macroeconómico

Schmitt-Grohé y Uribe (1997) agregan un elemento desestabilizador adicional a las RPB, aunque desde una perspectiva netamente teórica. Con un modelo neoclásico de crecimiento que incorpora una RPB, en que las autoridades fiscales financian sus gastos con un impuesto distorsivo sobre el ingreso del trabajo, los autores demuestran que pueden generarse fluctuaciones recurrentes y persistentes en el nivel agregado de actividad aún en ausencia de shocks sobre los *fundamentals* de la economía. A su vez, los autores agregan que tal fenómeno no ocurriría en presencia de una RPB con tasas impositivas exógenas y gasto público endógeno, por lo que recomiendan este tipo de reglas.

II. Marco Analítico y parametrización del Modelo

A continuación se describe el marco teórico con que se intenta modelar la economía argentina, para posteriormente proceder a calibrar dicho modelo y con ello efectuar simulaciones respecto al funcionamiento de dicha economía en el marco de un presupuesto gubernamental equilibrado, tal como exige la ley de déficit cero.

II.1 Modelo RBC con política fiscal

En esta sección se presenta un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico⁸ con sector gobierno⁹, en una economía cerrada sin dinero¹⁰, en la línea del trabajo de Ellen McGrattan (1994), con dos variaciones importantes: existen impuestos adicionales¹¹ y se incorpora inversión pública, en la forma de un tercer insumo (exógeno) en la función de producción de las firmas privadas.

Se supone la existencia de un gobierno que sigue secuencias exógenas de comportamiento, es decir, decide sus erogaciones y la forma de financiarlas sin intentar optimizar función objetivo alguna. Esta forma de modelizar el comportamiento del gobierno se contrapone a trabajos como los de Chari *et al* (1991), en que se incluye política fiscal óptima.

La forma estocástica del modelo viene dada por la existencia de shocks tecnológicos y fiscales. Estos últimos se producen sobre el gasto en bienes de consumo del gobierno (g), la inversión pública (p) y cada uno de los impuestos [sobre el consumo (τ^c), inversión (τ^i), capital (τ^k)¹², ingresos del trabajo (τ^l)¹³ y renta total (τ^y)¹⁴]. En cambio, no existe shock aleatorio sobre las transferencias del gobierno (T), pues éstas inicialmente actúan como una variable endógena que equilibra el presupuesto gubernamental en cada período¹⁵.

Al existir un gobierno que financia una secuencia de gastos, inversión pública y transferencias con impuestos distorsivos, la búsqueda de las asignaciones de equilibrio debe presentarse como una economía descentralizada y competitiva, dado que la solución para ésta no coincide con la provista por un problema de Planificador Social. De tal manera, se deben cumplir ciertas restricciones y resolver los siguientes problemas:

Problema de los Consumidores

⁸ Denominación que suele utilizarse para los modelos neoclásicos de crecimiento en que se incorporan elementos estocásticos.

⁹ Se trata de un modelo de ciclo real (RBC) en la línea de Kydland y Prescott (1982), con la incorporación del sector gobierno.

¹⁰ No se incluye dinero pues en el período bajo estudio la economía Argentina contó con un régimen de convertibilidad de la moneda que prácticamente eliminó la posibilidad de efectuar política monetaria. Si hubiese resultado importante tratar con una economía abierta, pero ello hubiese creado una serie de inconvenientes para introducir las variables fiscales y, por ende, se decidió trabajar bajo una "más manipulable" economía cerrada. De todos modos, los shocks externos (positivos y negativos) que influenciaron la economía argentina de la Convertibilidad son captados, en parte, por los shocks tecnológicos sobre la función de producción; es decir, forman parte del Residuo de Solow que se utiliza para calibrar los shocks tecnológicos.

¹¹ McGrattan no incluye impuestos sobre el consumo y sobre el stock de capital.

¹² Nótese que se trata de un impuesto sobre el capital, no sobre los ingresos del capital. Su inclusión responde a la existencia de impuestos que gravan la propiedad de bienes de capital en Argentina.

¹³ Se trata fundamentalmente de impuestos sobre el factor trabajo para financiar la seguridad social.

¹⁴ Dado que los datos existentes en Argentina no permiten desagregar período a período la carga sobre los factores trabajo y capital que se deriva del impuesto a las ganancias, aquí se incluye como un impuesto único que grava por igual los ingresos de ambos factores de la producción.

¹⁵ Cuando las T actúan como variables exógenas, en secciones posteriores, también estarán sujetas a shocks

Existe un consumidor representativo de vida infinita, propietario de la firma representativa¹⁶, que puede utilizar el único bien producido en la economía¹⁷ para consumir (c) o invertir (i). Una vez conocidos los shocks aleatorios de cada período, el consumidor debe elegir entre consumo de bienes privados (c)¹⁸ y ocio (1-l)¹⁹ de modo de maximizar su utilidad (U), sujeto a restricciones presupuestarias y de acumulación de capital. Se tiene, entonces, el siguiente problema de optimización intertemporal:

$$\max E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U[c_t, g_t, (1-l_t)] \quad (1)$$

Sujeto a:

$$(1 + \tau_t^c) c_t + (1 + \tau_t^i) i_t = (1 - \tau_t^l) w_t l_t + r_t k_t - \tau_t^k (1 - \delta) k_t - \tau_t^y [(1 - \tau_t^l) w_t l_t + (r - \delta) k_t - \tau_t^k (1 - \delta) k_t] + T_t \quad (2)$$

$$k_{t+1} = (1 - \delta) k_t + i_t \quad (3)$$

Donde E representa el operador de expectativas, dadas las condiciones iniciales, que el agente toma como dadas, y β es el factor de descuento, con $\beta \in (0,1)$. Además, se supone que el individuo representativo alquila sus servicios laborales (l) y de capital (k) a las firmas en un mercado competitivo, en que recibe las retribuciones w y r , respectivamente.

En la restricción presupuestaria del consumidor (2) se destaca el hecho que tanto el impuesto que grava el stock de capital como el que grava el ingreso total de los factores (impuesto a la renta o a las ganancias) permiten deducir las depreciaciones de capital (δ) de la base del impuesto. Además, existen transferencias del gobierno que, en caso de resultar positivas, actúan como subsidios *lump sum*, si negativas como impuestos con iguales características.

La ley de movimiento del capital privado (3) muestra la condición usual de que el capital con que cuenta un consumidor en un determinado período deviene del capital del período anterior (neto de depreciaciones) más la inversión del período corriente. El stock inicial de capital k_0 se asume conocido por los agentes.

La forma funcional elegida para representar la función de utilidad del consumidor representativo es una de las tradicionales utilizadas en modelos de ciclo real (Kydland y Prescott, 1982; McGrattan (1994 y otros)²⁰:

$$u(c, g, l) = \log(c + \pi g) + \gamma \log(1 - l) \quad (4)$$

¹⁶ Dado que existen rendimientos constantes a escala en la producción la firma no obtendrá beneficios y por ende el consumidor no contará con ingresos por dicha propiedad. Sus ingresos provienen de vender sus servicios laborales y de capital a la firma representativa.

¹⁷ Con precio normalizado igual a uno.

¹⁸ El consumo de bienes del gobierno viene dado por una secuencia exógena.

¹⁹ Se ha normalizado la cantidad de horas disponibles para trabajo, igualándolas a uno.

²⁰ Separable en consumo (privado y público) y ocio.

En que el parámetro π mide el grado de sustituibilidad entre el consumo privado y público en la función de utilidad del consumidor. Si $\pi=1$ significa que existe sustitución perfecta entre ambas variables (si aumenta g un peso, baja c un peso); si $\pi=0$ no existe sustitución y de este modo g no afecta la utilidad de los individuos. A su vez, el parámetro γ representa la ponderación otorgada al ocio en la función de utilidad.

Problema de las Firmas

La firma representativa produce el único bien de la economía (y), para lo cuál contrata trabajo (L) y capital (K). Una vez visualizado el stock de capital público (d) y la realización del shock aleatorio sobre el factor tecnológico (λ) del período, la firma resuelve el siguiente problema de maximización de beneficios:

$$\max (y_t - r_t K_t - w_t L_t) \quad (5)$$

Sujeto a:

$$y_t = \lambda_t K_t^\alpha L_t^{1-\alpha} d_t^\theta \quad (6)$$

$$d_{t+1} = (1 - \delta^s) d_t + p_t \quad (7)$$

Se supone una función de producción de la firma (6) tipo *Cobb Douglas*, con rendimientos constantes a escala en los factores de producción privados²¹, como la propuesta por Baxter and King (1993). Dicha función de producción está escalada en el parámetro λ , representando el progreso tecnológico aleatorio²².

El capital público (d) aumenta la productividad del resto de los factores y presenta una ley de movimiento (7) similar a la del capital privado, sólo que aquí la decisión de inversión resulta exógena a la firma y al consumidor representativo. El stock inicial de capital público d_0 es conocido por los agentes económicos. Además, existe un mercado competitivo en que se contratan los factores trabajo y capital a precios dados (w, r).

Restricción Presupuestaria del Gobierno

El sector público debe cumplir con una restricción presupuestaria intertemporal, la cual establece que el valor presente esperado del total de transferencias, gastos e inversión pública tienen que ser igual al valor presente esperado de todos los ingresos futuros en concepto de impuestos²³. Esta restricción puede satisfacerse básicamente de dos maneras:

a) *Regla de presupuesto equilibrado en estado estacionario.*

En EE las transferencias, la recaudación impositiva, el gasto y la inversión pública deben ser tales que equilibren el presupuesto. Fuera del mismo tal condición puede no cumplirse y es necesario

²¹ De esta manera, aún con la presencia de un tercer factor (d), los ingresos de la firma se repartirán exactamente entre K y L , con lo que los beneficios (ingresos para el consumidor dueño de la firma) resultan nulos.

²² En los modelos reales iniciales de Kidland y Prescott dicho factor aleatorio explicaba por sí sólo un 70% de las fluctuaciones de la economía de USA.

²³ Esto en el caso que las transferencias actúen como subsidios de suma fija. De lo contrario, lo harán como ingresos de suma fija.

considerar tanto la acumulación de déficits y superávits, como la forma de financiarlos. De otro modo, se exige un presupuesto público equilibrado intertemporalmente.

b) Regla de presupuesto equilibrado período a período.

Esta es la opción elegida para este trabajo. En cada período el gobierno debe satisfacer la siguiente restricción presupuestaria:

$$\begin{aligned} g_t + p_t + T_t &= \tau_t^c c_t + \tau_t^i i_t + \tau_t^l w_t l_t + \tau_t^k (1 - \delta) k_t + \\ &\tau_t^y ((1 - \tau_t^l) w_t l_t + (r - \delta) k_t - \tau_t^k (1 - \delta) k_t) \end{aligned} \quad (8)$$

Las transferencias (T) pueden actuar como subsidios (positivas) o impuestos (negativas) de suma fija, pues se obtienen como residuo entre la recaudación impositiva y el gasto público en bienes de consumo e inversión. No obstante, aquí se la usa también para captar un doble componente de la realidad: los gastos de transferencia que normalmente efectúan los gobiernos en cada período (pensiones, subsidios, etc.) y el resultado fiscal del sector público (déficit o superávit). Esto es, en este esquema las transferencias estarían en parte jugando el papel de la emisión (o cancelación) de deuda en cada período, pues de acuerdo a Barro (1974), bajo ciertas condiciones, los cambios en las transferencias son equivalentes al financiamiento con endeudamiento, para diferenciarlos de los efectos causados por cambios en los impuestos distorsivos.

Factibilidad:

En cada período, debe existir equilibrio en el mercado de bienes y de factores:

$$y_t = c_t + i_t + g_t + p_t \quad (9)$$

$$l_t = L_t \quad (10)$$

$$k_t = K_t \quad (11)$$

Shocks estocásticos:

El carácter estocástico de la economía viene dado por los shocks aleatorios que recaen sobre el parámetro tecnológico de las firmas, el gasto y la inversión del gobierno y cada uno de los impuestos. Se supone, además, que todos los shocks siguen procesos estocásticos autoregresivos de primer orden, con la siguiente forma:

$$\lambda_{t+1} = (1 - \rho_\lambda) \bar{\lambda} + \rho_\lambda \lambda_t + \varepsilon_{t+1}^\lambda \quad (12)$$

$$g_{t+1} = (1 - \rho_g) \bar{g} + \rho_g g_t + \varepsilon_{t+1}^g \quad (13)$$

$$p_{t+1} = (1 - \rho_p) \bar{p} + \rho_p p_t + \varepsilon_{t+1}^p \quad (14)$$

$$\tau_{t+1}^c = (1 - \rho_c) \bar{\tau}^c + \rho_c \tau_t^c + \varepsilon_{t+1}^c \quad (15)$$

$$\tau_{t+1}^i = (1 - \rho_i) \bar{\tau}^i + \rho_i \tau_t^i + \varepsilon_{t+1}^i \quad (16)$$

$$\tau_{t+1}^l = (1 - \rho_l) \bar{\tau}^l + \rho_l \tau_t^l + \varepsilon_{t+1}^l \quad (17)$$

$$\tau_{t+1}^k = (1 - \rho_k) \bar{\tau}^k + \rho_k \tau_t^k + \varepsilon_{t+1}^k \quad (18)$$

$$\tau_{t+1}^y = (1 - \rho_y) \bar{\tau}^y + \rho_y \tau_t^y + \varepsilon_{t+1}^y \quad (19)$$

Un equilibrio general competitivo para esta economía es un set de funciones de decisión para el agente, $c(k_t, K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$, $i(k_t, K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$, $l(k_t, K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$; un set de funciones de decisión para la firma $y(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$, $K(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$ y $L(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$; funciones de precio $r(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$ y $w(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$; una ley de movimiento para el stock de capital per capita $K_{t+1} = h(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$ y una función de transferencias del gobierno $T(K_t, \lambda_t, g_t, p_t, \tau_t^j)$, tal que se cumpla que:

- Las funciones de decisión de los agentes son óptimas dadas las funciones de precios, la ley de movimiento del stock de capital per capita y la función de transferencias del gobierno (solución al problema del consumidor).
- Las funciones de decisión de las firmas sean óptimas dadas las funciones de precios (solución al problema de la firma).
- El gobierno satisface su restricción presupuestaria en cada período.
- La demanda y oferta se igualan en todos los mercados en cada período (producto, trabajo y capital).
- Las expectativas sean racionales, es decir, la ley de movimiento del capital per capita en la economía es consistente con la del agente representativo.

Solución del modelo en su forma determinística:

De las condiciones de primer orden del problema del consumidor se obtienen dos relaciones de optimalidad, en que la primera (20) nos muestra la oferta laboral de cada período y la segunda (21) la forma óptima de pasar consumo de un período a otro:

$$\frac{(1 - l_t)}{\gamma(c_t + \pi g_t)} = \frac{(1 + \tau_t^c)}{(1 - \tau_t^y)(1 - \tau_t^l)w_t} \quad (20)$$

$$\frac{c_{t+1} + \pi g_{t+1}}{\beta(c_t + \pi g_t)} = \frac{(1 - \tau_t^y)(r_{t+1} - \tau_t^k) + (\tau_t^y + \tau_t^k - \tau_t^y \tau_t^k)\delta + (1 + \tau_t^i)(1 - \delta)}{1 + \tau_t^i} \quad (21)$$

Al resolver el problema de la firma se obtienen las funciones de precios de los factores (bajo el supuesto que finalmente $k=K$ y $l=L$), en que el precio de cada uno de ellos se iguala a su productividad marginal:

$$r_t = \alpha \lambda_t k_t^{\alpha-1} l_t^{1-\alpha} d_t^{\theta} \quad (22)$$

$$w_t = (1 - \alpha) \lambda_t k_t^{\alpha} l_t^{-\alpha} d_t^{\theta} \quad (23)$$

Las cuatro ecuaciones anteriores, más la función de producción (6), la restricción presupuestaria del gobierno (8), la condición de factibilidad (9), las leyes de movimientos del capital privado (3) y

público (7) y las condiciones de transversalidad para el capital privado y público²⁴ caracterizan un equilibrio general competitivo para esta economía, para la versión determinística del modelo.

Si se evalúa el sistema en Estado Estacionario (variables endógenas en EE con *, variables exógenas con -):

$$\frac{(1-l^*)}{\gamma(c^* + \pi \bar{g})} = \frac{(1+\bar{\tau}^c)}{(1-\bar{\tau}^y)(1-\bar{\tau}^l)w^*} \quad (24)$$

$$\frac{1}{\beta} = \frac{(1-\bar{\tau}^y)(r^* - \bar{\tau}^k) + (\bar{\tau}^y + \bar{\tau}^k - \bar{\tau}^y \bar{\tau}^k)\delta + (1+\bar{\tau}^i)(1-\delta)}{1+\bar{\tau}^i} \quad (25)$$

$$\begin{aligned} \bar{g} + \bar{p} + T^* &= \bar{\tau}^c c^* + \bar{\tau}^i i^* + \bar{\tau}^l w^* l^* + \bar{\tau}^k (1-\delta)k^* + \\ &\bar{\tau}^y ((1-\bar{\tau}^l)w^* l^* + (r^* - \delta)k^* - \bar{\tau}^k (1-\delta)k^*) \end{aligned} \quad (26)$$

$$r^* = \alpha \bar{\lambda} k^{*\alpha-1} l^{*1-\alpha} \bar{d}^\theta \quad (27)$$

$$w^* = (1-\alpha) \bar{\lambda} k^{*\alpha} l^{*-\alpha} \bar{d}^\theta \quad (28)$$

$$y^* = \bar{\lambda} k^{*\alpha} l^{*1-\alpha} \bar{d}^\theta \quad (29)$$

$$i^* = \delta k^* \quad (30)$$

$$\bar{p} = \delta^g d^* \quad (31)$$

$$y^* = c^* + i^* + \bar{g} + \bar{p} \quad (32)$$

De tal forma, se tiene un sistema de nueve ecuaciones con nueve incógnitas ($y, c, i, k, l, d, T, r, w$) que puede ser resuelto para la obtención de los valores que describen el estado estacionario de la economía.

II.2 Método de solución numérica: Aproximación Lineal Cuadrática

La solución al modelo descrito en su presentación estocástica puede obtenerse utilizando un algoritmo denominado Modelo Lineal Cuadrático, que consiste en una aproximación lineal en torno al estado estacionario del modelo original²⁵. Para describir tal solución, se reformula el problema de manera recursiva para aprovechar las técnicas que ofrece la programación dinámica. Por lo tanto, el problema puede expresarse a través de la optimización de la siguiente *ecuación de Bellman* (33):

²⁴ Aseguran que en el último período de la economía no existe ningún stock de capital (privado o público), o que de existir no brindan utilidad alguna al consumidor representativo.

²⁵ Ver, entre otros, Urrutia (1998) y Sargent (1987).

$$v(k, K, d, s) = \underset{c, i, l}{\text{Max}} \{u(c, g, l) + \beta E v(k', K', d', s')\} \quad (33)$$

Sujeto a:

$$(1 + \tau_t^c)c_t + (1 + \tau_t^i)i_t = (1 - \tau_t^l)w_t l_t + r_t k_t - \tau_t^k(1 - \delta)k_t - \tau_t^y((1 - \tau_t^l)w_t l_t + (r - \delta)k_t - \tau_t^k(1 - \delta)k_t) + T_t \quad (34)$$

$$g_t + p_t + T_t = \tau_t^c c_t + \tau_t^i i_t + \tau_t^l w_t l_t + \tau_t^k(1 - \delta)k_t + \tau_t^y((1 - \tau_t^l)w_t l_t + (r - \delta)k_t - \tau_t^k(1 - \delta)k_t) \quad (35)$$

$$k' = (1 - \delta)k + i \quad (36)$$

$$d' = (1 - \delta^g)d + p \quad (37)$$

$$s' = (1 - \rho)\bar{s} + \rho.s + \varepsilon' \quad \varepsilon \sim N(0, \Sigma) \quad (38)$$

$$r = f_k \quad (39)$$

$$w = f_L \quad (40)$$

$$K' = \Gamma(K) \quad (41)$$

El vector s incorpora los shocks correspondientes a la tecnología, los impuestos, el gasto y la inversión pública. La ley de movimiento del capital privado agregado (K') no es conocida, pero sí se sabe que en equilibrio se cumplen las igualdades $K=k$ y $L=l$, aunque el agente representativo no toma en cuenta dicha condición de equilibrio al resolver su problema de maximización. Introduciendo la restricción presupuestaria del individuo y del gobierno y las definiciones de precios en la función de utilidad, el problema recursivo queda expresado de la siguiente manera:

$$v(k, K, d, s) = \underset{i, l}{\text{Max}} \{u(k, K, d, s, i, l, L) + \beta E v(k', K', d', s')\} \quad (42)$$

Sujeto a:

$$k' = (1 - \delta)k + i$$

$$d' = (1 - \delta^g)d + p$$

$$s' = (1 - \rho)\bar{s} + \rho.s + \varepsilon' \quad \varepsilon \sim N(0, \Sigma)$$

$$k = K$$

$$l = L$$

La solución al problema de programación dinámica por aproximación lineal cuadrática en torno al estado estacionario del modelo permite simular trayectorias de equilibrio para las variables endógenas, ante la realización de shocks exógenos que sacan a aquéllas de su estado estacionario (Urrutia, 1998). Para ello deben utilizarse técnicas de programación, en este caso desarrolladas en el software *Matlab*.

II.3 Parametrización del modelo para la economía argentina de la Convertibilidad

Para poder efectuar análisis cuantitativo aplicado a la Argentina, primero se debe calibrar o parametrizar el modelo de la sección anterior para la economía de tal país. Ello significa otorgar valores a los parámetros del modelo de manera que pueda replicar ciertas dimensiones de los datos observados en la realidad, especialmente los asociados a la evolución de largo plazo de las variables macroeconómicas de Argentina. En este sentido, tal como se halla construido el modelo se hará abstracción del crecimiento de la economía; esto es, las fluctuaciones económicas ocurrirán en torno a un nivel constante en el largo plazo (estado estacionario).

La elección del período *benchmark* para la economía argentina (cuyos datos estilizados se usan para calibrar y a su vez para intentar replicar a través del modelo de la sección anterior) representa un verdadero problema. Cualquier período de más de una década incluiría estructuras económicas totalmente dispares²⁶. Por tal motivo, se escoge el período relativamente más homogéneo de la Convertibilidad (1991.II a 2000.II)²⁷, con datos trimestrales, reconociendo, de todos modos, que se trata de un período de cambio estructural y no exento de fuertes shocks, especialmente por efecto de la importación de crisis externas.

Vale aclarar que la parametrización del modelo podría haberse efectuado también vía estimaciones econométricas²⁸. En realidad, se ha procedido con una mezcla de calibración y econometría tradicional, recurriendo a datos de otros países cuando no se pudieron estimar para la economía local. Este último ha sido el caso para δ , extraído de una estimación para Chile en el período 1985-1995 (Bergoeing y otros, 1999). Se supone, además, que $\delta = \delta^e$.

La tasa de interés de estado estacionario de la economía se obtuvo como la tasa real trimestral promedio en el período mencionado (tasa de depósitos a plazo fijo a 30-59 días que publica el BCRA). Dicha tasa, más δ , configuran la rentabilidad del capital en EE del modelo (r^*).

El nivel de g y p de EE se obtiene del promedio de dichas variables para los tres niveles de gobierno²⁹ en el período bajo estudio, como porción del PIB. En el caso de las T , se construye de igual manera, definiendo T como la diferencia entre la recaudación total y los gastos en g y p . Esto es, T incluye, además de los gastos de transferencia propiamente dichos, el déficit o superávit fiscal del período que, como fue mencionado, resulta del 1,8% del PIB en el período 1991.II a 2000.II.

El impuesto al consumo τ^c es calibrado como la relación promedio entre la recaudación de dicho impuesto y el consumo gravable (privado más compras de bienes y servicios por parte del gobierno) en el período. Los impuestos al consumo incluyen la recaudación del IVA, impuestos Internos, Combustibles e Ingresos Brutos de las provincias. Se supone que $\tau^i = 0$, pues no se detectaron impuestos importantes que graven directamente la inversión en Argentina.

La calibración para τ^y se lleva a cabo considerando el promedio de recaudación del impuesto a las ganancias en relación al PIB gravable por dicho impuesto. Este último excluye la parte del ingreso o

²⁶ Economía muy cerrada anterior a 1978; economía relativamente abierta entre dicho año y comienzos de los '80; economía relativamente cerrada e inflacionaria en la mayor parte del resto de dicha década; economía abierta y sujeta a fuertes shocks externos desde 1991.

²⁷ Datos expresados a precios de 1993.

²⁸ Por ejemplo, a través del método generalizado de momentos.

²⁹ El consumo público (g) está constituido por el gasto salarial y en bienes y servicios, mientras que la inversión pública se construyó en función del gasto de los gobiernos nacional, provinciales y municipales en Inversión Pública y adquisición de Bienes de Capital.

stock factorial que es gravado por otros impuestos, además de la depreciación del capital. Se incluye τ^y como alícuota proporcional.

El impuesto sobre los ingresos del trabajo (τ^l) es parametrizado como el promedio de recaudación de los impuestos que gravan el trabajo (excluyendo el impuesto a las ganancias) en relación al ingreso del factor trabajo en el período. A su vez, el impuesto sobre el stock de capital (τ^k) se calibra como el promedio de la recaudación de los impuestos a los Activos, Bienes Personales, Ganancia Mínima Presunta e Inmobiliario provincial con relación a la base gravable (valor del capital, excluyendo la depreciación del período).

El factor de descuento β se encuentra a partir de los valores de δ , r^* y los τ^j antes estimados, utilizando la expresión (21) en estado estacionario. La participación del capital (α) se obtiene de hacer r^*k/y , en que r se despeja de la expresión (21) y la relación capital producto se obtiene del promedio de dicha razón en el período de Convertibilidad. La participación del factor trabajo está dada por $1-\alpha$, pues se supone rendimientos constantes a escala en la función de producción. La participación del capital público (θ) en la función de producción viene dada por la relación p/y promedio en el período (Baxter and King, 1993).

El valor para π se toma de E. McGrattan (1994a) para la economía de USA en que, utilizando el método generalizado de momentos, se estima que dicho parámetro no resulta significativamente distinto de cero³⁰. Por su parte, el parámetro γ se calibra de tal manera que del modelo surja un valor para las horas trabajadas (normalizadas) en estado estacionario igual al verificado para la Argentina en el período de Convertibilidad³¹.

Para calibrar los shocks aleatorios sobre las variables X (para $X = \lambda, g, p, \tau^j$) se debe tener en cuenta que los procesos autoregresivos que los definen tienen la siguiente forma:

$$X_t = (1 - \rho_x) \bar{X} + \rho_x X_{t-1} + \varepsilon_t^x \quad (43)$$

Por ende, ρ_x se obtiene a través de la regresión de la variable X sobre su valor rezagado un período, mientras que la varianza de cada serie surge de hacer:

$$\sigma_{\varepsilon,x}^2 = (1 - \rho_x^2) \text{var } X_t \quad (44)$$

Las series utilizadas para efectuar dichos cálculos son las utilizadas para estimar g, p y τ^j , en el caso de las variables fiscales. Para el shock tecnológico se utiliza la serie del Residuo de Solow³², estimada a partir de las series del PIB, trabajo y capital. Las variables \bar{X} surgen del promedio del período 1991.II - 2000.II, salvo para λ en que se supone igual a uno (escala el valor del producto). A su vez, vale aclarar que a las series utilizadas para la calibración previamente se les quitó su tendencia a través del filtro de *Hodrick y Prescott*, como se explica en la próxima sección.

Finalmente, se estima la matriz Σ de varianzas y covarianzas entre los distintos shocks aleatorios a partir de las series involucradas, excluidas sus tendencias.

³⁰ De todas maneras, valores de π diferentes de cero no producen cambios significativos en las simulaciones que se presentan en secciones posteriores del trabajo.

³¹ En el período bajo análisis las horas trabajadas promedio sobre el total de horas disponibles resulta igual a 0,233.

³² Las variaciones en la producción no explicadas por cambios en el stock de factores.

Tabla 1: Resultados de la calibración de parámetros del modelo

β	γ	δ	δ^s	θ	α	g/y	p/y	τ^c	τ^y	τ^l	τ^k
0.986	2.597	0.038	0.038	0.019	0.448	0.128	0.019	0.143	0.035	0.093	0.001

Tabla 2: Calibración de los parámetros de los procesos estocásticos

	λ	τ^c	τ^k	τ^l	τ^y	T	G	p
ρ_x	0.59849	0.70961	0.84195	0.53892	0.15395	-0.0688033	0.14053	0.49909
$\sigma_{\varepsilon,x}^2$	0.000707	0.000066	0.00000007	0.000068	0.000012	0.0025237	0.000793	0.21411
\bar{X}	1	0.14277	0.001083	0.093419	0.035481	0.122578	0.16769	0.024439

Tabla 3: Matriz de varianzas y covarianzas de los procesos estocásticos

	λ	τ^c	τ^k	τ^l	τ^y	T	g	p
λ	0.0007074							
τ^c	-0.000038	0.0000667						
τ^k	0.0000035	-0.0000017	0.000000070					
τ^l	-0.0000753	-0.0000019	-0.00000001	0.0000684				
τ^y	-0.0000324	0.0000046	-0.00000016	0.0000033	0.0000129			
T	-0.0000705	-0.0000057	-0.00000110	-0.0000093	0.0000044	0.0025237		
G	0.0001580	0.0000870	-0.00000215	-0.000047	-0.000003	-0.000447	0.000793	
P	0.0037957	0.0006181	0.000000118	-0.000041	-0.000557	0.0066726	0.000342	0.21411

III. Simulaciones

Una vez calibrado el modelo para la economía argentina, el paso siguiente consiste en realizar simulaciones sobre determinados elementos de interés empírico del modelo y comparar dichos *outputs* con los datos observados en la realidad. Otro tipo de experimento consiste en utilizar el modelo calibrado para predecir la trayectoria de las principales variables ante la realización inicial de un determinado tipo de shock.

A este respecto, a continuación se evaluarán los resultados del modelo en ausencia y en presencia de una regla de presupuesto equilibrado.

III.1 La economía argentina sin una RPB: Datos reales y simulados

El primer experimento consiste en ejecutar una determinada cantidad de realizaciones para los shocks estocásticos tecnológicos y fiscales³³, que sacan a la economía de su estado estacionario, para evaluar la trayectoria de las variables endógenas hasta que regresan a su EE. Con dichas simulaciones se obtienen los diferentes momentos de las principales variables del modelo, para cotejarlos con los observados en la vida real.

De tal modo se pueden obtener las volatilidades de las variables macroeconómicas, la volatilidad relativa al PIB y la correlación contemporánea entre cada variable y el PIB. En la tabla 4 se presentan dichos resultados, añadiendo los que se obtienen con el mismo modelo excluyendo el impuesto al consumo³⁴, los que se derivan de un modelo RBC sin gobierno *a la* Kydland y Prescott (1982)³⁵ y los datos reales de la economía argentina en el período 1991.II - 2000.II.

En tal sentido, para obtener la volatilidad y correlación entre las variables deben seguirse una serie de pasos:

- a) Transformar las series originales a logaritmos
- b) Desestacionalizar las series
- c) Obtener tendencia de las series (se aplica *Filtro de Hodrick y Prescott*)
- d) Obtener el ciclo de cada variable (ciclo = serie desestacionalizada - tendencia)
- e) Obtener la volatilidad (desviación estándar) y correlaciones de las series

Tabla 4: Propiedades de las series reales y simuladas

Conceptos	Datos reales	Modelo RBC con Gobierno	Modelo RBC con Gobierno sin τ^c	Modelo RBC sin Gobierno (K-P)
Volatilidad				
y	2.88	4.23	4.28	3.94
c	3.21	0.96	0.82	0.65
i	9.44	13.87	12.27	11.55
r	2.12	4.41	4.43	4.09
w	3.62	1.46	1.42	1.27
Vol. Relativa				
c	1.11	0.23	0.19	0.16
i	3.27	3.28	2.87	2.93
r	0.73	1.04	1.04	1.04
w	1.25	0.35	0.33	0.32
Correlaciones				
y-c	0.95	-0.47	0.59	0.57
y-i	0.89	0.97	0.98	0.99
y-r	0.17	0.97	0.98	0.98
y-w	0.25	0.94	0.94	0.95
w-l	0.12	0.86	0.87	0.89

La volatilidad (expresada en %) corresponde a la desviación estándar del componente cíclico de la variable cuando se desvía de su tendencia. Los resultados de las simulaciones muestran que los tres modelos sobreestiman la volatilidad de la economía argentina durante la Convertibilidad, si se atiende a la desviación estándar del producto. A su vez, los tres modelos subestiman la volatilidad

³³ Generados aleatoriamente por el computador

³⁴ Lo cual implica algunos cambios en la calibración de los parámetros del modelo.

³⁵ Se trata del modelo pionero en este tipo de análisis, en que sólo existen variables reales y un shock tecnológico.

del consumo, aunque cabe efectuar una aclaración al respecto: la alta volatilidad observada en los datos del consumo privado podría ser causada en gran medida por la inclusión en dicha serie de los bienes de consumo durable. Si estos se excluyeran³⁶, normalmente la serie de consumo fluctúa menos que el producto. A su vez, los tres modelos subestiman la volatilidad del salario observada en Argentina.

En materia de correlaciones contemporáneas de las diferentes variables respecto al producto, los mejores resultados se obtienen en relación con la inversión. La correlación producto-consumo presenta problemas en el modelo que incluye un impuesto al consumo, puesto que éste predice una relación inversa entre ambas variables. Tal problema se deriva del alto nivel que presenta dicha imposición en Argentina³⁷, dado que con $\tau^c < 10\%$ se obtienen resultados satisfactorios.

Por otra parte, los tres modelos sobreestiman la correlación del producto con el precio de los factores de la producción, aunque aquí los problemas podrían derivarse de los datos utilizados para medir la rentabilidad del capital y las inflexibilidades existentes en los mercados laborales.

Con respecto a la correlación entre el empleo del factor trabajo y su productividad (salario), una vez más se verifica la mejor performance explicativa de los modelos que incluyen gobierno respecto a los modelos RBC puros, aunque en este caso las mejoras son relativamente poco importantes³⁸.

En resumen, los modelos calibrados para la economía argentina replican relativamente bien sólo algunas dimensiones de las características reales que presentan las series macroeconómicas del mencionado país durante la Convertibilidad. Algunas razones explicativas pueden ser las siguientes:

- Supuesto de una economía cerrada sin dinero.
- Problemas con algunas series de datos en Argentina.
- Período 1991.II - 2000.II con alta volatilidad.
- Problemas con el método de aproximación lineal-cuadrática³⁹.

No obstante, los modelos todavía pueden resultar de utilidad para pronosticar algunos resultados derivados de aplicar una RPB, especialmente en términos cualitativos.

III.2 La economía Argentina con una RPB: La política fiscal hacia el futuro

La implementación de una regla de presupuesto balanceado implica que el gobierno ya no puede presentar déficit fiscal en ningún período. Trasladado al modelo de la sección III, este hecho supone que las transferencias del gobierno ya no pueden actuar como variable endógena para equilibrar el presupuesto público en la expresión (8)⁴⁰. En tal sentido, dado que el déficit fiscal promedio en el período de Convertibilidad resultó de 1,8 puntos del PBI, el modelo se debe reformular para ajustar

³⁶ No resulta posible por escasez de información al respecto.

³⁷ Aparentemente existiría un nivel para la alícuota del impuesto al consumo a partir de la cual, ante un shock positivo sobre la función de producción, el aumento en la productividad marginal del capital hace que aumente fuertemente la inversión, hasta el punto de reducir el nivel de consumo inicialmente existente, que luego se recupera (Ver análisis Impulso Respuesta en Sección III.2.1)

³⁸ Ver McGrattan (1994).

³⁹ Preferible para aplicar en economías que se acercan a su EE y que no resultan tan volátiles.

⁴⁰ Como fue antes aclarado, ello producía similares resultados que al usar endeudamiento para financiar desequilibrios.

T en esa magnitud⁴¹, tras lo cual dicha variable pasa a ser exógena en un nuevo nivel (representando, por ejemplo, pagos fijos en materia de jubilaciones y pensiones).

Con T exógena, los ajustes para equilibrar el presupuesto público deben provenir de alguna de las restantes variables fiscales: g, p o cualquiera de los impuestos distorsivos (τ^j). En lo que sigue se supondrá que el gobierno puede echar mano a cualquiera de estas variables para equilibrar el presupuesto período a período. Esto es, ante un déficit (superávit) puede disminuir (aumentar) g o p, o aumentar (disminuir) cualquiera de los τ^j , pero se impone la restricción que el gobierno puede usar sólo una de estas variables endógenas a la vez. Evidentemente, de acuerdo a cuál variable fiscal recurra el gobierno para equilibrar el presupuesto resultarán diferentes los efectos sobre el nivel y volatilidad de los principales agregados macroeconómicos, y eso precisamente es lo que le agrega valor al hecho de detenerse a estudiar este punto.

Computacionalmente, la RPB significa que ante un desajuste presupuestario el gobierno deberá ajustar alguna de las variables de política mencionadas hasta que el déficit fiscal resulte cero, lo cuál se logrará siempre que T mantenga constante su valor exógeno en cada período, dada la restricción planteada en la expresión (8).

III.2.1 Respuesta fiscal ante shocks exógenos sobre la función de producción

En este punto se analizan las respuestas de las distintas variables del modelo ante un cambio por única vez en el factor tecnológico (λ) que afecta a la función de producción de la firma representativa. Esta simulación se efectúa para cada una de las distintas posibilidades de ajustar el presupuesto con que cuenta un gobierno limitado por una RPB.

Con tal fin se utiliza una metodología denominada análisis Impulso-Respuesta, que consiste en partir de un EE y obtener la trayectoria que seguirán las variables más importantes del modelo ante una variación inicial del uno por ciento en λ ⁴², hasta tanto las variables vuelven a su EE original⁴³. Dicho análisis se realizará para cada una de las variables fiscales que pueden actuar endógenamente para equilibrar el presupuesto, lo cual permite evaluar su impacto en términos de la volatilidad y los niveles alcanzados por las variables macroeconómicas durante el proceso de ajuste.

Vale aclarar que, como ha sido expresado por diversos autores, un shock sobre el parámetro λ puede interpretarse no sólo como una perturbación tecnológica, si no también como un cambio en otras variables que afectan la producción de una economía: términos del intercambio, desregulación de mercados, etc. Ello permite utilizar este tipo de simulaciones como una herramienta útil para intentar predecir el efecto macro de tales tipos de shocks, comunes a la economía argentina. En este caso, en función de la variable elegida por el gobierno para equilibrar su presupuesto en cada período.

Con tal objetivo se efectúa un Análisis Impulso-Respuesta utilizando el modelo de la sección III, con diferentes formas de operar la RPB, con y sin incluir un impuesto al consumo⁴⁴. En los gráficos

⁴¹ En el modelo con τ^c , T actúa como subsidio de suma fija, por lo que con una RPB debe disminuir en 1,8 puntos del PBI. En el modelo sin τ^c , T actúa como impuesto de suma fija, por lo que debe aumentar en igual magnitud ante la eliminación del déficit que supone una RPB.

⁴² Variación por única vez, es decir, quedan desactivados los shocks estocásticos hasta tanto las variables vuelven a su estado estacionario.

⁴³ EE que no ha cambiado, pues no se ha modificado ninguno de los parámetros del modelo

⁴⁴ Pues, como se adelantó, la introducción de dicho impuesto causa un efecto no deseado sobre la correlación entre el producto y el consumo.

1 a 16 del Anexo se observan los desvíos de y , i , c , k , l , r , w y T de sus valores de EE, ante un aumento inicial del uno por ciento en λ , para cada una de las diferentes posibilidades de aplicar la RPB (ajustar T , p , g o cualquiera de los τ^j)⁴⁵.

Cuando las simulaciones son realizadas con el modelo que no incluye impuesto al consumo se verifican los resultados que se exponen en los gráficos 1 a 8. En el primero de ellos se observa que un shock positivo del uno por ciento sobre la función de producción puede incrementar el producto entre un 1,5 y 2 por ciento en el primer trimestre, dependiendo de la variable que elija el gobierno para equilibrar el presupuesto. Después de aproximadamente diez trimestres, el producto habría vuelto a un nivel muy cercano a su EE.

La mayor volatilidad del producto se verifica cuando la variable endógena en la RPB es el impuesto al ingreso, luego le sigue el impuesto al trabajo. De otro modo, si el objetivo es estabilizar más rápidamente la economía ante un shock exógeno sobre la productividad, la mejor alternativa para el gobierno es utilizar el consumo público, la inversión pública o el impuesto sobre el capital como instrumentos equilibradores del presupuesto, si no está a mano el recurso al endeudamiento.

En el gráfico 2 se observa que el efecto del shock del uno por ciento sobre el factor tecnológico causa un incremento relativamente bajo del consumo privado en el primer trimestre del orden del 0.17 al 0.45 por ciento. No obstante, su efecto es más persistente en el tiempo. Nuevamente la utilización del impuesto a la renta y al trabajo le imprimen la mayor volatilidad a la variable bajo análisis.

El efecto sobre la inversión privada es más importante: aumenta entre un 4 y 6 por ciento en el primer trimestre. Luego vuelve rápidamente a su nivel de EE. La razón de tal comportamiento se encuentra en el fuerte aumento inicial en la productividad del capital, que vuelve atractivo aumentar la inversión.

Un hecho interesante se puede visualizar en el gráfico 6, en que la trayectoria de la productividad del capital (r) tiene primero un fuerte desvío positivo, pero a partir del noveno trimestre alcanza un nivel inferior a su valor de EE (desvío negativo). La explicación de este resultado residiría principalmente en la naturaleza del proceso de acumulación del capital⁴⁶, pues éste mantiene un desvío positivo cuando el nivel de producción ya prácticamente ha vuelto a su nivel de EE, lo que generaría una rentabilidad del capital menor que en el EE de la economía. Es decir, existe un lento ajuste en el factor capital y rápido en su productividad.

El comportamiento que exhiben el trabajo y su productividad es el opuesto al analizado anteriormente. Esto se explica por la mayor flexibilidad del trabajo en relación al capital (rápido ajuste en el factor trabajo y lento en su productividad).

En los gráficos 9 a 16 se puede observar el mismo análisis pero cuando se utiliza el modelo que incluye un impuesto al consumo. Se concluye que las trayectorias de las distintas variables es similar que en el modelo sin τ^c (salvo para el consumo privado), sólo que en este caso las variables fiscales endógenas que le imprimen más volatilidad a la economía son el impuesto al trabajo y a la renta, en ese orden. Otra diferencia importante está en el comportamiento que sigue el consumo privado inmediatamente luego de producido el shock sobre la función de producción⁴⁷.

⁴⁵ El análisis se efectúa por 37 trimestres, es decir, los incluidos en el período 1991.II - 2000.II con que se calibró a la economía argentina. Para una mejor visualización del efecto inicial del shock, se permite que éste se produzca en el tercer período.

⁴⁶ El exceso de capital se corrige a través de su depreciación, de allí su inflexibilidad.

⁴⁷ Tiene un desvío negativo, pero luego se recupera y tiene desvíos positivos por algunos períodos.

En resumidas cuentas: si el gobierno pretende seguir alguna política de estabilización de la economía en presencia de una RPB, entonces la mejor alternativa es utilizar el gasto público (especialmente el consumo público) como instrumento para equilibrar el presupuesto período a período. Esto es, en ausencia del recurso al endeudamiento todavía resulta inconveniente recurrir a las variaciones en las tasas de los impuestos distorsivos. Podría decirse que en este contexto el *tax smoothing* debería provenir de modificaciones en el consumo o la inversión pública.

III.2.2 Tasas impositivas, recaudación y utilidad del agente representativo

El último ejercicio consiste en variar las tasas impositivas de 0 a 1, en un marco de RPB, para evaluar el efecto sobre la recaudación impositiva y la utilidad del agente representativo. El análisis se efectúa en EE; esto es, se trata de evaluar los efectos de largo plazo de tales cambios de política.

Entre todas las combinaciones posibles de variaciones de tasas impositivas y variables fiscales endógenas para equilibrar el presupuesto, aquí se presentan sólo aquellas en que se detectaron *efectos Laffer*. Los resultados pueden observarse en los gráficos 17 a 20 del anexo. Estos corresponden al modelo que no incluye impuesto al consumo, aunque vale aclarar que ambos modelos presentan similar comportamiento para las variables analizadas.

El *efecto Laffer* más notorio se produce cuando se incrementa el impuesto sobre el stock de capital, (sea que la variación en la recaudación se destine a cambios en el consumo o la inversión pública), a los efectos de cumplir con la RPB. Puede observarse en los gráficos 17 y 18 que para tasas del impuesto al capital inferiores al diez por ciento ya comienza a verificarse un *efecto Laffer*: la recaudación por todo concepto comienza a bajar, por lo que g o p deben comenzar también a bajar para mantener equilibrado el presupuesto público. Estos resultados son consistentes con los hallados en diversos trabajos en que se demuestra que gravar el capital es una "mala idea", dado los efectos negativos sobre la acumulación de dicho factor (v.g. Atkeson *et al*, 1999)

En los gráficos 19 y 20 se observa lo que ocurre si aumenta el impuesto sobre los ingresos del trabajo desde cero a uno. El *efecto Laffer* se verifica recién para tasas de aproximadamente 0.8; es decir, para niveles de imposición difíciles de encontrar en la realidad.

IV. Reflexiones finales

El rápido incremento del endeudamiento público en Argentina en la década del noventa indujo la sanción de una ley que impone presupuestos equilibrados. Ello significa, en los hechos, que el gobierno se reveló incapaz de mantener una política de endeudamiento público con propósitos contracíclicos, aceptando que existen mecanismos estratégicos en la generación de deuda pública que escapan al análisis del gobierno en su forma benevolente.

Con la nueva regla fiscal es probable que aumente la amplitud de los ciclos, pues así fue testeado para otros países. Dado que en Argentina no existe experiencia pasada en materia de RPB, se recurrió a la calibración de un modelo de equilibrio general para luego efectuar simulaciones sobre las respuestas de dicha economía ante diferentes variantes de aplicación de una RPB. Concretamente, los efectos sobre la volatilidad de corto plazo de la economía o las posibilidades de recaudar impuestos en el largo plazo no serán los mismos dependiendo de cuál variable elija el gobierno para equilibrar su presupuesto en cada período.

Los resultados principales de las simulaciones efectuadas muestran que si el objetivo del gobierno es minimizar las fluctuaciones de corto plazo ante la ocurrencia de shocks exógenos sobre la

función de producción de la economía⁴⁸, entonces debe optar por utilizar el nivel del gasto público (preferentemente el consumo público) como instrumento endógeno para equilibrar su presupuesto en cada período.

Por su parte, si atendemos a los efectos sobre la recaudación total de largo plazo que se derivan de variar las tasas de los impuestos (utilizando el gasto público como elemento endógeno para equilibrar el presupuesto), entonces el gobierno debe tener especial cuidado con la carga fiscal que recae sobre el factor capital. En este caso (como en el impuesto que grava el factor trabajo, pero a tasas más elevadas), pueden producirse *efectos Laffer* y pérdida de utilidad para el individuo representativo de la economía ante un aumento en las tasas impositivas.

Las líneas para futuras investigaciones residen en mejorar la calidad de algunas series de datos para Argentina⁴⁹, utilizar un modelo de economía abierta y en utilizar un método alternativo para realizar simulaciones, que tenga mayor capacidad de efectuar simulaciones alejadas del EE de la economía que el algoritmo de Aproximación Lineal-Cuadrática.

⁴⁸ Shock tecnológico, sobre los términos de intercambio, etc.

⁴⁹ Consumo de bienes durables y no durables, capital, horas trabajadas, etc.

Bibliografía

Alesina, A. and A. Drazen (1991): Why are stabilizations delayed?; *American Economic Review*, Vol. 82, December.

Alesina, A. and R. Perotti (1995): The political economy of budget deficits; *IMF Staff Papers*, Vol. 42, N° 1, March.

Atkeson, A., V. Chari and P. Kehoe (1999): "Taxing capital income: A bad idea"; *Quarterly Review*, Vol 23, N° 3.

Barro, R. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?; *Journal of Political Economy*; 82.

Barro, R. (1979): On the Determination of the Public Debt; *Journal of Political Economy*; vol. 87, 5

Baxter, M. and R. King (1993): Fiscal Policy in General Equilibrium; *American Economic Review*, Vol. 83, N° 3.

Bayoumi, T. And B. Eichengreen (1995): Restraining Yourself: The implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization; *IMF Staff Papers*; vol. 42, N° 1.

Bergoing, Raphael (1998): "Notas en experimentos computacionales y teoría de equilibrio general aplicada", *Documento de Docencia D-6*, Ilades-Georgetown University.

Bergoing, R., R. Soto y M. Alós (1999): "Introducción a los modelos de ciclos económicos: Una aplicación para la economía chilena", *mimeo*, Ilades-Georgetown University.

Brennan, G. and J. Buchanan (1980): The power to tax: Analytical foundation of a fiscal constitution; Cambridge University Press.

Buchanan, James. (1997): The balanced budget amendment: Clarifyng the arguments; *Public Choice*, 90.

Capello, Marcelo (2001): Regulación de gobiernos locales por razones fiscales; en *Nuevas Lecturas de Política Económica*, A. Figueras y A. Diaz Cafferata, Ed. Eudecor.

Cukierman, A. and A. Meltzer (1989): A political theory of government debt and deficit in a neo-ricardian framework; *American Economic Review*, Vol. 79, September.

Chari, V., L. Christiano and P. Kehoe (1991): "Optimal fiscal policy in a business cycle model"; Federal Reserve Bank of Minneapolis.

King, R., Ch. Plosser and S. Rebelo (1988): Production, Growth and Business Cycles II: New Directions; *Journal of Monetary Economics*, 21.

Kydland, F and E. Prescott (1977): Rules rather than Discretion: The inconsistency of Optimal Plans; *Journal of Political Economics*, Vol. 85, N° 3.

Kydland, F and E. Prescott (1982): "Time to build and aggregate fluctuations"; *Econométrica*, 50.

McGrattan, Ellen (1994a): A Progress Report on Business Cycle Models; Federal Reserve Bank Of Minneapolis Quartely Review, vol. 18, N° 4.

McGrattan, Ellen. (1994b): "The macroeconomic effects of distortionary taxation"; *Journal of Monetary Economics*, 33, Junio.

Perdersen, Torben (1997): Understanding business cycle; version *on line*.

Sargent, Thomas (1987): *Dynamic Macroeconomic Theory*; Harvard University Press.

Schmitt-Grohé, S. and M. Uribe (1997): Balanced-Budget Rules, Distortionary Taxes and Aggregate Instability, *Journal of Political Economics*, vol. 105, N° 5.

Tabellini, G and A. Alesina (1990): Voting on the Budget Deficit; *American Economic Review*, Vol. 80, N° 1, March.

Ter-minassian, Teresa (1997): Decentralization and Macroeconomic Management; II Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas -U.N.La Plata.

Urrutia, Carlos (1998): "Métodos numéricos para resolver modelos macroeconómicos dinámicos"; Ilades-Georgetown University, Agosto.

Gráfico 3: Variación en la Inversión para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

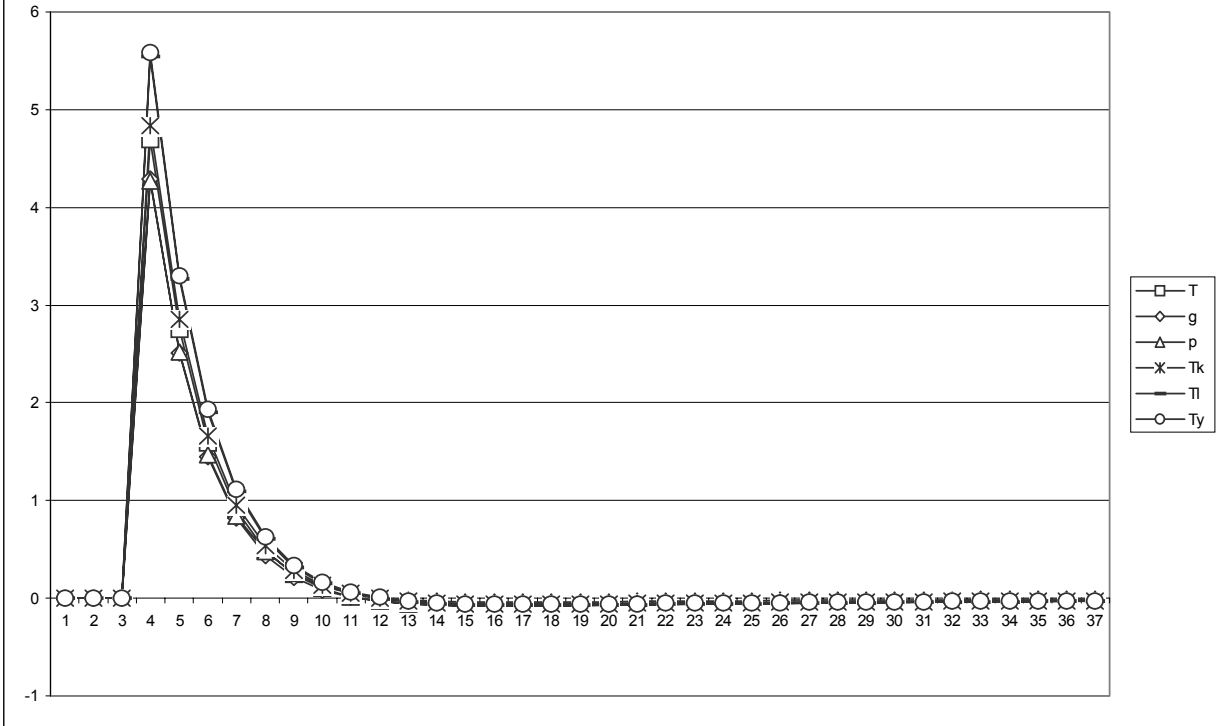


Gráfico 4: Variación en el Capital para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

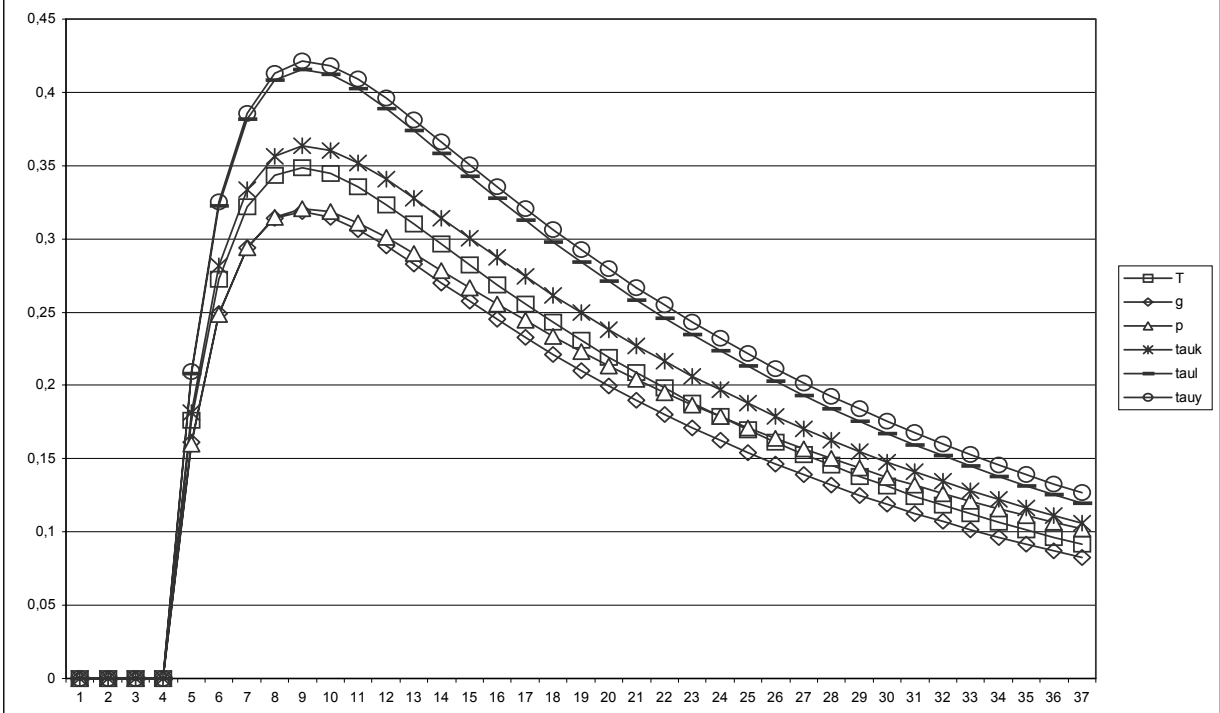


Gráfico 5: Variación en el Trabajo para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

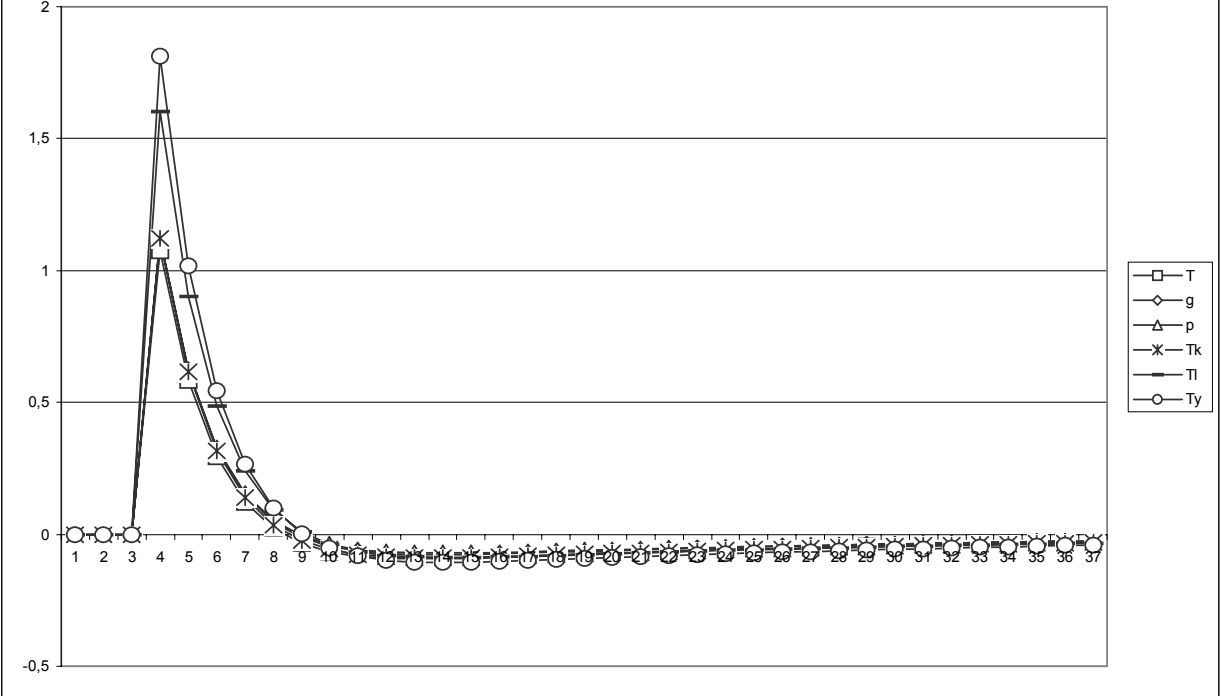


Gráfico 6: Variación en la Tasa de Interés para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

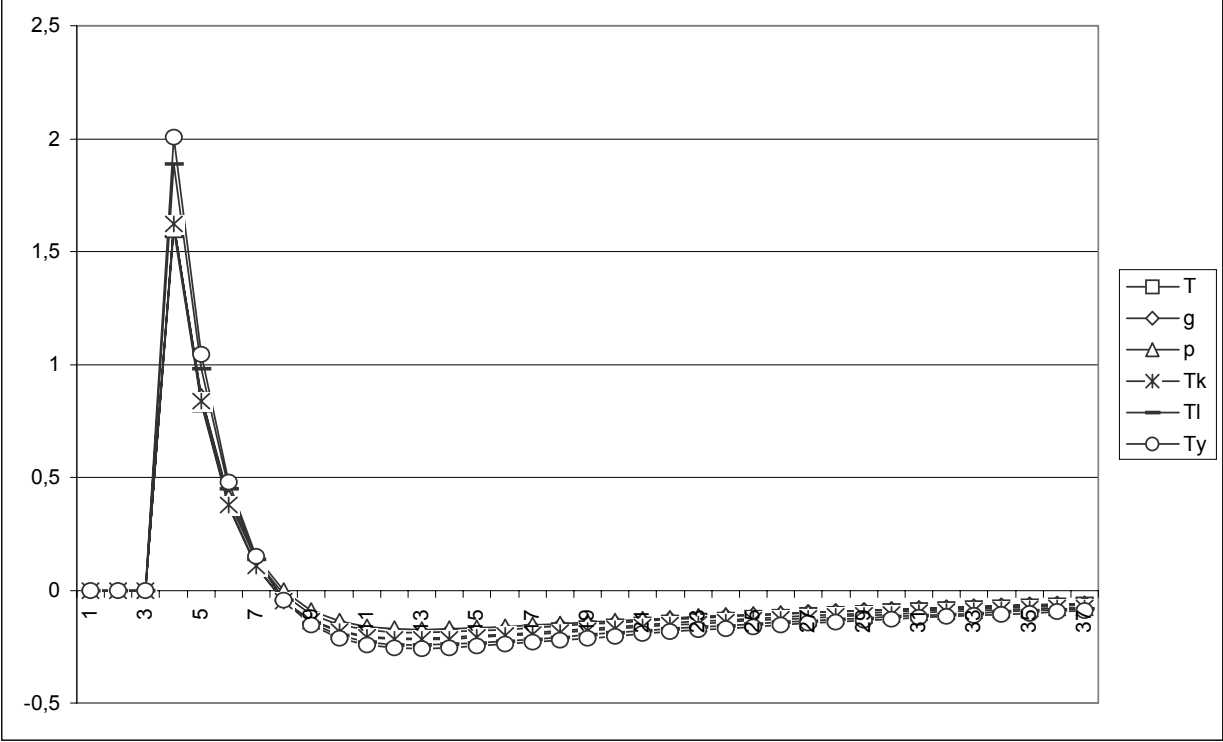


Gráfico 7: Variación en el Salario para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

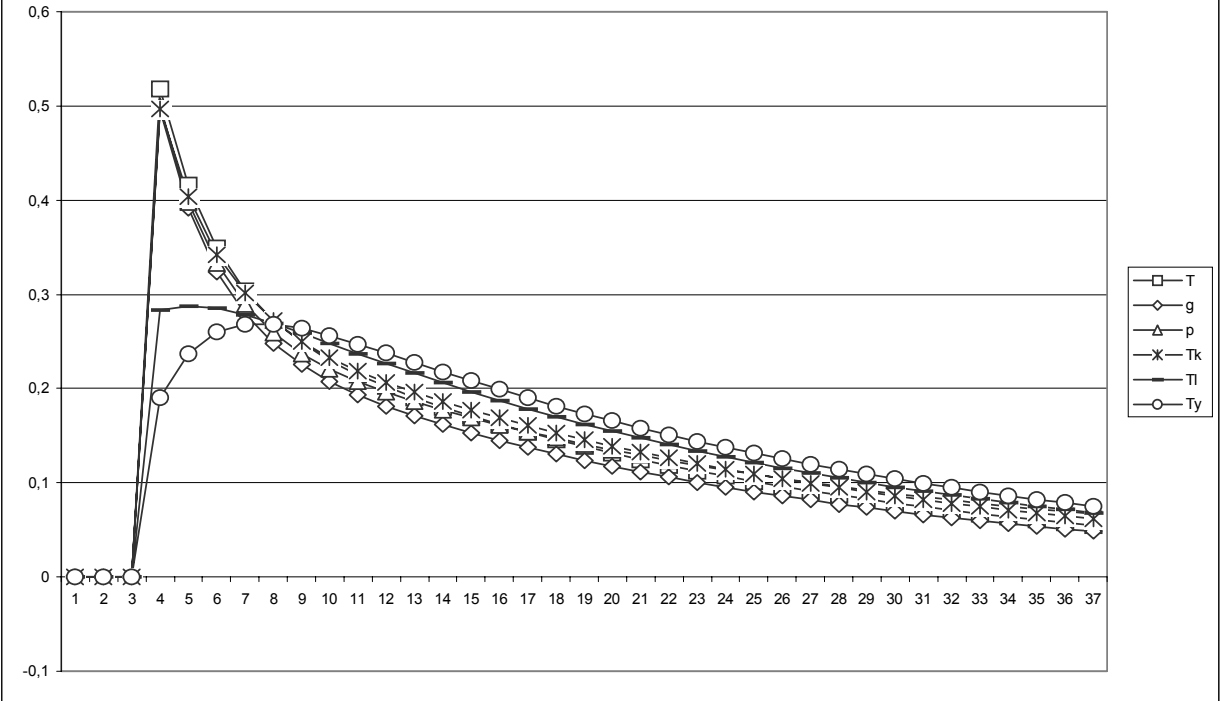


Gráfico 8: Variación en la Recaudación para cada variable fiscal endógena - Modelo sin Tc

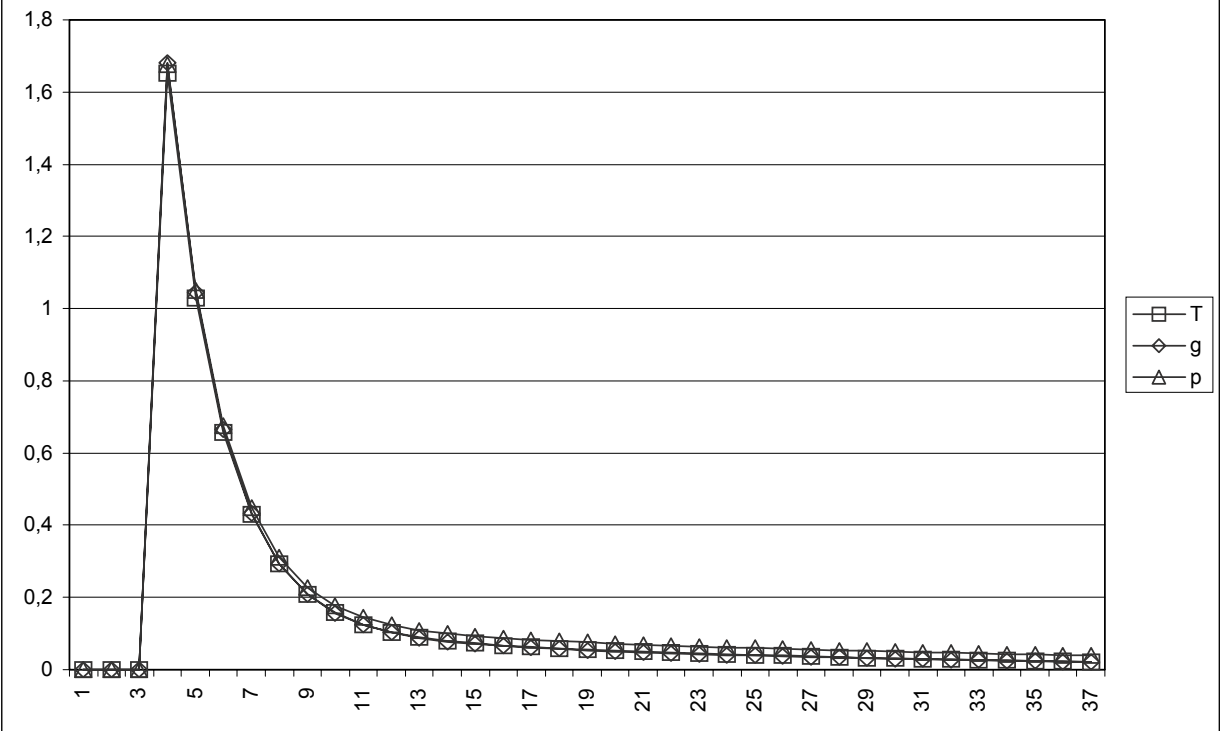


Gráfico 9: Variación en el Ingreso para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

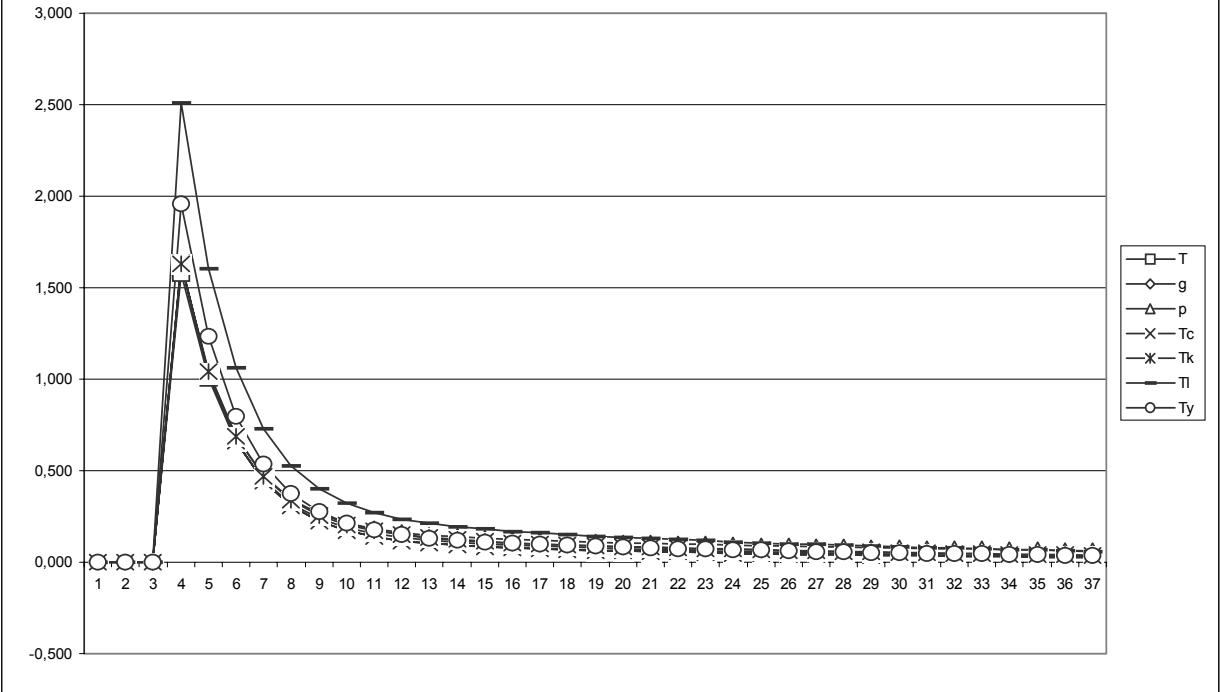


Gráfico 10: Variación en el Consumo para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

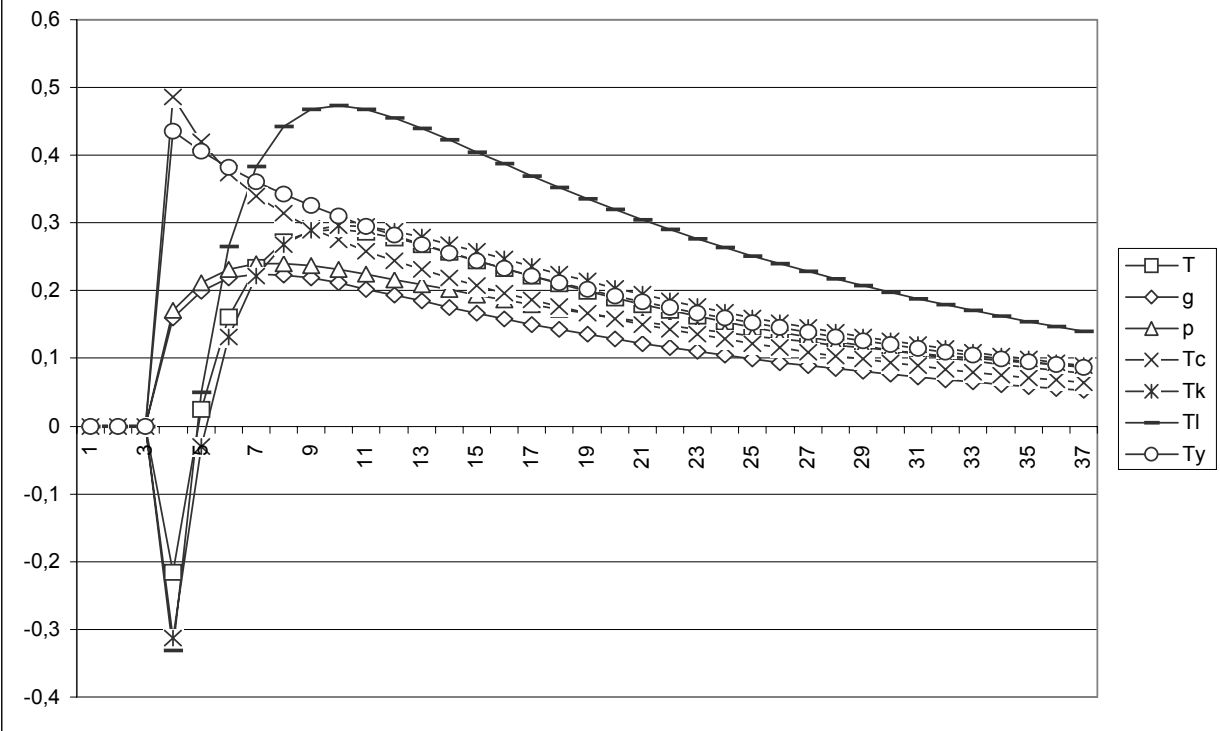


Gráfico 13: Variación en Trabajo para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

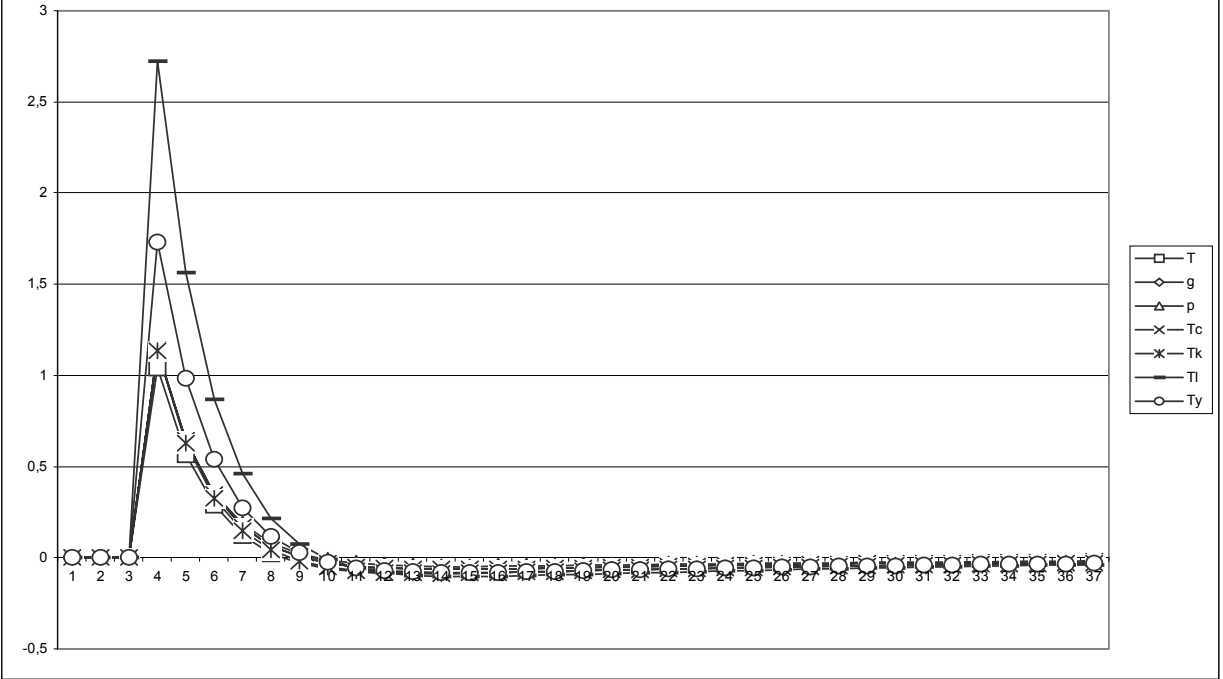


Gráfico 14: Variación en la Tasa de Interés para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

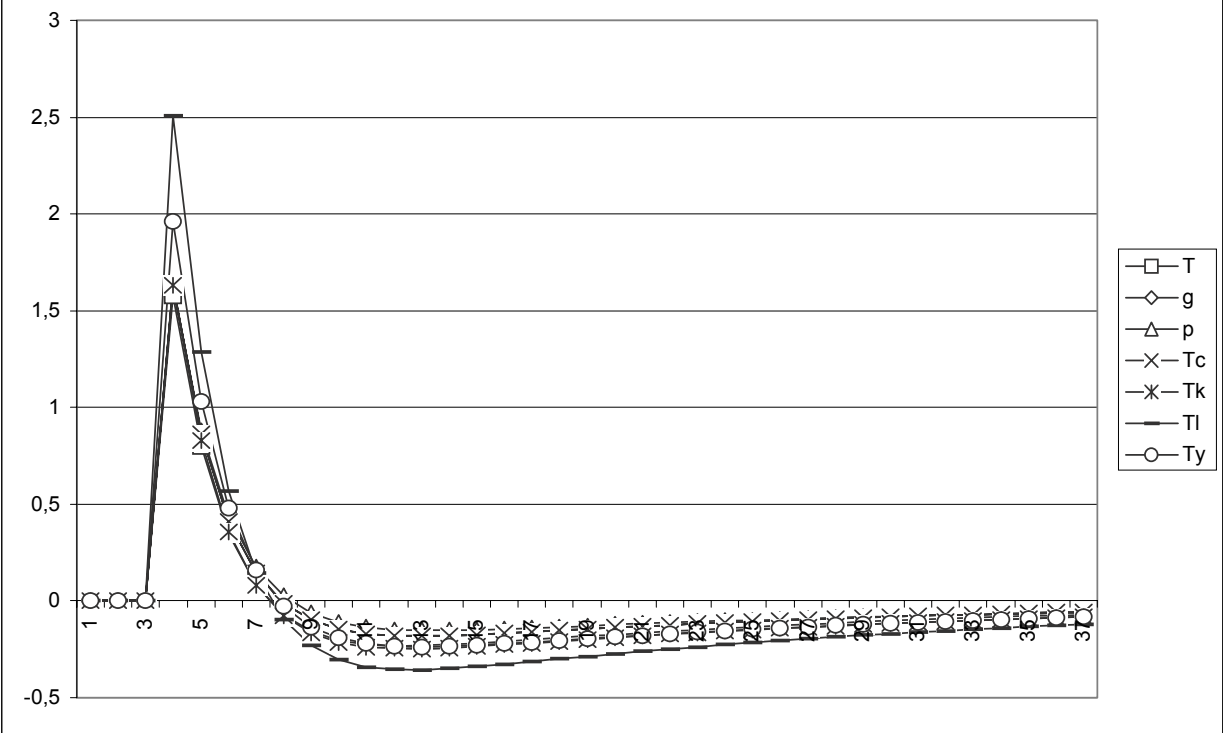


Gráfico 15: Variación en el Salario para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

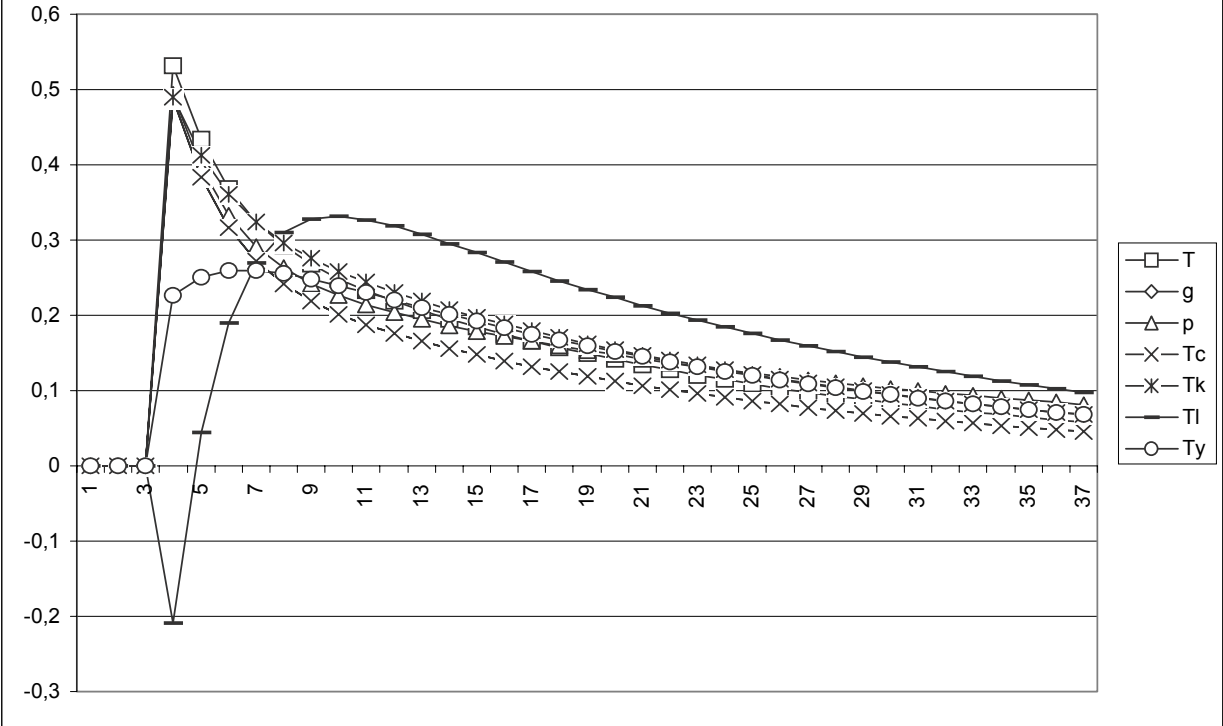


Gráfico 16: Variación en la Recaudación para cada variable fiscal endógena - Modelo con Tc

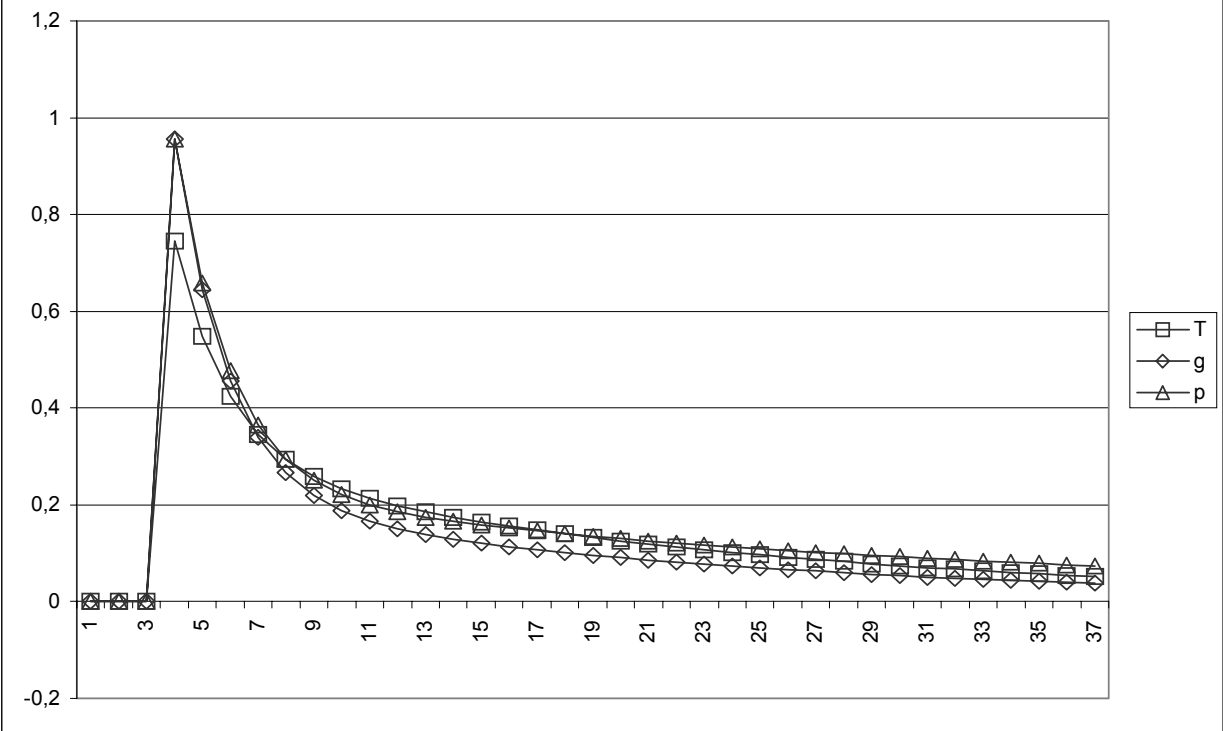


Gráfico 17

Efectos de aumentar el impuesto al capital y el consumo público

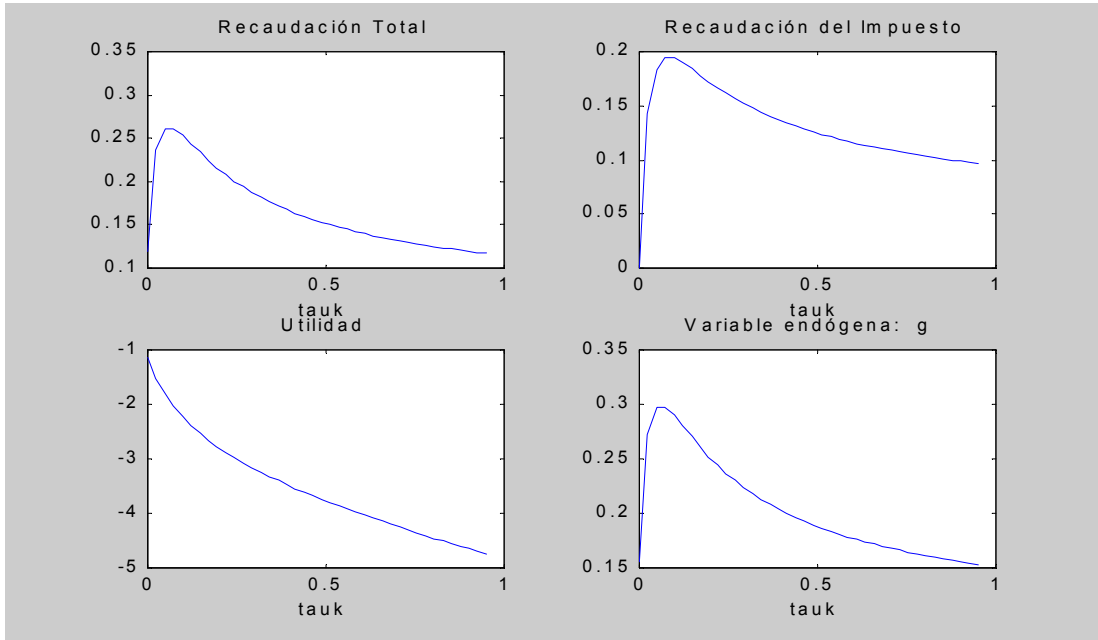


Gráfico 18

Efectos de aumentar el impuesto al capital y la inversión pública

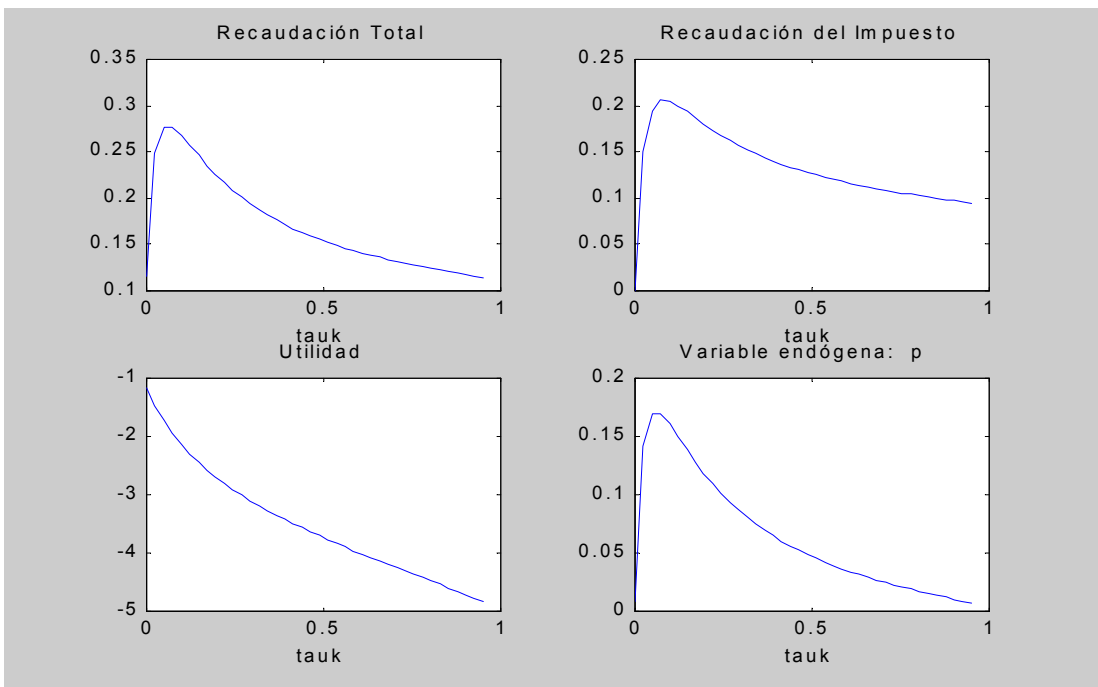


Gráfico 19

Efectos de aumentar el impuesto al trabajo y el consumo público

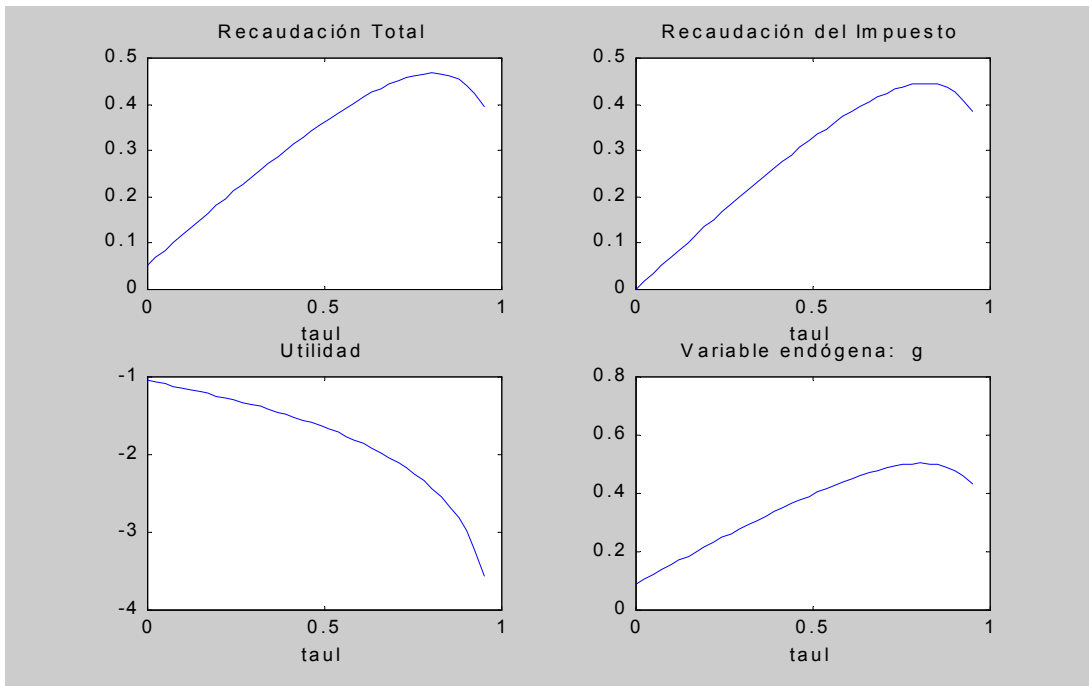
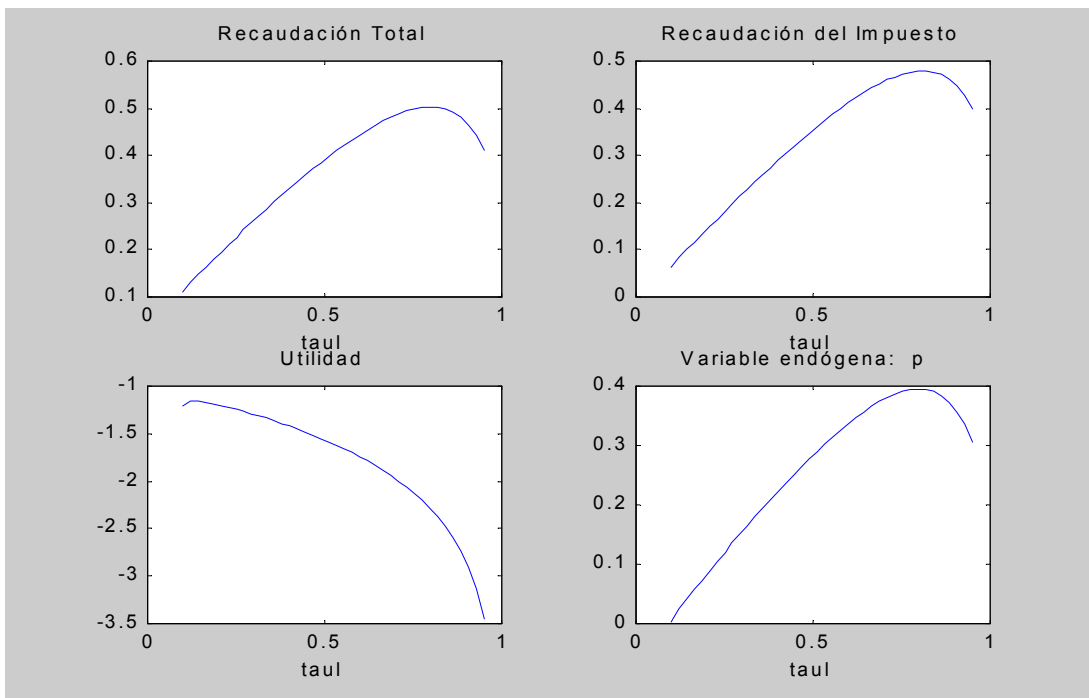


Gráfico 20

Efectos de aumentar el impuesto al trabajo y la inversión pública



A Public Choice Approach to Municipal Funding in a Transition State

Mark William Shaw Chandler

Submitted for the conference: Fiscal Transparency, Public Choice and the Structure of Taxes and Public Expenditure, 34th International Public Finance Meeting

March 2001

EuroFaculty Vilnius Centre
Ekonomikos Fakultetas
Vilniaus Universitetas
Sauletekio al. 9, korp. 2-702
LT 2040 Vilnius
Lithuania
Tel.: +370 2 366291
Fax.: +370 2 366284
Email: MARK.CHANDLER@EF.VU.LT

Abstract

This paper estimates the appropriation of grants to Lithuanian municipalities in the national budget on the basis of public choice models developed by Alperovich (1984), Grossman (1994) and Worthington and Dollery (1998). It pools three years of observations by LSDV and SUR models and also estimates a weighted least squares version corrected for heteroskedasticity. The results overall are mixed and suggest rather weak predictive power of the public choice analysis. They also show that results from the LSDV approach are not robust and there appears to be significant spatial autocorrelation.

JEL codes: H77, D78

Keywords: Intergovernmental grants, Public choice, Panels

1. Introduction

The provision of grants from higher level governments to lower level governments has received consistent attention from economists over the last decade. The application of public choice models has led to a variety of results for a variety of Western economies. The gradual reforms in Eastern and Central Europe made possible the application of these models to a new set of states. These states have now evolved a degree of local government in the sense that separate institutions exist with separate democratic accountability to the national governments. Although these local governments are more centrally controlled than is usually the case in Western democracies they are properly viewed as independent units of government. In this paper I seek to evaluate whether the public choice approach sheds any light on the distribution of grants to Lithuanian municipalities from Lithuania's central government.

2. The Literature

The initial approach of political scientists to intergovernmental grants focused on the needs approach. Stein (1981) modeled per-capita direct federal aid to general purpose governments in the U.S. His results for three separate years indicated that the proportion of the aged, dependent children, poverty and crime in the population and the tax burden were consistently significant positive determinants of aid while the education level and home ownership had negative impacts. When economists started working on intergovernmental grants they changed the approach radically. Downs (1957) argued that democratic governments designed policies to maximize their probability of reelection. Alperovich (1984) argued that this could be directly applied to the study of intergovernmental grants. Grants that are predetermined by legislative formula would not be under the discretion of politicians hence he focused on non-formula

grants for the larger Jewish municipalities in Israel. The public choice variable Alperovich introduced was the proportion of municipal voters who voted for the party of national government. The other variables included a dependency measure, population, and the municipality's per-capita annual budget deficit. He presented a variety of specifications for two different years but in most cases the political variable was significantly positive, implying that Israeli governments rewarded their political supporters. For the 1978 data logarithmic specification he found a per-capita grants elasticity of 0.28 with respect to this variable.

Grossman (1994) extended the analysis of Alperovich by including more political variables in the U.S. institutional environment and by including measures of special interest pressure. He split the political measure into two variables, the percentage of votes cast for a Democrat governor in the state (the Democrats controlled the U.S. House of Representatives during the period) and the percentage of seats in the state house of representatives held by the Democrats. Grossman modeled interest group pressure through incorporating state and local government employment per capita and union membership per capita as two additional explanatory variables. His results for total federal grants to state governments in four separate years did not produce significant coefficients for the gubernatorial variable but did indicate a significantly positive coefficient on the percentage of Democrat seats in the state house of representatives for three of the four years.

What these studies clearly lacked was any attempt to pool the data from different years. Worthington and Dollery (1998) pooled data for six Australian states over an 11 year period. They modeled three classes of per-capita federal grants using dummy variables for the states. The political variables related not only to votes in state elections, as in Grossman, but also the number of federal seats allocated to the state, the proportion of marginal federal seats in the state and dummy variables for election years. Worthington and Dollery (1998) contrasted ordinary least squares results with the results of a general least squares model corrected for heteroskedasticity and autocorrelation. Other than the dummies no variables were significant

throughout all six models. The number of federal seats, proportion of state seats held by the federal government's party, and the proportion of marginal federal seats had significantly positive coefficients in the regressions of welfare spending grants but significantly negative for health grants. Overall the public approach seems most applicable to the welfare expenditure grants in the Australian case.

3. Lithuanian Local Government

Lithuania has a three tier system of government, although the middle tier is only administrative regions appointed by the national government and has no separate democratic base. The bottom tier of local government consisted of 56 municipalities until changes introduced in 2000 increased the number to 60. These municipalities have municipal councils elected by their residents and are thus independent political units. Their independence, however, is restricted by the absence of a separate tax base. Both the form and level of taxation is set by the national government. On the expenditure side Lithuanian municipalities face such a large number of mandates from the centre that they often claim to have no discretion and even to have an enforced fiscal deficit due to the impossibility of providing all the services they must provide by law with the funds allocated to them.

Martinez (1998) showed that overall transfers in Lithuania prior to the 1997 equalisation reform increased the disparity in revenue across municipalities in contradiction of one of their main goals. He also found that the per-capita transfers were not significantly dependent on fiscal capacity, although there was a significantly positive effect from dependency and a city dummy. After 1997 a new equalisation system became law. There has been a gradual evolution in the formula. In 1997 the law established a formula for allocating funds to municipalities other than those covered by special assignments. Lithuanian municipalities' formula grants were designed to cover shortfalls in tax revenue receipts, equalise planned revenue, and compensate for

differences in cost factors. Changes in the cost factor indicators and their weightings produced a different distribution of funds from year to year. Hence there is scope for political factors to influence decision making in this sphere. We also observe changes from year to year in the number of special grants funded. The 1998 budget listed six special grants, the 1999 budget had three, and in the 2000 budget only one. This also implies a significant role for political decision making during the period.

4. Models

The approaches discussed in the literature suggested a number of variables to include in a public choice model of municipal grants. I tested models of both total and per capita grants. For the total grant model the dependent variable is the total formula and non-formula grants allocated to a municipality in the budget. Population (*POP*) and its square (*POPSQ*) are important scale variables and give an indication of scale economies. The average earnings (*EARN*) are included in both public choice and needs based explanations but with opposite predictions. While a needs based approach predicts that towns with lower resident earnings receive higher grants to compensate, the public choice approach predicts that towns with higher earnings will have greater capacity to lobby for greater grants. Hence one test of the framework is the sign on the coefficient on this variable. An institutional variable of significance here is the percentage of local tax revenue kept by the municipality (*IT*). Towns that kept a higher percentage of their grant according to the formulae were more likely to be towns that qualified for higher grants to equalise revenue.

Three key political variables are also suggested by the literature in the Lithuanian institutional environment. The first of these is the number of seats in the national parliament allocated to the municipality (*SEATS*). Although this is roughly proportional to population there is enough variation in the ratio of seats to population to expect that the more seats

allocated to a municipality the greater influence it will have on national decision making. The second is the proportion of a municipality's electorate living in marginal seats (*MARP*). Since the Conservative Party formed the national government in the period under study I define a marginal seat as where the Conservative Party achieved votes of between 46 and 50 % in the second round of the previous parliamentary election.¹ Governments that seek to maximize their probability of reelection would naturally concentrate resources on voters in marginal seats. The third political variable is the proportion of seats held by the Conservative Party in the municipal council (*SHP*). It measures the tendency, found in previous studies, for national governments to reward their supporters. The ethnic variable for the proportion of the municipality population belong to the Lithuanian ethnic group (*LITH*) tests the hypothesis that the government seeks to placate minorities by offering them more local funding.

For the model of total grants, since some of the right hand side variables relate only to per capita tendencies, I decided to include some interaction terms with population in the model. The variables that related to per capita factors in the municipality are *EARN*, *IT*, *MARP*, *SHP*, and *LITH*. These are therefore included together with their interaction with population; *POPEARN*, *POPIT*, *POPMARP*, *POPSHP* and *POPLITH* respectively.

5. Empirical Specification

I estimated the above model against data on all 56 of Lithuania's municipalities in the budget years 1998, 1999, and 2000. Since budgets are prepared and passed at the end of the year previous to their execution I used municipal earnings and population data for 1997, 1998, and 1999. The election data came from the parliamentary election of 1996 and the municipal elections of 1997. The sources of data were the budget laws for the grants and tax share data, *Counties of Lithuania: Economic and Social Development* published by Statistics Lithuania (various years) for population and earnings, and *Savivaldybiu Tarybu Rinkimai* published by the Chief

Elections Commission for the municipal election results. I calculated *SEATS* and *MARP* from the announcement of the Chief Elections Commission “On the boundaries of electoral wards”.

The most natural specification was to conduct a least squares dummy variable pooling (LSDV) of the three years of data, as described in Greene (2000: 560) and this is what I did first, using both municipality and year dummies (*D99* and *D00* for the years 1999 and 2000, respectively).² Due to the problems of heteroskedasticity that proved to be significant, however, it is necessary to attempt to specify the error variance. I used the squared errors from the LSDV regression and regressed them on the explanatory variables and their squares to obtain predicted error squares. I used these predicted squared errors in the general least squares estimation. An alternative method of pooling the data is to conduct seemingly unrelated regressions (SUR) [Judge, Hill et. al. (1988): 444]. My use of a SUR model can be seen as a first attempt to incorporate spatial correlation.

6. Results

Table 1 presents the results of the LSDV OLS and GLS models of total municipal grants for the pooled data. The LSDV model gives a mixed picture for the public choice approach. I do not list the results on the municipal dummy variables but two comments are relevant here. Firstly the data exhibited some perfect multicollinearity that resulted in a few of the dummies being dropped from the regression. Secondly, of the remaining dummies the vast majority were significant at the 1% significance level. The coefficients on the time dummies suggest growth in grants over time. The coefficients on earnings are not significant overall and hence do not give us any indication whether special interest or needs explanations are more powerful here. The positive coefficient on *IT* implies, as expected, that towns that kept more of their tax revenue

were also awarded higher equalisation grants. The negative coefficient on the interaction of *IT* with population, however, indicates this was not true for larger towns.

The political variables performed well overall in the LSDV. *SEATS*, however, is significantly positive only for the totals regressions. The proportion of municipal council seats held by the party of national government, *SHP*, is significantly negative across the models, indicating that the government used funds to attract new supporters rather than reward its previous supporters. The proportion of electors in marginal seats is significantly positive in both models indicating again that the political leverage of a municipality has an effect on their allocation.

I evaluated the robustness of the LSDV results with a seemingly unrelated regressions approach. These estimates are in Tables 2 and 3 for each year with the associated results from an OLS regression for that year. The results are less encouraging about the efficacy of the public choice approach than the LSDV results were. None of the public choice variables is consistently significant across the SUR regressions and the proportion of voters in marginal seats is significant but with the wrong sign in 1998. Tables 2 and 3 also show the Moran z statistic for the OLS regressions, used to test for spatial dependence in the error term. These results indicate a stark contrast between the models of total grants and of per capita grants. In each of the former the results reject the null hypothesis of no spatial autocorrelation at the 10% significance level while the null hypothesis can not be rejected in each of the per capita models. The Lagrange Multiplier test for a spatial lag, however, fails to reject the null hypothesis of no spatial lag in all cases except for 1999 total grants.

Overall the assumption about the error term makes a large difference to the results obtained from the theoretical public choice model of municipal grant allocation by the Lithuanian parliament. Estimation based on the LSDV assumption that parameters are constant across municipalities contradicts the public choice approach with a significantly negative coefficient on the number of parliamentary seats in the municipality for the total grants case.

Correcting for heteroskedasticity with a GLS estimation of the model improves the significance of some of the variables, particularly in the per capita model. A first attempt at correcting for spatial error dependence with SUR also gave rise to patchy results.

7. Conclusions

This paper applied the public choice explanation of grants from the national government to lower levels of government [Alperovich, Grossman, Worthington and Dollery] to grants to Lithuanian municipalities from 1998-2000. It finds only weak support for the public choice approach. The positive finding of the LSDV model is not robust and largely disappears when applying SUR models. Moran's test for spatial error dependence indicates that this is significant for the models of total grants. More work is required to take account of the spatial nature of the data. A more explicit specification of spatial dependency would enable us to see if there are public choice effects that are not significant in the approaches used in this paper.

Table 1. LSDV Regression Results. (n=168)

Variable	TOTAL GRANTS		GRANTS PER CAPITA	
	OLS	GLS	OLS	GLS
Intercept	4729181*** (2067656)	7341129*** (1877119)	9613.368 (7711.308)	10197** (4574.635)
D00	50997*** (13390)	32329*** (7850.934)	615.2691*** (149.3918)	893.8321*** (150.8569)
D99	18189* (10450)	11403* (5734.5825)	184.1051 (117.4204)	251.1744** (117.4005)
EARN	-68.85 (74.4104)	-13.34339 (43.8515)	0.76057 (0.82208)	-0.36633 (0.9798)
IT	1850.51204*** (343.3336)	1304.3838*** (196.60008)	-3.22632 (3.31248)	-4.50417 (3.31907)
LITH	74079** (33957)	92037*** (23703)	107.1782 (85.06928)	109.0813** (47.67005)
POP	18.34405 (14.85233)	-1.32602 (13.02298)	-0.04025 (0.06613)	-0.02739 (0.04805)
POPSQ	0.00006206*** (1.7E-05)	9.868E-05*** (2.296E-05)	1.33E-07 (1.11E-07)	1.25E-07* (6.91E-08)
MARP	4941659*** (1705745)	5620340*** (1897285)	8927.857 (7538.128)	8736.49* (4437.372)
SEATS	-1976106*** (558651)	-2037668*** (478822)	-1308.56 (2290.965)	-1753.03 (1400.455)
SHP	-3.7E+07** (16416285)	-52598629*** (13182248)	-63686 (51233)	-63398** (29462)
POPEARN	-0.00073* (0.000433)	-0.0002665 (0.0004248)		
POPIIT	-0.04478*** (0.00376)	-0.04216*** (0.00375)		
POPLITH	-0.32028 (0.38918)	-0.02492 (0.25804)		
POPMARP	10.22622 (14.11992)	36.18374** (14.40804)		
POPSHP	22.83394 (80.75167)	-10.14137 (49.72926)		
R ²	0.8907	0.9721	0.9029	0.9651
Adj. R ²	0.8192	0.9408	0.8471	0.9090
F	12.47***	31.12***	16.16***	17.21***

- * Significant at the 10% level.
- ** Significant at the 5% level.
- *** Significant at the 1% level.

Table 2. Seemingly Unrelated Regression (Standard errors in brackets)

Variable	1998		1999		2000	
	OLS	SUR	OLS	SUR	OLS	SUR
Intercept	-32540.8*** (11281.88)	-26054.9** (9722.254)	-13188.4 (17133.39)	-10588.8 (15812.72)	17957.48*** (4916.454)	17878.9*** (4826.025)
EARN	24.72576** (10.96775)	18.86246* (9.375482)	0.579712 (12.9037)	1.74452 (12.07825)	-5.91851 (3.637622)	-5.73567 (3.574002)
POP	1.689491*** (0.468163)	1.396868*** (0.344367)	0.9186* (0.500516)	0.965582** (0.434326)	0.313029** (0.145818)	0.350707** (0.141661)
POPSQ	2.26E-07*** (7.37E-08)	2.23E-07*** (7.23E-08)	-1.78E-07 (1.29E-07)	-1.18E-07 (1.17E-07)	4.84E-08 (3.50E-08)	3.74E-08 (3.45E-08)
IT	114.4692** (46.38361)	95.67358** (42.9216)	142.3401* (73.19691)	101.6222 (68.54916)	-33.8034** (14.22865)	-39.7282*** (13.67552)
SEATS	-2859.79 (7324.719)	-3617.3 (7080.757)	8081.135 (10742.28)	4220.942 (10321.08)	-903.509 (3060.596)	-179.092 (3018.8)
MARP	-7000.05*** (2413.546)	-7080.78*** (2371.956)	4230.76 (3463.313)	3419.041 (3393.222)	-113.479 (874.0265)	3.748442 (872.0479)
SHP	33003.12** (13563.54)	30232.07** (13226.02)	24938.92 (18721.37)	18444.35 (18318.75)	-3117.36 (4500.578)	-4354.71 (4447.515)
LITH	15.34357 (62.09908)	15.71429 (60.84619)	69.05537 (95.96418)	97.68131 (91.12553)	-15.6099 (25.48897)	-6.50719 (24.83281)
POPEARN	-0.00139*** (0.000364)	-0.00115*** (0.000269)	-0.00052 (0.000331)	-0.00059** (0.000286)	0.00031*** (0.000094)	0.000277*** (0.000091)
POPIIT	-0.00437** (0.001983)	-0.00297** (0.001292)	-0.00224 (0.001415)	-0.00137 (0.001071)	0.001321*** (0.000342)	0.001205*** (0.000331)
POPMARP	0.153172*** (0.040749)	0.154864*** (0.039702)	-0.11863* (0.059247)	-0.09683* (0.056808)	0.024202 (0.01528)	0.019715 (0.015104)
POPSHP	-0.27046 (0.268356)	-0.23851 (0.2636)	-0.18467 (0.384561)	-0.04777 (0.371244)	-0.08811 (0.097296)	-0.05638 (0.095008)
POPLITH	-0.00185 (0.001173)	-0.00178 (0.001147)	-0.00338* (0.001958)	-0.00398** (0.001783)	0.000902 (0.000568)	0.000648 (0.000542)
R ²	0.857		0.533		1	
Adj. R ²	0.813		0.389		1	
F	19.35***		3.69***		10762***	
Moran z	2.49		5.23		1.65	
LM spatial lag test	1.09		4.11		0.003	

Table 3. SUR Regressions of the Per Capita Grants

Variable	1998		1999		2000	
	OLS	SUR	OLS	SUR	OLS	SUR
INTERCEPT	2.164723***	1.623292***	5.201623***	3.378748***	4.212244***	2.821388***
	0.218226	0.169956	0.824989	0.486134	0.667124	0.40563
EARN	-0.00124***	-0.00091***	-0.00223***	-0.00124***	-0.00153***	-0.00064**
	0.00016	0.000127	0.00052	0.000319	0.000461	0.00028
POP	-9.20E-06**	-8.12E-06**	-0.00002**	-0.00002*	-0.00002**	-0.00002*
	3.65E-06	3.53E-06	0.000011	0.000011	9.92E-06	9.29E-06
POPSQ	4.45E-12***	4.96E-12***	1.66E-11***	1.73E-11***	1.22E-11***	1.27E-11***
	1.49E-12	1.46E-12	4.64E-12	4.55E-12	4.01E-12	3.93E-12
IT	-0.0101***	-0.00683***	-0.02413***	-0.01442***	-0.01665***	-0.01052***
	0.001261	0.000947	0.004316	0.002464	0.002866	0.001631
SEATS	0.33774*	0.262833	0.701623	0.481041	0.727497	0.436929
	0.181003	0.174616	0.561493	0.530335	0.490633	0.456999
MARP	-0.00644	-0.01625	-0.0644	-0.06856	-0.17366	-0.13227
	0.052199	0.052119	0.163648	0.163521	0.143375	0.142443
SHP	0.462951*	0.621166***	0.723417	0.984459	0.536177	0.597204
	0.234362	0.227997	0.72343	0.701652	0.62031	0.606911
LITH	-0.00235**	-0.00247***	-0.00474	-0.00394	-0.00346	-0.00215
	0.001104	0.00108	0.003506	0.003367	0.003035	0.00291
R ²	0.7269		0.5793		0.5480	
Adj. R ²	0.6805		0.5077		0.4711	
F	15.64***		8.09***		7.12***	
Moran z	0.56		0.28		0.01	
LM spatial lag test	0.03		0.0002		0.02	

References

- Alperovich, Gershon (1984). "The economics of choice in the allocation of intergovernmental grants to local authorities", *Public Choice*, 44: 285-296.
- Chief Elections Commission (1997). *Savivaldybiu Tarybu Rinkimai [Local Authority Council Elections]* (Vilnius: Zenklas).
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row).
- Greene, William H. (2000). *Econometric Analysis* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).
- Grossman, Phillip J. (1994). "A political theory of intergovernmental grants", *Public Choice*, 78: 295-303.
- Judge, George G., Hill, R. Carter, Griffiths, William E., Lutkepohl, Helmut, Lee, Tsoung-Chao (1988). *Introduction to the Theory and Practise of Econometrics* (New York: John Wiley).
- Martinez, Jorge (1998). "Municipal finance", pp. 61-121 in World Bank. *Lithuania: An Opportunity for Economic Success, Volume 2: Analytical Background* (Washington, DC).
- Statistics Lithuania (various years). *Counties of Lithuania: Economic and Social Development* (Vilnius: Statistikos Centras).
- Stein, Robert (1981). "The allocation of federal aid monies: The synthesis of demand-side and supply-side explanations", *American Political Science Review*, 75: 334-343.
- Worthington, Andrew C. and Dollery, Brian E. (1998). "The political determination of intergovernmental grants in Australia", *Public Choice*, 94: 299-315.

¹ Second round elections for parliamentary seats took place where no candidate received more than 50% of the votes in the first round. I did not count seats as marginal if there was no second round.

² The random effects model is not useful in this context since I have data on all Lithuanian municipalities rather than a sample.

Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Avenida Presidente Antônio Carlos, 51 17º andar sala 1715
tel: (5521) 3804-8016 fax: +(5521) 3804-8115
E-mail: mora@ipea.gov.br

Federalismo e Dívida Estadual no Brasil

Abstract

O federalismo, introduzido no Brasil pela Carta Republicana em 1889, foi constituído baseado na cessão de poder do governo central em direção aos subnacionais. Essa particularidade do caso brasileiro refletir-se-á nas relações estabelecidas entre as diferentes esferas de poder, com implicações sobre a autonomia das unidades da federação. Nesse contexto, a institucionalização assume função particularmente relevante na medida que estabelece parâmetros para o jogo político. Desse modo, reduz-se a instabilidade intrínseca à Federação brasileira e introduz-se transparência nas relações intergovernamentais.

A Constituição de 1988 institucionalizou o processo de descentralização fiscal já em curso com a definição de competências tributárias e de um sistema de transferências. Houve, então, uma iniciativa no sentido de reafirmação dos princípios federativos. As relações intergovernamentais no Brasil, no entanto, não se restringem às transferências constitucionais e negociadas e incorporam também o endividamento subnacional.

Em 1988, a questão do endividamento dos governos subnacionais de modo algum estava equacionada. Esse desequilíbrio foi agravado com o advento da estabilização fiscal, após o qual os estados assistiram a uma rápida deterioração das suas finanças. A crise financeira das unidades da federação motivou a discussão sobre o papel desempenhado pelas relações financeiras intergovernamentais no sistema federativo brasileiro. Para tanto, recupera-se o processo de endividamento estadual como canal para tentar definir possibilidades e limites das políticas voltadas para a questão.

Código de classificação do JEL: H11, H63, H74 e H77

Palavras chaves: Finanças Públicas, Federalismo, Dívida , Sustentabilidade

O federalismo foi introduzido no Brasil pela Carta Republicana em 1889. O deslocamento de poder, no Brasil, inseriu-se em um processo de cessão de competências do governo central aos subnacionais. Pelo fato de o federalismo ter se constituído sem um processo histórico motivado por um poder local forte, a negociação pela autonomia sempre pautou as relações intergovernamentais no Brasil.

Nesse contexto de instabilidade e incerteza, instituições¹ responsáveis pela regulamentação das relações entre diferentes esferas de poder participariam da sua estabilização ao definir o espaço onde deveria transcorrer o conflito entre o sentimento de autonomia dos entes da federação e a natureza centralizadora do governo federal.

A criação de instituições, ao amparar essas relações em regras claras, participaria do processo de construção de transparência. A transparência é um dos preceitos do Estado democrático. Ela assegura aos cidadãos o acesso às ações do governo. A responsabilidade social só pode ser plenamente exercida em ambientes onde a transparência esteja presente.

A busca por transparência é um desafio permanente: as relações vão se tecendo e novos fatos surgem. Frente a isso, o referencial institucional deve ser suficientemente flexível para não somente balizar o jogo político, e não tentar contê-lo. Afinal, relações intergovernamentais não podem ser assépticas pela sua própria natureza, mas devem seguir preceitos gerais - parâmetros para o jogo político.

Constatada a importância das instituições na estabilização das relações intergovernamentais e na construção da transparência, discutir-se-á o papel exercido pelo endividamento no federalismo brasileiro, a importância da institucionalização efetiva das relações intergovernamentais em torno do endividamento e os limites a esse processo.

O desenho das relações financeiras intergovernamentais está condicionado às idiossincrasias de cada país². Afonso (1992), a partir da literatura sobre federalismo e transferências, desenvolveu um arcabouço conceitual para tratar as relações intergovernamentais no Brasil. Tradicionalmente são consideradas como relações financeiras intergovernamentais as transferências baseadas em preceitos constitucionais e as negociadas (também conhecidas como voluntárias). No entanto,

¹ Como instituição entende-se o aparato legal que ancora as relações intergovernamentais.

² Ter-Minassian (1996)

segundo o autor, no Brasil, o endividamento, devido a especificidades na regulamentação e na concessão de financiamentos, também pode ser considerado como tal³. Certamente, tais aspectos alteraram o sentido de autonomia tributária proposto na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988, em uma tentativa de desenvolver um arcabouço institucional coerente com o estado democrático propôs, na esfera fiscal, um aumento da participação dos governos subnacionais na receita disponível do setor governo e a discriminação das competências tributárias⁴ de cada nível de governo⁵.

A distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 caracterizou-se pelo aumento do peso dos municípios em detrimento da união, enquanto os estados mantiveram com uma participação semelhante àquela observada anteriormente. Observou-se, no entanto, uma redução das transferências negociadas, substituídas pelas transferências constitucionais, o que redundou em um aumento da receita estipulada constitucionalmente (atualmente próxima de 97%).

A institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais, pela Constituição de 1988, significou a redução da importância das decisões do governo federal na composição das receitas subnacionais. Desse modo, a descentralização fiscal indicava uma maior independência do poder central, com ganhos de autonomia para os governos estaduais. De fato, no entanto, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS).

A reversão desse processo de descentralização se deu tanto pela reconcentração fiscal, propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal

³ O endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifestava-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros a União. Ver Silva (1997).

⁴ A definição das competências tributárias já estava presente na Constituição de 1967, mas estas foram ampliadas pela Constituição de 1988.

⁵ No campo das responsabilidades de cada nível de governo, adotou-se o modelo de competências concorrentes, adequado ao caso brasileiro em decorrência da heterogeneidade do território e da desigualdade de renda.

e pela frustração das políticas sociais descentralizadoras (Saúde e Educação)⁶, como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só novos “tributos” federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras.

A compreensão do papel exercido pelo endividamento no federalismo brasileiro é possível a partir do processo que o engendrou. O endividamento estadual inicia-se na década de 70 como alternativa à gestão tributária centralizadora característica do Governo Militar. A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais.⁷ Paralelamente, mudanças observadas na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais⁸, aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior crédito, em 1965, permitiram a expansão da dívida do setor público.

A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal. Frente à restrição orçamentária, a oferta de recursos por parte da União, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante contrapartida dos governos estaduais, induziu as unidades da federação a contratarem operações de crédito.

O processo de endividamento nos anos 70 foi fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação de controle do endividamento. Assim, como Rezende (1982) chegou a afirmar, “o efeito da regulamentação sobre os estados é o oposto ao formalmente estabelecido”. Um instrumento a mais na estratégia centralizadora do governo federal, a legislação de controle ao endividamento assegurava um elevado poder discricionário na concessão de crédito, com a alocação destes recursos ao

⁶ Ver Dain (1995)

⁷ A fragmentação dos pólos de decisão foi uma importante peça na estratégia de centralização político-administrativa. As empresas estatais, embora formalmente vinculadas às administrações estaduais, estavam inseridas no projeto de desenvolvimento nacional, participando, portanto, da estratégia de crescimento do governo central, e captavam recursos internamente e no exterior em consonância com as orientações da “matriz”, sem considerar a capacidade de pagamento das unidades da federação e independentemente das decisões dos governos estaduais.

⁸ Até 1965, quando se introduz a correção monetária, o mercado de títulos praticamente inexistia no Brasil, estando limitado aos títulos colocados compulsoriamente. A inflação, até então, corroía o valor dos títulos, cujo valor de face era nominal.

arbítrio da União, e foi um dos determinantes da composição da dívida dos governos subnacionais a partir dos anos 60.

O desequilíbrio financeiro observado na década de 70 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 80, que repercutiu direta e indiretamente sobre o setor público estadual. Os estados assistiram então a cortes no fluxo de recursos externos e, particularmente até 1984, queda na receita fiscal (conseqüência do estado recessivo da economia e da restrição orçamentária federal).

O desajuste fiscal e financeiro dos estados levou a que a gestão das finanças estaduais, nos anos 80, tenha sido marcada pela negociação de recursos junto ao governo federal. A falta de alternativas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento dos estados impediu uma reestruturação financeira, assim como agravou o desequilíbrio.

Nesse contexto, foi promulgada a Constituição de 1988. Rezende e Afonso (1988) já denunciavam, então, que os aumentos de receita previstos pela Constituição poderiam ser posteriormente consumidos no pagamento dos encargos da dívida. A centralização tributário-financeira havia transformado o endividamento em uma alternativa para driblar a restrição orçamentária. A gestão mais autônoma nas décadas de 70 e de 80, no entanto, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia de estados e municípios e sobre o processo de descentralização. A esfera financeira irrompeu a década de 90 em aberto.

Desde então, a dívida dos governos subnacionais cresceu substancialmente. A análise do processo de endividamento revelou⁹, no entanto, que este ocorreu praticamente à revelia dos gestores estaduais e municipais¹⁰. A trajetória do endividamento, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, culminou com um saldo, em outubro de 1996, da ordem de R\$ 194 bilhões¹¹.

Em 1996, a crise financeira estadual pode ser dimensionada através da utilização de indicador que associa estoque de dívida e receitas (indicador de meta fiscal)¹². A

⁹ Ver Silva (1997)

¹⁰ Praticamente havia duplicado quase que exclusivamente para financiar o déficit operacional dos estados e municípios

¹¹ Em valores de dezembro de 2000

¹² Afonso (1989) critica a utilização da relação receita/dívida como único indicador da saúde financeira dos estados. Como coloca o autor - muito apropriadamente -, esta razão avalia uma relação entre fluxos e estoques. O estoque de dívida não é necessariamente a variável

relação entre estoque de dívida e receita disponível para o conjunto dos estados atingiu, em 1996, 2,3¹³, enquanto o Banco Mundial sugeria, como ideal, um estoque de dívida igual à receita disponível (tabela 1). Da análise deste indicador, conclui-se que existiam focos de desequilíbrio em regiões pobres e ricas.

mais importante para avaliar a situação financeira dos estados, pois serão as condições de financiamento que determinarão a capacidade de um determinado estado conviver com um certo estoque. Deve-se ressaltar, no entanto, que dimensionar o estoque é particularmente relevante nos casos de endividamento muito elevado, pois intuitivamente permite verificar a sustentabilidade da dívida. No escopo desse trabalho, no entanto, esse indicador já é suficiente para sustentar a argumentação. Para uma análise mais detalhada, ver Silva (2001).

¹³ Observa-se que esses os dados dessa seção foram fornecidos pela STN em 1996. Informações mais recentes revelam que o montante de endividamento de alguns estados (como no caso do Rio de Janeiro) estava subestimado. Como a intenção dessa seção, é descrever o cenário que precedeu a assinatura dos acordos, optou-se por utilizar os dados da época, inclusive porque eles já permitiriam dimensionar o problema.

Tabela 1
Indicador de Meta Fiscal - 1996¹
 Em R\$ milhões de 2000

UF	dívida estadual	receita corrente líquida	Indicador de Meta Fiscal
Região Norte	7.904	6.423	1,23
Acre	966	530	1,82
Amazonas	2.064	1.756	1,18
Pará	1.575	1.740	0,91
Rondônia	2.092	728	2,87
Amapá	232	513	0,45
Roraima	77	399	0,19
Tocantins	897	758	1,18
Região Nordeste	26.768	16.173	1,66
Maranhão	3.052	1.568	1,95
Piauí	2.334	936	2,49
Ceará	3.152	2.448	1,29
Rio Grande do Norte	1.191	1.055	1,13
Paraíba	2.076	1.223	1,70
Pernambuco	4.180	2.699	1,55
Alagoas	1.701	1.047	1,62
Sergipe	1.477	959	1,54
Bahia	7.604	4.238	1,79
Região Sudeste	117.426	42.085	2,79
Minas Gerais	19.293	7.320	2,64
Espirito Santo	2.434	1.795	1,36
Rio de Janeiro	13.315	6.373	2,09
São Paulo	82.385	26.597	3,10
Região Sul	24.943	11.371	2,19
Paraná	5.472	3.810	1,44
Santa Catarina	4.554	2.509	1,82
Rio Grande do Sul	14.917	5.052	2,95
Região Centro-Oeste	17.273	5.586	3,09
Mato Grosso	4.259	1.298	3,28
Mato Grosso do Sul	3.709	943	3,93
Goiás	8.214	2.153	3,82
Distrito Federal	1.092	1.192	0,92
Total	194.314	81.638	2,38

Nota: (1) Informações sobre endividamento fornecidas em 1996

Fonte: www.stn.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

Diante da gravidade da situação, iniciou-se em 1996 uma discussão sobre as alternativas para a superação da crise financeira estadual. Independentemente das razões pelas quais a dívida assumiu tais proporções, as implicações sistêmicas da situação falimentar dos governos estaduais exigiam o equacionamento do problema. Adiar a solução, com o fluxo pressionando o estoque em decorrência da política monetária restritiva, somente agravaria o problema. O crescimento do endividamento deveria ser compatível com a capacidade de pagamento para reverter a trajetória explosiva.

Os estados tinham a seu alcance somente instrumentos de ordem fiscal. No entanto, como afirma Baer (1994), ao analisar a política de ajuste do setor público na década de 80, quando os desajustes financeiros adquirem tal gravidade, políticas fiscais não conseguem revertê-los. A situação estadual em 1996 encaixava-se nesse diagnóstico.

Uma solução da qual o governo federal participasse gradualmente foi se delineando em decorrência da falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia e do fato de a União “não ter, na prática, qualquer limite para expansão da dívida em títulos ou base monetária”¹⁴ e poder absorver mais facilmente o desequilíbrio financeiro dos estados.

Em 1996, iniciou-se processo, comandado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no qual praticamente todas as unidades da federação renegociaram a parcela de suas respectivas dívidas que ainda não haviam sido passíveis de refinanciamento. Parametrizado pela lei nº 9496/97, esse acordo pode ser considerado como a terceira rodada de refinanciamento da dívida estadual¹⁵. O refinanciamento de longo prazo permitiria adequar o estoque de dívida à capacidade de pagamento dos estados¹⁶. A dívida assumida pelo governo federal atingiu valores da ordem de R\$ 137 bilhões, concentrada nos estados mais ricos.

¹⁴ Furuguem, Pessoa e Abe (1996:22).

¹⁵ Parcela significativa da dívida já havia sido passível de renegociação através das leis 7976/89 (refinanciou praticamente toda a dívida externa) e 8727/93 (renegociou a dívida das unidades da federação junto a instituições federais).

¹⁶ Para tanto, os contratos de refinanciamento deveriam ser pagos em até 360 prestações, calculadas com base na tabela Price e com juros de 6% a.a. (à exceção dois estados, com taxas de juros de 7,5% a.a.). Os contratos de refinanciamento previam limites máximos de comprometimento da RLR, nos quais deveriam ser considerados outros compromissos referentes a dívidas já refinanciadas juntos a União. Esses limites variavam entre 13 e 15%.

Este acordo de refinanciamento integrou um programa mais abrangente de reestruturação do Estado e previu, como contrapartida ao refinanciamento das suas dívidas, um rigoroso ajuste fiscal, a privatização das empresas estatais estaduais e a privatização (ou liquidação) dos seus bancos estaduais.

Como se defrontavam com desequilíbrios fiscais, os estados deveriam não somente superá-los como alcançar superávits operacionais de pelo menos 15% da receita líquida real. Exigia-se um rigoroso programa de contenção de despesas e incremento de receita. As implicações sobre as funções desempenhadas pelo estados transformaram a escolha entre as alternativas para se alcançar o ajuste fiscal em uma decisão não trivial.

Por outro lado, a privatização das empresas estatais extraiu dos estados um importante instrumento econômico. Caracterizou-se a saída das unidades da federação da esfera produtiva. Além disso, nota-se que a privatização ou liquidação dos bancos estaduais (prevista inicialmente) restringiu o grau de manobra dos estados. A utilização dos bancos estaduais como um braço da administração estadual, por meio de mecanismos de captação de recursos, fez deles um instrumento de autonomia espúria, pois este feria as prerrogativas federativas ao introduzir instabilidade financeira no sistema. Por fim, ainda que por razões espúrias, deve-se dizer que a existência de um único credor incrementou a vulnerabilidade dos estados pois invalida o argumento de risco sistêmico.

Não obstante o ônus implícito para as administrações estaduais, pode-se dizer que a União arcou com a parte mais onerosa em termos financeiros do acordo. Em um primeiro momento não ocorreria necessariamente um desequilíbrio patrimonial, já que o passivo referente à dívida assumida teria como contrapartida um ativo (a dívida dos estados para com a União). Existem, no entanto, algumas questões a serem colocadas.

A despeito de a União dispor de capacidade para absorver o impacto do aumento da dívida federal, existe um custo para a União e este é significativamente elevado. À União coube captar os recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, recebeu um crédito de baixa qualidade (já que os devedores – as unidades da federação – encontravam-se próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas¹⁷). Em terceiro lugar, o governo

¹⁷ O pagamento das parcelas tinha como garantia as receitas próprias dos estados. No entanto, a dívida dos governos subnacionais tradicionalmente sempre teve um caráter de relação

federal arcou com os custos da retroação da dívida. Além disso, o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remuneram os títulos colocados no mercado pela União¹⁸ e a dos contratos de refinanciamento seria um ônus efetivo para a União. Por fim, a União provavelmente captaria no curto prazo os recursos necessários para o financiamento da dívida estadual em longo prazo.

Caso a renegociação não tivesse sido realizada, a situação dos estados deteriorar-se-ia rapidamente. A definição de uma taxa de juros, seja ela de 6,0% ou de 7,5%, reduziu a vulnerabilidade dos estados, antes expostos às ingerências da política monetária. Esta era uma condição para se corrigir a trajetória, antes explosiva, do endividamento. O equacionamento da dívida dos governos estaduais poderia significar a recomposição da capacidade de pagamento e um aumento da autonomia, cerceada pelo desequilíbrio financeiro.

A federalização da dívida institucionalizou relações que já vinham se desenvolvendo¹⁹ e, desse modo, incorporou o espírito constitucional da Carta Magna de 1988. O acordo propunha-se a introduzir maior transparência às relações intergovernamentais exatamente em sua dimensão mais obscura, ou seja, na questão do endividamento dos governos subnacionais. Observa-se, então, o caráter incremental do acordo de refinanciamento no processo de institucionalização das relações intergovernamentais. A própria natureza do processo dificulta, quando não torna impeditivo, um acordo final.

Nas relações financeiras entre União e governos estaduais transparecem atualmente os desdobramentos da crise estadual, entre os quais se destacam o ajuste fiscal, patrimonial e financeiro dos estados; o equacionamento, nos limites do possível, da questão do endividamento estadual e a promulgação da Lei Complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

intergovernamental e a dimensão política sempre permeou as decisões em torno do endividamento. Assim, não se pode desconsiderar a possibilidade de revisão dos contratos no futuro.

¹⁸ Quanto aos juros duas questões devem ser destacadas. Inicialmente, ressalta-se a tendência da taxa de juros manter-se em patamar elevado. Em segundo lugar, se é possível dizer que o volume da dívida tem alguma influência sobre o patamar da taxa de juros, o refinanciamento da dívida estadual pode ser considerado uma fonte de pressão a mais sobre a taxa de juros federal.

¹⁹ O Banco Central vinha realizando desde 1994 uma operação chamada de "venda a termo" que consistia na troca de títulos federais por estaduais. Essa operação, que atingiu 73% da dívida mobiliária em 1996, evitou a insolvência dos governos estaduais.

A compatibilização do estoque da dívida com a capacidade de pagamento estadual implicava modificar o perfil da dívida, com o alongamento do seu prazo. Para pagar as prestações do refinanciamento, no entanto, os governos estaduais deveriam realizar um rigoroso ajuste fiscal, com implicações sobre o processo de descentralização fiscal e sobre a autonomia dos governos subnacionais.

Entre 1995 e 1999, constata-se, com base na execução orçamentária dos estados, que os estados conseguiram reverter tendência deficitária para um quadro superavitário através de redução de despesas e aumento das receitas. O ajuste fiscal realizado até 1999, no entanto, não foi suficiente para fazer jus ao superávit operacional previsto implicitamente na cláusula de comprometimento de receita líquida real.

Isso não implica necessariamente que os estados estivessem inadimplentes. A questão levantada respeita à capacidade dos estados de sustentarem os superávits primários necessários para o pagamento das prestações. De fato, aparentemente até 1999 (último dado disponível), os estados puderam utilizar recursos da alienação de bens (principalmente por meio de privatizações) para pagar as prestações do refinanciamento.

Pode-se dizer que parte desses recursos obtida com a alienação de bens foi utilizada para o pagamento de 20% à vista previsto no contrato. Mesmo assim, os estados tiveram um reforço de caixa nesse período de pelo menos 27% da receita corrente líquida. Esses 27%, suficientes para pagar as prestações do refinanciamento por três anos, foram obtidos a partir do ajuste patrimonial realizado pelos estados, realizado principalmente através da privatização de empresas. Essa fonte de recursos está praticamente esgotada.

Por fim, a grande maioria dos governos estaduais liquidou, privatizou ou transformou seus bancos estaduais em agência de fomento. Alguns bancos estaduais, no entanto, somente passaram por um processo de saneamento, caso do BANESE, do Nossa Caixa, do Nosso Banco e do BANRISUL. O processo de reestruturação do setor financeiro estadual já envolveu recursos superiores a R\$ 70 bilhões, dos quais 65% absorvidos por São Paulo.

Frente a isso, conclui-se que o acordo de refinanciamento impôs aos estados um processo de reforma do estado, com a sua saída do setor produtivo estatal e do setor financeiro. Com essas medidas, foram reforçadas as condições para se constituir um ambiente contábil mais transparente. A grande incógnita reside na sustentabilidade do resultado fiscal dos estados.

O endividamento aparentemente foi equacionado através do refinanciamento. Segundo informações do Banco Central do Brasil a dívida dos governos estaduais atingiu em dezembro de 2000 R\$ 229 bilhões e desde de julho de 1999 apresenta uma trajetória de queda. Entre janeiro de 1998 e dezembro de 2000, observa-se a consolidação do processo de federalização da dívida estadual. Os compromissos referentes à última renegociação correspondem atualmente a R\$ 136 bilhões, ou seja, 70% da dívida junto ao Tesouro.

Resta a questão acima mencionada. A correção da trajetória do endividamento está associada à dimensão do ajuste fiscal dos estados. Esbarra-se então nos limites ao endividamento. No acordo de refinanciamento, assim como na legislação de controle ao endividamento, foi proibida a contratação de toda e qualquer operação de crédito enquanto a dívida não fosse reduzida a um montante equivalente à receita líquida real dos estados. O não pagamento das prestações, no entanto, implicaria a realização de novas operações de crédito para a rolagem da dívida.

A questão do controle do endividamento de estados e municípios não é uma questão trivial em regimes federativos na medida que explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais. As características da formação do Estado Federativo no Brasil reforçam esse problema.

No caso brasileiro, o controle ao endividamento é peça indispensável na explicitação das relações financeiras intergovernamentais e simbolizaria um passo a mais na construção de um arcabouço institucional coerente com um Estado federativo e democrático. Frente a isso, como desdobramento da crise da dívida promulgou-se a Lei Complementar 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A estabeleceu controles e limites ao endividamento do setor público, muito embora seja muito mais abrangente.

Proposta pelo Executivo Federal em 1999 e aprovada pelo Congresso em março de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras, limites e controles para uma ação planejada, preventiva e transparente no âmbito das finanças públicas dos três níveis de governo. Para tanto, prevê-se a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas (tais como a com pessoal e com a seguridade social), dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito (inclusive por antecipação de receita), concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Uma das questões que motivou a formulação da lei foi o desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais. Partindo do diagnóstico de que esse era resultado

da gestão pouco responsável da coisa pública, a lei trata implicitamente de evitar situações de déficit potencial e, em última instância, de garantir sustentabilidade ao controle do endividamento ²⁰

Muito embora ela estabeleça regras para todas as esferas de poder, o seu principal objetivo é garantir uma política fiscal sustentável intertemporalmente para estados e municípios já que o governo federal conta com uma restrição orçamentária estrutural como conseqüência do seu compromisso com a estabilidade macroeconômica (que resulta em necessidade permanente de equilibrar as contas públicas).

Quanto ao endividamento dos estados propriamente dito, o artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê o estabelecimento de limites ao endividamento global e mobiliário das três esferas de governo. Esses limites, já propostos pelo poder executivo federal, deveriam levar em consideração estimativa do impacto da sua aplicação a cada nível de governo e deveriam estar em acordo com o conceito de sustentabilidade fiscal intertemporal presente na lei.

Tendo como parâmetro a receita corrente líquida, os limites de endividamento para a União, para os Estados e para os Municípios poderiam ser diferenciados entre os diferentes níveis de governo, mas padronizados para todos os entes da federação de cada esfera de poder. Os entes da federação que superassem os limites estariam proibidos de realizar operações de crédito externo e interno (inclusive operações de antecipação de receita orçamentária) e de receber transferências voluntárias e deveriam produzir o resultado primário suficiente para a recondução da dívida ao limite.

O governo defrontou-se com a dificuldade de estabelecer limites sustentáveis intertemporalmente em termos fiscais e compatíveis com a atual situação de endividamento das unidades da federação. Foi feita uma simulação tomando como parâmetros o montante total da dívida estadual e as condições propostas pelo Acordo de Refinanciamento, consubstanciado com base na lei 9496/97. Concluiu-se que em 40 anos a grande maioria dos governos estaduais, mesmo que não realize mais nenhuma

²⁰ É interessante observar que déficit fiscal não implica necessariamente descontrole das finanças. Pode-se realizar uma gestão responsável e simultaneamente se recorrer ao financiamento via operações de crédito, até porque a análise do gasto deve considerar uma perspectiva intertemporal. Esse seria o caso do endividamento para a realização de obras de infra-estrutura que estimulassem posteriormente o aumento de investimentos privados e incremento da arrecadação. Em parte essa preocupação está presente na lei (quando se estabelece a regra de ouro, que condiciona as operações de crédito ao montante de despesas com investimento).

operação de crédito nas próximas décadas e em condições ótimas, não conseguirá pagar a sua dívida integralmente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal praticamente excluiu a possibilidade de a União ser credora de operações de crédito junto aos governos subnacionais. Como historicamente a principal fonte alternativa de financiamento dos estados era a União, pode-se vaticinar que, caso a lei seja de fato cumprida, o financiamento dos governos estaduais restringir-se-á às receitas tributárias. Essa perspectiva revela uma mudança nas relações intergovernamentais e a tentativa de rever um dos alicerces do Estado federativo. Frente ao papel desempenhado pelo endividamento nas relações federativas, a questão que surge é se de fato o governo federal abandonará esse instrumento de negociação.

A lei em si, na medida que participasse da construção de um espaço institucional ampliado, poderia simultaneamente (e paradoxalmente) representar um passo em direção à institucionalização das relações, muito embora em prejuízo à descentralização. No entanto, periga-se mais uma vez confirmar a avaliação de Afonso (1994) de que o problema não estava localizado nas regras de controle de endividamento, mas sim no componente político que permeava o processo de liberação de recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal busca exatamente eliminar o componente político do processo decisório em torno do endividamento. Diante do subsídio concedido pela União e os benefícios implícitos diferenciados, poderia se esperar uma mudança na cultura política, mudança esta baseada na institucionalização das relações intergovernamentais.

A questão que se coloca é que, por mais transparente que sejam as leis, existe o arbítrio dos que deveriam executá-las. Por meio da legislação pertinente podem-se definir critérios de distribuição de recursos fiscais, de controle de endividamento ou de refinanciamento de dívidas. A transparência nas leis que regulamentam as relações intergovernamentais é uma condição necessária, mas não suficiente, para que o tratamento dispensado seja também transparente.

Por sua própria natureza, as relações intergovernamentais desenvolvidas em torno do endividamento serão sempre um espaço onde o jogo político se fará presente. Diante disto, pode-se tentar construir referenciais institucionais que confirmem maior transparência a esta forma de relação intergovernamental. Sua criação reforçaria o caráter federativo das relações intergovernamentais ao fortalecer a autonomia dos governos estaduais.

Os mecanismos institucionais de endividamento e os acordos entre os governos federal e estaduais podem apresentar distorções (e serem alvo de críticas), mas a sua própria formalização favoreceria a negociação e a percepção de seus limites e das limitações à sua abrangência. A institucionalização não significa a superação dos problemas, mas sim uma tentativa de circunscrevê-los a um espectro de problemas pré-delimitado, o qual teria conseqüências sobre as relações intergovernamentais, a curto e médio prazo.

A análise dos números, embora possibilite um exame pormenorizado da situação, apresenta limitações na medida em que mostra um quadro exato quando as unidades da Federação guardam particularidades muito significativas. Quando se propõe uma proposta de refinanciamento da dívida, mensura-se o montante a ser pago, a forma de pagamento, buscando-se, dentro do possível, minimizar as diferenças de tratamento entre estados. Entretanto, as próprias disparidades entre as diferentes unidades da Federação fazem com que um tratamento igual para unidades completamente desiguais entre si atrele a qualquer negociação efeitos desiguais sobre os entes federados. Existe uma série de medidas cuja abrangência e profundidade não são mensuráveis. Assim, pode-se calcular o subsídio que a União está concedendo aos estados, a distribuição desigual entre as diferentes unidades da Federação, mas esbarra-se nos impactos subjetivos da renegociação e das próprias relações intergovernamentais.

As dificuldades de se controlar o endividamento no Brasil, assim como as demais relações intergovernamentais, decorreram da força das relações baseadas em poder real, cujas raízes se encontram no processo de formação do federalismo brasileiro.

A lei proíbe a concessão de empréstimos às unidades da federação pela União, assim como o refinanciamento pelo governo central da dívida subnacional. Tais regras indicam a revisão do modelo federativo, com a eliminação do endividamento enquanto relação intergovernamental. A lei, em um contexto centralizador, pode levar a ação casuística por parte do governo central pois na medida que as regras são muito rígidas o próprio jogo político, pautado por interesses conflitantes, tende a flexibilizá-las. Como a sua flexibilização implica sair do espaço institucional, incorre-se no perigo de criar, novamente, relações intergovernamentais pouco transparentes.

Essa argumentação ganha força com a constatação de que os estados não foram capazes de produzir o resultado primário em 1999 necessário para pagar as prestações. Nesse ano o resultado das privatizações deve ter facilitado o cumprimento

das obrigações junto ao Tesouro Nacional. A questão que se coloca é a capacidade dos governos estaduais se ajustarem suficientemente para tal.

Incorre-se no perigo de os estados não pagarem integralmente as prestações da dívida. Nesse caso, como a legislação não prevê a possibilidade de refinanciamento ou novas operações de crédito, teríamos novamente relações baseadas em poder real negociadas fora do espaço institucional.

Bibliografia

- Abrucio, F. e Costa, V.(1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Série Pesquisas no 12. São Paulo, Fundação Konrad Aguenauer, 1998.
- Affonso, R. B. A (1995). *A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Afonso, J.R.R. (1989): Reforma Constitucional e Endividamento Público de Estados e Municípios: breves notas. Julho de 1989. Mimeo.
- _____ (1989): Endividamento Público Estadual e Municipal: evolução recente e perspectivas da nova ordem constitucional. Dezembro de 1989. Mimeo
- _____ (1992): *Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais*. Estatísticas Econômicas, vol.22, nº1, p.5-34. São Paulo, jan-abr de 1992
- _____ (1994): Descentralização Fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Relatório de Pesquisa nº4 - Cepal
- Almeida, A . O . (1996): *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. Texto para a Discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 1996
- Baer, M (1994). *Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- Barrera, A. B. ; Roarelli, M.L.M. (1995): *Relações Fiscais Intergovernamentais* in Reforma Tributária e Federação. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995
- Dain, S (1995). *Federalismo e Reforma Tributária* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Dillinger, W.(1995): *Brazil State Finance and Expenditure Study*. Mimeo, 1995
- Dillinger, W. (1996) *Assessing State Creditworthiness in Brazil*. The World Bank, Economic Notes nº8. Washington, abril de 1996.
- Fiori, J.L (1995): *O Federalismo Diante do Desafio da Globalização* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Furuguem, A. S. , Pessoa, L.P.de P. , Satossi, A. *Dívida Pública Federal: evolução e perspectivas de curto prazo*. Trabalho desenvolvido para o Banco de Investimento Garantia. Março de 1996
- Giambiagi, F. (1995): *Uma Proposta de Engenharia para a Federalização da Dívida Mobiliária e de Ativos Estaduais*. Texto para Discussão 36. Rio de Janeiro: BNDES, novembro de 1995.
- Lopreato, F.C. (1992): *A Crise de Financiamento dos Governos Estaduais*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1992
- Paula, T. B. (coord.)(1992): *Estudo sobre o Controle dos Limites de Endividamento da União, Estados e Municípios*. Relatório de Pesquisa no âmbito do projeto IPEA-PNUD/Fundap.
- Rezende, F. (1982). *Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados*. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.12 nº, pag. 489 a 540, agosto de 1982
- Rezende, F.; Afonso, J.R. (1988): *O (Des)controle do Endividamento Público dos Estados e Municípios*. Texto para a Discussão nº132 Rio de Janeiro: IPEA/ INPES
- Roarelli, M.L. de M. (1995): *O Controle do Endividamento dos Estados e Municípios* in Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos, volume II. São Paulo, Dórea Books and Art, 1995
- Silva, M.M.A.C. (1997). *Processo de Endividamento dos Estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. UFRJ

Silva, M.M.A.C. (2000). Acordo de Refinanciamento da Dívida Estadual: redefinições do espaço institucional das relações intergovernamentais in *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza, INESP, 2000.

Silva, M.M.A.C. (2001). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro* in Coletânea de Monografias do V Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília, STN, 2001

Ter-Minassian, T. (1996) *Endividamento dos Governos Subnacionais: Alguns Problemas e Experiências Internacionais e Algumas Lições para o Brasil*. Trabalho apresentado em seminário em janeiro de 1996. Salvador, janeiro de 1996.

_____.(1996) *Relações Fiscais Intergovernamentais sob uma Perspectiva Macroeconômica: algumas questões e experiências de países*. Mimeo.

Varsano, R. e Mora, M. (2001) *Federalismo no Brasil nos Anos 90* . Mimeo

www.federativo.bndes.gov.br

www.stn.gov.br

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LA ARGENTINA

Revisión metodológica y estimaciones^{a,b}

Facundo Crosta^c

^a Este documento presenta los principales resultados obtenidos en el trabajo de tesis que lleva el mismo nombre. Se agradecen los comentarios de Leonardo Gasparini, Walter Sosa y participantes del Seminario de Economía de la FCE de la UNLP. Se deslindan las responsabilidades de la manera habitual.

^b **PALABRAS CLAVES:** Pobreza, Medidas por Ingreso, Metodología, Métodos Econométricos, Bootstrap

CLASIFICACIÓN JEL : I3 Bienestar y Pobreza, C4 Métodos Econométricos

AUTOR: Facundo Luis Crosta

INSTITUCIÓN: Facultad de Ciencias Económicas UNLP

DIRECCIÓN 136 N° 573 entre 43 y 44 La Plata Provincia de Buenos Aires Argentina CP 1900 e-mail fcrost@mecon.gov.ar

^c Universidad Nacional de La Plata y Ministerio de Economía

INDICE

1. Introducción	2
2. Las estadísticas oficiales de pobreza.	2
<i>Estimaciones de los resultados oficiales (HCo).</i>	3
3. Las estimaciones con ingresos corregidos	4
<i>Metodología de ajuste por no respuesta y subdeclaración</i>	4
<i>La tasa de pobreza con ingresos corregidos (HCoc).</i>	5
4. La medida de pobreza con líneas de pobreza alternativas.	6
<i>Las líneas de pobreza alternativas y la oficial.</i>	6
<i>La medida oficial de pobreza con líneas de pobreza relativa.</i>	7
5. Otras medidas de pobreza.	8
<i>Las estimaciones de la pobreza con medidas alternativas.</i>	9
6. El problema de variabilidad muestral. La aplicación del método bootstrap.	10
7. Conclusiones	13
8. Referencias	14
Apéndice 1 Las estimaciones por bootstrap.	16
Distribución empírica.	16
El método bootstrap	16
La construcción de intervalos de confianza por percentiles	16
Apéndice 2 Cuadros	17

1. Introducción

Muchas discusiones de política económica y social se realizan en torno de las mediciones de pobreza. Uno de los principales indicadores utilizados es la tasa de pobreza. En Argentina las mediciones oficiales las realiza INDEC a partir de información sobre ingresos que surge de la EPH, para lo cual toma una serie de decisiones metodológicas¹.

Estas decisiones tienen un impacto sobre los resultados. Uno de los objetivos de este trabajo es revisar la robustez de los mismos ante cambios en algunos de los criterios. En particular, a lo largo del trabajo, se comparan el nivel y la evolución de las estimaciones de las estadísticas oficiales de pobreza para los hogares con los que surgen de corregir los ingresos, considerar líneas de pobreza relativas o móviles y de utilizar índices alternativos.

El objetivo general del trabajo es revisar la confianza con que deben tomarse las estimaciones oficiales de pobreza del INDEC. Si, por ejemplo, la evolución de la pobreza medida oficialmente no difiere significativamente de la computada alterando la metodología, las discusiones en torno a la tasa oficial de pobreza adquieren mayor robustez. Si en cambio, modificaciones metodológicas llevan a resultados significativamente diferentes de los oficiales, las conclusiones derivadas exclusivamente de considerar la tasa oficial se vuelven más discutibles y frágiles.

El trabajo analiza una cuestión metodológica adicional. Las medidas de pobreza son obtenidas a partir de encuestas de hogares, que naturalmente son una muestra de la población. Como consecuencia, los estadísticos que se obtienen de ellas sufren de variabilidad muestral. Este problema es particularmente relevante en las encuestas que, como la EPH de Argentina, renuevan periódicamente² los individuos de la muestra. En este caso, alguna diferencia en un estadístico cualquiera en el tiempo (por ejemplo, la tasa de pobreza) puede ser en parte consecuencia de diferencias en la muestra.

Este problema motiva la necesidad de construir intervalos de confianza del estadístico, para lo cual es necesario suponer o estimar su función de distribución. En este trabajo se utiliza la técnica de bootstrap para estimar la distribución de las tasas de pobreza, de manera de poder construir intervalos de confianza que permitan evaluar la significatividad de los cambios estimados en dichas tasas.

El resto del trabajo se ordena de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan estimaciones de la medida oficial de pobreza y se precisan las decisiones metodológicas detrás de estos cálculos. En las tres secciones siguientes se analiza el impacto de considerar ajustes por no respuesta y subdeclaración, líneas de pobreza relativas e indicadores de pobreza alternativos a la tasa de incidencia. En la sección 6 se discute el problema de variabilidad muestral y se computan intervalos de confianza para varias medidas de pobreza. Se concluye en la sección 7. La sección 8 presenta los fundamentos estadísticos del bootstrap y la sección 9 es el apéndice estadístico.

2. Las estadísticas oficiales de pobreza.

El análisis económico del desempeño de un país incluye variables sociales, entre las cuales suele incluirse una medida tradicional de pobreza como es la tasa de pobreza o headcount³.

Seguendo a Sen (1981), medir la pobreza implica dos ejercicios: uno de identificación y otro de agregación, los cuales para su implementación requieren decisiones metodológicas previas sobre la elección de la unidad de análisis y la variable de bienestar. En Argentina, el INDEC calcula dicha tasa tomando como unidad de análisis tanto a la familia como a los individuos, y como variable de bienestar al ingreso total familiar por adulto equivalente⁴, calculado a partir del ingreso total familiar que se declara en las EPH y no se incluyen aquellas personas que deciden no declarar ingresos ni se corrige por subdeclaración⁵.

Como criterio de identificación, a partir de 1988 se utiliza una línea de pobreza absoluta construida a partir de la encuesta de gasto de 1986. El índice que calcula INDEC es la tasa de pobreza⁶.

En el resto de esta sección se presentan estimaciones para las familias de la medida oficial de pobreza y en la Tabla 1, al final de esta sección, se muestran los criterios adoptados en otros estudios para Gran Buenos Aires.

Estimaciones de los resultados oficiales⁷ (HCo).

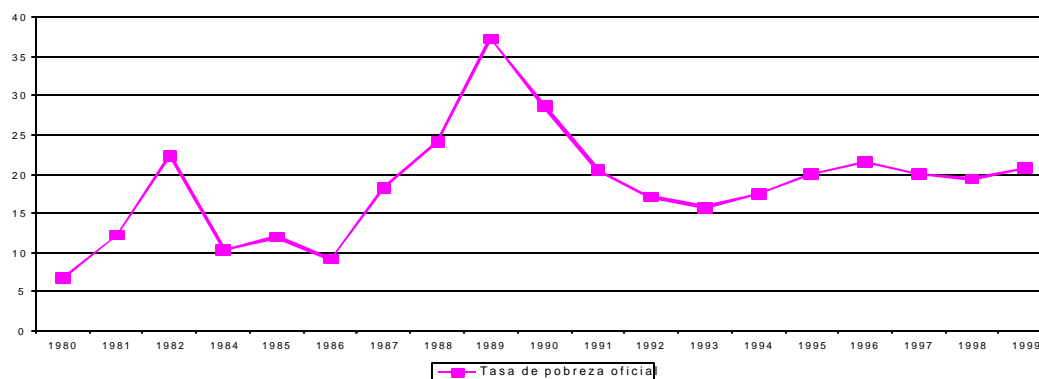
A lo largo del período en consideración, la pobreza, según la metodología oficial (HCo) ha crecido: ha pasado de 6,7% de los hogares en 1980 al 20% a fines de los '90 (Cuadro N° 1) con una sucesión de picos y valles según la situación macroeconómica. Así, la pobreza crecería con la crisis de la deuda de 1982, con la hiperinflación de 1989 y post efecto Tequila con el aumento del desempleo. Lo inverso sucede cuando la economía se estabiliza con el Plan Austral y la implementación del Programa de Convertibilidad.

Desde otro punto de vista, es posible encontrar cuatro períodos bien diferenciados: uno desde 1980 a 1986 en donde hay un 10% de los hogares pobres, otro desde 1987 a 1990 en donde se produce un fuerte aumento de los hogares pobres alcanzando casi al 40% en 1989, seguido de un fuerte descenso con los inicios del plan de Convertibilidad hasta el año previo al efecto tequila. A partir de entonces, crece el porcentaje de hogares pobres hasta estabilizarse a fines de los '90 en el 20%.

Nótese que una característica de esta medida es su gran volatilidad. A modo de ejemplo basta con analizar el fuerte movimiento que presenta entre 1989 y 1991, en donde pasa del 37,28% al 20,63%. Esta es una debilidad importante ya que cambios semejantes son muy difíciles de comprender desde la teoría económica, en donde las condiciones de pobreza se refieren a cuestiones con una mayor vinculación con el largo plazo⁸.

En síntesis, siguiendo la metodología oficial de cálculo de la pobreza se observaría, en general, un empeoramiento de la situación en los '90 respecto de los '80.

Evolución de las medidas de pobreza con metodología oficial.
GBA 1980-1999



El valor de la línea de pobreza oficial no es un valor de amplia disponibilidad. En este caso se disponía de los valores para dos ondas⁹ y el resto de los valores se obtuvo deflactando dichos valores por el Índice de precios nivel general¹⁰ por lo cual es importante evaluar la exactitud de los resultados. En el Cuadro N° 2. se presentan los resultados que surgen de las estimaciones realizadas en otros trabajos de la tasa de pobreza oficial junto con los resultados oficiales para el período. Es posible observar que la estimación lograda en este trabajo presenta un buen nivel de ajuste respecto de los resultados oficiales. En el Cuadro N° 3. se pueden observar los coeficientes de correlación entre los resultados de otros trabajos, éste y la medida oficial.

Los resultados aquí presentados tienen una debilidad surgida de las características de la recolección de la información: las encuestas de hogares suelen presentar un grado importante de subdeclaración de los ingresos¹¹. Por esto, a continuación se procederá a presentar una estrategia de corrección de los ingresos y cómo se ven afectadas las estimaciones cuando se implementa.

Tabla N° 1.
Medición de la Pobreza en GBA
 Recopilación de trabajos previos

Trabajo	Período	Ajuste por subdec	Criterio de LP	Ajuste por AE	Unidad de análisis	Comportamiento de la pobreza
Banco Mundial (2000)	1980; 1998	No	oficial; 160\$ / mes en 1998	sí	Sin aclaración, aunque parecieran ser individuos	La tasa de pobreza crece en los '80, desciende en los '90 hasta 1994. Luego crece y se estabiliza los tres últimos años. El resto de las medidas en los '90, para áreas urbanas, presentan un comportamiento similar. Entre 1992 y 1998 hay un ascenso de todas las medidas.
Mitnik y Montoya (1995)	1974; 1995	No	oficial; 160\$ / mes en 1998	sí	Hogares	La tasa de pobreza, y la brecha de pobreza, crecen desde 1974 hasta 1989 para descender de forma continua hasta 1994. En tanto que la severidad desciende desde 1974 hasta 1986 asciende bastante en 1989 y vuelve a un comportamiento declinante durante 1991 y 1994.
Albornoz y Petrecolla (1996)	1980; 1995	No	Parecería ser la oficial	sí	Hogares	La pobreza crece entre 1980 y 1995. Hay un fuerte incremento en los '80 para luego descender hasta 1992. En los inicios de los '90 la tasa de pobreza cae pero los índices de los más pobres muestran ascensos. Luego de 1994 la pobreza crece.
Mitchell (2000)	1988;1998	No	oficial; 160\$ / mes en 1998	s/d	s/d	La tasa de pobreza desciende hasta 1994. Luego crece y se estabiliza en 1997 y 1998. El resto de las medidas muestra el descenso hasta 1993, luego ascienden desde 1994.

FUENTE: Elaboración propia a partir de cada trabajo

3. Las estimaciones con ingresos corregidos

Es conocido el problema de la calidad del registro de la variable ingreso en las Encuestas de Hogares, el cual se estima a partir de las divergencias entre éste y el ingreso que surge de las Cuentas Nacionales¹². En esta sección, primero, se propone e implementa una metodología de corrección de los ingresos totales y luego se presentan los resultados que surgen de calcular la medida oficial con ingresos corregidos.

Metodología de ajuste por no respuesta y subdeclaración

Como se ha comentado, las Encuestas de Hogares poseen deficiencias en el relevamiento del ingreso debidas a la subdeclaración que realizan las personas. Para solucionar este problema se ha seguido la siguiente estrategia:

- 1-Para los individuos sin respuesta, considerando sus características de edad sexo, empleo y educación, se estiman los ingresos laborales a partir del método de Heckman.
- 2-La subestimación por ingresos de alquileres, intereses y utilidades se asignan al 10º decil.
- 3-Los ingresos subdeclarados por cuentapropista y patronales se asignan a toda la distribución en forma creciente con el decil.
- 4-La subdeclaración por jubilaciones y pensiones se distribuyen entre todos los jubilados con el criterio de los cuentapropistas y patronales.
- 5-El resto de los ingresos queda igual.

La fuente de información para las correcciones de los puntos 2 a 4 es el trabajo de Llach y Montoya (1999). En dicho trabajo se establecen coeficientes de corrección por fuente para 1986 y 1993, al comparar los resultados que surgen de las Revisiones de

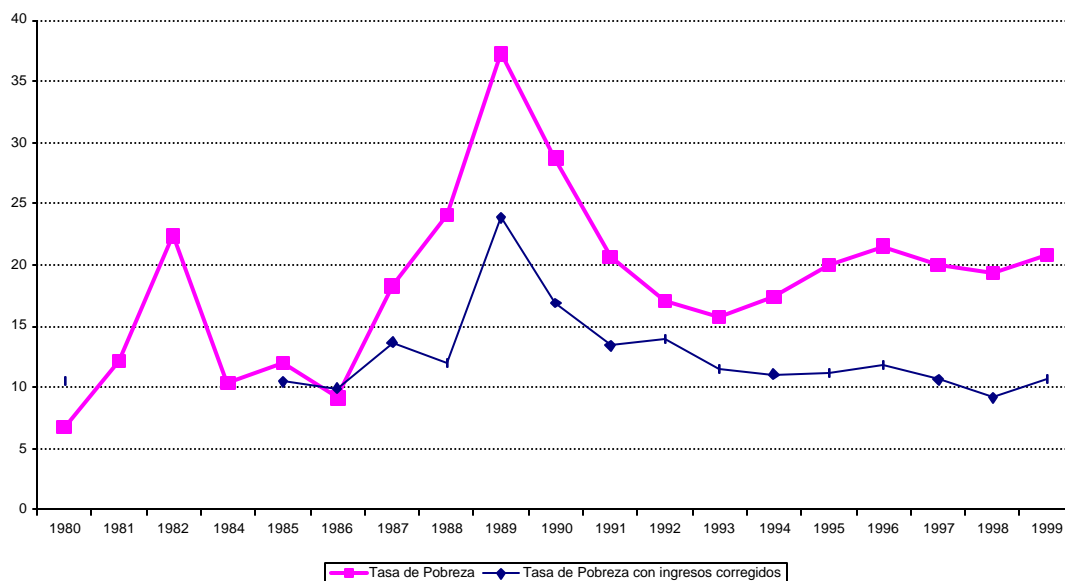
Cuentas Nacionales con los de la EPH del año respectivo. En este trabajo se aplican los coeficientes de 1986 a la década del '80 y los de 1993 a la década del '90.

Como se observa en el Cuadro N° 4, la metodología de corrección de los ingresos tiene un impacto significativo sobre la distribución del ingreso (evaluada a partir de medidas de tendencia central), lo cual hace pensar que también se verá afectada la medida de pobreza. Una vez que se realizan estas correcciones sobre el ingreso en la sección siguiente se procede a calcular la tasa de pobreza siguiendo la misma metodología que en el capítulo anterior.

La tasa de pobreza con ingresos corregidos (HCoc).

Realizada la corrección de los ingresos individuales, se presentan los resultados que surgen de aplicar la metodología oficial de medición de la pobreza. Se encuentra que la tasa de pobreza (HCoc) es siempre sustancialmente menor, como era de esperar, respecto de la medida oficial. Esto es así porque se han elevado los ingresos de cada individuo pero no se ha modificado el criterio de identificación. Cuando se corrigen los ingresos, el porcentaje de hogares pobres no ha superado excesivamente al 10%, salvo en 1989. El comportamiento de la serie muestra dos etapas claras: una de ascenso en el final de los '80 en donde se alcanza un pico del 23% en 1989 y otra de descenso continuo hasta 1998 en donde se llega a 9,13% de los hogares (el valor más bajo de la serie). En el Cuadro N°5 se presentan los resultados.

Evolución de las medidas de pobreza con metodología oficial.
GBA 1980-1999



Como se puede observar en el gráfico el impacto de la corrección de ingresos sobre la medida de pobreza es sustancial. Los resultados de 1980 y 1986 son destacables por generar una medida superior, lo cual se puede explicar por un mayor problema de no respuesta en individuos a los cuales la metodología propuesta les imputa bajos ingresos.

Una forma de analizar la evolución de las estimaciones es a través del coeficiente de correlación. Este estadístico, calculado para la relación, entre la estimación de la medida oficial de la sección anterior y la generada con ingresos corregidos es de 79,27%. Debe notarse que dado el tamaño muestral, el estadístico no es alto. En particular obsérvese que si bien en general ambas medidas tienen movimientos semejantes, entre 1993 y 1996 se comportan de manera diferente.

También, la medición a partir de los ingresos corregidos muestra una mayor estabilidad, medida por el coeficiente de variación. Esto se debe a que presenta comportamientos, relativamente, más suaves en el período 1989-1992.

Estadísticas básicas de la medida de pobreza.

GBA 1980-1999

	HCo	HCoc
Media	18,62	12,55
Desvío Standard	7,12	3,57
Coeficiente de Variación	38,26	28,43

De los resultados presentados se puede sacar como conclusión que la corrección por subdeclaración de ingresos tiene un efecto significativo en la medición de la pobreza, tanto en lo que se refiere al nivel (se produce un descenso importante) como por su comportamiento cualitativo (posee mayor estabilidad). Aunque la evolución pareciera ser semejante, un análisis detallado refleja divergencias importantes: mientras que la medida oficial estima que la pobreza sube a partir de 1993, la medida con ingresos corregidos indica que se mantiene prácticamente constante con un leve descenso entre 1996 y 1998.

En estos análisis se considera que la medida adecuada es aquella que surge de corregir la subdeclaración de ingresos. Si bien esto es a priori correcto pueden existir divergencias sobre la forma de realizar dicha corrección pese a lo cual lo relevante es recuperar el aspecto metodológico y su relevancia frente a la confiabilidad de los resultados.

En este capítulo se ha hecho evidente que frente al problema de subdeclaración de ingresos, los resultados cuantitativos obtenidos son muy diferentes a los oficiales. Esto se debe a la aplicación de una línea de pobreza absoluta como criterio de identificación. Por esto, en el capítulo siguiente se procederá a realizar los mismos cálculos pero con líneas de pobreza en función del ingreso.

4. La medida de pobreza con líneas de pobreza alternativas.

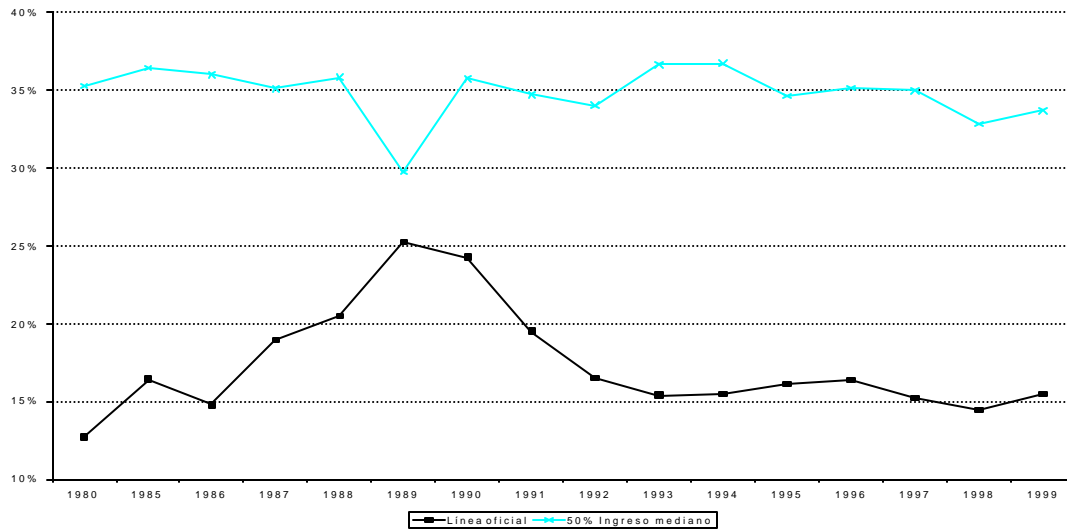
En el capítulo anterior se realizó una estimación de la medida oficial de pobreza a partir de ingresos corregidos, que presenta una gran diferencia con los valores que surgen de aplicar la metodología oficial, debido a la elección de la línea de pobreza en conjunto con la corrección de ingresos. En este capítulo se presentan estimaciones cuando la línea de pobreza se determina en función del ingreso, para lo cual se ha utilizado a modo de ejemplo dos líneas: una al 50% del ingreso medio equivalente (HCmc) y otra al 50% del ingreso mediano equivalente (HCmec)¹³.

Con este tipo de líneas de pobreza se intenta captar la dependencia de la pobreza al nivel de vida. Esto es, se busca resaltar los aspectos socio culturales de la pobreza más que la incapacidad para comprar cierta canasta básica de bienes¹⁴.

Las líneas de pobreza alternativas y la oficial.

Antes de presentar los resultados que surgen de aplicar las líneas de pobreza alternativas resulta interesante analizar su evolución en el tiempo. En el gráfico a continuación se presentan la línea de pobreza oficial y la línea relativa al 50% del ingreso mediano como proporción del ingreso medio equivalente. La otra línea relativa no se presenta porque es una constante al 50%. Por problemas con la escala, los datos no se presentan en valores absolutos en el gráfico. Para encontrar estos y los datos respecto del ingreso medio equivalente se han construido los cuadros 6 y 7 respectivamente.

Evolución de las líneas de pobreza con ingresos coregidos
GBA 1980-1999



Este gráfico motiva la realización de dos tipos de comentarios: unos vinculados a las propiedades de las líneas de pobreza y otros al impacto de la elección de la línea de pobreza sobre la medida de pobreza. Respecto del primer punto, se destaca la menor variabilidad relativa de la línea de pobreza al 50% del ingreso mediano y el comportamiento disímil que presentan ambas en 1989. Una explicación posible es la aplicación del IPC para actualizar la línea de pobreza oficial¹⁵.

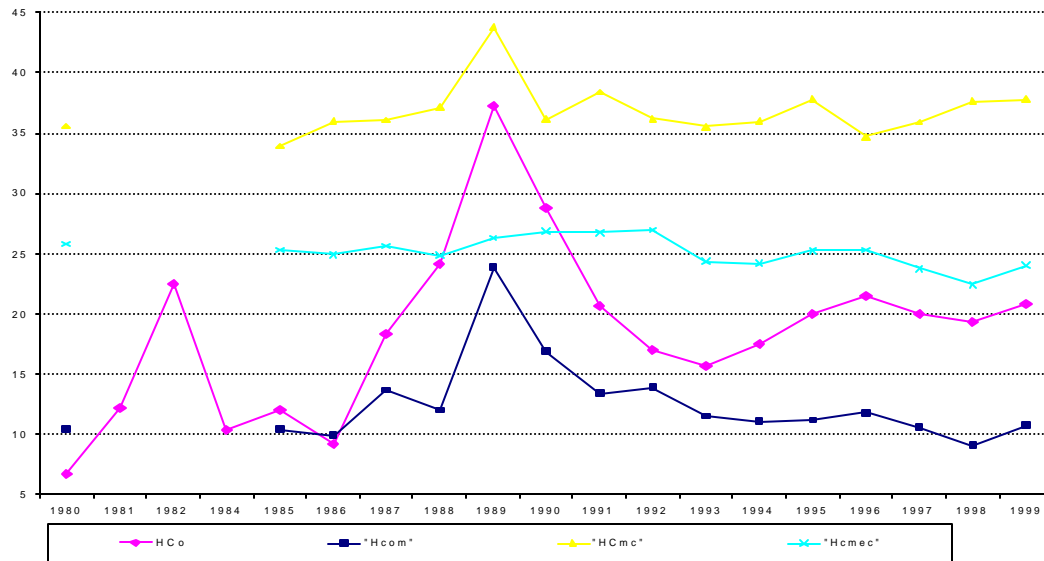
En cuanto al impacto sobre las medidas de pobreza debe notarse que se establecerá automáticamente una jerarquía en términos cuantitativos en donde la línea oficial generará la medida más baja, luego vendrán los resultados de aplicar la línea proporcional al ingreso mediano y finalmente los resultados de aplicar la línea restante. Estos resultados se muestran en la sección siguiente.

La medida oficial de pobreza con líneas de pobreza relativa.

En el Cuadro N°8 se muestran los resultados que surgen de calcular la medida oficial con las tres líneas de pobreza presentadas con anterioridad. Nótese que cada línea de pobreza implica un análisis diferente del indicador obtenido. Así, si se aplica la línea de pobreza oficial se entiende que existe un porcentaje (o cantidad) de hogares que no alcanza cierta canasta explícita de bienes, en tanto que si se utiliza la línea de pobreza del 50% del ingreso medio, se entiende que existe un porcentaje (o cantidad) de hogares que no alcanzan a comprar la mitad de la canasta que compra el adulto equivalente medio.

Esta distinción es importante porque destaca la no trivialidad de la elección de la línea de pobreza, tanto en términos de resultados, como de interpretación de los mismos, y por lo tanto, subraya la necesidad de ser muy cuidadosos en la elección de la misma. Esto se puede observar claramente en el gráfico siguiente, donde se comparan las cuatro medidas de pobreza estimadas hasta aquí: la oficial, la oficial con ingresos coregidos y las dos medidas con líneas de pobreza relativas e ingresos coregidos.

Evolución de las diferentes estimaciones de la tasa de pobreza.
GBA 1980-1999



Comparando los resultados con ingresos corregidos, según lo esperado, las líneas relativas generan resultados superiores (HCmc y HCmec), y con menor variabilidad, que los que se obtienen con la línea de pobreza oficial (HCo).

**Estadísticas básicas de la medida de pobreza
GBA 1980-1999**

	HCo	HCoc	HCmc	HCmec
Media	18,62	12,55	36,78	25,16
Desvío Standard	7,12	3,57	2,21	1,24
Coefficiente de Variación	38,26	28,43	5,99	4,91

Por otro lado, los aspectos cualitativos también son relevantes de destacar. Como se puede notar, la estimación HCo pareciera que se comportase de forma semejante a las otras medidas: la mayoría de los coeficientes de correlación son elevados y todas muestran un fuerte ascenso para 1989 y un descenso posterior. Pero, un análisis detallado muestra diferencias importantes. En particular, para los '90 la medida oficial estima un crecimiento de la pobreza, comportamiento que no se presenta en ninguna de las otras estimaciones.

**Coefficientes de correlación entre las medidas estimadas de pobreza
GBA 1980-1999**

	HCoc	HCmc	HCmec
HCo	79,27%	72,31%	20,86%

Un resultado llamativo es la gran cercanía para los últimos años de los '90 entre la HCo y HCmec.

Nótese también, que se han obtenido los mismos resultados que en la sección anterior: los niveles de la medida de pobreza son diferentes, tienen diferente estabilidad (coeficiente de variación), y la evolución es diferente.

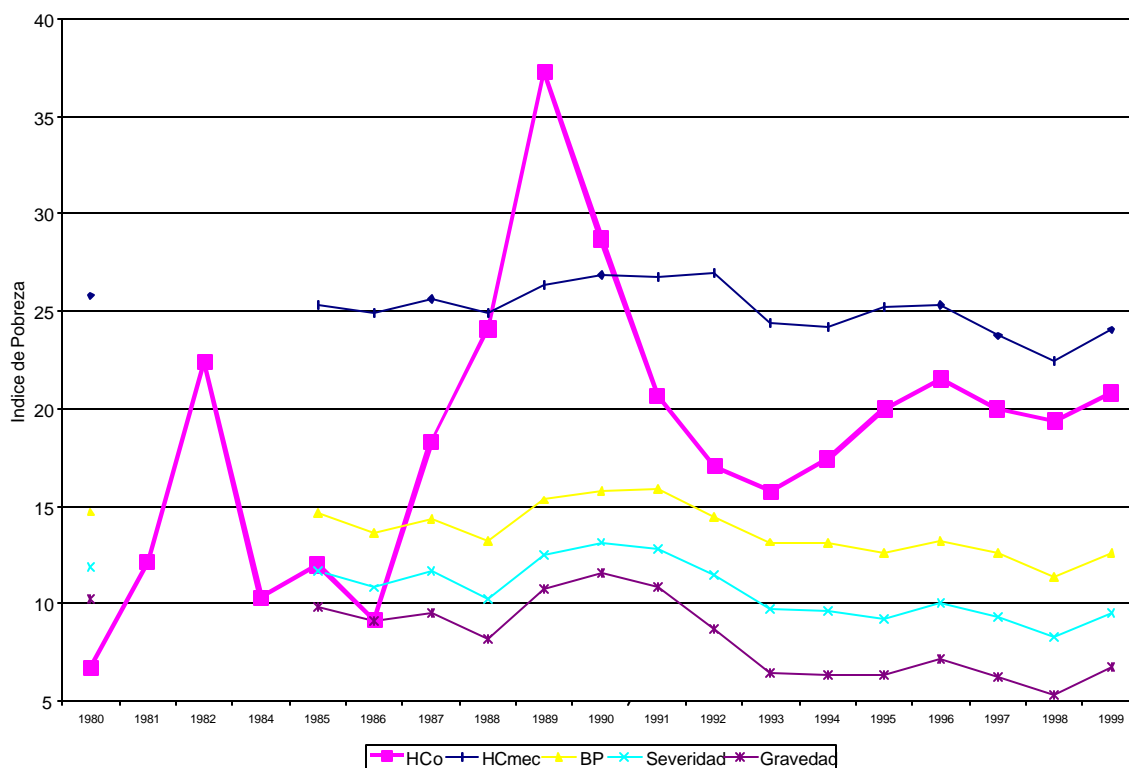
5. Otras medidas de pobreza.

Hasta la sección anterior se ha utilizado como indicador de pobreza a la tasa de pobreza, pero en la literatura se han propuesto otras medidas que poseen mejores propiedades teóricas¹⁶. En este trabajo se muestran los resultados que surgen de aplicar la brecha de la pobreza y el índice FGT (con ponderador 2 "severidad de la pobreza" y 10 "gravedad de la pobreza"¹⁷) sobre los ingresos corregidos y utilizando las tres líneas de pobreza consideradas. Obviamente, podrían haberse calculado otros índices pero los que se implementan aquí son los más usuales.

Las estimaciones de la pobreza con medidas alternativas.

En el Cuadro N° 9. se resumen todos los resultados obtenidos cuando se calculan medidas de pobreza sensibles a la distribución del ingreso entre los pobres y para cada una de las líneas consideradas. En el gráfico a continuación se presentan, a modo de ilustración, los resultados que surgen de medir la pobreza con la línea de pobreza al 50% del ingreso mediano y se comparan con la medida de pobreza original. Los comentarios no distinguirán la línea de pobreza utilizada porque se cumplen para todas. Cuando esto no suceda será puntualizado.

Evolución de la pobreza según índices alternativos con línea de pobreza
Comparación con la metodología
GBA, 1980-



La pobreza en los '90, medida por indicadores con mejores propiedades teóricas e ingresos corregidos, muestra un descenso respecto de la situación de los '80. Este descenso es más marcado cuanto mayor es la "preocupación" de la medida en la situación de los individuos con menores ingresos (la gravedad de la pobreza se reduce en un 50% entre 1990 y 1998).

A medida que se considera medidas que ponderan más a los individuos con ingresos más bajos se observa que la situación ha mejorado pese al fuerte empeoramiento de 1999 y también se obtienen comportamientos más homogéneos entre las líneas de pobreza. Esto, obviamente, tiene que ver con que en el extremo para aquellos que tienen ingresos nulos es irrelevante que línea de pobreza se adopte.

Comparando con la HCo, tanto los resultados cuantitativos como cualitativos son muy diferentes. Las diferencias cuantitativas ya han sido comentadas en secciones anteriores, por lo cual serán dejadas de lado. Veamos los comportamientos cualitativos.

En principio, HCo sólo se comporta de manera semejante a HCoc y HCmc. Para todo el resto de los casos el coeficiente de correlación nunca supera el 60%. En particular, se podría decir que aquellas medidas que tienden a considerar más la situación de los individuos más lejos de la línea de pobreza (severidad y gravedad de la pobreza) no tienen relación con HCo. En el Cuadro N° 10 se presentan todos los coeficientes de correlación.

Para realizar un análisis detallado de cada una de las 10 medidas de pobreza calculadas se analizan por separado cada una de las décadas que abarca la muestra. Durante los '80, sólo la tasa de pobreza, para cualquier metodología, presenta un asenso aunque todas las medidas se comportan igual en 1989. Para los '90, HCo se caracteriza por comportamientos no replicados por las restantes medidas con la excepción de HCmc. Un hecho destacable es que todas las medidas presentan un aumento importante en 1989 y entre 1998 y 1999.

Por otro lado, en cuanto a la estabilidad de la medida de pobreza es posible observar que todas las medidas presentan una mayor estabilidad. Hay algunos comportamiento curioso que merecen destacarse. Por ejemplo, todas las medidas que utilizan la línea de pobreza oficial presentan un coeficiente de variación superior al 23%, en tanto que aquellas que surgen de las líneas relativas presentan un coeficiente de variación que crece desde el 4 al 6% para la tasa de pobreza hasta el 23% para la gravedad de la pobreza. (Ver Cuadro N°11)

En síntesis, los resultados obtenidos hasta aquí luego de ajustar los ingresos, utilizar líneas de pobreza alternativas y aplicar otros índices sugiere que en general la metodología oficial no genera buenos resultados cuantitativos y tiene un comportamiento más inestable. Es de destacar que dicha metodología sí refleja bastante bien la evolución de tasas de pobreza con otras metodologías pero no el comportamiento de otros índices (brecha de pobreza, etc).

Es importante tener en cuenta que en estos análisis se considera que la medida adecuada es aquella que surge de corregir la subdeclaración de ingresos. Si bien esto es a priori correcto pueden existir divergencias sobre la forma de realizar dicha corrección pese a lo cual lo relevante es reconocer que debe ser realizada. Además, debe observarse es que si se consideran medidas de pobreza con mejores propiedades teóricas que la tasa de pobreza el asunto no es trivial.

6. El problema de variabilidad muestral. La aplicación del método bootstrap.

Una de las características de las Encuestas Permanentes de Hogares es que se realizan de forma bianual sobre una población que se repone de a cuarto en cada onda. Esto es, en cada medición se descarta un cuarto de la población y se incorpora un grupo poblacional nuevo. Este proceso de descarte e incorporación no se realiza totalmente de forma aleatoria sino que se sigue a un individuo a lo largo de cuatro ondas.

Esta característica de las encuestas genera el siguiente problema: tomo la encuesta del año i y mido el estadístico de interés, luego tomo la encuesta del año $i+1$ (en donde hay un cuarto de población nueva) y calculo el mismo estadístico. Cuando se comparan ambos estadísticos se observa que son diferentes, pero no se puede evaluar si se debe a que ha cambiado una porción de la población encuestada o porque el indicador efectivamente cambió. En otros términos, se tiene una muestra aleatoria $X = (x_1, \dots, x_n)$ de una distribución poblacional desconocida F y se desea estimar un parámetro $s = t(F)$ a partir de X , para lo cual se calcula $p = t(X)$. La pregunta inmediata es sobre la precisión de este parámetro estimado p ¹⁸.

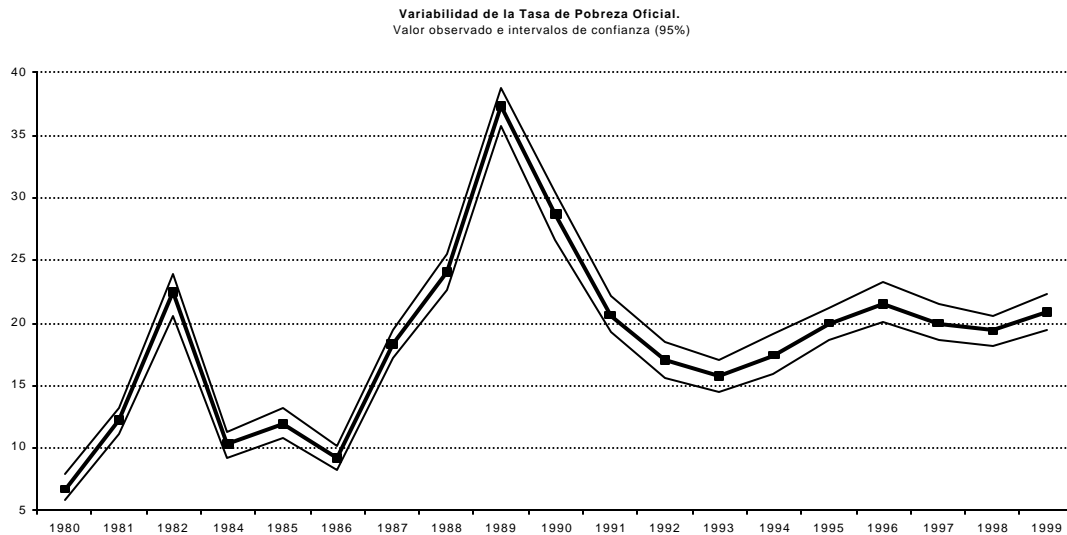
La alternativa tradicional de análisis de este problema en las medidas de pobreza es utilizar para la construcción de los intervalos de confianza a los desvíos estadísticos propuestos por Kakwani (1994). En Mitnik y Montoya (1995) y en Mitchell (2000) se realizan intervalos de confianza para cada medida a partir de esos estadísticos propuestos por Kakwani para el caso de Argentina. La utilización de estos desvíos presupone que la distribución muestral de las medidas de pobreza sigue de manera asintótica una distribución normal. Efron (1979) plantea una nueva metodología para resolver el problema estadístico planteado a partir de evaluar la posibilidad de obtener intervalos de confianza sin tener que presuponer una forma específica de la distribución poblacional. Esto es, se toma la distribución empírica \hat{E} y se realizan B replicaciones sobre ella obteniendo B muestras aleatorias x^* de tamaño n . Para cada una de las muestras se calcula el estimador s y su desvío, de manera de obtener intervalos de confianza.

La aplicación del método bootstrap sobre los indicadores de pobreza implica el siguiente proceso¹⁹:

- 1-Se toman los datos y se calcula el índice de pobreza
- 2- Se realizan muestreos con reposición a partir de la muestra original para obtener una muestra bootstrap x^* , sobre la cual se calcula el índice.
- 3-Repetir la etapa 2 una cantidad B de veces -preferentemente unas 200 o más-
- 4-A partir de los índices de pobreza bootstrap se calcula el desvío
- 5-Se establece un intervalo de confianza por percentiles para lo cual hay que ordenar los índices y determinar a partir de que valor queda una cola de 2,5%, tanto en el tramo superior como en el inferior.

De esta manera luego de aplicar bootstrap disponemos para cada año y para cada medida de un intervalo de confianza que permite evaluar si las medidas han cambiado. El criterio de significatividad estadística del cambio es que los intervalos no se solapen.

En el gráfico a continuación presentamos a modo de ilustración la tasa de pobreza original (la línea sólida) y los intervalos de confianza para cada año (las líneas finas). Como consideran Gasparini y Sosa (1999) el gran tamaño de la muestra permite obtener una gran precisión en el cálculo de la tasa de pobreza y por lo tanto un desvío standard bajo.



¿Cuál es el significado de estos intervalos? Tomemos algunos años a modo de ejemplo. El intervalo de confianza para 1984 es (9,24;11,21) mientras que para 1985 es (10,82; 13,19). Como ambos intervalos se superponen no es posible decir que el cambio de la tasa de pobreza es significativo. Será posible afirmar que la tasa de pobreza ha cambiado de forma significativa cuando estos intervalos no se solapen. Esto sucede, por ejemplo, con el descenso entre 1985 y 1986.

Años en los que hay un posible cambio significativo de la medida de pobreza

Tasa de Pobreza original
1980-1981
1981-1982
1982-1984
1985-1986
1986-1987
1987-1988
1988-1989
1989-1990
1990-1991
1991-1992

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Este análisis se puede realizar para cada una de las medidas restantes, sobre las cuales se observa comportamientos semejantes. En los Cuadro N° 12.a. a 12.c. se muestran los límites de los intervalos de confianza para todos los años y medidas consideradas. En el Cuadro N° 13. se presenta el coeficiente de variación para cada medida y cada año.

Para evaluar la fortaleza de estos resultados se realizan test de hipótesis sobre los intervalos de confianza²⁰. La pregunta que se intenta resolver es si la distribución bootstrap de un índice de pobreza obtenida anteriormente para cierto año es igual o no a la de otro año. Para esto se implementa un test de diferencia de medias entre ambas distribuciones, el cual se instrumenta a través de una rutina de bootstrap del siguiente tipo:

1-Se toman las distribuciones bootstrap de las medidas de pobreza generadas anteriormente y se calcula la media de la distribución del índice de cada año

2-Se calcula la diferencia de la media entre cada año.

3- Se toman las distribuciones del paso 1, se determina una muestra con reemplazo a partir de la cual se calcula la media de la distribución para cada índice.

4- Se determina la diferencia

5-Repetir este proceso una cantidad B de veces -se realizaron 1000-

6-Se establece un intervalo de confianza por percentiles: si dichos intervalos contienen al cero las distribuciones son iguales y por lo tanto la medida de pobreza no ha cambiado y si no lo contienen la pobreza ha cambiado.

Luego de aplicar esta metodología es posible evaluar si la media de la distribución empírica de la medida de pobreza resultante entre diferentes años es la misma. Es de destacar que la línea de pobreza oficial genera siempre tasas de pobreza que cambian de manera continua: son apenas tres años entre los cuales ambas medidas no cambian. Esto podría ser explicado por el tipo de línea de pobreza utilizada

En contraste, la tasa de pobreza estimada con líneas de pobreza relativas presenta una mayor rigidez que en todos los casos anteriores, y en particular, que dicha rigidez es superior en los primeros años de los '90. También pareciera que los niveles de pobreza de mediados de los '90 son similares a los que se presentan a mediados de los '80. A continuación se muestran los años para los cuales la tasa de pobreza no ha cambiado:

Test de Hipótesis por bootstrap
Años entre los cuales no cambia la tasa de pobreza
GBA 1980-1999

Medida Oficial	Tasa de pobreza con ingresos corregidos		
	Línea de Pobreza		Oficial
	Ingreso medio	Ingreso mediano	
1995-1997	1980-1986	1980-1989	1980-1985
	1980-1993	1985-1987	1994-1995
	1986-1994	1986-1993	
	1986-1996	1986-1994	
	1987-1990	1986-1996	
	1987-1992	1988-1995	
	1987-1996	1989-1990	
	1990-1992	1990-1991	
	1990-1994	1993-1994	
	1990-1996	1993-1996	
	1990-1997	1994-1996	
	1992-1996		
	1994-1996		
	1994-1997		
	1996-1997		
1998-1999			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

La relevancia para el objetivo de este trabajo de estos resultados es la debilidad de la medida oficial frente a cambios en algún componente de la metodología a partir de la cual se deriva. Esto es, pese a que la medida oficial de pobreza pareciera presentar los mismos resultados cualitativos, en realidad tiene más cambios efectivos que las metodologías con ingresos corregidos y líneas de pobreza relativas²¹ (Cuadro N°14). De esta manera la medida oficial de pobreza vuelve a mostrar las características disímiles respecto de las otras medidas ya observadas en las secciones anteriores.

7. Conclusiones

En este trabajo se ha analizado la fortaleza de los resultados oficiales de pobreza. Para esto, primero, luego de replicarla (y extenderla hasta principios de los '80) se han alterado diferentes elementos de la metodología oficial de cálculo. Así se corrigieron los ingresos declarados en la EPH y se encontró que la medida de pobreza cambia notoriamente en términos cuantitativos, en cuanto a su estabilidad y en lo que respecta a su evolución.

Luego, a partir de los ingresos corregidos, se calculó la medida oficial de pobreza con líneas de pobreza diferentes a la oficial, obteniéndose resultados cuantitativos diferentes. En cuanto a los aspectos cualitativos, las medidas con líneas relativas, poseen una mayor estabilidad que las calculadas con la línea oficial. Por último, la medida de pobreza oficial calculada con una línea de pobreza de 50% del ingreso medio, muestra una evolución semejante a la medida oficial.

Finalmente, se calcularon índices alternativos de pobreza, los cuales se caracterizan por tener mejores propiedades teóricas para describir la situación de los individuos pobres. Los valores que adoptan estos índices no pueden ser comparados con la tasa de pobreza pero sí su evolución. Se observa que el comportamiento de los mismos es diferente al de la medida oficial. Así, la medida oficial dice que la pobreza de los '90 es superior a la de los '80 pero por estos índices la situación social evolucionó de forma inversa.

Por lo tanto, los resultados obtenidos hasta aquí luego de ajustar los ingresos, utilizar líneas de pobreza alternativas y aplicar otros índices sugiere que en general la medida oficial de pobreza no genera buenos resultados cuantitativos, posee un comportamiento más variable y no refleja bien la evolución de tasas de pobreza con otras metodologías. Cuando

se compara el comportamiento de la medida oficial con el que presentan otros índices de pobreza los resultados indican que la primera no refleja la situación de los segundos.

Finalmente, se realizaron tests con el método bootstrap para evaluar la confiabilidad de las medidas de pobreza frente al problema de variabilidad muestral, los cuales permitieron comprobar que los resultados previos eran correctos: la medida de pobreza calculada según la metodología oficial presenta comportamientos diferentes a los que surgen cuando se utilizan metodologías alternativas.

Estos resultados motivan el proponer realizar una revisión de la metodología oficial de estimación del nivel de pobreza. En este sentido sería importante considerar seriamente la realización de una metodología oficial de corrección de ingresos. Puede ser que en la rutina diaria de trabajo esta alternativa sea demasiado dificultosa, por lo que una alternativa más ejecutiva podría ser considerar la construcción de una línea de pobreza que considere la subdeclaración de ingresos. Como esta alternativa tiene algunas dificultades metodológicas, aún quedaría por sugerir la incorporación del uso de líneas de pobreza relativas que han demostrado tener capacidad de adaptarse a los cambios metodológicos y generar resultados medianamente aceptables.

8. Referencias

- ALBORNOZ, Facundo Y PETRECOLLA, Diego(1996). **Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires 1980 -1995** Económica, La Plata Vol XLII, 1-25
- ATKINSON, A (1987) **On the measurement of poverty** Econometrica 55, 749-764
- BANCO MUNDIAL (2000) **Un pueblo pobre en un país rico. Informe sobre la pobreza en la Argentina.** Marzo
- BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1985) **Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza.** Documento de Trabajo N° 6 INDEC Mayo
- CROSTA, Facundo L (1999) **¿Cómo es el mercado laboral de los pobres?** mimeo. UNLP FCE
- CROSTA, Facundo L (1999) **Sobre los conceptos de pobreza** mimeo. UNLP FCE
- DEATON, Angus (1997) **The Analysis of Household surveys** World Bank The Johns Hopkins University Press.
- EFRON (1979) **Bootstrap methods: another look at the jackknife.** Annals of Statistics 7, 126.
- EFRON y TIBSHIRANI (1993) **An introduction to the bootstrap.** London Chapman and Hall.
- Cuaderno de Economía (1998) **Un análisis del ciclo económico argentino** Cuaderno de Economía N°40 Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires
- FERES, J (1997) **Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso.** Revista de la CEPAL Abril N°61, 119-133
- FOSTER, GREER Y THORBECKE (1984) **A class of decomposable poverty measures** Econometrica 52, 761-765
- GASPARINI, Leonardo y SOSA, Walter (1999) **Bienestar y distribución del ingreso en Argentina, 1980-1998.** Económica Año XLV N°3 Número Especial La Plata.
- GASPARINI, L; MARCHIONI, M y SOSA, W (2000) **A characterization of inequality changes in Argentina through microeconomic decompositions** en Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales. La Plata
- GREENE, W H (1997) **Econometric Analysis.** 3ªEd Prentice Hall
- JOHNSTON y DI NARDO (1997) **Econometric Methods** New York McGraw Hill
- KAKWANI, Nanak (1994) **Poverty Measurement and Hypothesis testing** en J. Creedy. Taxation, Poverty and Income Distribution. England Edward Elgar.
- HECKMAN, James.(1979) **Sample Selection Bias as a Specification Error.** Econometrica 47, 153-161
- LLACH, JJ y MONTOYA, Silvia. (1999) **En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de propuesta.** IERAL Buenos Aires Junio

- MITCHELL, Ann (2000) **El nivel de pobreza en la Argentina, 1988-998: El efecto de usar líneas de pobreza e índices de pobreza alternativos.** Mimeo Seminario sobre Pobreza y Distribución del Ingreso ITDT Bs As. Mayo.
- MITCHELL, Ann (2000) **La desigualdad y la pobreza en la Argentina: Una comparación entre los resultados basados en el consumo y en los ingresos.** Serie Seminario ITDT Bs As. Mayo.
- MITNIK, Oscar y MONTOYA, Silvia (1995) **Pobreza y distribución del ingreso: dinámica y características. Gran Buenos Aires 1974-1994.** Estudios Julio Septiembre 1995 71-94
- MONTOYA, Silvia Y MITNIK, Oscar (1993). **La pobreza urbana en Argentina. El caso del Gran Buenos Aires** Estudios año 16 n°65
- MORALES, Elena de (1988) **Canasta básica de alimentos, GBA.** Documento de Trabajo N°3 IPA-INDEC
- PETRECOLLA, D (1996) **Una medida alternativa de la pobreza en el Gran Buenos Aires: 1989-1994** Desarrollo Económico N°141 Vol. 36
- ROWNTREE, S (1901) **Poverty. A Study of Town Life.** Mac Millan , Londres.
- SANGUINETTI Y STURZENEGGER(2000) Mimeo
- SEN (1973) **On Economic Inequality** Clarendon Press Oxford
- SEN, A (1981) **Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation.** OIT Clarendon Press.

Apéndice 1 Las estimaciones por bootstrap.²²

En esta sección se desarrollarán algunos de los conceptos que subyacen a la aplicación del método bootstrap. Este método busca trabajar el problema de aleatoriedad de los datos bajo análisis sin tener que suponer una distribución de los mismos. Para esto utiliza la distribución empírica de los datos y construye intervalos de confianza.

Así, primero se definirá que es una distribución empírica, luego se desarrollará el método de bootstrap y se ilustrará con algunos de los resultados obtenidos en el trabajo. Luego se definirá el tipo de intervalos utilizados en este trabajo.

Distribución empírica.

Se dispone de una muestra tamaño n obtenida de una distribución E , (x_1, x_2, \dots, x_n) . La distribución empírica se define como la distribución que asigna valor $1/n$ a cada x_i . Cuando los datos se repiten la asignación será la cantidad de veces que se repiten por $1/n$.

El método bootstrap

Supongamos que se observa una muestra aleatoria obtenida de una población desconocida E y se desea estimar un parámetro $s=t(E)$ sobre la base de una muestra aleatoria. ¿Es posible confiar en p ? El método bootstrap intenta resolver esta cuestión de forma automática ya que no interesa cuan complejo sea p

Sea \hat{E} la distribución empírica de la muestra $x=(x_1, x_2, \dots, x_n)$. Una muestra bootstrap se define como la muestra aleatoria de tamaño n obtenida con reemplazo de \hat{E} , $x^*=(x^*_1, x^*_2, \dots, x^*_n)$

Asociado a con la muestra bootstrap es posible encontrar el estadístico bootstrap: $p^*=t(x^*)$.

Para obtener la distribución empírica bootstrap se realiza B veces el remuestro de los datos y para cada uno se calcula p^* . Ver el algoritmo presentado en la sección 6.

En este trabajo el estadístico de interés será tanto la medida de pobreza como la diferencia de media entre las distribuciones bootstrap.

La construcción de intervalos de confianza por percentiles

Una vez que se han realizado las B replicaciones bootstrap, las cuales han generado B observaciones del estadístico bajo análisis, se procede a construir los intervalos de confianza.

Para esto se establece el nivel de confianza, α . Luego se ordenan las replicaciones bootstrap de manera que queden $1-\alpha$ de los casos dentro del intervalo.

Esto es: si p^* es una variable aleatoria, los límites de los intervalos de confianza serán:

$$p^*_{\text{menor}} = p^{*(\alpha)} = 100 \alpha\text{-ésimo percentil de la distribución de } \hat{\delta}^*$$

$$p^*_{\text{mayor}} = p^{*(1-\alpha)} = 100 (1-\alpha)\text{-ésimo percentil de la distribución de } \hat{\delta}^*$$

Supongamos que los datos bootstrap x^* se generan de acuerdo a $\hat{E}(x^*)$ y que se computan las replicaciones bootstrap $p^*=t(x^*)$. Sea P la distribución acumulada de p^* . El intervalo por percentiles $(1-2\alpha)$ queda definido por los percentiles α y $1-\alpha$ de P .

$$[p^*_{\text{menor}}; p^*_{\text{mayor}}] = [P^{-1}(\alpha); P^{-1}(1-\alpha)]$$

Por definición $P^{-1}(\alpha) = p^{*(\alpha)}$ por lo que

$$[p^*_{\text{menor}}; p^*_{\text{mayor}}] = [p^{*(\alpha)}; p^{*(1-\alpha)}]$$

que es el intervalo por percentiles.

Apéndice 2 Cuadros

Cuadro N° 1.
Evolución de la tasa de pobreza oficial.
GBA 1980-1999

Año	Tasa de pobreza
1980	6,73
1981	12,18
1982	22,40
1984	10,33
1985	11,99
1986	9,17
1987	18,31
1988	24,12
1989	37,28
1990	28,72
1991	20,63
1992	17,06
1993	15,74
1994	17,42
1995	20,00
1996	21,53
1997	20,00
1998	19,35
1999	20,83

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Cuadro N° 2.
Evolución de la tasa de pobreza oficial. Antecedentes previos
GBA 1980-1999

Año	Banco Mundial (2000)	Cálculos Oficiales	Llach y Montoya (1999)	Albornoz y Petrecolla (1996)	Este trabajo
1980	8		2,9	6,1	6,73
1981					12,18
1982					22,40
1984					10,33
1985	16		3,2	12,7	11,99
1986			5,8	11,1	9,17
1987				14,8	18,31
1988	33,1	24,10	18	24,0	24,12
1989	38,1	38,20	33,8	37,9	37,28
1990	41,2	25,30	27,6	25,0	28,72
1991	26,4	16,20	17,9	16,3	20,63
1992	18,7	13,50		13,5	17,06
1993	16,9	13,00	14,1	12,8	15,74
1994	17	14,20	17,1	14,0	17,42
1995	22,6	18,20	20,4	18,2	20,00
1996	25,5	20,10	21,7		21,53
1997	25,2	19,00	20,3		20,00
1998	24,9	18,20	20,1		19,35
1999					20,83

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los respectivos trabajos

Cuadro N° 3.
Coefficiente de Correlación entre los antecedentes de estimación de la tasa de pobreza oficial

	Banco Mundial (2000)	Cálculos Oficiales	Llach y Montoya (1999)	Albornoz y Petrecolla (1996)	Este trabajo
Banco Mundial (2000)	100,0%	85,4%	86,1%	89,8%	93,0%
Cálculos Oficiales		100,0%	91,6%	100,0%	98,2%
Llach y Montoya (1999)			100,0%	89,9%	95,1%
Albornoz y Petrecolla (1996)				100,0%	96,7%
Este trabajo					100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los respectivos trabajos

Cuadro N° 4.
Evolución del ingreso por adulto equivalente

Comparación entre los ingresos originales y los corregidos GBA 1980-1999

Año	Ingreso medio original	Ingreso medio corregido	Variación	Ingreso mediano original	Ingreso mediano corregido	Variación
1980	840.336	1.900.000	126%	647.249	1.340.000	107%
1985	109	222	103%	81	161	98%
1986	207	428	107%	156	308	97%
1987	456	890	95%	317	624	97%
1988	1.965	4.048	106%	1.423	2.900	104%
1989	65.217	125.000	92%	40.397	74.250	84%
1990	1.315.790	2.520.000	92%	924.933	1.800.000	95%
1991	3.344.482	6.340.000	90%	2.213.740	4.400.000	99%
1992	422	882	109%	283	600	112%
1993	472	1.024	117%	325	750	131%
1994	502	1.052	110%	334	772	131%
1995	480	1.012	111%	307	700	128%
1996	481	997	107%	312	700	125%
1997	516	1.073	108%	333	750	125%
1998	534	1.128	111%	337	740	120%
1999	494	1.040	111%	319	700	119%

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Cuadro N° 5.
Evolución de la tasa de pobreza oficial.
Ingresos Corregidos
GBA 1980-1999

Año	Tasa de pobreza
1980	10,48
1985	10,44
1986	9,94
1987	13,71
1988	12,05
1989	23,88
1990	16,89
1991	13,39
1992	13,92
1993	11,55
1994	11,09
1995	11,18
1996	11,81
1997	10,61
1998	9,13
1999	10,74

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Cuadro N° 6.
Evolución de las líneas de pobreza
En pesos corrientes

Año	Línea oficial	50% Ingreso medio	50% Ingreso mediano
1980	241.592	950.000	670.000
1985	36	111	81
1986	63	214	154
1987	168	445	312
1988	829	2.024	1.450
1989	31.513	62.500	37.125
1990	610.848	1.260.000	900.000
1991	1.236.291	3.170.000	2.200.000
1992	146	441	300
1993	158	512	375
1994	163	526	386
1995	163	506	350
1996	163	498	350
1997	163	536	375
1998	163	564	370
1999	161	520	350

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro Nº 7.
Evolución de las líneas de pobreza
Respecto del Ingreso medio equivalente

Año	Línea oficial	50% Ingreso medio	50% Ingreso mediano
1980	12,72%	50%	35,26%
1985	16,40%	50%	36,39%
1986	14,79%	50%	35,98%
1987	18,91%	50%	35,06%
1988	20,47%	50%	35,82%
1989	25,21%	50%	29,70%
1990	24,24%	50%	35,71%
1991	19,50%	50%	34,70%
1992	16,52%	50%	34,01%
1993	15,39%	50%	36,62%
1994	15,49%	50%	36,69%
1995	16,11%	50%	34,58%
1996	16,35%	50%	35,11%
1997	15,19%	50%	34,95%
1998	14,45%	50%	32,80%
1999	15,49%	50%	33,65%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro Nº 8.
Evolución de la tasa de pobreza oficial
Ingreso corregido y líneas de pobreza relativas
GBA 1980-1999

Año	Tasa de pobreza con línea de pobreza al 50% ingreso medio	Tasa de pobreza con línea de pobreza al 50% ingreso mediano
1980	35,57	25,78
1985	33,93	25,33
1986	35,96	24,91
1987	36,08	25,64
1988	37,14	24,86
1989	43,76	26,29
1990	36,14	26,83
1991	38,39	26,72
1992	36,22	26,96
1993	35,54	24,37
1994	35,97	24,17
1995	37,77	25,23
1996	34,71	25,33
1997	35,9	23,73
1998	37,63	22,44
1999	37,81	24,03

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro Nº 9.
Evolución de la pobreza. GBA 1980-1999

Resultados con índices alternativos

Comparación entre líneas de pobreza con ingresos corregidos

Año	Tasa de Pobreza			Brecha de Pobreza			Severidad de la Pobreza			Gravedad de la Pobreza		
	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed
1980	10,48	35,57	25,78	10,27	19,44	14,71	10,23	14,55	11,92	10,2	10,3	10,22
1985	10,44	33,93	25,33	10,05	18,48	14,61	9,93	13,89	11,69	9,8	9,93	9,86
1986	9,94	35,96	24,91	9,34	17,96	13,67	9,2	13,25	10,83	9,09	9,22	9,14
1987	13,71	36,08	25,64	10,4	19,28	14,36	9,8	14,32	11,65	9,46	9,69	9,53
1988	12,05	37,14	24,86	9,09	18,02	13,21	8,57	12,93	10,26	8,12	8,36	8,22
1989	23,88	43,76	26,29	13,47	23,15	15,32	11,69	16,99	12,5	10,75	11,02	10,79
1990	16,89	36,14	26,83	12,47	20,17	15,83	11,95	15,6	13,17	11,48	11,66	11,55
1991	13,39	38,39	26,72	11,26	20,57	15,85	11,01	15,56	12,78	10,83	10,96	10,87
1992	13,92	36,22	26,96	9,14	19,73	14,48	8,83	14,59	11,46	8,71	8,95	8,75
1993	11,55	35,54	24,37	7,09	17,76	13,17	6,56	12,5	9,73	6,32	6,69	6,45
1994	11,09	35,97	24,17	6,98	17,67	13,1	6,47	12,31	9,62	6,31	6,6	6,39
1995	11,18	37,77	25,23	7,1	18,22	12,65	6,52	12,56	9,25	6,19	6,57	6,32
1996	11,81	34,71	25,33	8,06	18,27	13,18	7,46	12,98	10,01	7,05	7,45	7,21
1997	10,61	35,9	23,73	7,13	17,92	12,61	6,49	12,44	9,35	6,01	6,54	6,23
1998	9,13	37,63	22,44	6,27	18,04	11,41	5,66	12,04	8,27	5,08	5,72	5,33
1999	10,74	37,81	24,03	7,65	18,44	12,58	7,08	12,87	9,52	6,63	7,09	6,8

zo: línea de pobreza oficial

zmu: línea de pobreza proporcional al ingreso medio

zmed: línea de pobreza proporcional al ingreso mediano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 10.
Coefficiente de correlación con la medida original de pobreza
 GBA 1980-1999

	Tasa de Pobreza			Brecha de Pobreza			Severidad de la Pobreza			Gravedad de la Pobreza		
	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed
Tasa de Pobreza Original	79,24%	72,31%	20,86%	39,99%	59,75%	19,35%	25,09%	43,75%	18,96%	15,25%	18,20%	16,06%

zo: línea de pobreza oficial **zmu:** línea de pobreza proporcional al ingreso medio

zmed: línea de pobreza proporcional al ingreso mediano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 11.
Estadísticas básicas de las diferentes medidas de pobreza con ingresos corregidos

	Tasa de pobreza original	Tasa de Pobreza			Brecha de Pobreza			Severidad de la Pobreza			Gravedad de la Pobreza		
		zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed
Media	18,62	12,55	36,78	25,16	9,11	18,95	13,80	8,59	13,71	10,75	8,25	8,55	8,35
Desvío Standard	7,12	3,57	2,21	1,24	2,11	1,44	1,28	2,04	1,43	1,45	2,05	1,92	1,99
Coefficiente de Variación	38,3%	28,4%	6,0%	4,9%	23,2%	7,6%	9,3%	23,8%	10,5%	13,5%	24,8%	22,4%	23,8%

zo: línea de pobreza oficial

zmu: línea de pobreza proporcional al ingreso medio

zmed: línea de pobreza proporcional al ingreso mediano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 12.a.
Evolución de la pobreza- Intervalos de Confianza
Línea de pobreza oficial e ingresos corregidos

Año	Tasa de Pobreza		Brecha de Pobreza		Severidad de la Pobreza		Gravedad de la Pobreza	
	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls
1980	9,35	11,55	9,22	11,28	9,18	11,24	9,13	11,21
1985	9,62	11,51	9,05	10,78	8,94	10,66	8,82	10,52
1986	9,10	10,72	8,44	10,11	8,30	9,97	8,20	9,89
1987	12,83	14,61	9,50	11,34	8,89	10,74	8,51	10,40
1988	11,02	12,94	8,29	9,87	7,77	9,34	7,34	8,87
1989	22,70	25,12	12,56	14,36	10,81	12,62	9,85	11,68
1990	15,72	18,20	11,23	13,57	10,69	13,04	10,18	12,48
1991	12,30	14,66	10,20	12,38	9,91	12,14	9,73	11,93
1992	12,70	15,25	8,08	10,33	7,78	10,01	7,61	9,89
1993	10,26	12,78	6,20	7,94	5,65	7,37	5,44	7,11
1994	10,14	12,03	6,04	7,80	5,51	7,27	5,36	7,10
1995	10,21	12,28	6,24	7,94	5,67	7,32	5,37	6,97
1996	10,77	13,04	7,31	8,82	6,69	8,22	6,23	7,80
1997	9,58	11,53	6,38	8,04	5,79	7,39	5,31	6,88
1998	8,22	10,12	5,46	7,04	4,90	6,40	4,34	5,90
1999	9,76	11,96	6,78	8,47	6,22	7,89	5,83	7,43

Li: límite inferior del intervalo

Ls: Limite superior del intervalo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 12.b.
Evolución de la pobreza- Intervalos de Confianza
Línea de pobreza 50% ingreso medio e ingresos corregidos

Año	Tasa de Pobreza		Brecha de Pobreza		Severidad de la Pobreza		Gravedad de la Pobreza	
	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls
1980	34,01	38,52	18,40	20,73	13,66	15,68	9,33	11,40
1985	32,63	35,54	17,60	19,29	13,02	14,69	8,97	10,77
1986	34,45	37,08	17,29	18,94	12,51	14,19	8,38	10,14
1987	34,85	37,47	18,43	20,09	13,48	15,06	8,76	10,41
1988	33,49	38,32	17,18	18,75	12,20	13,66	7,62	9,17
1989	42,17	45,27	22,05	24,15	16,07	17,85	10,00	11,89
1990	34,22	38,31	19,10	21,26	14,58	16,60	10,63	12,81
1991	36,88	40,06	19,46	21,70	14,68	16,59	10,08	12,09
1992	34,48	38,15	18,71	20,81	13,70	15,63	8,12	10,07
1993	32,90	37,16	16,74	18,71	11,75	13,29	6,02	7,42
1994	34,29	37,45	16,81	18,85	11,49	13,29	5,82	7,38
1995	33,84	39,06	17,17	19,21	11,73	13,38	5,77	7,31
1996	33,48	38,57	17,07	19,35	11,88	13,90	6,46	8,35
1997	34,64	37,62	16,94	18,93	11,64	13,28	5,69	7,30
1998	36,06	39,17	17,14	18,94	11,22	12,80	5,00	6,37
1999	35,51	39,04	17,44	19,33	12,10	13,61	6,31	7,91

Li: límite inferior del intervalo

Ls: Limite superior del intervalo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 12.c.

Evolución de la pobreza- Intervalos de Confianza
Línea de pobreza 50% ingreso mediano e ingresos corregidos

Año	Tasa de Pobreza		Brecha de Pobreza		Severidad de la Pobreza		Gravedad de la Pobreza	
	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls	Li	Ls
1980	24,61	27,89	13,78	15,75	11,11	12,89	9,20	11,29
1985	24,24	27,26	13,81	15,42	10,85	12,52	8,89	10,70
1986	23,84	26,03	12,65	14,41	9,88	11,64	8,29	9,98
1987	24,63	26,79	13,56	15,24	10,91	12,53	8,81	10,49
1988	23,97	26,82	12,55	14,09	9,60	11,06	7,47	9,07
1989	25,27	27,47	14,47	16,11	11,71	13,32	9,96	11,66
1990	25,08	27,72	14,76	16,67	12,16	14,18	10,53	12,75
1991	25,02	28,20	14,65	16,80	11,74	13,93	9,87	12,18
1992	25,90	28,55	13,83	15,68	10,69	12,52	7,93	9,76
1993	23,33	27,89	12,43	14,07	9,06	10,61	5,77	7,34
1994	22,81	27,71	12,18	14,01	8,81	10,36	5,61	7,15
1995	23,81	26,57	11,84	13,53	8,49	10,08	5,50	7,16
1996	23,23	26,32	12,24	13,91	9,22	10,82	6,43	8,06
1997	22,64	25,14	11,63	13,41	8,50	10,16	5,45	6,99
1998	21,08	23,45	10,44	12,10	7,41	9,02	4,58	6,06
1999	22,99	25,34	11,85	13,49	8,81	10,34	5,95	7,70

Li: límite inferior del intervalo

Ls: Límite superior del intervalo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro N° 13.

Evolución de la pobreza. GBA 1980-1999-Coeficientes de Variación
Comparación entre líneas de pobreza con ingresos corregidos

Año	Tasa de Pobreza			Brecha de Pobreza			Severidad de la Pobreza			Gravedad de la Pobreza		
	zo	zmu	zmed	zo	Zmu	zmed	zo	zmu	zmed	zo	zmu	zmed
1980	5,29%	2,93%	3,27%	5,29%	2,88%	3,57%	5,31%	3,65%	4,40%	5,33%	5,43%	5,46%
1985	4,69%	2,20%	2,83%	4,56%	2,37%	3,01%	4,59%	3,06%	3,65%	4,60%	4,58%	4,59%
1986	4,51%	2,00%	2,26%	4,53%	2,36%	3,19%	4,59%	3,06%	4,03%	4,67%	4,70%	5,13%
1987	3,53%	1,76%	2,14%	4,42%	2,09%	2,94%	4,73%	2,79%	3,57%	4,89%	4,43%	4,67%
1988	4,12%	3,77%	2,98%	4,63%	2,15%	3,04%	4,79%	2,92%	3,68%	4,97%	4,70%	4,75%
1989	2,54%	1,72%	2,10%	3,40%	2,21%	2,58%	3,87%	2,49%	3,20%	4,21%	3,94%	4,02%
1990	3,80%	2,75%	2,59%	4,64%	2,92%	3,22%	4,82%	3,57%	4,00%	4,98%	5,00%	4,85%
1991	4,75%	2,09%	2,86%	5,15%	2,77%	3,41%	5,32%	3,32%	4,23%	5,45%	5,14%	5,29%
1992	4,65%	2,48%	2,46%	5,76%	2,75%	3,20%	5,96%	3,43%	3,68%	6,06%	5,66%	5,26%
1993	5,25%	2,67%	4,32%	6,21%	2,67%	3,12%	6,69%	3,36%	3,83%	6,87%	5,79%	5,85%
1994	4,75%	2,14%	5,20%	6,51%	2,91%	3,58%	6,95%	3,65%	4,31%	7,09%	6,43%	6,07%
1995	5,15%	4,06%	2,79%	5,63%	2,83%	3,71%	5,96%	3,53%	4,71%	6,16%	6,52%	6,87%
1996	4,81%	4,47%	3,21%	5,25%	3,06%	3,22%	5,61%	3,82%	4,17%	5,87%	6,36%	5,94%
1997	4,88%	2,07%	2,83%	6,19%	2,64%	3,49%	6,62%	3,48%	4,34%	6,94%	6,46%	6,25%
1998	5,42%	2,11%	2,80%	6,33%	2,70%	3,84%	6,92%	3,38%	4,76%	7,75%	6,22%	7,13%
1999	4,84%	2,36%	2,62%	5,70%	2,53%	3,40%	6,04%	3,19%	4,31%	6,32%	5,45%	6,21%

zo: línea de pobreza oficial

zmu: línea de pobreza proporcional al ingreso medio

zmed: línea de pobreza proporcional al ingreso mediano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH

Cuadro Nº 14

Síntesis de Test de Media

Medidas de pobreza para GBA con ingresos corregidos 1980-1999

Línea de pobreza 50% del ingreso medio		
Brecha de Pobreza	Severidad de Pobreza	Gravedad de Pobreza
85-99	80-92	89-91
86-88	88-96	94-95
86-97	90-91	94-97
86-98	93-95	95-97
88-97	93-97	
88-98		
93-94		
95-96		
97-98		
Línea de pobreza 50% del ingreso mediano		
Brecha de Pobreza	Severidad de Pobreza	Gravedad de Pobreza
80-92	85-87	89-91
88-93	85-92	94-95
90-91	87-92	
94-96	94-99	
95-99	95-97	
Línea de pobreza oficial		
Brecha de Pobreza	Severidad de Pobreza	Gravedad de Pobreza
88-92	85-87	89-91
93-95	93-95	93-94
93-97	93-97	
95-97	94-95	
	94-97	
	95-97	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

¹Estas decisiones metodológicas están extendidas en buena parte de las oficinas de estadística del mundo. Es entendible que el INDEC no profundice el análisis de la pobreza con otras medidas dado que no es su función específica.

²En particular, se renueva de a cuarto por onda.

³ Como se verá luego, en la literatura sobre medición de la pobreza se han propuesto diversos índices en la búsqueda de reflejar diferentes características del fenómeno.

⁴ La conversión de los individuos en unidades de adulto equivalente siguiendo el trabajo de Morales(1988)

⁵ Las discusiones en la literatura sobre medidas de pobreza suelen incluir un ítem sobre si la variable que indica el bienestar de los individuos debiera ser el consumo o el ingreso. Cuando se desea realizar un ejercicio en donde se observe la evolución periódica de la pobreza en Argentina esta discusión pierde relevancia porque no existe la posibilidad de aplicar el método de consumo. Las encuestas de gasto se han realizado cada 10 años, en 1986 y en 1996, por lo que sus resultados pierden relevancia en muy poco tiempo.

Por otro lado, de las encuestas permanentes de hogares (que hasta 1998 se realizan de forma semestral), se puede obtener información sobre los ingresos familiares y algunas características adicionales de los individuos. Como resultante se utiliza al ingreso como indicador del bienestar pese a que se reconocen las limitaciones del mismo

⁶ La tasa de pobreza indica cuantos hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

⁷ Todos los resultados de este trabajo se refieren al Aglomerado Gran Buenos Aires.

⁸ Es esta volatilidad en las medidas de pobreza por ingreso uno de los principales argumentos para que en la literatura sobre pobreza se prefieran las medidas basadas en el consumo, fundamentalmente tomando como sustento que por la hipótesis de ingreso permanente, el consumo es más estable que el ingreso corriente.

⁹ Provenientes de los trabajos de Montoya y Mitnik (1993) y Mitchell (2000.a)

¹⁰ La serie se obtuvo del trabajo Cuaderno de Economía (1998)

¹¹ Es de esperar que dicha subdeclaración sea más importante cuanto mayor es el nivel de ingresos del individuo.

¹² Gasparini y Sosa (1999) y Llach y Montoya (1999) consideran este problema y realizan correcciones en las Encuestas de Hogares para obtener indicadores de distribución del ingreso.

¹³ Debe notarse que el uso de estas dos líneas es a modo de ejemplo y por la facilidad para entender la intuición detrás de ellas. Atkinson (1987) plantea que los resultados deben probarse utilizando un intervalo en torno de la línea de pobreza.

¹⁴ Los resultados de estas líneas deben ser complementados con el comportamiento de la distribución del ingreso para no tener una visión equivocada del fenómeno bajo estudio.

¹⁵ Los resultados presentados en el Cuadro N° 3 muestran que la metodología posee un buen nivel de ajuste.

¹⁶ Entre otros ver Deaton (1997)

¹⁷ En la literatura de pobreza no existe un nombre para el indicador FGT con $\alpha=10$, que implica una gran ponderación de aquellos individuos con ingresos muy distanciados de la línea de pobreza (Ver Capítulo III), por lo que en este trabajo se utiliza el nombre de "gravedad de la pobreza".

¹⁸ La notación utilizada no es la tradicional por dificultades en la edición del texto. Nótese que en la terminología de este trabajo s se refiere al estimador y p al estimado.

¹⁹ Al realizar este proceso sobre la base de los datos de cada familia se simplifica notoriamente el proceso de aplicación del bootstrap. En el caso en que las observaciones no fuesen independientes debería realizarse un esquema de bootstrap por bloques Efron y Tibshirani (1993).

²⁰ Bajo ciertas condiciones la realización de este test paramétrico es equivalente al uso del criterio de los intervalos.

²¹ Estos cálculos se pueden realizar para todas las medidas.

²² Esta sección se basa en el libro de Efron y Tibshirani (1993).

MOEDA DA CIDADANIA - UMA MOEDA CONTRA A FOME

Leonardo Fernando Cruz Basso*

* *Doutor em Economia pela New School for Social Research, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (PPGAE-Mackenzie) e Professor de Macroeconomia na mesma Universidade.*

RESUMO

Este trabalho apresenta uma proposta para eliminar a fome no Brasil, com a criação de uma moeda, a moeda da cidadania, sem implicar em criação de moeda para evitar qualquer tentativa de alimentar a inflação. O trabalho foi inspirado no “mercado de escambo” que surgiu em Buenos Aires. Este mercado, em realidade, é o embrião de um mercado monetário, que necessita de uma moeda de curso legal para que possa se dinamizar.

A moeda seria lastreada na transformação da contribuição provisória sobre movimentações financeiras em uma contribuição permanente. A contribuição provisória já se encontra presente nos sistemas tributários do Brasil e Argentina.

PALAVRAS-CHAVES

Redistribuição de Renda; Renda Mínima; Moeda de Curso Legal contra a Fome.

Money of Citizenship: A Money Against Hunger

SUMMARY

This work presents a proposal to eliminate hunger in Brazil, with the creation of a legal tender, the money of citizenship, without implying in money creation to avoid any attempt of feeding inflation. The “barter market” that appeared in Buenos Aires inspired this work. This market, in reality, is the embryo of a money market that needs a money of legal tender to transform it in a dynamic market.

The money would be backed by the transformation of the temporary tax on financial movements in a permanent tax. This tax already belongs to the tax systems of Brazil and Argentina.

KEY-WORDS

Income Distribution; Minimum Income: Legal Tender Against Hunger.

MOEDA DA CIDADANIA - UMA MOEDA CONTRA A FOME

Toda unanimidade é burra (Nelson Rodrigues, teatrólogo brasileiro).

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é fazer uma proposta de cunho macroeconômico visando conciliar dois objetivos:

- a) a eliminação da fome no Brasil.
- b) a manutenção da estabilidade monetária no Brasil;

O primeiro objetivo se insere no que denominamos de estabilização social e o segundo no que denomina de estabilização econômica.

Estabilização econômica não implica em estabilização social, cabendo aqui a indagação do que justificaria a manutenção de um sistema econômico que não é capaz de eliminar a fome.

Nossa resposta é que nada justifica, desde que se encontre uma melhor alternativa; mas como mostra a história do século vinte, as alternativas socialistas conduziam a sistemas que tolheram as liberdades individuais ao mesmo tempo que conduziram as sociedades à estagnação. Sendo assim, restam-nos procurar alternativas dentro do sistema capitalista de produção.

As idéias aqui presentes foram influenciadas pelo “mercado de escambo” que surgiu em Buenos Aires, resultante da situação de crise por que passa a Argentina. Propositamente “mercado de escambo” é colocado entre aspas porque na verdade não é um mercado de escambo, mas o embrião de um mercado monetário que necessita de uma regra legal (reconhecida juridicamente) para que se transforme no embrião de moeda de curso legal. O trabalho, além desta introdução é composto de uma seção onde apresentamos a proposta e de uma conclusão.

1. A Proposta

Vamos assumir que um país possua uma renda, que pode ser utilizada em consumo no valor de 100 reais anuais.

Vamos supor também que a movimentação por meio de bancos desta renda fizesse com que o setor público arrecadasse 10 reais anuais à título de uma contribuição sobre movimentações financeiras. Esta contribuição nada mais é do que a contribuição provisória sobre movimentações financeiras (CPMF) que já se encontra presente nos sistemas tributários do Brasil e da Argentina; a contribuição provisória sobre movimentações financeiras seria transformada em contribuição permanente sobre movimentação financeira (vamos manter a mesma sigla, para designar a contribuição permanente).

Vamos assumir que para lastrear toda a moeda contra a fome doravante denominada de moeda da cidadania utilizassem a CPMF, sendo que o máximo que o governo poderia imprimir desta moeda seria 10 reais, ou seja, uma unidade monetária da moeda da cidadania seria equivalente a uma unidade da moeda brasileira, o real.

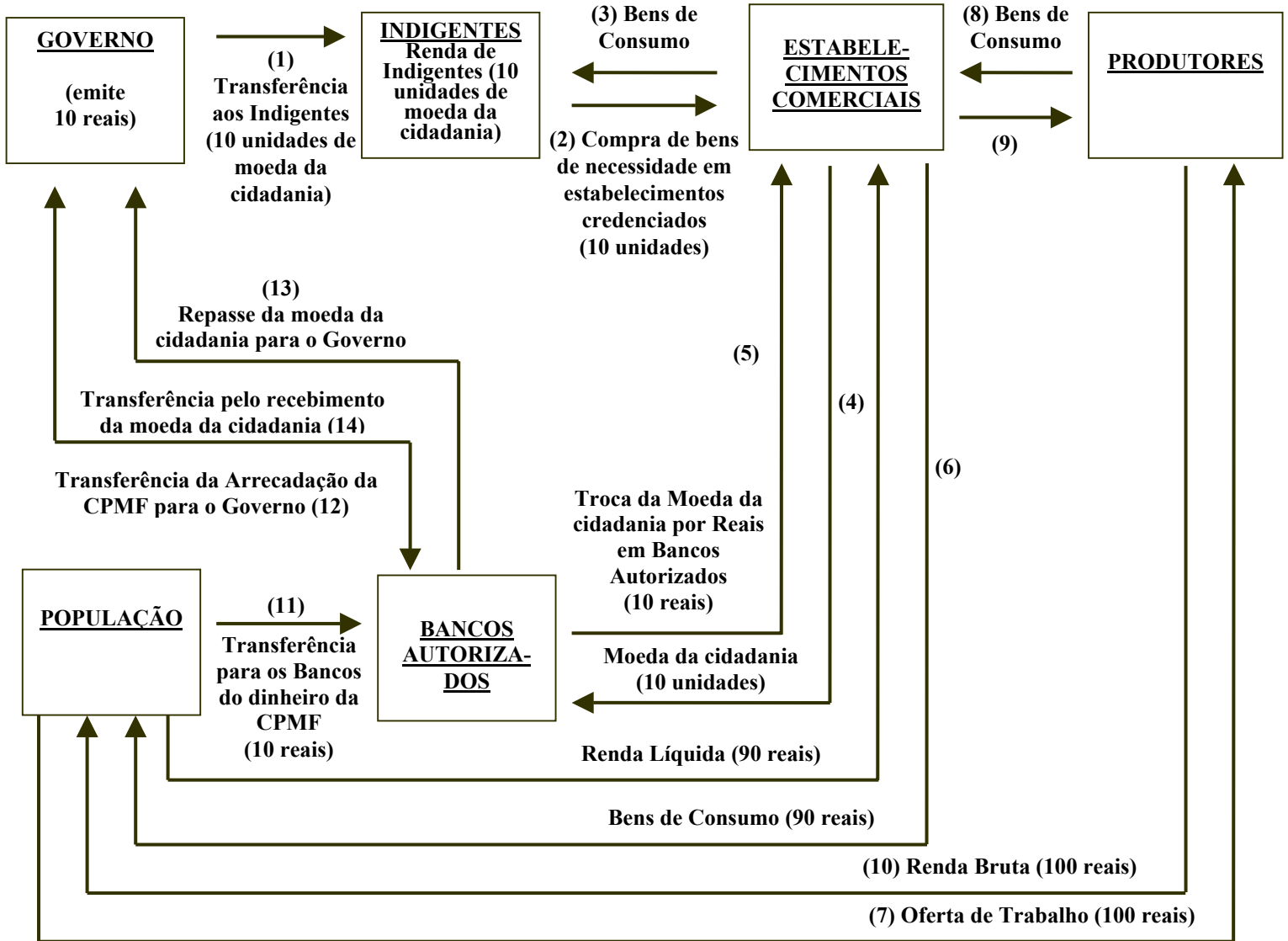
O Quadro I ilustra o que ocorreria comprovando que não ocorre criação de moeda. Como os mais pobres não têm conta em banco o esquema é certamente redistribuidor de renda.

Descrevamos pormenorizadamente todos os passos do processo.

Para começar o Governo emite o equivalente a 10 reais em moeda da cidadania e transfere (1) para os indigentes (embora seja uma questão importante a ser discutida, não é nosso objetivo aqui discutir quais indigentes seriam beneficiados prioritariamente; a questão é complexa, pois um indivíduo que possua uma renda monetária exígua pode estar em piores condições que um indivíduo não ligado à economia de mercado, como um índio ou caboclo da Amazônia, que tira o seu sustento dos recursos naturais).

O montante a ser transferido, neste primeiro esquema deve ser igual ao montante arrecadado com a contribuição permanente sobre movimentações financeiras (CPMF).

Quadro 1 – Emissão e Circulação da Moeda da Cidadania



Fonte: Elaboração do Autor.

Para simplificar assumimos o valor de uma unidade de moeda da cidadania como sendo um real.

A princípio esta moeda poderia ser gasta somente em alimentação (esta suposição será abandonada adiante, com uma argumentação a favor de dispêndios em bens de consumo, duráveis ou não, e até mesmo qualquer outro tipo de bem).

Os famintos de posse de um montante que lhe é devido se encaminhariam para estabelecimentos de venda de alimentos (2) que reteriam a moeda da alimentação no mesmo tempo que transfeririam bens de consumo para os indigentes (3). Estes estabelecimentos trocariam a moeda da cidadania pela arrecadação da CPMF em estabelecimentos bancários (4) e (5).

A população com renda, que a princípio possuía 100 reais de renda, passa a dispor de 90 com a movimentação financeira desta renda e a tributação que incide sobre a mesma (CPMF). A população esgota os 90 reais em bens de consumo nos estabelecimentos comerciais (6).

A renda da população advém do fornecimento de trabalho para os produtores no valor de 100 reais (7), que produzem bens de consumo no valor de 100 reais. O leitor, que foi educado segundo os princípios da economia clássica, pode se perguntar porque omitimos a criação de valor na produção, uma das maiores descobertas dos economistas clássicos. Isto foi feito para simplificar o raciocínio, porém nenhum produtor iria produzir caso o valor que entrasse no processo de produção fosse igual ao que saísse do mesmo processo.

Os produtores vendem os bens de consumo no valor de 100 reais para os estabelecimentos comerciais (8) e recebem 100 reais, (9) dinheiro utilizado para pagar pelo trabalho da população com renda (10).

Os bancos se encarregam de reter o dinheiro da CPMF devido pela população (11).

Repassam para o Governo a moeda da cidadania obtida dos comerciantes (13) ao mesmo tempo em que repassam o dinheiro da CPMF para o Governo (12) recebendo 10 reais pela transferência da moeda da cidadania para o mesmo (14).

No esquema proposto as duas únicas transferências unilaterais ocorrem entre o Governo e os indigentes e entre a população e os bancos.

Para todas as outras transferências o caminho é duplo, ou seja, ocorre transferência de dinheiro de um ponto a outro do sistema, ao mesmo tempo em que ocorre movimentação de bens ou trabalho em sentido inverso.

O dinheiro emitido pelo Governo, que representa criação de moeda, é compensado pela retirada de renda da população, por meio da CPMF.

Poder-se-ia argumentar que, como o dinheiro foi emitido antes da tributação, existe um potencial do esquema ser inflacionário, mas na realidade a tributação ocorre no mesmo intervalo de tempo onde se dá a emissão, existindo uma compensação.

Mesmo que a emissão fosse anterior à tributação da população, o aumento do dispêndio pelo excesso de moeda (o equivalente a 110 reais) produzindo um aumento de preços, seria compensado por uma retração posterior da demanda monetária (o equivalente a 100 reais) fazendo com que ocorresse uma retração dos preços.

Este primeiro esquema é extremamente rígido, obrigando os estabelecimentos comerciais a se dirigirem para bancos para trocar a moeda da cidadania contra os recursos da CPMF. Isto para evitar qualquer criação de moeda.

Uma alternativa mais branda pode ser concebida nos moldes em que esta se estruturando o “mercado de escambo” de Buenos Aires.

Este mercado, que não é verdadeiramente de escambo, surgiu em decorrência da crise pela qual passa a Argentina, onde desempregados necessitam trocar o que produzem em um período (fluxo de riqueza produzido) e mesmo parte da riqueza acumulada (estoque de riqueza acumulado) para saciar as

necessidades básicas, (uma expressão com conotação mais ampla que saciação da fome). Neste mercado, cada participante recebe uma quantidade de créditos, dependendo do que tenha para oferecer.

De posse dos créditos, o indivíduo procura bens de seu agrado, validando com o pagamento (utilizando-se de créditos) o trabalho privado incorporado em outros bens.

Os créditos, por terem ampla aceitação, e validarem o trabalho privado agem como um equivalente geral, sendo portanto moeda.

A diferença do que ocorre neste mercado com o dispêndio da moeda da cidadania no primeiro esquema é que agora a validação é mais ampla, incluindo não somente a riqueza produzida no período, mas estoques de períodos anteriores, cabendo uma indagação do que ocorreria com o valor da moeda da cidadania em relação ao peso (ou o real se o esquema fosse implantado no Brasil).

No caso da Argentina, o “mercado de escambo” já deu a resposta.

Uma unidade de crédito vale dois pesos, reproduzindo na realidade o que os economistas que acreditam na produtividade como fator determinante da taxa de câmbio já estão demandando a um bom tempo: a desvalorização do peso vis a vis ao dólar.

Não ocorreríamos o risco de aumentarmos o deságio, produzindo uma inflação na moeda da cidadania.

Não, caso a quantidade de créditos (ou seja, da moeda da cidadania) possa ser controlada, e periodicamente trocada nos bancos, obedecendo-se o deságio estabelecido pelo mercado.

Caso os bens pudessem ser exportados, o deságio tornaria os bens produzidos para escambo mais atraentes que os bens da economia formal, expressos em peso, no caso argentino.

Um terceiro esquema, mais audacioso, envolve a criação da moeda da cidadania, permitindo que empréstimos sejam feitos nesta moeda, desde que embutidos nos esquemas de micro créditos, para expandir a oferta de alimentos. Podemos utilizar a argumentação de Milton Friedman para mostrar porque este esquema não é inflacionário.

Friedman, utilizando-se de uma versão dinâmica da teoria quantitativa da moeda enfatizou a importância da moeda crescer somente à mesma taxa de crescimento do produto real.

A versão mais simples da teoria quantitativa da moeda pode ser expressa como:

$$M.v = P.Y$$

Onde:

M = o estoque de meio de pagamentos, ou seja o papel moeda nas mãos do público adicionado aos depósitos à vista do público nos Bancos Comerciais

v = velocidade de circulação da moeda

P = um índice de preços, e, no caso de abrangermos toda a economia, o deflator implícito do produto

Y = índice para o produto real

Esta equação pode ser transformada em uma equação dinâmica, que representa variações no tempo.

Assim denominando de

$$(\Delta M / \Delta t) \times 1/M = \hat{M}$$

$$(\Delta P / \Delta t) \times 1/P = \hat{P}$$

$$(\Delta Y / \Delta t) \times 1/Y = \hat{Y}$$

$$(\Delta v / \Delta t) \times 1/v = \hat{v}$$

e considerando a velocidade de circulação constante, obtemos a equação

$$\hat{M} = \hat{P} + \hat{Y}$$

Esta equação mostra que existe possibilidade de crescimento para a oferta de moeda, (em uma perspectiva de longo prazo), somente na proporção do crescimento do produto real.

Crescimento acima dos atribuídos ao produto real vão se traduzir em inflação.

Assim, a moeda da cidadania pode ser expandida na mesma taxa de crescimento histórica do produto real.

Qualquer esquema que envolva a criação de moeda é potencialmente instável caso os micro créditos não resultem em bens que sejam aceitos pelo mercado nos preços estipulados.

Neste caso, um fundo de caráter privado (para cobrir não-pagamentos pelos tomadores de empréstimos) deve ser instituído pelos participantes do esquema. Este terceiro esquema só deve ser implantado quando o primeiro esquema estiver em funcionamento e comprovadamente melhorar a situação dos indigentes (um problema sério será a falsificação da moeda da cidadania).

A proposta aqui apresentada se apoia na transformação da CPMF em um imposto permanente para combater a fome, ou seja, pressupõe a transformação de um imposto julgado deletério, com fins não muito nobres, para um fim nobre.

A postura da maioria dos economistas é contra a CPMF, argumentando que é maléfica para a competitividade.

Em um *working paper* recente do Banco Central, Albuquerque (2001) apresenta uma lista de danos do imposto à economia.

Examinemos primeiro as conseqüências negativas para que possamos em seguida apresentar uma defesa do imposto. Vamos nos utilizar de um artigo de Safatle (2001) que resume os pontos principais do trabalho.

Para começar Albuquerque argumenta que arrecadação líquida é menor do que os 18 bilhões de reais previstos para 2001.

Calcula-se que a CPMF arrecada o equivalente a 1,39% do produto Interno Bruto, sendo que 0,37% do PIB acabam sendo juros que o governo paga sobre sua dívida por causa da própria CPMF. Os restantes, 1,02% do PIB, é que representariam a receita líquida para o Tesouro nacional.

Estimando o PIB deste ano em algo próximo a R\$ 1,3 trilhão, isso significa que dos R\$ 18 bilhões de arrecadação estimada da CPMF, cerca de R\$ 13,2 bilhões vão para o caixa do governo, enquanto R\$ 4,8 bilhões voltam, com o tempo, para a economia a título de pagamento a mais de juros pelo governo, por causa da própria contribuição.

Em segundo lugar Albuquerque (2001) argumenta que o impacto da CPMF sobre os juros reais é instantâneo, e muito mais elevado no caso de empréstimos baseados em fundos de alta rotatividade, devido à arbitragem com a remuneração de outros ativos.

Em terceiro lugar, afirma o economista que a CPMF reduz o estoque de capital, da produção e dos salários da economia, pois tributa o investimento, penaliza a especialização, prejudica os bons pagadores de impostos que pagam a contribuição sobre outros tributos e estão na formalidade, aumenta as taxas de juros e de dividendos. A CPMF, ressalta, impede a expansão do crédito no Brasil e cria custos desnecessários.

Em quarto lugar, argumenta que a arrecadação da CPMF pode cair com o aumento da alíquota, dada a acelerada destruição da base de incidência do imposto

O economista do BC procura desmontar algumas das certezas dos defensores da CPMF. Para os que alegam de que o tributo é capaz de pegar o setor informal; ele acredita que seria mais difícil evadir-

se legalmente de um imposto clássico, pois a CPMF incide sobre o uso voluntário de um serviço substituível. Para os que acreditam que a contribuição ajuda na fiscalização, colaborando para aumentar a arrecadação de outros tributos; ele contra argumenta afirmando que o estímulo à desintermediação bancária provavelmente contribuiria para reduzir a arrecadação de outros impostos.

Como um dos defensores da CPMF, julgo que algumas das argumentações são fáceis de serem questionadas.

Se for verdade que é mais difícil de evadir-se de um imposto clássico, por que pessoas com altas rendas conseguem escapar do fisco?

No que concerne à desintermediação financeira, com uma alíquota razoável não existe comprovação empírica de desintermediação considerável.

Segundo meu entendimento o Governo não deveria abandonar nunca um tributo que esta apresentando resultados concretos no combate à sonegação por mais que a teoria diga o contrário.

Além disto os economistas brasileiros minimizam o fato de que um tributo não deve ser analisado somente pelo lado da arrecadação mas também pelo lado do dispêndio.

Pelo lado do dispêndio o motivo é nobre: minorar os feitos da parcela considerável da população brasileira que passa fome. E é esta mensagem que, transmitida á população, manterá o apoio da mesma, pois é um apoio para saciar a fome.

E neste sentido as perspectivas são promissoras: em primeiro lugar, pelo volume de recursos arrecadados (receita prevista de 18 bilhões de reais em 2000).

Em segundo lugar porque os planos de estabilização tradicionais que foram impingidos à população, não eliminaram a fome. Em terceiro lugar porque a literatura econômica abre cada vez mais espaço para a questão da distribuição de renda como condição a priori para o crescimento econômico (Basso, Silva e Pinho, 2001). Esta postura se choca com as posturas tradicionais que argumentavam que a distribuição de renda engendraria condições perversas e antagônicas ao crescimento (Rimmer, 1993; McKinley, 2001). Um dos pilares de sustentação desta postura alternativa é que o dispêndio dos indigentes, condicionando o mesmo a compulsoriedade de educação, aumenta o estoque de capital humano, propulsor do crescimento.

Mas o aspecto mais questionável da argumentação de Albuquerque é o fator que ele deixou de analisar pois os efeitos de um tributo não devem ser avaliados somente pelo lado da arrecadação, mas também pelo lado do dispêndio.

É isto que nos faz crer que o dispêndio contra a fome, aliado a obrigatoriedade de educação compulsória para os filhos dos beneficiados aumentará o estoque de capital humano sendo proativo em favor da melhora da produtividade e conseqüentemente a favor da melhora da competitividade.

Caso a CPMF seja descartada, o que considero lastimável, os fundos para lastrear a moeda contra a fome necessitam ser buscados em outros tributos.

A criação da moeda da cidadania tem como objetivo principal a eliminação da fome, uma preocupação de caráter social. Entretanto, a estabilidade monetária necessita estar imune a qualquer medida de caráter populista para eliminar a fome (estabilização social) razão pela qual a moeda da cidadania é lastreada pela CPMF, que por sua vez se origina de tributos.

A outra preocupação de caráter econômico, diz respeito a estabilidade monetária.

Esta estabilidade pode ser pensada em termos restritos e em termos amplos.

Em termos restritos quando olhamos o valor da moeda da cidadania vis a vis o real.

Neste sentido podemos dizer que o primeiro esquema, por não envolver a criação de moeda, é o mais seguro e deve ser implantado em primeiro lugar. Somente quando tivesse sido comprovado o seu bom funcionamento, principalmente no que concerne às falsificações, é que deveríamos pensar nos outros dois esquemas.

A estabilidade monetária em seu conceito amplo envolve as relações do real com o dólar.

Como os brasileiros estão percebendo, esta discussão é mais abrangente do que a mera opção pelo regime de bandas ou o regime de câmbio flutuante.

No regime de bandas, a obrigatoriedade de elevar a taxa de juros para evitar a fuga de capitais eleva de maneira preocupante o estoque da dívida pública.

Por outro lado, no regime de câmbio flutuante, as desvalorizações também aumentam o estoque da dívida pública a ser saldado em reais, mantendo sempre presente o fantasma da inadimplência.

Para evitar novas desvalorizações o Governo aumenta a taxa de juros, aumentando o estoque de dívida pública.

Isto é esperado pois a condição da paridade de juros descobertos é uma relação de equilíbrio entre duas taxas de juros (a interna e a externa) e a expectativa de desvalorização da moeda (Rivera-Batiz, 1995).

A outra preocupação, de caráter econômico, diz respeito à estabilidade da moeda, onde a emissão de moeda e taxa de câmbio assumem papéis preponderantes.

Nossa argumentação aqui é contra a livre flutuação do real, pois acreditamos que a livre flutuação, em um país com desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos conduz à desvalorizações recorrentes e a volta da inflação.

Muito se fala em favor do câmbio flutuante, mas na realidade brasileira, isto não existe pois o BACEN monopoliza o estoque de dólares, não sendo permitido aos residentes a decisão de poder escolher entre reais ou dólares, ou seja, o Brasil possui um regime de câmbio flutuante sem convertibilidade, ou seja, sem a possibilidade dos residentes de trocar livremente qualquer quantidade de reais por dólares junto aos Bancos Comerciais.

A defesa da livre flutuação passa pela circulação livre do dólar no Brasil, sendo incorreto advogar-se a favor de um sistema que não cumpre uma de suas exigências essenciais.

Assim só nos resta intervenções periódicas para evitar uma desestabilização imprevisível na taxa de câmbio, trazendo como consequência a volta da inflação.

Qual a regra pela qual deveriam se pautar as intervenções: as intervenções que propiciassem o menor custo para o Governo, que é sinônimo de menor custo para os contribuintes que em última instância são os que pagam a conta.

Existem intervenções que envolvem uma relação entre o governo e as empresas e, outras que envolvem uma relação entre empresas e outros agentes econômicos que não o Governo (bancos por exemplo).

As formas de intervenção do Banco Central que envolvem uma relação direta ou indireta compreendem a atuação direta no mercado à vista, o leilão de títulos cambiais, a intervenção no mercado futuro, a opção de compra de dólares por parte do investidor e o controle da taxa de juros.

A Tabela 1 apresenta as vantagens e desvantagens de cada uma.

As intervenções do Governo, ao mesmo tempo em que procuram estabilizar a taxa de câmbio, também oferecem proteção às empresas.

A *demand a por hedge*, ou proteção por parte das empresas contra oscilações inesperadas nos preços, data do século XIX e originou-se no mercado de *commodities* agrícolas de Chicago (Gradilone, 2001). Agricultores e pecuaristas que traziam seus produtos à cidade para vender queriam reduzir o risco de quedas súbitas nas cotações. Para evitar esse risco, compradores e vendedores passaram a negociar os preços antes da entrega. Essa foi a origem das operações a termo. O aperfeiçoamento destas operações deu origem aos derivativos, hoje tão comuns no mercado financeiro. Os derivativos financeiros mais usados são as opções de compra (*calls*), as opções de venda (*puts*) e os contratos futuros. A combinação desses instrumentos permite a montagem de diversas operações de *hedge*, e, em se podendo estabelecer qual a de menor custo para o governo, esta deveria ser a escolhida porque acarreta custos menores para os contribuintes. Entretanto, o próprio fato de existir uma combinação de alternativas, antevê que não existe uma única solução.

Tabela 1 – Instrumentos Utilizados pelo Governo para Estabilizar o Valor da Taxa de Câmbio e que fornecem proteções contra variações cambiais às empresas

Entidades/ Instrumentos	Governo		Empresas	
	Vantagens	Desvantagens	Vantagens	Desvantagens
Compra/Venda de Dólares		Diminuição das Reservas.		Necessita despende um montante igual para o qual busca proteção.
Títulos Cambiais		Pode estourar a dívida pública caso ocorra uma desvalorização.	A vantagem em relação ao dólar é que pagam os juros.	Necessita despende um montante igual para o qual busca proteção.
Mercados Futuros (Contratos Futuros de Dólar)		O BC fica vendido em dólares assumindo o risco cambial. Usa o dinheiro do contribuinte para cobrir riscos privados.	Permitem que as empresas se protejam utilizando menos recursos, pois, trabalham com variações.	
Opção de Compra de Dólares			Permitem que as empresas se protejam utilizando menos recursos, pois, trabalham com variações.	
Elevação da Taxa de Juros	Obriga o investidor a aplicar em reais.	Para países endividados, como o Brasil, o aumento da taxa de juros aumenta o montante de juros que aumenta o endividamento. Pode conduzir o país à inadimplência.		Para países sem tradição na estabilidade cambial, pode representar perda caso o aumento da taxa de juros não compense a desvalorização cambial.

Fonte: Elaboração do Autor.

Na intervenção no mercado *spot*, o BACEN vende ou compra dólares diretamente junto aos bancos.

A desvantagem para as empresas é que necessitam disponibilizar um montante elevado de recursos, ou seja, necessitam de um montante em reais que é igual ao montante do passivo dolarizado multiplicado pela taxa de câmbio vigente. A desvantagem para o governo é a perda de reservas.

Como o Brasil é um país com problemas crônicos na conta de serviços, o ônus menor para que não se perca reservas é trabalhar por uma balança comercial superavitária, que gera dólares sem a necessidade de despende uma quantidade maior de dólares posteriormente.

Para todas as outras formas de atração de dólares o resultado final é uma saída de dólares superior ao que foi internalizado pois o investidor externo que procura um título público, uma ação e um investimento direto produtivo quer externalizar uma quantidade de dólares superior à que foi internalizada, pois do contrário perderia.

O leilão de títulos cambiais é considerado uma forma indireta de aliviar a pressão sobre o câmbio.

Quando ocorrem depreciações sucessivas por fatores estruturais como contas do balanço de pagamentos deficitárias ou mera especulação financeira as empresas buscam proteção (*hedge*).

Uma destas formas de proteção são os títulos cambiais, que são corrigidos pela variação do dólar, além de um rendimento pré-fixado. A desvantagem para as empresas é que, como ocorre com a compra

de dólares no mercado à vista, as empresas necessitam despende um montante em reais igual ao da qualidade de dólares multiplicada pela taxa de câmbio vigente.

Entretanto uma vantagem em relação à compra direta é que estes títulos pagam juros.

A demanda por títulos cambiais arrefece a pressão sobre a taxa de câmbio, pois estando as empresas protegidas não ocorre necessidade de busca de dólares em espécie. O problema com os títulos cambiais é que quanto maior a emissão maior a participação destes papéis na composição da dívida pública, sendo que a desvalorização causa impacto imediato na dívida. No período que antecedeu a desvalorização do real, em janeiro de 1999, estes títulos compunham quase 30% da dívida pública (Basso & Franco, 2000).

No caso dos agentes econômicos não estarem interessados em dólares ou títulos cambiais, pelo montante elevado de recursos que necessitam ser despendidos, a alternativa é buscar proteção contra as oscilações do dólar.

Neste caso as alternativas são os mercados *forward* e futuro e de opções.

Nos mercados *forward* e futuro são transacionados contratos futuros de dólar; onde o BC assume o compromisso de vender uma certa quantidade de dólares em uma data futura, a um preço pré-determinado.

Os contratos são negociados na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) (2001) e existe uma diferença entre o mercado *forward* e futuro.

No futuro os investidores fazem o ajuste diário do que em deve ao outro e a liquidação pode ser em moeda nacional (Loyola, 2001). Esses contratos acompanham a oscilação do dólar no mercado à vista. Se o dólar aumentar de valor, o comprador do contrato vai receber do vendedor o equivalente em reais - a essa variação, dia a dia. Quando do vencimento do contrato, a soma das variações diárias deverá compensar a variação do câmbio.

No *forward* a liquidação é pelo valor do contrato e em moeda estrangeira. O acordo do Brasil com o FMI veta a intervenção do BACEN nestes tipos de mercado

Da mesma forma que as opções, os contratos futuros permitem que o investidor faça seu *hedge* imobilizando muito menos dinheiro. No entanto, esse tipo de *hedge* tem um custo. A Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) (2001) principal mercado futuro no Brasil, exige que o investidor deposite garantias em dinheiro ou títulos para poder operar, o que eleva a quantidade de dinheiro necessária para se fazer o *hedge*, impede uma maior utilização destes instrumentos (Cradilone, 2001).

Para proteger as empresas, o BACEN ficaria vendendo dólares, assumindo o risco cambial.

Estas operações são vetadas pelo FMI por envolver-se um alto custo em termos de reservas, o que implica em utilizar dinheiro dos contribuintes, dinheiro público para cobrir riscos privados. Apesar desta característica, alguns economistas brasileiros como Franco (2001) e Loyola (2001) defendem a intervenção pois sem ela pode ocorrer a quebra de muitas empresas com passivos dolarizados que se transformam em montantes em reais superiores aos ativos com uma desvalorização; outros continuam relutantes por discordarem da política de utilizar dinheiro público para cobrir riscos privados (O Estado de São Paulo, 2001).

A postura pragmática que assumimos é que, como existem diversas formas de intervenção não ocorre somente uma combinação ótima, podendo se alternar várias formas de proteção e intervenção.

No caso de mercado de opções, o investidor adquire o direito, mas não a obrigação de comprar dólares por um preço estipulado pelo BACEN (Hull, 1996).

O portador de uma opção paga uma fração do valor (o prêmio) e pode exercer esse direito até um determinado dia. Se ele não exercer sua opção, perde o valor do prêmio que já foi pago antecipadamente. A vantagem é que o comprador precisa imobilizar muito menos dinheiro para fazer seu *hedge*.

A última alternativa é levar os investidores a aplicar em reais e não em dólares.

Devido ao risco Brasil, a taxa de juros já é relativamente alta em relação as internacionais.

As expectativas de desvalorização alimentariam ainda mais a subida das taxas, o que aumenta o montante da dívida interna.

Por outro lado, as desvalorizações induzem ao repasse do aumento dos preços importados aumentando a inflação, o que exige um aumento ainda maior na taxa de juros nominal.

Em artigo que visava descobrir porque não ocorreu a catástrofe que muitos economistas previam para o Brasil, caso o mesmo deixasse sua moeda flutuar, Basso & Franco (2000) constataram que a forma preferida de proteção utilizada pelas empresas brasileiras é o *swap*. Esta palavra que em inglês quer dizer permuta (Fortuna, 2000; Hull, 1996; Pilbeam, 1998), é uma operação pela qual duas empresas concordam em “trocar” dívidas.

No Brasil, os *swaps* podem ser negociados nos sistemas eletrônicos e custódia de Títulos (CETIP, 2000) ou tratados diretamente com os bancos, que podem manter operações ajustadas às necessidades de cada empresa. Estas operações, por tornarem inoperantes os controles de capitais, são um alerta para os que defendem o controle de capitais como instrumento de política econômica.

O amplo espectro de instrumentos de proteção e de intervenção sugere a possibilidade de várias combinações para alcançar dois objetivos: diminuir os custos para os contribuintes e ao mesmo tempo e buscar estabilizar a taxa de câmbio, sem os quais nenhuma política de combate à fome estará completa.

Comentário (In) Conclusivo

A proposta da moeda da cidadania aqui apresentada visa sobretudo ampliar o estoque de capital humano dos mais necessitados para que os mesmos sejam parte ativa no processo de recuperação econômica e social do Brasil, pois recuperação econômica sem recuperação social (eliminação da fome) é inaceitável. Muitos argumentariam que é necessário primeiro fazer o bolo crescer para depois distribuí-lo, mas estamos começando a ficar cansados com este tipo de pregação, pois sempre que o bolo cresceu a fome não foi eliminada.

A proposta não apresenta um caráter populista, pois o esquema que recomendamos que seja aplicado em primeiro lugar está lastreado na arrecadação da futura contribuição permanente sobre movimentações financeiras (CPMF).

Acreditamos que a eliminação da fome é condição essencial para aumentar o estoque de capital humano brasileiro, para que o Brasil possa se inserir de forma soberana à ALCA. Não nos esqueçamos de repetir o MERCOSUL e a ALCA são complementares. Só para citar um exemplo: acredito que o Brasil, como membro do MERCOSUL, deva conceder cidadania brasileira a todo indivíduo, sul-americano que deseje se estabelecer no Brasil respeitando-se o princípio da reciprocidade. O importante aqui é estabelecer que esta é uma tarefa do MERCOSUL, que nada tem a ver com a ALCA. O mesmo ocorre em relação a uma moeda única que devemos implantar no MERCOSUL.

Em contraste, são matérias a serem deliberadas ao nível da ALCA, os subsídios aos produtos agrícolas, que devem ser discutidos a nível continental.

A argumentação pode induzir o leitor a pensar que estamos sugerindo uma dicotomia onde o real, a moeda nobre, para a qual advogamos estabilidade, nortearia as relações do Brasil com o resto do mundo, ao passo que a moeda da cidadania, a moeda contra a indigência, seria uma moeda plebéia, pois seria a moeda de transação dos que querem se inserir na economia, exemplificado pelos que necessitam ter acesso aos micro-créditos, ou aos que não podem pensar em outra coisa, porque precisam procurar por comida.

Na verdade, esta foi minha intenção, pois as duas economias não têm a mesma produtividade e não podem trabalhar na mesma velocidade.

Mas isto não significa que um dos motivos que esteja embutido na criação da moeda da cidadania a minoração da fome, seja menos nobre que a manutenção do valor do real, por mais nobre que seja este motivo.

Concluindo, devemos estar cientes que toda proposta deve ser alvo de um grande debate junto à sociedade para que a sua implantação seja possível, se respaldada pela população.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Pedro Henrique (2001). Os Impactos Econômicos da CPMF. Teoria e Evidência. Banco Central do Brasil. Trabalhos para Discussão capturado em www.bcb.gov.br.
- BASSO, L. F. C. B. & FRANCO, Armando César (2000). Política Cambial e seu Impacto sobre o Setor Privado: O caso do Brasil em 1999. 33 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Universidade Nacional de Córdoba, Argentina, setembro (páginas 274-300).
- BASSO, Leonardo F. C., SILVA, M. R. e PINHO, F. J. M. (2001). Programas de Renda Parcial e seus Efeitos Macroeconômicos. 34 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidade Federal de Córdoba, Argentina.
- BOLSA DE MERCADORIAS E FUTUROS(2001):Home Page: www.bmf.com.br.
- CETIP, (2001): Home Page: www.cetip.com.br.
- FORTUNA, Eduardo: Mercado Financeiro. Produtos e Serviços. Qualitymark Editora, Rio de Janeiro, 14ª. edição, 2000.
- FRANCO, Gustavo (2001). Os derivativos cambiais e os riscos das empresas. Jornal O Estado de São Paulo, Seção Economia, pág. B4, 05 de agosto.
- GRADILONE, Claudio (2001). Armadura Cambial. Revista Exame, 11 de julho, pág. 82-85.
- HULL, John(1996): Introdução aos Mercados Futuros e de Opções. Cultura Editores Associados, São Paulo, 2ª. edição.
- LOYOLA, Gustavo (2001). As vítimas da seca e o *hedge* cambial (Jornal O Estado de São Paulo, Série de Economia, pág. B2;29 de julho.
- MCKINLEY, Terry (2001). Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction, Palgrave, New York.
- O ESTADO DE SÃO PAULO (2001). Política Cambial, Seção de Economia, página B5, 29 de julho.
- PILBEAM, Keith (1998). International Finance. Palgrave, New York.
- RIMMER, Russell (1993). Income Distribution in a Corporate Economy. Edward Elgar Vermont, USA.
- RIVERA, Batiz Francisco & RIVERA Batiz, Luis (1994). Prentice Hall, New Jersey, International Finance and Open Economy Macroeconomics.
- SAFATLE, Claudia (2001). Estudo do BC mostra que governo é o maior pagador de CPMF. Jornal Valor, 21 de junho, página C1.

Programas de Renda Básica Parcial e Seus Efeitos

Macroeconômicos

AUTORES

- LEONARDO FERNANDO CRUZ BASSO

Doutor em Economia pela New School for Research e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (PPGAE – MACKENZIE).

Endereço Comercial: Universidade Presbiteriana Mackenzie. Rua da Consolação, 896 – 8º andar São Paulo – SP – Brasil, Cep: 01302-907. Tel.: (0xx11) 236-8597, Fax: (0xx11) 236-8600, e-mail: leonardobasso@mackenzie.com.br; leonardobasso@aol.com. **Endereço**

Residencial: Rua Herculano de Freitas, 291 Apto. 98, Cerqueira César – São Paulo – Brasil, Cep: 01308-020. Tel./Fax: (0xx11) 259-9255 ; 9109-4098 (celular)

- MARCELO ROQUE DA SILVA

Mestre em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor das Faculdades Torricelli. Rua Brigadeiro Gama Barcelos, 265, Jardim Aeroporto – São Paulo – Brasil, Cep: 04355-070. Tel.: (0xx11) 5034-7996, e-mail: roques@sti.com.br; marcelo_992@hotmail.com.

- FERNANDO J. M. DE PINHO

Mestre em Administração de Empresas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade Paulista (UNIP). Rua Itambé, 367 Apto. 64, Higienópolis – São Paulo – Brasil, Cep: 01239-001. Tel.: (0xx14) 223-1026, e-mail: ecompany@uol.com.br

Programas de Renda Básica Parcial e Seus Efeitos

Macroeconômicos

Leonardo Fernando Cruz Basso*

Marcelo Roque da Silva**

Fernando J. M. de Pinho***

* Doutor em Economia pela New School for Social Research e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (PPGAE – MACKENZIE).

** Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade do ABC e das Faculdades Torricelli.

*** Mestre em Administração de Empresas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade Paulista (UNIP).

Programas de Renda Básica Parcial e Seus Efeitos

Macroeconômicos

Resumo

Este trabalho aborda um tópico da teoria do crescimento econômico que por muito tempo foi relegado a um segundo plano pela teoria econômica.

A visão tradicional da teoria do crescimento era avessa a distribuição de renda, porque esta conduziria a um decréscimo da taxa de crescimento.

Nas últimas décadas alguns estudos empíricos sugerem que quanto maior a desigualdade, menor o crescimento, um fator que contradiz a visão hegemônica.

Assim sendo, o artigo examina algumas contribuições teóricas e empíricas de autores que argumentaram a favor de uma redistribuição de renda como condição não só para crescimento, mas principalmente para o desenvolvimento econômico.

Abstract

This work deals with a topic of the theory of the economic growth that for a long time was relegated to a second level for the economic theory.

The traditional vision of the economic growth theory was against the distribution of income, because this would lead to a decrease of the product growth rate.

In the last two decades some empirical studies suggest that the more the inequality, the less the growth, a factor that contradicts the hegemonic vision.

The article examines some theoretical and empirical contributions of authors that argued in favor of the distribution of income as a condition not only for growth, but mainly for economic development.

1. Introdução

O processo de globalização que o mundo vem experimentando nas últimas décadas tem trazido boas mudanças. O mundo, por exemplo, tem se tornado mais integrado, enquanto idéias e informações têm se difundido em grande velocidade. Nunca antes uma parcela tão grande de países ao redor do globo utilizou como sistema de governo a democracia, universalizando, assim a liberdade, sob suas mais diversas formas, como um valor de importância fundamental. Isso se deve, entre outros fatores, à facilidade de difusão de idéias e valores possibilitada pela globalização.

No campo econômico – como se diz, liberdade econômica e liberdade política costumam caminhar juntas – o comércio internacional tem verificado um crescimento constante e significativo. As exportações mundiais vêm crescendo a uma taxa de 6% ao ano durante os últimos 50 anos. Sendo assim, o comércio total, verificado em 1997, foi 14 vezes maior que do ano de 1950 (The World Trade Organization, 2001).

Diversos economistas afirmam, ainda, que o mundo já foi até mais globalizado do que é hoje em dia. Isso se deu no final do século XIX, e na verdade, segundo essa linha de pensamento, o processo de globalização atual nada mais seria do que a retomada dos procedimentos e visão de mundo que existia naquela época, ainda que um pouco modificados. Realmente, a mobilidade de bens e capitais era semelhante à verificada atualmente, embora a de pessoas entre os países era consideravelmente mais livre nesse período, em comparação às enormes restrições, encontradas atualmente por imigrantes de países pobres, que procuram uma vida melhor nos países prósperos (Kristof, 1999).

A globalização do século XIX praticamente terminou quando do surgimento dos sistemas de governo fascistas e nazistas, por um lado, e comunistas, por outro, o que se deu

a partir do início do século XX. A Grande Depressão também contribuiu para conter a globalização e revertê-la consideravelmente. A integração mundial, a que se dá o nome de globalização, somente retomou seu curso anterior após o final da Segunda Grande Guerra, com o fim de parte desses governos tirânicos.

Apesar das boas notícias e mudanças relacionadas à globalização – esse processo que, queiramos ou não, estamos vivendo – nem todos os dados, no entanto, apontam para a direção e o sentido mais desejáveis. Existe atualmente ao menos um problema que ameaça reverter todos os avanços que o mundo vem obtendo com o atual processo de integração, seja no campo político, seja no campo econômico: a desigualdade de rendimentos, entre os países pobres e os ricos, vem aumentando gradativa e constantemente, o que pode gerar uma grande revolta contra o sistema atualmente em vigor.

2. A Desigualdade

Desde a globalização mundial do século XIX, mais propriamente desde 1820, o mundo tem experimentado um sensível e constante aumento de sua riqueza, medida em termos de produção de bens e serviços. Para ilustrá-lo não é necessário mais do que a comparação entre os dados relativos ao crescimento da população mundial, que durante o período citado aumentou seis vezes, e os da produção mundial de bens e serviços, que aumentou nada menos que 50 vezes, no mesmo intervalo de tempo. Infelizmente, porém, a distribuição desse grande aumento de riqueza tem sido feita de forma bastante desigual entre os diversos países (Wolf, 2000).

Para comprovar a afirmação anterior é necessário mensurar a riqueza dos países ricos e pobres e compará-las. Para tanto vários métodos podem ser empregados. O primeiro

deles é a razão da renda real per capita entre os países mais ricos e os mais pobres: no início do século XIX essa razão era de apenas três para um. Ao redor do ano 1900 ela havia subido para o patamar de 10 para um. No ano 2000, esta taxa se encontrava em 60 para um.

Uma segunda forma de mensurar a desigualdade se dá através da análise do GDP (*Gross Domestic Product*) per capita. O GDP per capita mundial se encontra atualmente no nível de 6.000 dólares. Os países mais pobres do globo possuem um GDP per capita de cerca de 500 dólares, contrastando com o dos países mais ricos, que é avaliado em 29.000 dólares. Enquanto isso, mais de um bilhão de pessoas no planeta necessitam retirar sua subsistência de uma renda inferior a um dólar por dia (Holzmann e Jorgensen, 2000).

A terceira maneira de verificar a diferença de riqueza é através da divisão mundial da renda, que atualmente é a seguinte: o um bilhão de cidadãos que vivem nos países de renda mais alta possuem 60% da renda mundial, o 1,5 bilhão que vive nos países de renda média ficam com pouco mais de 20%, enquanto que os 3,5 bilhão de habitantes dos países de renda mais baixa ficam com menos de 20% (Wolf, 2000).

Até aqui bastante se falou da má distribuição de renda entre países. Apesar disso, o intuito desse trabalho não é apenas esse. Além de alertar para esse importante problema global, nós propomos a adoção de programas de renda básica parcial (ou “renda mínima”) no intuito de reduzir a desigualdade de renda existente no interior dos próprios países, desigualdade essa que está crescendo até mesmo nas chamadas nações industrializadas. A desigualdade de renda britânica, por exemplo, está atualmente no seu nível mais alto em 40 anos. Nos EUA, a renda média do um quinto mais rico da população, em 1979, era igual a 9 vezes a renda do um quinto mais pobre. Essa proporção, dezoito anos depois, havia subido para cerca de 15 vezes (The Economist, 2001).

No Brasil, recentemente a situação melhorou um pouco. O índice Gini, utilizado internacionalmente para medir o grau de desigualdade de um país, varia de zero a um. Quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição de renda, quanto mais próximo de um, mais concentrada é a renda. Durante a década de 1990, o índice Gini brasileiro se reduziu. Em 1989 ele era 0,630, passando a 0,567 em 1999. Melhoras significativas no campo educacional podem garantir novas quedas do índice no futuro. É o caso do número de crianças pobres matriculadas em escolas públicas, que chegou a 91% em 2000. Ainda assim, o país continua sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo. (Tereza e Jansen, 2000).

Tal nível de desigualdade explica o grande volume de artigos e trabalhos dedicados ao tema que vêm sendo escritos, principalmente durante a década de 1990, não apenas em publicações especializadas. Acredita-se que, mesmo em governos democráticos, onde a insatisfação, ou mesmo a revolta, com a situação da diferença de rendas entre ricos e pobres possui condições de encontrar um canal de expressão mais eficaz, exista o perigo de ocorrerem situações explosivas do ponto de vista político.

Para situar a discussão em termos políticos, como afirma Norberto Bobbio, a chamada “direita” aceita mais facilmente a desigualdade do que a chamada “esquerda”, sendo essa aceitação, ou não, um dos critérios mais utilizados para distinguir entre ambas as duas posições. Segundo ele (tradução dos autores), “desigualdades naturais existem, e enquanto algumas delas podem ser compensadas, a maioria não pode ser eliminada. Desigualdades sociais também existem, e enquanto algumas delas podem ser compensadas ou eventualmente eliminadas, muitas, particularmente aquelas pelas quais os próprios indivíduos são responsáveis, podem apenas ser desencorajadas” (Bobbio, 1996).

A desigualdade aumenta o risco de reações e revoltas populares. É o que estamos nos acostumando a ver – pois está se tornando comum – em praticamente todas as reuniões de instituições internacionais importantes, relacionadas à organização do sistema de comércio e do sistema político do mundo atual, como as da Organização Mundial do Comércio e as do Fundo Monetário Internacional.

Mesmo as reuniões de líderes mundiais, políticos e homens de negócios, como a reunião anual de Davos e encontros de cúpula entre presidentes de grandes nações sofrem atualmente com os protestos de rua. Trata-se de uma insatisfação com a globalização e, se analisada mais a fundo, com o próprio capitalismo, e tende a se expressar, ao menos até o momento, por meio de demonstrações que freqüentemente contam com algum grau de violência de ambos os lados.

Hoje em dia já não se fala mais apenas na responsabilidade dos governos em responder a esses desafios, mesmo porque, como os próprios críticos da globalização têm afirmado, os governos vêm perdendo, em face ao avanço da globalização, seu poder, sua capacidade de agir, e de implementar as mais variadas políticas dentro de seus próprios países. Os beneficiários, ainda de acordo com tais críticos, seriam as grandes corporações transnacionais, que estariam acumulando um poder cada vez maior.

Já está se formando um certo consenso segundo o qual as grandes corporações devem auxiliar na solução do problema, ou seja, no combate à desigualdade e à pobreza. É o que afirma Jeffrey Garten, professor de Administração da *Yale School of Management*, quando diz que (tradução dos autores): “No futuro existirão companhias genuinamente globais – lucrativas, é claro – que assumirão muito mais responsabilidades sociais. Porque, em uma sociedade global, serão estas companhias que irão manter o sistema unido. Sem

alguma ordem nós teremos anarquia – uma gigantesca revolta, não apenas contra os mercados abertos, mas contra as próprias empresas multinacionais” (Garten, 2001).

Mesmo não sendo os governos os únicos responsáveis pela melhoria da situação, sua ação ainda é considerada fundamental. Entre outras soluções, os governos podem, por exemplo, fornecer uma renda mínima (que seria uma excelente forma de reduzir a desigualdade ao mesmo tempo em que reduz a pobreza), treinar aqueles que perderem o emprego, auxiliar os mais pobres a ingressar (e/ou retornar) no mercado de trabalho, fornecer uma educação pública de razoável qualidade para garantir igualdade de oportunidades a todos.

Esse último ponto se reveste de grande importância, uma vez que a desigualdade costuma ser melhor aceita pelos que se situam em posição inferior dentro da sociedade, se ficar claro que os ricos atingiram sua ascensão social apenas por meio de seus próprios méritos pessoais, e que as mesmas oportunidades que eles tiveram, e souberam aproveitar, estão disponíveis a todos, independentemente do sexo, da cor, das crenças, das classes, etc. que qualquer pessoa tenha ou à qual pertença (The Economist, 2001).

Infelizmente essa igualdade de oportunidades não é a regra, principalmente nos países mais pobres. A revista The Economist, citando pensamentos do economista peruano Hernando de Soto, afirma que (tradução dos autores) “Muitos dos ricos, nos países em desenvolvimento, prosperaram através do recebimento de favores do Estado ... Por isso a crescente riqueza da elite desses países não deve ser vista como precursora de uma prosperidade mais abrangente, ao estilo norte-americano ... A menos que o capitalismo existente [nesses países] se transforme em um capitalismo realmente meritocrático e inclusivo, poderá ocorrer uma revolta revolucionária contra ele em alguns países pobres” (Bishop, 2001).

3. A Relação Inversa entre Desigualdade e Crescimento Econômico

Até há pouco tempo, economistas do mundo todo concordavam em que haveria um *trade-off* entre o que se convencionou chamar de “justiça social”, que requereria maior distribuição de renda, e a eficiência produtiva, que exigiria maior desigualdade de renda. Ou seja, para se obterem maiores níveis do primeiro seria necessário abrir mão de uma certa quantidade do segundo, e vice-versa. Concordava-se, ainda que a desigualdade de renda em um país teria uma ação benéfica quanto à acumulação de riqueza e ao crescimento de seu Produto Nacional.

Esse ponto de vista se baseia principalmente na teoria da indivisibilidade dos investimentos (*investment indivisibilities*), segundo a qual a implementação de determinadas inovações tecnológicas, a criação de novas indústrias e certos investimentos envolveriam significativos *sunk costs* (custos de impossível recuperação) e requereriam um volume de capital tão elevado que, na falta de um mercado de ações bem desenvolvido que pudesse fornecê-lo, seria necessária a existência, no país, de uma classe muito rica para financiá-los, uma vez que apenas um único indivíduo, ou família, teria que contar com um capital próprio grande o suficiente para isso, o que só seria possível se houvesse uma elevada concentração de capital no país (Aghion e Howitt, 1999).

Há ainda a chamada curva de Kuznets (*Kuznets curve*). Segundo ela, a desigualdade de rendimentos de uma nação tenderia a inicialmente se elevar. A partir do momento em que esse país atingisse um determinado grau de desenvolvimento, a desigualdade começaria a ser reduzida. A curva de Kuznets forneceu uma ligação interessante entre o nível de renda

e o crescimento, mas permanece, até os dias de hoje, sendo uma teoria controversa tanto empírica quanto teoricamente (Torsten e Tabellini, 1994).

Apesar dessas teorias contrárias, durante o decorrer da década de 1990, diversos artigos foram publicados relacionando, empiricamente, crescimento econômico e desigualdade (interna) de renda. Nesses estudos compreende-se que, embora os dados sobre a produtividade sejam relativamente seguros, as comparações sobre as desigualdades de renda entre dois ou mais países sofrem de dificuldades metodológicas, uma vez que as estatísticas não são colhidas de fontes homogêneas, o que pode tornar questionável o grau de comparabilidade utilizado em tais estudos. Há ainda o problema da escassez de dados de longo prazo disponíveis, pois algumas dessas regressões abrangem um período de aproximadamente um século e meio (Brandolini e Rossi, 1998).

Mesmo fazendo essas ressalvas, os autores dos trabalhos consideram estatisticamente robusta e forte a relação inversa encontrada entre as duas variáveis, crescimento econômico e desigualdade de renda. Consequentemente, de acordo com tais trabalhos, quanto maior a desigualdade de renda no interior de um país, menor é o seu crescimento econômico. Tal relacionamento é explicado basicamente por três fatores que representam, cada um deles, três diferentes teorias para explicar por que, empiricamente, crescimento e desigualdade estão inversamente relacionados: influência dos cidadãos sobre as políticas fiscais dos países, imperfeições nos mercados de capitais e instabilidade política (Perotti, 1994).

Aristóteles, o grande filósofo da Grécia antiga afirmou, no seu livro *A Política*, que nas democracias os pobres tendem a tomar proveito de seu poder de eleger os seus governantes, exercido através do voto, para conseguir benefícios econômicos para si

próprios, ou seja, se apropriar, legalmente, do dinheiro dos mais ricos. Sendo os pobres mais numerosos que os ricos, isso não seria difícil de ser conseguido.

Portanto, a primeira teoria argumenta que, em países com elevado grau de desigualdade, os cidadãos votam em governantes que, em última instância, irão implementar políticas fiscais que desencorajam a apropriação privada e também a acumulação. Um exemplo disso seria a taxação dos rendimentos e da riqueza dos cidadãos mais abastados. A partir do momento em que sua riqueza passa a ser mais taxada, eles teriam um menor incentivo para acumular, o que reduziria automaticamente as taxas de crescimento do país.

Por serem políticas que tendem a não proteger suficientemente os direitos de propriedade e não permitir que os investidores recolham todos os retornos de seus investimentos, elas acarretariam uma redução do nível de investimento privado na economia, com uma conseqüente redução no índice de crescimento econômico. Sendo assim, a desigualdade, por levar a população a votar em tais políticas governamentais, seria redutora do crescimento.

Além disso, situações de desigualdade provavelmente, como no passado, representarão aumento da intervenção governamental na economia sob outras formas que não somente o impostos muito maiores sobre os ricos. Maior protecionismo no comércio exterior, esquemas de garantia de emprego e aumento do *welfare state* (até mesmo para classes médias) também são medidas que, se implementadas sem o devido cuidado, podem reduzir o crescimento da economia, deixando todos os cidadãos em pior situação financeira do que anteriormente a tais reformas econômicas (The Economist, 2001).

Ou, como afirmam dois pesquisadores (tradução dos autores), “O crescimento econômico é amplamente determinado pela acumulação de capital – capital humano – e

pelo conhecimento utilizável na produção. Os incentivos para tal acumulação dependem da habilidade dos indivíduos em se apropriar privadamente dos frutos dos seus esforços, o que, por sua vez, depende, de forma crucial, das políticas de impostos e das políticas regulatórias adotadas. Em uma sociedade na qual o conflito distributivo é importante, as decisões políticas provavelmente resultarão em políticas de governo que possibilitem menos apropriação privada e, conseqüentemente, menos acumulação e menos crescimento” (Torsten e Tabellini, 1994).

É compreensível o fato de que esta teoria só explica o que ocorre em países democráticos, uma vez que, fora esse sistema de governo, não existe outro no qual os cidadãos de uma nação possuem poder suficiente para influenciar, de forma direta, as políticas adotadas pelos seus respectivos governantes. É ainda importante acrescentar que estas relações foram testadas empiricamente, inclusive a que relaciona a democracia e as políticas governamentais (Torsten e Tabellini, 1994).

A segunda teoria a explicar esta relação inversa entre desigualdade e crescimento afirma que ela é ocasionada pela imperfeição dos mercados de capitais. Não funcionando de forma perfeita, os empréstimos para os pobres não são realizados em quantidade expressiva. Por terem muito pouco capital, os pobres possuem um retorno marginal do capital maior do que o dos ricos. Portanto, seria de se esperar que os ricos emprestassem capital a eles, o que seria ótimo do ponto de vista econômico. Isso na prática não ocorre, seja por falta de capital para empréstimo, seja porque falta aos pobres garantias suficientes, para que o empréstimo seja realizado.

Se os pobres ainda assim conseguirem empréstimos, é provável que os frutos de seu trabalho duro não sejam revertidos para eles próprios, e sim para os emprestadores, via juros. A teoria afirma, no entanto, que, caso o governo distribua a riqueza, através de um

programa de renda básica, por exemplo, os pobres terão um incentivo muito maior para trabalhar duro, pois a maior parte dos frutos desse trabalho reverterão diretamente para eles, e não mais para os emprestadores do capital.

Considerando essa realidade, um governo que distribuísse renda para os cidadãos mais pobres estaria, de forma indireta, realizando a função de um mercado de capitais perfeito, ou seja, transferindo o dinheiro para quem precisa e possui um retorno marginal mais elevado. Isso teoricamente elevaria o nível do produto nacional, devido ao aumento da eficiência econômica (Aghion e Howitt, 1999).

A imperfeição dos mercados seria, então, responsável pela redução do crescimento no curto prazo. Isso se daria devido ao alto preço e à dificuldade em se conseguir empréstimos. Aqueles cidadãos que já nasceram com um certo nível de riqueza, têm maiores condições de investir em capital humano. Sendo esse investimento fundamental ao crescimento, a desigualdade afetaria diretamente o seu nível. Dessa forma, se a renda nacional for bem distribuída, isso significaria mais pessoas investindo em capital humano, o que elevaria o nível de crescimento econômico (Galor e Zeira, 1993).

A partir desse ponto fica clara uma pergunta: se as políticas para reduzir a desigualdade, mediante distribuição de renda, são redutoras do crescimento (pois desincentivam os investimentos, como visto), e se, por outro lado, depois de reduzida a desigualdade, mais pessoas investirão em capital humano, o que elevará o crescimento, que medida deve um governo adotar se em seu país houver um alto nível de desigualdade de renda? Na realidade, uma situação poderia compensar a outra, mas, para auxiliar na decisão, há que se levar em consideração à terceira teoria.

Esta terceira teoria se refere à instabilidade política gerada pela desigualdade de renda. Em um estudo no qual foram testados, utilizando o método da regressão, dados de 71

países entre os anos de 1960-85, conseguiu-se provar empiricamente que a desigualdade de renda gera instabilidade política, o que por sua vez reduz o investimento e o crescimento. A desigualdade de renda gera descontentamento por parte dos que se encontram na base social da pirâmide de renda, gerando distúrbios sociais de gravidade e intensidade variáveis.

Tais distúrbios podem ocasionar problemas políticos muito mais graves, como golpes de estado, revoluções, guerras civis e violência generalizada por parte da população, mas os efeitos mais comuns da insatisfação popular com a desigualdade e suas conseqüentes manifestações, são, por um lado a incerteza política, e por outro o risco aos direitos de propriedade. Ambos tem como conseqüência direta a redução do crescimento do país. Conclui-se, ainda, que a estabilidade de um país é melhorada se houver uma classe média rica (Alesina e Perotti, 1996).

A relação de causalidade é praticamente intuitiva. Países instáveis politicamente, como é o caso da maioria dos países africanos por exemplo, tendem a não receber investimentos externos pois os capitalistas temerão perder seu capital. Os investimentos internos também são reduzidos pelo mesmo motivo. A conseqüência é a redução do crescimento, e no caso africano, até mesmo a fome generalizada e um atraso tecnológico brutal. A adoção de um programa de renda mínima pode reduzir tais riscos, além de reduzir também os níveis de criminalidade que são, por si só, geradores de instabilidade social.

4. Outros Efeitos Macroeconômicos Vinculados à Distribuição de Renda

Como afirma Michael Samson e seus colegas pesquisadores (Samson et al., 2000), distribuir a renda do país em favor dos cidadãos mais pobres certamente não é apenas um

mero ato de caridade. Muitas implicações macroeconômicas advêm dessa decisão, a grande maioria delas considerada amplamente benéfica à nação que assim proceder. O crescimento econômico é um destes benefícios, como mostram as três teorias expostas anteriormente, mas há outras implicações, que possibilitariam o chamado “círculo virtuoso,” segundo o qual a redução da desigualdade levaria a uma maior produtividade; como consequência o crescimento da economia seria maior e a arrecadação de impostos cresceria, auxiliando o financiamento do programa de transferência de renda.

A redução dos riscos aos quais os pobres estão expostos é uma primeira consequência interessante da implantação de um esquema desse tipo. Um pobre que receba uma determinada renda do governo pode, por exemplo, abrir mão da renda proporcionada pelo trabalho de seus filhos em idade escolar, e permitir a eles que passem a freqüentar a escola pública, já que, após receber o auxílio, a renda proveniente das crianças não mais significaria a diferença entre sobreviver ou não. Em outras palavras, o aumento da renda significaria para esses cidadãos uma oportunidade de correr certos riscos antes impossíveis.

Com certeza, é desnecessário, nesse momento, lembrar a importância da educação do povo nos dias atuais, levando-se em conta os constantes e impressionantes avanços tecnológicos e suas respectivas exigências de treinamento e conhecimento sobre aqueles que entram ou já se encontram no mercado de trabalho. Sob esse pano de fundo, a educação das crianças se reveste de especial importância pois, se treinadas e educadas hoje, representarão uma chance muito maior de um futuro promissor para o país. É o que mostram os exemplos dos “tigres asiáticos” e, mais recentemente, do “tigre celta,” a República da Irlanda. Todos eles basearam seu crescimento principalmente na educação, extensiva e de qualidade, da população.

Os pobres muitas vezes se encontram em uma situação de “armadilha de pobreza,” na qual a sua renda é tão baixa que os impossibilita de correr riscos. Por vezes até mesmo o simples ato de procurar um emprego é impossível a eles pelo custo que isso exige. Com a renda proveniente do governo essas pessoas teriam condições de poderem procurar empregos mais facilmente, reduzindo assim o desemprego. Ou então poderiam deixar seus empregos, extremamente mal remunerados, e correr riscos como micro-empresários, trabalhando por conta própria; ou ainda estudar para adquirir capital humano e, com ele, tentar conseguir empregos que remunerem melhor o seu trabalho.

O fato de que há maior procura de trabalho por parte dos desempregados quando estes recebem uma renda garantida proveniente do governo, ou seja, quanto obtém uma renda geral mais elevada, não é destituída de controvérsia. Muitos crêem que o custo de oportunidade para o desempregado seria reduzido nessa situação, o que implicaria não em um aumento da procura por emprego, mas sim em uma redução, pois, estando a receber uma renda, o desempregado se sentiria menos inclinado a procurar trabalho, principalmente se, ao encontrá-lo, seu benefício cessasse (Rosen, 1995).

No entanto estudos de expressão, até mesmo do Banco Mundial, mostram ser isso uma inverdade, e que, de fato, um aumento na renda da qual o desempregado das classes mais baixas dispõe, leva a que ele efetivamente procure mais trabalho. Tal procura é, ao mesmo tempo mais extensiva e mais intensiva, e o resultado é a redução nos índices de desemprego verificados no país.

A distribuição de renda também possui o efeito de reduzir as necessidades que os pobres têm de, quando empregados, remeterem dinheiro àqueles em pior situação que eles próprios, pois eles são uma espécie de “rede de proteção” àqueles conhecidos – parentes, amigos e etc. – que estão em situação de pré-indigência, principalmente em países que

carecem de uma rede oficial de proteção social. Sendo praticamente obrigados a remeter tais somas provenientes de seus poucos salários, estes pobres não têm condições de, como afirmado acima, investirem em capital humano ou assumirem riscos necessários à sua elevação social.

Um programa como o de renda básica parcial traria o benefício de, ao reduzir a necessidade de tais transferências, possibilitar aos pobres assumirem maiores riscos e investirem em sua educação e treinamento e em bens que ampliem sua produtividade, como aqueles relacionados à saúde, nutrição, melhores moradias, entre outros. Isso elevaria, por um lado, a produtividade dos trabalhadores em questão, e por outro, a produtividade das empresas, que teriam aumentado sua produção e conseqüentemente também a demanda por trabalhadores, reduzindo o desemprego. Esse esquema de acontecimentos também é apoiado por estudos empíricos (Samson et al., 2000).

Um estudo recente das Nações Unidas informa que crianças mal nutridas em sua infância tendem a sofrer de problemas de saúde durante grande parte de sua existência. Isso prejudica a economia do país pois ocorre uma maior exigência de recursos por parte do sistema de saúde da nação, além do que tais pessoas são obrigadas a se ausentar com mais freqüência do trabalho. Portanto, um governo ao transferir dinheiro aos mais necessitados, está automaticamente aumentando a eficiência de seu próprio investimento na área social, além de direcionar o país no sentido de um crescimento a longo prazo.

A transferência de renda para os pobres teria ainda o efeito de elevar as demandas agregadas, o esquema de transferência funcionando como um estímulo fiscal para economia. Isso seria desejável, obviamente, apenas caso o país em questão não tivesse problemas com a chamada inflação de demanda. No primeiro caso, o esquema teria o efeito

de reduzir o desemprego através do aumento da demanda por trabalhadores, decorrente do aumento da demanda agregada nacional.

A demanda agregada pode, por efeito da eventual transferência de renda voluntária do governo aos pobres, sofrer ainda outro diferente efeito: sua estrutura seria modificada em favor de uma composição que privilegiasse indústrias relativamente mais trabalho-intensivas. Isso ocorreria porque os cidadãos mais ricos costumam consumir uma proporção maior de produtos importados, ou de produtos capital-intensivos, do que os pobres, que consomem relativamente mais produtos trabalho-intensivos. Na medida em que os pobres tenham mais dinheiro, e puderem consumir mais, as indústrias trabalho-intensivas receberão um incentivo para aumentar sua produção, o que irá automaticamente aumentar a demanda por trabalhadores, reduzindo o desemprego no país (Samson et al., 2000).

4. A Renda Mínima Como Instrumento de Crescimento

Considerando as teorias expostas acima, segundo as quais a redução da desigualdade é importante do ponto de vista econômico, esse artigo propõe a utilização de programas de distribuição de renda, pelo governo, direcionadas às pessoas mais pobres do país como forma eficaz de reduzir a pobreza e a desigualdade no interior das nações e, dessa forma, aumentar o crescimento e o desenvolvimento. Esses programas, chamados de “Renda Básica,” possuem, fundamentalmente, duas variantes: aqueles chamados de “renda básica parcial” e os chamados de “renda básica plena.”

Os primeiros pretendem que o governo distribua um determinado montante de dinheiro aos cidadãos mais necessitados dentro da sociedade, mas apenas aos cidadãos realmente pobres. Para que tais esquemas funcionem é necessário, portanto, um certo

aparato governamental cuja função é a de determinar quais pessoas têm, e quais não têm, direito ao benefício. Os custos envolvidos em tal atividade podem ser considerados, em comparação à renda básica plena, como um ponto negativo de tais programas.

Para determinar quem serão os beneficiários, os governos levam em consideração diversas condições, sendo a mais importante delas, sem dúvida, o status financeiro da pessoa ou família. Pode-se exigir que os filhos dos beneficiários, como ocorre por exemplo no Brasil, sejam obrigados a se manterem matriculados em escolas públicas, caso contrário o benefício cessa. Outras condições são estabelecidas de forma relativamente livre por cada governo.

Os esquemas de renda básica parcial, (também conhecidos por “renda mínima,” entre outras denominações), possuem uma grande vantagem sobre os esquemas de renda básica: não necessitam impostos exageradamente altos para serem financiados. Isso possibilita que eles sejam muito mais facilmente aceitos pelas sociedades em comparação à renda básica plena. Isso é ainda mais importante em países democráticos, onde a população, em última instância, irá aceitar ou não a implementação do programa (Silva, Basso e Pinho, 2000).

A segunda alternativa – a renda básica plena – possui uma diferença fundamental em relação à renda básica parcial: todos os cidadãos do país teriam o direito a receber o benefício, ou seja, uma determinada quantia em dinheiro, independentemente de qualquer condição. Portanto, mesmo os ricos teriam o direito a receber o dinheiro. Por outro lado, segundo o sistema, todos os benefícios anteriormente distribuídos aos mais necessitados seriam eliminados, sendo substituídos totalmente pelo dinheiro doado pelo governo.

A renda básica plena tem um atrativo principal: seria um sistema extremamente simples de ser operado, e não exigiria da sociedade, através do governo, um gasto

significativo de dinheiro para determinar quem poderia ou não receber o dinheiro, já que todos os cidadãos receberiam, independentemente de seu status financeiro, ou qualquer outro.

O maior obstáculo à sua implementação é, com certeza, o aumento de impostos necessários à sua implementação. Para que um programa de renda básica entre em funcionamento é necessário um nível consideravelmente elevado de carga tributária. Na ampla maioria dos países isso corresponderia a um grande aumento de impostos. Esse nível ainda não foi aceito em nenhum país do mundo e, portanto, programas de renda básica plena ainda não foram tentados na prática (Atkinson, 1995).

Como consequência dessa dificuldade relacionada ao volume de impostos, optamos por propor a adoção de projetos de renda básica parcial pelo fato, citado, de que estes programas são de mais fácil aceitação pelas sociedades, ou seja, o valor percentual de aumento de impostos necessários à sua implementação enfrenta, por ser mais baixo, resistências relativamente menores em relação à renda básica plena, sendo muito mais exequíveis na prática, ao menos até o momento presente. Os custos diretos de um programa de distribuição de renda como esse estão diretamente vinculados a três fatores, à possível sinergia do programa com outros programas sociais do governo, já em atividade; ao montante de dinheiro total a ser doado; e ao número total de beneficiários.

Para que um programa de renda básica parcial seja efetivamente implementado, três condições essenciais precisam ser preenchidas. A primeira é relativa à capacidade do governo em financiar o início do programa, o que depende dos atuais recursos orçamentários do tesouro nacional. A segunda condição a ser observada coloca o problema da adequação, ou não, das instituições nacionais, e mais propriamente da capacidade administrativa do governo, em operacionalizar o programa de forma efetiva e eficiente. A

terceira e última condição é a capacidade de financiamento do programa no longo prazo, e esta fica vinculada ao aumento do crescimento econômico gerado pelo (em tese) previsível aumento da produtividade nacional e elevação da capacidade de arrecadação fiscal que um esquema de distribuição de renda pode vir a possibilitar (Samson et al., 2000).

Uma das possibilidades relativas à adoção de um programa de renda mínima, portanto, é a de que, se o crescimento econômico realmente vier a ocorrer (como afirmam as três teorias anteriormente expostas), o país que o adotar para distribuir a renda poderá conhecer um processo de “círculo virtuoso,” no qual a distribuição de renda aumenta o crescimento, e este possibilita uma maior arrecadação de impostos, decorrência direta do aumento do PIB (Produto Interno Bruto). Esse aumento na arrecadação facilitaria substancialmente o financiamento do programa

Um estudo realizado na África do Sul calculou de onde poderiam ser retirados os recursos para o financiamento de um esquema de renda básica parcial. Naquele país, 3 a 4 bilhões de *Rands* (R3-4 bilhões) poderiam ser cortados de outros programas sociais, R9-14 bilhões viriam da taxação sobre ganhos de capital, R2-3 bilhões seriam obtidos reduzindo subsídios ao setor de auxílio médico privado. O aumento da progressividade do imposto sobre a renda forneceria R7-12 bilhões, a elevação do imposto sobre valor agregado contribuiria com R4-7. R3-5 bilhões poderiam ser obtidos através de um aumento da taxa de imposto sobre bens de luxo, e R5-6 proviriam de outras fontes. No total, poderiam ser arrecadados R33-51 bilhões (Samson et al., 2000). A título de comparação, uma unidade da moeda sul-africana valia, em 10 de julho de 2001, 0,1218 dólares norte-americanos e 0,2984 reais.

Até o momento, muito tem sido dito neste trabalho a respeito do crescimento econômico, mas não se deve esquecer de um outro conceito de fundamental importância, o

de “desenvolvimento econômico,” do qual o crescimento é apenas uma (importante) parte. Por crescimento econômico entende-se uma contínua elevação, ao longo de um determinado período de tempo, dos valores do PIB de um país, seja este mensurado em termos relativos (PIB *per capita*), seja em termos absolutos.

Desenvolvimento econômico, por seu lado, é um conceito muito mais amplo. Além do crescimento, ele abrange ainda indicadores que medem a qualidade de vida da população do país, como distribuição da renda e desigualdade, educação, desemprego, saúde, nutrição, moradia, transporte, poder político, expectativa de vida, fertilidade, mortalidade infantil, centralização da atividade econômica, entre outros. O crescimento sem desenvolvimento é possível, no entanto não é desejável, e geralmente caracteriza certos países subdesenvolvidos (Milone, 1999).

O desenvolvimento de um país está relacionado à qualidade de vida de sua população. Para avaliar o nível de desenvolvimento de cada país, a ONU (Organização das Nações Unidas) criou um indicador, ao qual deu o nome de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Este índice, mundialmente reconhecido, mede o nível de vida que os habitantes de uma nação possuem. Em sua última edição – o relatório de julho de 2001 – o Brasil alcançou o posto de número 69, subindo cinco posições em relação ao relatório de 2000. A Argentina, mesmo passando por uma crise, ocupou a 34ª posição.

Uma das maiores diferenças entre os dois países é o índice de analfabetismo. O Brasil possui 15% da população analfabeta enquanto na Argentina este índice atinge apenas 4%. Em ambos os países os gastos com educação têm crescido na última década. No Brasil este crescimento tem sido modesto, principalmente em se considerando a importância da educação para o futuro econômico do país. Desde 1991, os gastos com a área educacional no Brasil passaram de 4,7% para 5,1% do PIB. Em 4 anos o índice das matrículas escolares

creceu de 80% para 84%. Apesar da importância da educação, ainda pesa muito no IDH o índice de renda per capita (Chade, 2001).

Considerando o fato de que uma melhor distribuição da renda é considerada, até mesmo pela ONU – através do IDH – como um indicador de maior desenvolvimento, a aplicação de um programa de renda mínima, que teria o efeito de distribuir a renda de forma efetiva, além de proporcionar, de acordo com as teorias anteriormente expostas, maior crescimento econômico, também conduziria a população a um nível de vida melhor e, consequência disso, também levaria a nação a um nível mais elevado de desenvolvimento.

Conclusão

Não se pode, quando se fala em desigualdade de renda, deixar de abordar o problema do aumento crescente da desigualdade entre os países ricos e pobres. Essa diferença pode ser, dependendo do ponto de vista, considerada pouco ética, pois há no mundo, hoje, países muito ricos e avançados tecnologicamente, enquanto outros mal podem alimentar sua população de maneira adequada. Por outro lado, a desigualdade no interior dos países também vem crescendo, e ela pode reduzir o crescimento desses países, conforme afirmam as teorias anteriormente expostas nesse artigo.

Desde que tais estudos – que enfocam a relação distribuição de renda/crescimento econômico – comprovam empiricamente que quanto maior a desigualdade de renda em um determinado país menor tende a ser o seu crescimento, consideramos fundamental que os governos de cada país (e as sociedades que os elegem) avaliem o grau de desigualdade

existente em cada um deles, levando em conta este custo de oportunidade em termos de crescimento.

Além do maior crescimento, outros efeitos macroeconômicos benéficos poderiam ser obtidos de uma redução na desigualdade, por exemplo: aumento da produtividade do trabalho, maior acumulação de capital humano, mais procura de trabalho pelos desempregados, redução nos gastos governamentais com saúde, aumento da demanda agregada, redução da criminalidade, etc.

Para distribuir a renda no interior de uma nação, vários são os mecanismos que podem ser adotados. Entre eles figuram, certamente, os programas de renda básica parcial, que distribuem um valor em dinheiro aos cidadãos mais pobres. Tais esquemas não necessitam, dependendo do caso a ser analisado, de um aumento muito significativo da carga tributária nacional, podendo ser aceitos mais facilmente pelas sociedades democráticas, em relação a outros sistemas de distribuição de renda como a renda básica plena, por exemplo.

Bibliografia

Aghion, P. e Howitt, P. (1999). *Endogenous growth theory*. 3. Ed. London, Cambridge e Massachussets: MIT Press, 694 p.

Alesina, A. e Perotti, R. (1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*. (40), 1203-1228.

Aristóteles. (1966). *A política*. São Paulo: Hemus. (trad. de Torrieri Guimarães), 276p.

- Atkinson, A. B. (1995). *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal*.
New York: Oxford University Press, 169 p.
- Bishop, M. (2001). The New Wealth of Nations. *The Economist Newspaper Limited*, 14 de Junho.
- Bobbio, N. (1996). *Left and right: the significance of a political distinction*. Chicago: The University of Chicago Press, (trad. de Allan Cameron, *Destra e sinistra: ragioni e significati di una distinzione politica*), 124 p.
- Brandolini, A. e Rossi, N. (1998). Income Distribution and Growth in Industrial Countries.
In: Tanzi, V. e Chu, K. (Organizadores), *Income distribution and high-quality growth*.
Cambridge: MIT Press
- Chade, J. (2001). Qualidade de Vida: Brasil Sobe no Ranking. *O Estado de São Paulo*, 06 de julho.
- Galor, O. e Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*. (60), 35-52
- Garten, J. E. (2001). What Scares CEOs. *Newsweek Inc.*, 21 de maio.

- Holzmann, R. e Jorgensen S. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. *The World Bank Group: Social Protection Discussion Paper No. 0006*. Home Page: <http://www.worldbank.org>.
- Kristof, N. D. (1999). The World: A Better System in the 19th Century? At This Rate, We'll Be Global in Another Hundred Years. *The New York Times Co.*, 23 de maio.
- Milone, P. C. (1999). Crescimento e Desenvolvimento Econômico: Teorias e Evidências Empíricas. In: Pinho, D. B. e Vasconcellos, M. A. S. (Organizadores), *Manual de Economia*. São Paulo: Saraiva, 511-530.
- Perotti, R. (1994). Income Distribution and Investment. *European Economic Review*. (38), 827-835.
- Rosen, H. S. (1995). *Public finance*. 4ª ed. Irwin, (1ª ed., 1985).
- Samson, M. et al. (2000). The Macro-economic Implications of Poverty-reducing Income Transfers. *EPRI/USAID*.
- Silva, M. R., Basso, L. F. C. e Pinho, F. J. M. (2000). Renda Básica - Explorando o Potencial Arrecadatório dos Municípios: Um Estudo de Caso Para o Município de Bauru. *Anais do Congresso 33 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas*. Córdoba / Argentina, setembro. Artigo 03, p. 77, livro II.

Tereza, I. e Jansen, R. (2000). Desconcentração de Renda Marca a Década de 90. *O Estado de São Paulo*, 21 de julho.

The Economist (2001). Does Inequality Matter? *The Economist Newspaper Limited*, 14 de junho.

The World Trade Organization (2001). The Multilateral Trading System – Past, Present and Future. Home Page: <http://www.wto.org/>

Torsten, P. e Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *The American Economic Review*. (84), No 3, 600-621.

Wolf, M. (2000). Inequality: The Curse of Globalism. *The Financial Times Co.*, 26 de janeiro.

Vertical Fiscal Externalities in a Federation

Bev Dahlby and Leonard S. Wilson
Department of Economics
University of Alberta
Edmonton, Alberta
T6G 2H4*

**Corresponding author's e-mail address: bev.dahlby@ualberta.ca*

(Revised May, 2001)

Abstract

We examine vertical fiscal externalities in a model where a state government provides a productivity-enhancing public input and both the state and the central government tax wages and profits. Previous literature has emphasized the negative tax externality that occurs when two levels of government impose distortionary taxes on the same tax base. We show that an increase in the state government's tax rate on wage income can increase federal revenues if the federal government imposes an ad valorem tax on employees' wages and the demand for labour is inelastic. We also show that an increase in the provision of the public input can either increase or reduce federal tax revenues, leading to either under- or over-provision the public input by the state government.

Keywords: fiscal federalism; fiscal externality; public good provision, infrastructure.

JEL classification: H2; H4; H7

We would like to thank Robin Boadway, Michael Keen, Suezo Ishizawa, and an anonymous referee for their comments on a previous version of this paper. Bev Dahlby would like to thank the Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School for its hospitality and for providing a stimulating research environment while working on a preliminary draft of this paper.

1. Introduction

A vertical fiscal externality occurs in a federation when the taxes or expenditures of one level of government affect the budget constraint of another level of government.¹ Flowers (1988) and Johnson (1988, 1991) were the first to consider the implications of the vertical fiscal externalities that arise when federal and state governments impose taxes on the same tax base. Flowers showed that a federation of Leviathan governments may end up on a downward-sloping sector of the Laffer curve, and Johnson showed that tax base overlap may create an incentive for benevolent state governments to redistribute income to their residents because some of the cost of the redistribution is borne by all federal taxpayers. Dahlby (1994), Boadway and Keen (1995), and Boadway, Marchand, and Vigneault (1998) analyzed the tax and expenditure decisions of benevolent governments where both levels tax wage income.² They concluded that tax rates will be too high if, as seems likely, state governments ignore the reduction in federal tax revenues that occurs when a state increases a distortionary tax which causes the shared tax base to shrink.

In all of these papers, tax base overlap creates the public sector version of a common property resource problem. The over-exploitation of shared tax bases is the public sector equivalent of the over-exploitation of fishing grounds. The vertical fiscal externality caused by tax base overlap is illustrated in Figure 1. Suppose the federal and state governments impose per unit excise taxes of T and t , respectively, on commodity X

¹ Hereafter, we will refer to the central government as the federal government and to sub-national (provincial, state, or local) governments as state governments. See Dahlby (1996) for a general discussion of vertical and horizontal fiscal externalities.

² See also Keen (1995), Wrede (1995), Hoyt (1996) and Sobel (1997). For an overview of the literature on vertical fiscal externalities, see Keen (1998).

which has a perfectly elastic supply curve S and downward-sloping supply curve D . Initially, the state tax rate is t_0 , the total tax rate is $\tau_0 = T + t_0$ and the price of the commodity is P_0 . The federal government's tax revenue is equal to area $c + \text{area } e$. The state government's tax revenue is area $b + \text{area } d$. If the state government increases its tax rate to t_1 , the price of the commodity will increase to P_1 , the state government's tax revenues will increase if area a is greater than area d , and federal tax revenues will decline by area e because the tax base has declined from X_0 to X_1 . It is possible that the decline in federal tax revenues exceeds the increase in state tax revenues, and therefore the governments may be operating on the downward-sloping section of the Laffer curve for total federal and state tax revenues. Even if they are on the upward-sloping section of the total revenue Laffer curve, the state government will under-estimate the marginal cost of public funds from this tax source because the state's perceived marginal cost of public funds is $MCF_s = X/(X+tdX/d\tau)$, whereas the true marginal cost of public funds is $X/(X+(t+T)dX/d\tau)$.³

Insert Figure 1 about here.

The preceding analysis and the papers cited above have in common the result that the vertical tax externality is negative—an increase in taxes by one level of government results in a reduction in revenue to the other level. This implies that governments underestimate the marginal cost of funds, leading to excessive taxation. In

³ The marginal cost of public funds is equal the ratio of the tax base to the derivative of tax revenues

this paper, we show that the vertical tax externality can be positive. This case can arise when ad valorem taxes, rather than per unit taxes, are levied and demand is price inelastic. An interesting implication of our results is that the vertical tax externality can be positive or negative depending on which side of the market the tax is levied. We study these fiscal interactions in a model where both levels of government tax wages and profits although the result is more general.

We go on, as an example and extension, to examine state expenditure decisions in a model where there is also a vertical expenditure externality. The particular case that we examine is one where a state government's expenditure enhances labour productivity, thus increasing wage tax revenues to both levels of government. Even though these state expenditures raise productivity, they have an ambiguous effect on federal tax revenues because while the wage tax base increases, the profit tax base may either increase or decrease. Consequently, a state government will overestimate (underestimate) the marginal benefit from this type of expenditure when it reduces (increases) total federal tax revenues. In a particular, we show that a state government will always under-provide a productivity-enhancing public good if the federal government's tax rate on profits is less than, or equal to, its tax rate on wages, or the elasticity of the marginal product of the public input with respect to labour input is positive but less than or equal to one. We show that the problem of under-provision can be corrected if the federal government provides a matching grant which is a weighted sum of the federal tax rates on labour income and profits.

Our results differ from the Boadway, Marchand, and Vigneault (1998) conclusions that lump-sum transfers and public goods are over-provided by state governments because lump-sum transfers reduce both federal and state revenues, assuming that leisure is a normal good, and the public good in their model does not enhance productivity. Furthermore, wage rates are fixed in their model, and we have shown that there can be a positive vertical fiscal externality from state wage taxes if the elasticity of demand for labour is less than one (in absolute value) and an ad valorem tax is imposed on employees and not on employers.

Section 2 describes the basic model. In Section 3, we analyze the vertical tax externalities from a state government's tax on wage income, and in section 4 we analyze the vertical expenditure externalities from a state government's expenditures on a productivity enhancing public input. Our conclusions are presented in section 5.

2. The model

We analyze vertical fiscal externalities in a federation where both the central government and the state governments tax wages and profits. It is assumed that the states are identical and small relative to the entire federation. To simplify the notation, we adopt a model in which there is only one "state". We use upper case letters to denote the federal government's fiscal variables and lower case letters to denote the state government's fiscal variables. Let t and T be the ad valorem tax rates on employees' wage incomes, and let u and U be the proportional tax rates on profits, levied by the state and federal governments respectively, where $\tau = t + T$ and $u + U = 1$. All economic profit

is taxed away by the central and state governments. We assume that the profit tax rates, $0 \leq u \leq 1$ and $0 \leq U \leq 1$, are exogenously determined, perhaps by the constitution.

The state government provides two public goods, which are financed at least in part by a tax on the wage incomes earned in the state. One good is a purely consumptive public good, c , which enters the representative individual's indirect utility function, $V(w_n) + B(c)$, where $V' > 0$, $B' > 0$, and $B'' < 0$ and where w_n is net wage rate, $(1 - \tau)w$. The indirect utility function is assumed to be separable in w_n and c so that changes in c do not affect labour supply decisions. The other public good, g , enters the private sector's aggregate production function:

$$X = F(L, g) \quad (1)$$

where X is aggregate output and L the private sector's labour input. It is assumed that $F_i > 0$, $F_{ii} < 0$ for $i = L, g$ and $F_{Lg} \geq 0$. Economic profit is equal to:

$$\Pi = F(L, g) - wL \quad (2)$$

where w is the wage rate and output is the numeraire.

The labour market is assumed to be competitive, and therefore the demand for labour is determined by the profit-maximizing condition:

$$w = F_L \quad (3)$$

It is assumed that labour is completely immobile between states, but that the supply of labour within a given state, $L(w_n)$ is a non-decreasing function of the net wage rate. The labour supply elasticity is $\eta = (\partial L / \partial w_n)(\partial w_n / L) \geq 0$. The assumption that labour is immobile between states allows us to focus on the vertical fiscal externalities and ignore the horizontal fiscal externalities.

3. Vertical tax externalities

Each level of government independently sets its tax rates on wage income. The revenue raised by the state government is $R_s = t w L + u \Pi$, and the revenue raised by the federal government is $R_f = T w L + U \Pi$. We will assume that $T > 0$ and $t > 0$, i.e. both levels of government at the margin finance their expenditures by taxing employees' wage income.⁴

Taking the total differentials of (3) and the labour supply function, the effects of changes in τ on w and Π can be derived:

$$\frac{dw}{d\tau} = \frac{w}{1-\tau} \cdot \frac{\eta}{\eta - \varepsilon} \geq 0 \quad (4)$$

$$\frac{d\Pi}{d\tau} = -L \frac{dw}{d\tau} \leq 0 \quad (5)$$

where $\varepsilon = F_L / (L F_{LL}) < 0$ is the elasticity of demand for labour holding g constant.

Equation (4) indicates that an increase in the wage tax will increase the gross wage rate unless the supply of labour is completely inelastic, and (5) indicates that economic profit will decline to the extent that a wage tax causes the gross wage rate to increase.

⁴ The model does not include taxes on the return to capital owned by the residents of the state. We are implicitly assuming that if return to capital is taxed, the revenues are insufficient to finance the public goods provided by the state government, and therefore it has to rely on the distortionary wage tax.

There is a vertical tax externality if a change in the state's tax rate affects the federal government's tax revenues. First, taking the total differential of R_f with respect to t and using (4) and (5) yields:

$$\frac{dR_f}{dt} = TL \frac{dw}{dt} + Tw \left(\frac{dL}{dw_n} \frac{dw_n}{dt} \right) + U \frac{d\Pi}{dt} = \frac{wL}{1-\tau} \cdot \frac{\eta}{\eta-\varepsilon} (T(1+\varepsilon) - U) \quad (6)$$

where $dR_f/dt \gtrless 0$ as $T(1+\varepsilon) \gtrless U$. The vertical tax externality from an increase in the state government's wage tax can be positive or negative.

The literature on vertical tax externalities has assumed that an increase in a distortionary tax on a shared federal-state tax base will reduce federal tax revenues, but we have shown that it may enhance federal revenues. This unexpected result can be explained as follows. If the demand for labour is inelastic, $-1 < \varepsilon < 0$, the wage tax base, wL , increases by $(1+\varepsilon)L(dw/dt)$ while the profit tax base declines by Ldw/dt . If $T(1+\varepsilon)$ exceeds U , then the increase in federal wage tax revenues exceeds the decline in federal profit tax revenues, and total federal tax revenues increase when the state increases its tax rate on wage income.

This situation is illustrated in Figure 2 where, for convenience, it is assumed that t is initially zero, and the wage tax base is initially w_0L_0 . When the state government introduces a wage tax of t , the change in the wage tax base is area $w_1\alpha\beta w_0$ minus area $L_1\beta\gamma L_0$, whereas the profit tax base declines by area $w_1\alpha\beta w_0$ (for a small t). If $T/U > (1+\varepsilon)^{-1} > 1$, total federal tax revenues will increase when the state taxes employees' wages.

Insert Figure 2 about here.

The possibility of a positive vertical fiscal externality from an increase in a state wage tax has been overlooked in the vertical tax externality literature because previous authors have either assumed a fixed wage rate (Dahlby (1994) and Boadway, Marchand, and Vigneault (1998)) or assumed that the state imposed a per unit tax on labour (Boadway and Keen(1996)). As shown in Figure 1, a per unit tax, as opposed to an ad valorem tax, always reduces federal revenue because employment declines even if total wage income increases.

Another interesting aspect of the vertical tax externality is that it depends on which side of the market the tax is levied. Figure 3 shows the vertical fiscal externality that arises when both levels of government levy ad valorem payroll taxes on employers. In the initial situation, the federal government taxes employers' payrolls at the rate T^* , and state tax rate is zero. Federal wage tax revenue is $T^*w_0L_0$. When the state government introduces an ad valorem employer payroll tax at the rate t^* , employment declines to L_1 and the wage rate declines to w_1 . Therefore, federal tax revenue declines because $w_1L_1 < w_0L_0$, and economic profits are also reduced. Thus, we have shown that the vertical fiscal externality with an ad valorem employer payroll taxes is always negative, whereas an ad valorem tax levied on employees' wages may generate a positive vertical externality if the demand for labour is inelastic. The reason for the difference is that when the tax is levied on the employee the federal wage tax base includes the

state's wage tax. With the employer payroll tax, the federal wage tax base excludes the state's tax revenues.

Note that the same effects would apply with excise taxes on commodities such as cigarettes and gasoline. If the federal government levies an ad valorem tax and collects it from producers, then the market price includes the tax and the vertical fiscal externality from a state excise tax on the same commodity may be positive if the demand for the taxed commodity is price inelastic. If the federal government levies an ad valorem tax and collects it from the purchaser of the commodity, then the market price does not include the tax and the vertical tax externality will be negative. Thus our analysis indicates that any empirical investigation of the vertical fiscal externalities from federal and state tax policy, such as Besley and Rosen (1998), should take into account whether the taxes are per unit or ad valorem and also which side of the market the taxes are levied on.

Insert Figure 3 about here.

Vertical tax externalities can lead to inappropriate expenditure decisions because the state government will not base its expenditure decisions on the true marginal cost of raising its tax revenues. We assume that a state government ignores the impact of its fiscal decisions on federal revenues because these effects are spread over the entire federation, and the impact of any state's fiscal decisions on federal revenues is small. The state government chooses c , g , and t to maximize the indirect utility function of the

representative individual in the state, subject to the constraint that its tax revenues equal its expenditures on c and g , taking as given the federal government's fiscal choices. It is assumed that c and g are produced at constant marginal costs of MC_c and MC_g .

The Lagrangian for the state's maximization problem is:

$$\Lambda_s = V(w_n) + B(c) + \mu(R_s - MC_c c - MC_g g) \quad (7)$$

After some manipulation, the first-order conditions for the optimal values for t , c , and g , from the state government's perspective, can be written as the following version of the Atkinson-Stern (1974) rule:

$$MB_c = MCF_s \cdot MC_c \quad (8)$$

$$MB_g = MCF_s \left(MC_g - \frac{dR_s}{dg} \right) \quad (9)$$

We will begin by discussing the condition for the provision of the consumptive public good. MB_c is the marginal benefit from the consumptive public good, $(1/\lambda)(\partial B/\partial c)$ where λ is the representative individual's marginal utility of income, and MCF_s is the state's perceived marginal cost of public funds:

$$MCF_s = \frac{-\frac{1}{\lambda} \frac{dV}{dt}}{\frac{dR_s}{dt}} = \frac{1}{1 - \frac{t}{1-\tau}\eta - \left(1 + \frac{t-u}{1-\tau}\right)\frac{\eta}{\varepsilon}} \quad (10)$$

To measure the bias in the state government's perceived marginal cost of public funds, we will compare it with the marginal cost of public funds of a unitary state

government, MCF_{us} , which can be derived from (10) as the special case where $t = \tau$, and $u = 1$:

$$MCF_{us} = \frac{1}{1 - \frac{\tau}{1-\tau}\eta} \quad (11)$$

Note that when $\eta > 0$, the MCF_{us} is greater than one if $\tau > 0$, and that MCF_{us} does not depend on the elasticity of demand for labour when economic profits are fully taxed by the unitary state government.

It can be shown that $MCF_s \gtrless MCF_{us}$ as $dR_f/dt \gtrless 0$. In other words, a state will over-estimate (under-estimate) the marginal cost of public funds from its wage tax if an increase its wage tax increases (reduces) total federal tax revenues. Consequently:

Proposition 1. The state government will under-provide (over-provide) a purely consumptive public good if $T(1 + \varepsilon)$ is greater than (less than) U .

4. Vertical expenditure externalities from productivity-enhancing public inputs

Equation (9) determines the state government's provision of the public input g . MB_g is the private marginal benefit from g :

$$MB_g = (1 - \tau)L \frac{dw}{dg} \quad (12)$$

i.e. the increase in after-tax income holding the amount of labour supplied constant. The right-hand side of (9) shows the cost of financing another unit of g , which is equal to the MCF_s multiplied by the net financial cost of an additional unit of g , $(MC_g - dR_s/dg)$. To

determine the potential bias in the provision of g , we need to investigate vertical expenditure externality, dR_f/dg , caused by the provision of a public input.

We begin by analyzing the effect of an increase in g on wage and profit tax bases:

$$L \cdot \frac{dw}{dg} = \left(\frac{\varepsilon}{\varepsilon - \eta} \right) \cdot E \cdot F_g \quad (13)$$

$$\frac{d\Pi}{dg} = F_g - L \cdot \frac{dw}{dg} = \left(1 - \frac{\varepsilon}{\varepsilon - \eta} \cdot E \right) F_g \quad (14)$$

where:

$$E = \frac{L \cdot F_{Lg}}{F_g} \quad (15)$$

The effect of an increase in g on w depends on the extent to which g increases the marginal product of labour, F_L , and on to the extent to which an increase in F_L increases the equilibrium wage rate. The factor in brackets on the right-hand side of (13) shows the extent to which an increase in the F_L increases the wage rate. (This depends in the usual way on the relative sizes of the elasticities of the demand and supply of labour.)

The effect of an increase in g on the F_L is reflected in the E parameter defined in (15) which can be interpreted as the elasticity of the marginal product of the public input with respect to labour input. We assume that E is positive, i.e. the public input raises the marginal product of labour. The values of E for some simple production functions are given below. If, for example, the aggregate production function is Cobb-Douglas, $X =$

$AL^\alpha g^\gamma$, then $E = \alpha < 1$. If the production function has the following form, $X = \left(\frac{L \cdot g}{L + g} \right)$,

i.e. a CES production function with elasticity of substitution of 0.5, then $E = 2g/(g + L)$

and $E \gtrless 1$ as $g \gtrless L$.

Taking the total differential of R_f with respect to g , we obtain:

$$\begin{aligned} \frac{dR_f}{dg} &= TL \frac{dw}{dg} + Tw \left(\frac{dL}{dw_n} \frac{dw_n}{dg} \right) + U \frac{d\Pi}{dg} \\ &= F_g \left[\left(1 - \frac{\varepsilon}{\varepsilon - \eta} E \right) U + \frac{\varepsilon}{\varepsilon - \eta} (1 + \eta) ET \right] \end{aligned} \quad (16)$$

An increase in a productivity-enhancing input by a state government has an ambiguous effect on federal revenues because while federal wage tax revenues increase, federal profit tax revenues may decline if the increase in total wages exceeds the marginal product of the public input. A sufficient condition for $dR_f/dg > 0$ is $T = U$, i.e. a uniform federal tax rate on wages and profits. A necessary condition for $dR_f/dg < 0$ is $E > 1$. If the supply of labour is completely inelastic, $\eta = 0$, the federal government's "share" of the marginal product of g is $ET + (1 - E)U$ and $dR_f/dg \gtrless 0$ as $ET + (1 - E)U \gtrless 0$.

A state government's marginal revenue from g is:

$$\frac{dR_s}{dg} = u(F_g - L \frac{dw}{dg}) + (1 + \eta)tL \frac{dw}{dg} \quad (17)$$

The first term on the right-hand side of (17) shows the effect of g on profit tax revenues, which may be positive or negative, while the second term which shows the effect on wage taxes (including any increase in the amount labour supplied because of the increase in the wage rate) which is positive.

We want to compare a state government's provision of g with the level that would be provided in a unitary state. For a unitary state government, the MB_g is the same as

(12) and the dR_{us}/dg can be inferred from (17) with $u = 1$ and $t = \tau$. Given the MCF_{us} in (11), the condition for the optimal provision of g by a unitary state government is simply:

$$MC_g = F_g \quad (18)$$

A unitary state would provide the public input at the level g_{us}^* in Figure 4 where the marginal product of g equals its marginal production cost.⁵ This is the Diamond and Mirrlees condition for production efficiency in the public sector. It implies that the increase in total income, $d\Pi/dg + Ldw/dg$, from an additional unit of g is just equal to its marginal cost.

Insert Figure 4 about here.

To find the condition for the state's provision of the public good, we substitute (10), (12) and (17) into (9) to obtain the following:

$$MC_g = (1 - (ET + (1 - E)U))F_g \quad (19)$$

Thus, $F_g \gtrless MC_g$ as $ET + (1 - E)U \gtrless 0$. Figure 4 shows the case where

$0 < ET + (1 - E)U < 1$, and therefore $F_g > MC_g$ when the state provides g_s^* . It can be shown that, starting from g_s^* , a small increase in g , with adjustments in t and T so that the state and federal budget constraints remain satisfied, will increase (decrease) the well-being of the representative individual if $ET + (1 - E)U$ is positive (negative).

Therefore, there is under-provision of g if $ET + (1 - E)U$ is positive in the sense that a

⁵ The fact that the condition for the optimal provision of a public input financed by distortionary wage tax is the same one that would apply if the public input were financed by a lump-sum tax does not

balanced-budget increase in g would be strictly welfare-improving and vice versa. Note that the condition for the under or over-provision of g by a state government does not depend on η or ε .

Our model yields the following propositions regarding the provision of productivity-enhancing activities by state governments:

Proposition 2: A state government will under-provide (over-provide) a public input in a federation where both levels of government tax wages and profits if, holding labour input and federal and state tax rates constant, an increase in the public input would increase (decrease) federal tax revenues.

Remark: Recall that dR_f/dg is equal to $(ET + (1-E)U)F_g$ when the supply of labour is fixed and that under-provision (over-provision) occurs if $(ET + (1-E)U)$ is positive (negative). Over-provision only occurs, given $T \geq 0$, and $U > 0$, if $E > 1$, which implies that $d\Pi/dg < 0$.

Proposition 3: The bias in the provision of the public input is independent of the sign or magnitude of the tax externality and therefore independent of whether $MCF_s \gtrless MCF_{us}$.

Remark: The condition for the under or over-provision of g by a state government does not depend on η or ε . Therefore it does not depend on the existence, direction, or magnitude of the vertical tax externality.

imply that the amounts provided under lump-sum taxation and wage/profit taxation are identical.

Proposition 4: A state government will under-provide a public input if the federal government's tax rate on profits is less than or equal to its tax rate on wages.

Remark: Given $T > 0$, and $U \geq 0$, $ET + (1-E)U$ will be positive if $T \geq U$.

Proposition 5: The federal government can induce the state government to provide the same amount of the public input that would be provided in a unitary state if it offers the state government a matching grant, where the matching rate, $ET + (1-E)U$, is a weighted sum of the federal tax rates on labour income and profits and the weights are the ratio of the rate of change in each tax base (holding labour input constant) to the marginal product of the productivity-enhancing activity.

Remark: As previously noted, we can interpret $ET + (1-E)U$ as the federal government's "share" of the marginal product of g , and therefore optimal provision requires a matching grant equal to the federal government's share of the marginal benefit. Note that in the case of over-provision, the federal government would have to impose a tax on the state's provision of the productivity-enhancing activity. However, constitutional arrangements may prevent the federal government from doing this.

5. Conclusion

Our analysis has shown that the fiscal decisions of sub-national governments may be biased because of the vertical fiscal externalities that arise when governments share

the same tax bases or provide productivity-enhancing public inputs. Our results indicate that the impact of the vertical fiscal externalities are not as straight-forward as the literature seems to suggest. We have shown that the sign of the vertical tax externality can be either positive or negative, leading to under- or over-provision of consumptive public goods. The sign of the vertical tax externality depends on whether the central government imposes per unit or ad valorem tax rates, the relative magnitudes of the tax rates on wages and profits, the side of the market that the taxes are levied, and the elasticity of demand. We have shown that even though a public input raises productivity, it can have an ambiguous effect on the central government's tax revenues because while the wage tax base increases, the profit tax base may either increase or decrease. Consequently, a state government may over-estimate or under-estimate the marginal benefit from a productivity-enhancing public input, leading to an inefficient provision.

We think that it is important to investigate the potential bias in the provision of productivity-enhancing public inputs because many federations, such as Australia, Canada and the United States, assign the provision of education and infrastructure, such as roads and highways, to state governments. One policy implication of our model is that the federal government should provide an open-ended matching grant equal to its share of the marginal benefits from a state-provided productivity-enhancing activity. This matching rate, which would be negative in the case of over-provision, should be the weighted sum of the federal tax rates on wages and profits, where the weights are the ratio of the rate of change in each tax base to the marginal product of the productivity-

enhancing activity. Our analysis provides a rationale for federal grants for factor-enhancing activities by state governments, such as education, which does not depend on equity arguments or on the inter-state mobility of educated workers.

Figure 1

A Vertical Tax Externality with Tax Base Overlap

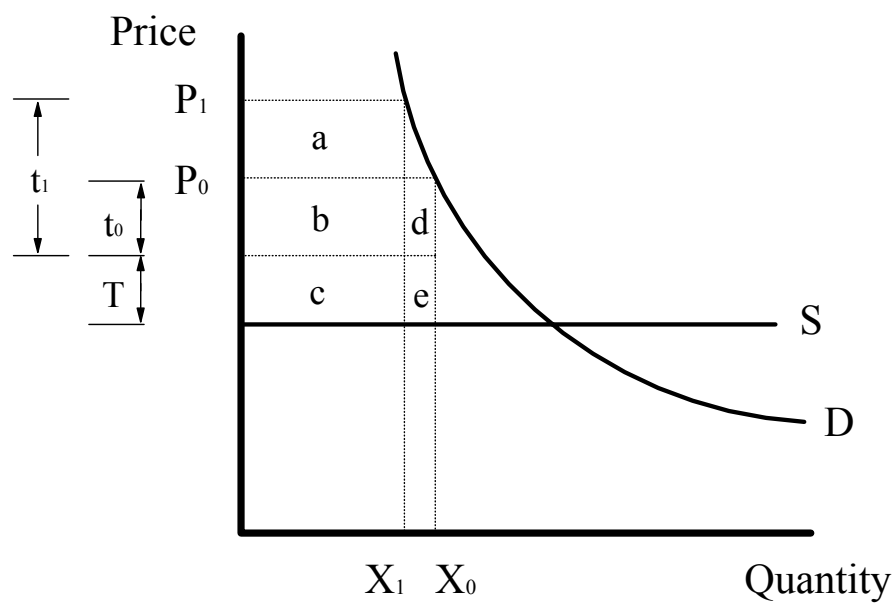


Figure 2

The Effect on Federal Tax Revenues of an Increase in a
State Government's Employee Wage Tax

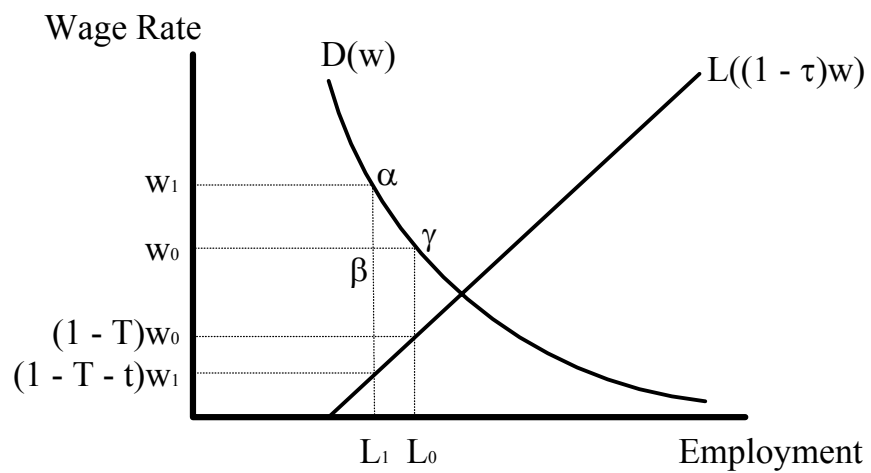


Figure 3

The Effect on Federal Tax Revenues of an Increase in a
State Government's Employer Payroll Tax

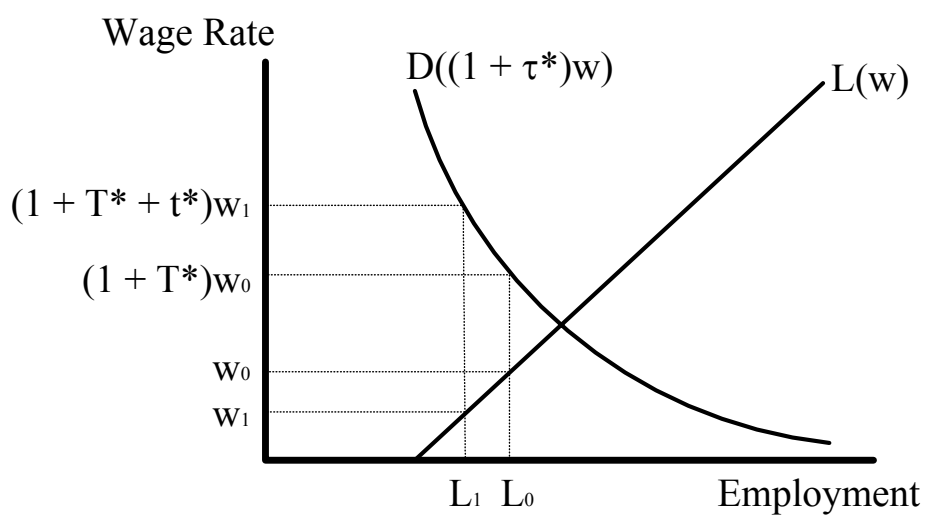
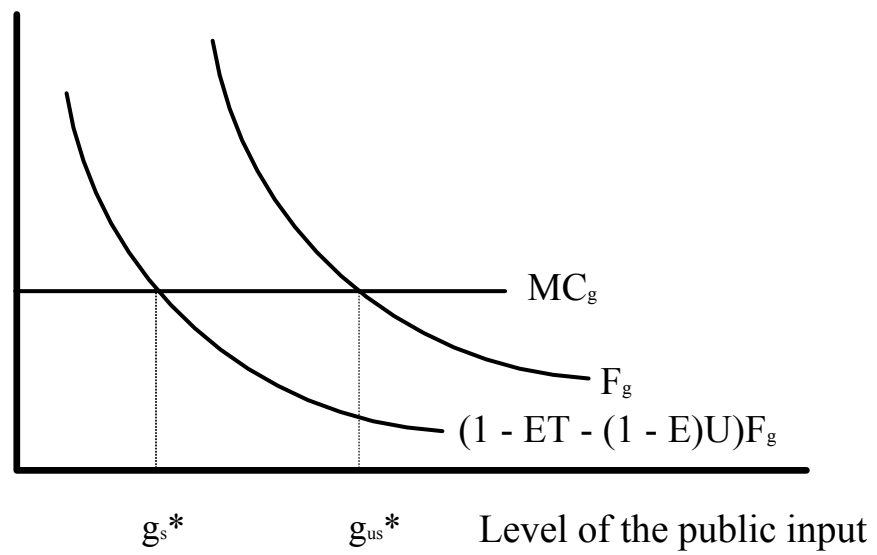


Figure 4

The Provision of a Public Input in a Unitary State, g_{us}^* , and a Federal State, g_s^* , when $0 < ET + (1 - E)U < 1$



References

- Atkinson, A.B., Stern, N., 1974. Pigou, taxation and public goods. *Review of Economic Studies* 41, 119-28.
- Besley, T.J., Rosen, H.S., 1998. Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes. *Journal of Public Economics* 70, 383-398.
- Boadway, R., Marchand, M., Vigneault, M., 1998. The consequences of overlapping tax bases for redistribution and public spending in a federation. *Journal of Public Economics* 68, 453-478.
- Boadway, R., Keen, M., 1996. Efficiency and the optimal direction for federal-state transfers. *International Tax and Public Finance* 3, 137-155.
- Dahlby, B., 1994. The Distortionary Effect of Rising Taxes. in *Deficit Reduction: What Pain; What Gain?* edited by R. Robson and W. Scarth, The C.D. Howe Institute: Toronto.
- Dahlby, B., 1996. Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International Tax and Public Finance* 3, 397-412.
- Flowers, M.R., 1988. Shared tax sources in a leviathan model of federalism. *Public Finance Quarterly* 16, 67-77.
- Hoyt, W., 1996. Tax policy coordination and optimal taxation in a system of hierarchical governments. Dept. of Economics, University of Kentucky.
- Johnson, W.R., 1988. Income redistribution in a federal system. *American Economic Review* 78, 570-573.

Johnson, W.R., 1988. Decentralized income redistribution reconsidered. *Economic Inquiry* 29, 69-78.

Keen, M., 1995. Pursuing leviathan: fiscal federalism and international tax competition. paper presented at the International Institute of Public Finance Conference in Lisbon.

Keen, M., 1998. Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism. *International Monetary Fund Staff Papers* 45, 454-85.

Sobel, R.S. (1997) "Optimal Taxation in a Federal System of Government" *Southern Economic Journal* 64 (October): 468-85.

Wrede, M., 1996. Vertical and horizontal tax competition: will unco-ordinated leviathans end up on the wrong side of the laffer curve? *Finanzarchiv* 53, 461-479.

*Using the Marginal Cost of Public Funds
to Evaluate Public Expenditure Programs*

Bev Dahlby

Professor

Department of Economics

University of Alberta

Edmonton, Alberta

(Revised August 2001)

This is a chapter in a forthcoming book, edited by Anwar Shah, *Public Expenditure Evaluation – A Toolkit for Evaluators and Policy Makers*, a joint publication of the World Bank and the Swiss Development Cooperation Agency.

“The central public finance question facing any country is the appropriate level of public spending and, therefore, of taxes.”

“There are many fascinating theoretical and empirical issues to be addressed in public finance. But none is more important than measuring the effects of tax rate changes and the costs of incremental tax revenue.”

Martin Feldstein (1997, pp.211-212).

I. Introduction

This chapter presents a general overview the concept of the *marginal cost of public funds* (MCF) and its use in evaluating public expenditure programs.¹ Its aim is to provide the reader with a basic understanding of the significance of the MCF and the general approach to calculating it. This chapter does not survey the MCF literature, in part because there has been no common approach to the definition, the terminology, or the measurement of the MCF. For example, some authors use the term the *marginal welfare cost of taxation* as synonymous for the marginal cost of public funds. Others have focused on the *marginal excess burden of taxation* and assumed that the MCF is one plus the marginal excess burden. (In Section III.2, we show that this is generally incorrect.) Thus, a survey of the literature would tend to focus on the different approaches and definitions that have been adopted and would be of limited interest to the practitioners of expenditure evaluation who are the intended audience for this volume. While this chapter is not a survey of the

¹ A more rigorous discussion of the welfare foundations of the MCF and its use in cost-benefit analysis is contained in Dahlby (2001). Slemrod and Yitzhaki (2001) also provide a survey of the use of the MCF in public expenditure decisions.

literature, each section contains references to the literature for readers who would like to explore some of the issues in greater detail.

Section II describes the role of the MCF in public expenditure evaluation by focusing on the Atkinson-Stern (1974) rule for optimal provision of public expenditures financed by distortionary taxation. Section III shows how the MCF is related to (1) the elasticity of demand and supply for a taxed commodity, (2) the marginal excess burden of taxation, and (3) the elasticity of tax revenues with respect to the tax rate. In Section IV, the MCF is derived in an economy with non-tax distortions, such as monopoly and externalities in consumption or production. Section V describes how distributional weights can be incorporated in the MCF to reflect society's concerns about economic justice. Section VI focuses on some of the special issues that arise in taxing labour income, such as the existence of progressive income taxes and tax evasion. Fiscal externalities and the potential biases in the perceived MCF in federations are discussed in Section VII. Section VIII contains a brief discussion of the effect of public expenditures on tax revenues. The final section summarizes of the key issues in measuring the MCF and using it in public expenditure evaluation.

II. The Cost-Benefit Criterion for Evaluating Expenditure Programs

To evaluate a public expenditure program, the social benefits from the program should be compared with the social cost of the program. Let MB_{Gk} denote the additional benefit that is derived from an additional unit of a publicly-provided

good or service G_k . It is assumed that the MB_{G_k} is based on consumers' willingness to pay for G_k and that the marginal benefit from G_k is summed over the entire population in the case of public goods, or other activities that generate positive or negative externalities. (For the time being, distributional concerns will be ignored. It will be assumed a dollar of benefits received by a low income household has the same social value as a dollar of received by a high income individual. In Section V, we will show how distributional concerns can be incorporated in the cost-benefit criteria.) Let MC_{G_k} represent the social opportunity cost of the resources that are used in producing an additional unit of G_k . If input markets are distorted, shadow prices for the resources used in the project may have to be used to measure the marginal cost of the activity.

If G_k were financed through lump-sum taxation—a fixed sum that is independent of a taxpayer's behaviour—then more G_k should be provide if MB_{G_k} exceeds MC_{G_k} . Conversely, if MB_{G_k} is less than MC_{G_k} , then less G_k should be provided. The optimal provision of G_k would occur when $MB_{G_k} = MC_{G_k}$, and this level of G_k is referred to as the *first-best level of public good provision*.

Governments do not rely on lump-sum because, given their limited information about individuals' abilities to earn income, the feasible lump-sum taxes (such as poll taxes) are regressive. Instead, governments mainly impose taxes on the incomes earned by individuals and firms, expenditures by consumers, the inputs utilized by firms, and the wealth and property held by firms and individuals. Such taxes may alter individuals' and firms' decisions concerning the level and nature of

their income-generating activities, the pattern of their consumption and production activities, and the level and type of asset accumulation. Economists refer to such taxes as *distortionary taxes*.

Distortionary taxes impose a cost on the economy when they lead to a less efficient allocation of resources by altering the pattern of consumption, production, and asset allocation decisions. Intuitively, we can think of the total value of the goods, services, and leisure time consumed in the economy as an economic pie. If private markets allocate resources efficiently in the absence of government activities, then for every dollar of revenue raised through distortionary taxes, the economic pie shrinks by more than a dollar because the allocation of resources is distorted. The *excess burden* or *deadweight loss* of taxation is the reduction in the size of the economic pie that results from using a given set of distortionary taxes instead of lump-sum taxes that would raise the same revenue. The *marginal cost of public funds*, MCF, is the cost imposed on the private sector in raising an additional dollar of tax revenue. In many instances, the MCF will be greater than one because, when a dollar of purchasing power is transferred from the private sector, the economic pie shrinks by more than a dollar.

Fortunately, public sector activities help to expand the economic pie, either because the activities have a high intrinsic value or else they make private sector inputs more productive. It can be shown that when public expenditures are financed

by distortionary taxation, the cost-benefit criterion for a welfare improving increase in a public service is the following:²

$$MB_{G_k} \geq MCF_{\tau_i} (MC_{G_k} - R_{G_k}) \quad (1)$$

where MCF_{τ_i} is the marginal cost of raising an additional dollar of tax revenue by increasing the tax rate on tax base i , R_{G_k} is the additional tax revenue that is generated when an additional unit of G_k is provided. This condition is known as the Atkinson-Stern rule, and it differs from the first-best rule in two ways. First, using a distortionary tax to finance an additional unit of G_k may impose an additional efficiency loss on the economy, and this is reflected in the $MCF_{\tau_i} \cdot MC_{G_k}$ term on the right-hand side of (1). Second, providing an additional unit of G_k may affect the government's tax revenues. For example, the provision of a lighthouse (a classic example of a pure public good) may reduce the cost of shipping goods, stimulate trade, and therefore increase the government's income and consumption tax revenues. On the other hand, providing a lighthouse might make it easier to smuggle goods into a country, leading to the evasion of tariffs and excise taxes and reducing tax revenues. Therefore, R_{G_k} may be either positive or negative, depending on how the particular public sector activity affects the demand and supply of taxed goods and services. The net amount of tax revenue that the government has to raise to finance an additional unit of G_k is $(MC_{G_k} - R_{G_k})$ and the total cost to society of providing it is $MCF_{\tau_i}(MC_{G_k} - R_{G_k})$.

² For the derivation of this condition, see Dahlby (2001).

Alternatively, the Atkinson-Stern rule could be written as $MB_{G_k} + MCF_{\square_i} \cdot R_{G_k}$
 $\mu MCF_{\square_i} \cdot MC_{G_k}$. A public sector activity that generates additional tax revenues
 produces an indirect benefit, which should be added to the direct benefits from the
 activity, MB_{G_k} . Since each additional dollar of tax revenue is valued at MCF_{\square_i} , the
 social value of the additional tax revenue is $MCF_{\square_i} \cdot R_{G_k}$. Note that the first-best rule,
 $MB_{G_k} = MC_{G_k}$, is a special case of the Atkinson-Stern rule. If a government only used
 lump-sum taxes to finance its expenditures, then the MCF would equal one and R_{G_k}
 would equal zero because the amount of lump-sum tax revenue collected would not
 be affected by the provision of G_k . The remaining sections of this chapter are largely
 devoted to explaining the interpretation and measurement of the MCF. The R_{G_k}
 term, which has received relatively little attention in the literature, will be discussed
 in Section VIII.

The Atkinson-Stern condition is sometimes presented in terms of the
marginal cost of public expenditure, which can be defined as the net cost of financing
 a dollar spent on G_k or³:

$$MCPE_{\tau_i, G_k} \geq MCF_{\tau_i} \cdot (1 - R_{G_k}^{\$}) \quad (2)$$

where $R_{G_k}^{\$}$ is the additional tax revenue that the government receives when it spends
 a dollar on G_k . The modified Atkinson-Stern rule then becomes:

$$MB_{G_k} \geq MCPE_{\tau_i, G_k} \cdot MC_{G_k} \quad (3)$$

³ See Snow and Warren (1996) and Allgood and Snow (1998) on the MCPE.

The MCPE combines both the $MCF_{\square i}$ and the R_{G_k} terms in one expression. However, we think that it is a good practice to analyze the $MCF_{\square i}$ and R_{G_k} components separately, if only to avoid falling into the trap of treating different public sector programs—such as unemployment insurance, education, and highway construction—as having the same impact on tax revenues. Therefore, for the remainder of this chapter, we will focus on the MCF and use the version of the Atkinson-Stern condition given in (1) to evaluate public expenditure projects.⁴

Before discussing the nature of the MCF in more detail, it should be noted that the optimal provision of G_k financed by distortionary taxes might be higher or lower than the optimal G_k with lump-sum tax financing. Even if the use of distortionary taxes raises the cost of financing expenditures, the net social cost may be reduced if the R_{G_k} term is positive and sufficiently large. Furthermore, the MB_{G_k} may be higher or lower when distortionary taxes are used to finance the public good because the prices of goods and services in the economy will be affected. Therefore, individuals' willingness to pay for the public good will be different from what it would have been under lump-sum taxation. Finally, when distortionary taxes are used to finance G_k , distributional concerns might lead to a greater or lower provision than would occur under lump-sum tax financing. Therefore, the optimal size of public sector financed by distortionary taxation may be larger or smaller than it would be under hypothetical lump-sum taxation.

⁴ See Poapongsakorn (2000) for an application of the Atkinson-Stern condition in program evaluation.

III. The Interpretation and Measurement of the Marginal Cost of Public Funds

1. Interpreting the MCF Using Demand and Supply Curves

Figure 1 shows how the MCF can be interpreted using demand and supply curves. Suppose there is only one taxed commodity x and that all producers and consumers are identical so that the distributional effects of imposing the tax can be ignored. (Incorporating distributional concerns in the MCF is discussed in Section V.) Let D be the aggregate demand curve, and S be the aggregate supply curve for the taxed commodity. In the absence of taxation, x^0 units of the good would be produced and consumed, and the price of the good would be q^0 . If a tax of t^1 dollars per unit of x is imposed on the producers of this commodity, the consumer price would increase to q^1 , the price that producers receive would decline to $p^1 = q^1 - t^1$. The quantity of x produced would decline to x^1 . The total tax revenue collected by the government would be $R^1 = t^1 \cdot x^1$ or area $q^1 \square p^1$. The increase in the price paid by consumers would cause a reduction in consumer surplus equal to the area $q^1 \square q^0$, and the decline in the producer price would cause a loss of producer surplus equal to area $q^0 \square p^1$. The loss of consumer and producer surplus exceeds the revenue raised by the tax by the area of the triangle $\square \square \square$, which is a measure of the excess burden of the tax.

Insert Figure 1 about here.

Now consider the cost of raising additional tax revenue by increasing the tax rate to t^2 . The consumer price increases to q^2 , the producer price declines to p^2 , and

output declines to x^2 . The change in total tax revenue, $\Delta R = t^2x^2 - t^1x^1$, would be equal to shaded areas $A + B - C$. The reduction in the net output of the economy (the value of the lost output to consumers less the opportunity cost of the resources to producers) is given by the area between the demand and supply curves over the output range $x^1 - x^2$. This net output loss can be approximated by the area C .

The MCF is equal to 1.0 plus the reduction in the value of the net output of the economy per dollar of additional tax revenue, or:

$$MCF = 1 + \frac{C}{A+B-C} = \frac{A+B}{A+B-C} \quad (4)$$

Since $A + B$ is the loss of consumer and producer surplus for a small tax rate increase, the MCF can also be interpreted as loss of consumer and producer surplus per dollar of additional tax revenue. This formula indicates that the MCF is greater than one if the output of x declines. As Figure 1 indicates, area C will be larger (and therefore the MCF will tend to be larger) when the reduction in output is larger or when the size of the initial tax distortion is larger.

From the definition of the MCF in (4), the following formula for the MCF can be derived:⁵

$$MCF = \frac{\eta - (1-\tau)\epsilon}{\eta - (1-\tau)\epsilon + \tau\epsilon\eta} \quad (5)$$

where η and ϵ are the ordinary or uncompensated elasticities of supply and demand and τ is the ad valorem tax rate, t/q . When the supply curve has a positive slope, η is

⁵ See Dahlby and Wilson (1994).

greater than zero, and when the demand curve is downward-sloping, η is a negative number. The MCF will be larger when η , ϵ , or ϵ_s are larger (in absolute value).

Equation (5) encompasses a number of special cases. If demand is perfectly elastic and the demand curve is horizontal line, the MCF is equal to $1/(1 - \eta\epsilon/(1 - \epsilon))$. If the supply is perfectly elastic and the supply curve is horizontal line, the MCF is equal to $1/(1 + \eta\epsilon\epsilon_s)$. On the other hand, if either the demand or the supply of the taxed commodity is completely inelastic, $\eta = 0$ or $\epsilon = 0$, then the MCF would be equal to one because the total output of the commodity would remain unchanged when the tax rate is increased. This result presents a puzzle because it seems to be inconsistent with the well-established result that a tax can impose an excess burden on the economy even if the demand or the supply of the tax commodity is completely inelastic. This would suggest that the MCF should be greater than one. In order to resolve this paradox, the connection between the MCF and the marginal excess burden of a tax is explored in the following section.

2. The Relationship Between the MCF and the Marginal Excess Burden of Taxation⁶

To simplify the analysis, we will focus on the case of a single commodity tax and assume that the supply of the taxed commodity is perfectly elastic a given producer price. Therefore, the consumer price will increase by the full amount of any tax increase. As previously noted, excess burden measures the difference between

⁶ On the relationship between the MCF and the MEB, see Triest (1990), Hakonsen (1998) and Browning, Gronberg, and Liu (2000).

the harm done to the consumer by imposing the tax and the amount of tax revenue that is raised. To measure the harm done to the consumer from an increase in prices, economists use the *expenditure function*, $e(q, U)$, which measures the amount of money that a consumer needs at a given set of prices, q , to attain given level of well-being or utility, U .

The derivative of the expenditure function with respect to the price of commodity i , $\partial e / \partial q_i = x_i^c(q, U)$, yields the *compensated demand function* for commodity i which indicates the quantity of x_i that would be demanded at various prices if the consumer's income were adjusted so that the consumer's utility remained constant. As a consequence, the compensated demand function only reflects the *substitution effect* of a price change (how the consumer adjusts to changes in relative prices) and does not include the *income effect* of a price change (how the consumer adjusts to a change in his or her standard of living). The substitution effect of an increase in the price of x_i either reduces the demand for x_i . The income effect of a price increase reduces the demand for a *normal good*, but increases the demand for an *inferior good*.

The derivative of the expenditure function with respect to the level of utility is the inverse of the *marginal utility of income*, $\partial e / \partial U = 1 / \lambda(q, U)$. The marginal utility of income, $\lambda(q, U)$, indicates the rate at which utility increases when the consumer receives an additional dollar of income. It is positive because it is assumed that the consumer is never satiated, and, in general, it depends on the prices that the consumer faces. It can be shown that the marginal utility of income, holding utility

constant, declines when the price of a normal good increases and increases when the price of an inferior good increases.⁷

The measurement of the excess burden of a tax is illustrated in Figure 2 for the particular case where the demand for the taxed commodity is completely inelastic. Initially, the price of commodity i is q_i^0 , the prices of all other commodities, represented by x_j , are normalized to equal one, and the consumer has a fixed money income of I . In the absence of the tax, the consumer would maximize utility by purchasing the bundle of commodities at z^0 , where the indifference curve is tangent to the pre-tax budget line. The consumer would purchase x_i^0 units of x_i and attain the utility level U^0 . When a tax of t_i^1 is imposed, the price of x_i increases to $q_i^1 = q_i^0 + t_i^1$. By assumption, the demand for the taxed commodity does not change because the substitution effect of the price increase is exactly offset by the income effect. In order for this to occur, x_i must be an inferior good. While the consumption of x_i remains constant, the consumer's utility level declines to U^1 because the consumption of all other goods declines. Note that from the definition of the expenditure function, $I = e(q^0, U^0) = e(q^1, U^1)$.

Insert Figure 2 about here.

The expenditure function can be used to obtain a money measure of the harm done to the consumer from imposing the tax, but the particular measure will depend on the prices that are used. While any set of prices can be used to obtain a money

⁷ See Dahlby (2001).

measure of the utility change, $U^1 - U^0$, for the purposes of measuring the excess burden of a tax, it is convenient to use the pre-tax prices to measure the welfare change. The *equivalent variation* of the price change is the money measure of the welfare change measured at the initial or pre-tax prices, or $EV = e(q^0, U^1) - e(q^0, U^0)$. Note that since $U^1 < U^0$, $EV < 0$. In Figure 2, the EV is given by the distance IM since $I = e(q^0, U^0)$ and $M = e(q^0, U^1)$. The amount of tax revenue collected, $R^1 = t_1^1 x_1^1$, is the vertical distance between z^0 and z^1 or the distance IN, and the distance NM is the excess burden of the tax. Note that the magnitude of the magnitude of the excess burden depends on the substitution effect of the price change, i.e. the movement from z^1 to z^s on U^1 as the consumer adjusts to a change in the relative price of the commodity holding utility constant. In the absence of a substitution effect, there would be no excess burden.

In symbols, the equivalent variation measure of the excess burden of the tax is defined as follows:

$$EB_{EV} = \left[e(q^0, U^0) - e(q^0, U^1) \right] - R^1 \quad (6)$$

The term in square brackets is the equivalent variation measure of the loss to the consumer, and R^1 is the actual amount of tax revenue collected $t_1^1 x_1^1$. The *marginal excess burden* is defined as the rate at which the excess burden increases when an additional dollar of tax revenue is raised, $MEB = dEB/dR$. It can be shown that the MCF is related to the MEB_{EV} as follows:⁸

⁸ See Dahlby (2001)

$$MCF = (1 + MEB_{EV}) \cdot \frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)} \approx (1 + MEB_{EV})(1 + \tau_i b_i \theta_i) \quad (7)$$

The relationship between the MCF and the MEB_{EV} can be explained as follows.

$1 + MEB_{EV}$ is the money measure of the harm inflicted on the consumer from raising an additional dollar of taxes measured at the pre-tax prices q^0 . Multiplying $(1 + MEB_{EV})$ by $\frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ converts this money measure into the equivalent utility loss. Dividing this utility loss by $\frac{\lambda(q^1, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ converts it into a money measure of the loss measured at the post-tax prices, q^1 . Thus, the MCF measures the cost of raising an additional dollar of tax revenue measured at current or post-tax prices while $(1 + MEB_{EV})$ measures the cost of raising an additional dollar of tax revenue at pre-tax prices and the ratio $\frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ is the price level adjustment.

One implication of (7) is that, in general, $MCF \neq 1 + MEB_{EV}$. It can be shown that $\frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ can be approximated by $(1 + \tau_i b_i \theta_i)$ where b_i is the budget share of commodity i , and θ_i is the income elasticity of demand for commodity i . The MCF is only equal to $1 + MEB_{EV}$ if the income elasticity of demand for the tax commodity is zero. If a tax is imposed on a normal good, then $\frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)} > \frac{\lambda(q^1, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ and $MCF > 1 + MEB_{EV}$. Conversely, if a tax is imposed on an inferior good, then $\frac{\lambda(q^0, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)} < \frac{\lambda(q^1, U^1)}{\lambda(q^1, U^1)}$ and $MCF < 1 + MEB_{EV}$. This is the situation depicted in Figure 2.

To summarize, the MCF is based on the equivalent variation measure of the marginal excess burden of taxation, and it measures the cost to the consumer of raising an additional dollar of tax revenue measured at current, or post-tax, prices.

This means that $MCF = 1$ does not imply that the tax is non-distortionary.

Alternatively, a tax with $MCF > 1$ is not necessarily a distortionary tax. In Dahlby (2001), an example is presented where a tax is imposed on a commodity that does not have a substitution effect, and therefore there is no excess burden from the tax. However, the demand curve for the taxed commodity is downward-sloping because it is a normal good, and therefore the $MCF > 1$. Nonetheless, the optimal provision of the public good, based on the Atkinson-Stern rule with the $MCF > 1$, is the same as the first-best level even though $R_G = 0$. This implies that one must be very cautious in interpreting the MCF, and that no special significance should be attributed to the MCF when it is greater than or less than one.

This discussion of the welfare foundations of the MCF also brings out an important point that must be borne in mind in applying the Atkinson-Stern rule—all benefits and cost are measured at the current or post-tax prices. In particular, the MB_{G_k} measures the additional benefit of the activity to consumers at the existing price level. If the consumer's utility function is $U(x_1, x_2, \dots, x_n, G_k)$, then the consistent application of the Atkinson-Stern rule means that the $MB_{G_k} = (\partial U / \partial G_k) / (\partial U / \partial q^1)$. While the costs and benefits of any project can be converted to monetary values using any arbitrary set of prices, measuring benefits and costs at current prices is likely to be the most meaningful way of expressing the results of the cost-benefit analysis. Policy makers and the public “think” in terms of current prices, and they may have difficulty interpreting a cost-benefit analysis which uses arbitrary or hypothetical prices to express monetary values. Thus, in applying the Atkinson-

Stern rule, the requirement that all benefits and costs be measured at current prices will not normally be a hindrance or a disadvantage.

3. The Relationship Between the MCF and the Laffer Curve

Equation (4) can also be used to derive alternative general formula for the MCF. As noted above, the area $A + B - C$ is the change in tax revenue when the tax rate is increased by the amount $\Delta t = t^2 - t^1$. For a small change in the tax rate, $A + B - C$ is equal to $(dR/dt)\Delta t$ where dR/dt is the derivative of total tax revenues with respect to the tax rate. Area $A + B$ is equal to $x\Delta t$, the change in total tax revenue that would occur if the tax base x does not change when the tax rate is increased. Therefore, an alternative expression for the MCF is:

$$MCF = \frac{x}{\frac{dR}{dt}} = \frac{\frac{R}{t}}{\frac{dR}{dt}} = \frac{1}{\rho} \quad (8)$$

where ρ is the elasticity of tax revenue with respect to the tax rate.

The relationship between tax revenue and the tax rate is depicted by the *Laffer curve*. Figure 3 shows the Laffer curve when the output of the taxed commodity declines when the tax rate is increased. dR/dt is the slope of a tangent line to the Laffer curve, and R/t is the slope of a line from the origin to a point on the Laffer curve. Therefore, the MCF at t^1 is the ratio of the slopes of $0a$ to bb . If, as shown in Figure 3, the Laffer curve is strictly concave, then the slope of bb will be less than the slope of the ray $0a$, and the MCF will be greater than one. Tax revenues are a maximum when the tax rate is t^* . If the government is maximizing tax

revenues, then the MCF is infinite. If the government is operating on the negatively-sloped section of the Laffer curve, the MCF is not defined. Neither a Leviathan nor a benevolent government should operate on the downward-sloping section of the Laffer curve because a tax rate decrease would make taxpayers better off and the government would collect more tax revenues.

Insert Figure 3 about here.

As equation (8) indicates, the MCF can be interpreted as the inverse of the elasticity of tax revenues with respect to the tax rate. In other words, if tax revenues are relatively unresponsive to changes in the tax rate, then the marginal cost of public funds will be high. For example, if elasticity of tax revenue to the tax rate is 0.5, then the marginal cost of public funds is 2.0. If, however, there are no behavioural responses to the changes in the tax rate, then ϵ is equal to one because revenue is proportional to the tax rate, and therefore the MCF is equal to one. The key point is that the MCF depends on how tax bases, and therefore tax revenues, respond to changes in tax rates.

4. Multiple Tax Bases

To this point, it has been assumed that only one commodity is taxed. However, most governments obtain revenue from more than one tax source, and therefore it is important to measure the MCF when taxes are imposed on a multiple

tax bases. In most tax systems, the tax bases are at least to some degree interdependent. In measuring the MCF for a particular tax, it is important to recognize these interactions and to measure the effects of a tax increase on total tax revenues collected, and not just the additional tax revenues from that particular tax base.

Suppose that a government imposes taxes on n different tax bases. The size of the i th tax base will, in general, be affected τ_i as well as the tax rates that are imposed on other tax bases because of substitution or complementarity relationships among the tax bases. The revenue obtained from tax base i is equal to $R_i = \tau_i B_i(\tau)$ where τ is a vector of tax rates $(\tau_1, \tau_2, \dots, \tau_n)$ and B_i is size of the tax base i . (In the case of commodity taxes, τ_i is t_i/q_i and $B_i = q_i x_i$.) Total tax revenue, R , is the sum of the tax revenues obtained from the n tax sources, or $R(\tau) = \sum_{i=1}^n R_i = \sum_{i=1}^n \tau_i B_i$.

Since the harm inflicted on the taxpayer from a small increase in τ_i is $B_i \rho_i$, while the change in total revenue is $\partial R / \partial \tau_i$, a general expression for the MCF ρ_i is:

$$MCF_{\tau_i} = \frac{B_i}{\frac{\partial R}{\partial \tau_i}} = \frac{\alpha_i}{\rho_i} \quad (9)$$

where $\alpha_i = R_i/R$ is the proportion of total tax revenue obtained from tax base i and $\rho_i = (\partial R / \partial \tau_i)(\tau_i/R)$ is the elasticity of total tax revenue with respect to tax rate i . Note

that ρ_i is equal to $\sum_{j=1}^n \alpha_j \rho_{ji}$ where ρ_{ji} is the elasticity of revenue from tax base i with

respect to τ_i . If a change in τ_i does not affect the tax revenue obtained from other tax sources, such that $\rho_{ji} = 0$ for all $j \neq i$, then the MCF ρ_i is $1/\rho_{ii}$ which, except for the

subscripting, is the same formula that was obtained in Section III.3. If an increase in τ_i causes tax revenues from other sources to increase, then the ρ_{ji} ($j \neq i$) will be positive and, for a given ρ_{ii} and Δ_j s, the MCF_{τ_i} will be smaller.

The implications of tax base interactions for the MCF_{Δ_i} are illustrated in Figure 4 where it is assumed that there are only two taxed commodities, x_1 and x_2 , which are substitutes, i.e. $\Delta_{21} > 0$. Initially, $q_1^1 = p_1 + t_1^1$ and $q_2^1 = p_2 + t_2^1$, and the tax revenues obtained from each taxed commodity are given by the shaded areas R_1 and R_2 . If the tax rate on x_1 is increased by Δt_1 , the price of x_1 increases by the amount of the tax. The consumption of x_1 declines to x_1^2 , and the consumption of x_2 increases to x_2^2 . The money measure of the harm inflicted on the consumer is $x_1 \Delta t_1$, and the MCF_{Δ_1} is equal to $(x_1 \Delta t_1) / (\Delta R_1 + \Delta R_2)$ where ΔR_1 is equal to the shaded areas A–C and ΔR_2 is $t_2^1 \Delta x_2$. Note that ΔR_2 is also a money measure of the improvement in the allocation of resources because each addition unit of x_2 is valued by consumer at q_2^1 , but it only cost society p_2 to produce each unit. When ΔR_2 is positive, the MCF_{Δ_1} is lower because of an improvement in resource allocation. On the other hand, if x_1 and x_2 were complements and $\Delta_{21} < 0$, then ΔR_2 would be negative, and the calculated MCF_{Δ_1} would be higher.

Insert Figure 4 about here.

The interdependence of tax bases is a general phenomenon. For example, an increase in the personal income tax (PIT) rate reduces disposable income, which will

reduce sales and excise tax revenues because consumer expenditures will decline. Thus, the MCF_{PIT} is larger than would be indicated by focusing only on its effect on PIT revenues. On the other hand, an increase in the PIT rate may lead some taxpayers to increase the amount of income that is earned through, or retained by, corporations. The increase in CIT revenues from a PIT rate increase would reduce the magnitude of the MCF_{PIT} .

In the case of commodity taxes, the $MCF_{\square i}$ is equal to the following:

$$MCF_{\tau_i} = \frac{\alpha_i}{\alpha_i + \tau_i \sum_{j=1}^n \alpha_j \varepsilon_{ji}} \quad (10)$$

where ε_{ji} is the elasticity of demand for commodity j with respect to commodity i .

With the optimal tax system, the MCFs should be the same for each tax. That is, to raise a given amount of tax revenue at the lowest social cost, tax rates should be adjusted so that $MCF_{\square i} = MCF_{\square j}$ for all tax bases i and j .⁹ However, the use of the Atkinson-Stern rule for public expenditure determination does not presume that the government has been implemented an optimal set of taxes. In applying the Atkinson-Stern rule, the analyst should use the MCF for the tax that is mostly likely to be used to finance an expenditure increase.

IV. Measuring the MCF in the Presence of Non-Tax Distortions

To this point, it has been assumed that only taxes drive a wedge between the consumer price (which indicates the social marginal benefit of a commodity) and the

producer price (which measures the social marginal cost of producing the commodity). Thus, in the absence of non-lump-sum taxes, the private market would produce an efficient allocation of resources. However, private market may fail to allocate resources efficiently if some firms can exercise monopoly power in setting the prices of their products or if there are externalities, such as pollution, in consumption or production activities. This section will consider how these non-tax distortions in private sector can be incorporated in the measurement of the marginal cost of public funds.

1. Monopoly

We will begin by deriving the marginal cost of public funds when a tax is imposed on a commodity produced by a monopoly. In Figure 5, it is assumed that a monopolist faces a linear demand curve for its product. An important characteristic of a linear demand curve is that the marginal revenue curve, MR, is twice as steep as the demand curve. For simplicity, it is assumed that the marginal cost of production is constant and that there are no other distortions in the economic system. Initially, the tax on the monopolist's product is t^1 , output is x^1 , the price is q^1 , and the monopolist's after-tax profit is $\pi^1 = q^1 x^1 - (MC + t^1)x^1$.

Insert Figure 5 about here.

^oOn the theory of optimal taxation, see Auerbach (1985).

When the tax rate is increased to t^2 , the consumer price increases to q^2 , and output declines to x^2 . Given a linear demand curve and the assumption of constant marginal cost, the price increase is equal to half of the tax increase, i.e. $\Delta q = 1/2 \Delta t$. As a result of the price increase, consumers suffer a decline in consumer surplus that can be approximated by the shaded area A. As a result of the tax increase, there is a decline in the monopolist's profit equal to areas B + C - A. (Intuitively, area B is the decline in the monopolist's profits due to the tax increase, area C is the decline in monopoly profit due to the decline in output, and area A is the offsetting increase in profit due to the price increase.) The change in total tax revenue is area B minus E.

The marginal cost of public funds from taxing the monopolist's product is the reduction in consumer surplus and monopoly profit per dollar of additional tax revenue or:

$$MCF = \frac{-\Delta CS - \Delta \Pi}{\Delta R} = \frac{B + C}{B - E} \quad (11)$$

The MCF will be greater than one if the output of the monopolist's product declines. Note that there are two components to the MCF. The first component, $B/(B - E)$ is the inverse of the elasticity of tax revenue with respect to the tax rate, $\Delta R/\Delta t$. However, this elasticity of tax revenue is determined by the shape of the marginal revenue curve, not the demand curve as in Section III.3. The second component, $C/(B - E)$, measures the social loss per dollar of additional revenue due to the non-tax distortion, $d = q - (MC + t)$. If we let ϵ be the proportional non-tax distortion, d/q ,

then it can be shown that area C is equal to $(-\eta \frac{dq}{dt})xdt$. Since B is equal to xdt and $B - E$ is equal to $x(1 + \eta \frac{dq}{dt})dt$, the MCF for a tax on a monopolist's product is:

$$MCF = \frac{1 - \delta \epsilon \frac{dq}{dt}}{1 + \tau \epsilon \frac{dq}{dt}} = \frac{1 + \frac{dq}{dt}}{1 + \tau \epsilon \frac{dq}{dt}} \quad (12)$$

where the fact that $\eta \epsilon = -1$ under monopoly is used to derive right-hand side of equation (12).

This formula indicates that the MCF for a monopolist's product is higher when the degree of forward tax shifting, dq/dt , is higher. As noted above, with a linear demand curve and constant marginal cost, $dq/dt = \frac{1}{2}$, and therefore the $MCF = \frac{3}{2 + \eta \epsilon}$. It is tempting to compare this formula with $1/(1 + \eta \epsilon)$, the MCF under perfect competition with perfectly elastic supply. However, it should be clear from the discussion in Section III.2 that such comparisons can be very misleading because the prices and utility levels will be different under monopoly and perfect competition, and consequently the money measures of the welfare changes will not be comparable. Therefore, we will eschew any comparisons of the numerical values of the MCF under monopoly and perfect competition, although comparisons of the general formulas help to provide insight into the factors which influence the MCF.

A general expression of the degree of tax shift under monopoly is:¹⁰

$$\frac{dq}{dt} = \frac{\epsilon}{1 + \epsilon - E - \mu \epsilon (1 + (1 - \tau) \epsilon)} \quad (13)$$

¹⁰ See Dahlby (1992).

where E is the elasticity of the elasticity of demand with respect to price, $(d\epsilon/dq)(q/\epsilon)$ and η is the elasticity of marginal cost with respect to output, $(dMC/dx)(x/MC)$. It can be shown that $1 + (1 - \eta)\epsilon < 0$, and therefore the last term in the formula, $-\epsilon\epsilon(1 + (1 - \eta)\epsilon)$ will be negative (positive) if η is positive (negative).

The degree of forward shifting will be smaller when the marginal cost curve has a positive slope and $\eta > 0$ because marginal cost will decline as the price increases, and this will help to moderate the price increase. Conversely dq/dt will be larger if the firm experiences increasing returns to scale and marginal cost declines as output increases. For the remainder of the discussion on tax shifting, we will focus on the case where the marginal cost is constant and $\eta = 0$.

The formula for tax shifting indicates that the degree of forward shifting depends, not only on the elasticity of demand ϵ , but also on E , which indicates how the elasticity of demand varies as the price of the product varies. For example, demand becomes more elastic as price increases and one moves up a linear demand curve. As demand becomes more elastic, the monopolist will apply a smaller markup over $MC + t$, thereby moderating the price increase response to a tax increase. With a linear demand curve, $E = 1 - \epsilon > 1$, and substituting this value for E in (13) yields $dq/dt = 0.5$. On the other hand, if the elasticity of demand is a constant, then $E = 0$, and $dq/dt = \epsilon/(1 + \epsilon) > 1$. A third interesting case occurs when the demand function has the form $\ln x = a - bq$ where a and b are positive constants. With this demand function, $E = 1$ and $dq/dt = 1$.

The following numerical calculations with $\eta = -1.5$ and $\epsilon = 0.20$ indicate how the degree of tax shifting affects the MCF. With a linear demand curve, the $dq/dt = 0.5$ and the MCF is 1.77. With a constant elasticity of demand of -1.5 , $dq/dt = 3$, and the MCF is 40. With $E = 1$, $dq/dt = 1$, and MCF is 2.86. Thus, a wide range of values for the MCF can be obtained for the same η and ϵ depending on how η varies along the demand curve. Consequently, measuring the degree of tax shifting is critical for measuring the MCF from taxing a monopolist's product.

2. Externalities

The price system can also fail to allocate resources efficiently if there are external benefits or cost to production or consumption activity. Pigou pointed out that an efficient allocation of resources could be achieved if taxes were imposed on activities that generated harmful externalities so that market prices reflect the true social cost of the activity. In recent years, governments have been interested in *green taxes* that yield a *double dividend*—additional tax revenue plus a reduction in pollution. In this section, the MCFs for taxes on commodities that generate positive or negative externalities are derived.¹¹ We then derive the optimal green taxes when other distortionary taxes are also imposed to finance government spending.

Suppose that consumers purchase a commodity x_i that produces a marginal external benefit of d_i . (In the case of a harmful externality, such as pollution, $d_i < 0$.)

The left-hand side of Figure 6 shows the initial equilibrium where the consumer

¹¹ See Ballard and Medema (1993) for calculations of the MCFs in the presence of externalities using a computable general equilibrium model.

price is q_i^1 and x_i^1 units of the commodity are consumed. The area under the E curve represents the total external benefit that accrues to individuals who do not purchase x_i . If the tax rate on x_i is increased to t_i^2 , then the demand for x_i will decline, and the total external benefit will also decline. For a small increase in the tax rate, the harm inflicted on the purchasers of the commodity is $x_i dt_i$, and the reduction in the value of the external benefit is $-d_i \Delta x_i$, where $\Delta x_i = x_i^2 - x_i^1 < 0$. Therefore the MCF from taxing x_i is:

$$MCF_{\tau_i} = \frac{x_i dt_i - d_i \Delta x_i}{\frac{\partial R}{\partial t_i} \cdot dt_i} = \frac{\alpha_i (1 - \delta_i \varepsilon_{ii})}{\rho_i} \quad (14)$$

where, as before, ρ_i is the share of total tax revenues that are derived from taxing x_i , ρ_i is the elasticity of total tax revenues with respect to t_i , ρ_i is the proportional marginal external benefit generated by x_i , d_i/q_i , and $\varepsilon_{ii} < 0$ is the own-price elasticity of demand for x_i . (In deriving the above equation, we make use of the fact that $\Delta x_i = (x_i \varepsilon_{ii}/q_i) dt_i$.) Note that the MCF for an externality-generating activity only differs from the expression for the MCF in absence of non-tax distortions, ρ_i/ρ_i , if the $-\rho_i \varepsilon_{ii}$ term in the numerator is non-zero. If the activity generates a positive externality, then $-\rho_i \varepsilon_{ii}$ is positive which increases the MCF. If the activity produces a harmful externality, then $-\rho_i \varepsilon_{ii}$ is negative, and the MCF is reduced. Finally, note the similarity between the expression for the MCF for a monopolist's product and the MCF for an externality-generating product. In both cases the numerator in the MCF formula includes a term, $-d_i \Delta x_i = -x_i \rho_i \varepsilon_{ii} dt_i$, which reflects the additional efficiency loss (or gain) from the non-tax distortion.

Insert Figure 6.

For the remainder of this section, we will briefly discuss the double dividend and optimal green taxes. The notion of a double dividend from taxing a polluting activity is simply that the MCFs for these taxes are lower than the MCFs for other sources of tax revenue. Suppose that a government's alternative tax revenue source is a tax on commodity j which has $MCF_{\square j}$. If we replace a dollar of tax revenue from x_j with a dollar from taxing a pollutant x_i , there is a net social gain equal to $MCF_{\square j} - MCF_{\square i}$. The "first dividend", $MCF_{\square j} - \square_j/\square_i$, is the net gain from raising the additional revenue from taxing x_i rather than x_j in the absence of external effects. For this to be positive, it must be the case that elasticity of total tax revenue from taxing x_i must be relatively high. This in turn means that the demand for x_i is relatively inelastic and that taxing i increases (or at least does not reduce) the demand for x_j . The second dividend per dollar of tax revenue is $\square_i \square_j \square_{ij} / \square_i$, the value of the reduction in external damages when an additional dollar of tax revenue is raised from x_i . Note that the second dividend will be smaller when the demand for x_i is relatively inelastic, and therefore the magnitude of the \square_{ij} has offsetting effects on the two dividends.

With the optimal green tax rate on x_i , the MCF from taxing x_i is equal to the MCF from all other revenue sources. For simplicity, assume that the only other taxed commodity is x_j and that $MCF_{\square j} = (1 + \square_j \square_{jj})^{-1}$. (In other words, the tax on x_j does not affect the demand for x_i .) The optimal green tax is then equal to:

$$\tau_i = \frac{-\delta_i}{MCF \tau_j} + \frac{1}{-b_i \varepsilon_{ii}} \left[b_j \tau_j \varepsilon_{ji} - b_i \tau_j \varepsilon_{jj} \right] \quad (15)$$

where b_j is the budget share of commodity j . The first term on the right-hand side of (15) is the component that is required to correct the externality, and the second term is the tax rate that should be imposed on x_i in the absence of the externality. Note that the externality term will be smaller when the MCF from the alternative tax source is larger. As Bovenberg (1999, p.430) has explained, this inverse relationship arises because:

If public revenues become scarcer, as indicated by a higher marginal cost of public funds, the optimal tax system focuses more on generating revenues and less on internalizing pollution externalities. The conflict between raising revenues and protecting the environment exists because an environmental levy reduces pollution by encouraging taxpayers to avoid taxes. Tax avoidance not only reduces pollution but also makes it necessary to levy higher distortionary taxes to finance public spending. Accordingly, the larger the government's revenue needs are...the less the government can afford tax differentiation aimed at environmental protection.

V. Incorporating Distributional Weights in the MCF

To this point, we have focused on the efficiency aspects of the marginal cost of public funds. However, all societies are concerned about the distributional impact of their tax system and a tax that is borne mainly by the poor can be viewed as having a high social cost. Indeed, governments use distortionary taxes because of their concern for distributional equity. Thus we need to incorporate distributional concerns in the measurement of the social marginal cost of public funds.

Suppose there are H households in the economy. Household h purchases x_i^h units of commodity i at the price q_i and supplies y_j^h units of input j at the price p_j . The household's budget constraint is $\sum_{i=1}^n q_i x_i^h = \sum_{j=1}^m p_j y_j^h + I^h$ where I^h is the household's lump-sum income. The level of utility or well-being that household h can obtain, given consumer and producer prices, lump-sum income, ownership of inputs, and preferences, is indicated by its indirect utility function, $V^h = V^h(q, p, I^h, G)$ where q is the vector of consumer prices and p is the vector of producer prices. An important property of the indirect utility function is that $\partial V^h / \partial q_i = -\square^h x_i^h < 0$ where $\square^h(q, p, I^h)$ is the household's marginal utility of income and $x_i^h(q, p, I^h)$ is the household's ordinary demand function for commodity i . Similarly, $\partial V^h / \partial p_j = \square^h y_j^h > 0$ where $y_j^h(q, p, I^h)$ is the household's supply function for input j . The total demand for commodity i is $x_i = \sum_{h=1}^H x_i^h$ and the total supply of input j is $y_j = \sum_{h=1}^H y_j^h$.

Suppose that tax and expenditure decisions are based on the social welfare function $S = S(V^1, V^2, \dots, V^H)$. This function will reflect the trade-off that a society is willing to make when a policy makes some households better off and other households worse off. The distributional weight, $\square^h = (\partial S / \partial V^h) \square^h$, represents the value that the society places on an extra dollar of lump-sum income received by household h . It will be assumed that the social welfare function reflects a "pro-poor" preference such that \square^h is higher when V^h is lower.

The social valuation of the households' welfare loss from an increase in the price of commodity i is:

$$\frac{\partial S}{\partial q_i} = \sum_{h=1}^H \frac{\partial S}{\partial V^h} \cdot \frac{\partial V^h}{\partial q_i} = - \sum_{h=1}^H \beta^h \cdot x_i^h = - \left(\sum_{h=1}^H \beta^h \cdot s_i^h \right) x_i = -\omega_i x_i \quad (16)$$

where $s_i^h = x_i^h/x_i$ is household h 's share of the total consumption of commodity i .

The ω_i parameter is known as the distributional characteristic of commodity i , and it measures the social harm caused by increasing total household expenditure on x_i by a dollar. Note that ω_i will tend to be larger when β^h and s_i^h are positively correlated.

This means that ω_i will be high for commodities that are consumed mainly by the

poor. Similarly $\omega_j = \sum_{h=1}^H \beta^h s_j^h = \sum_{h=1}^H \beta^h (y_j^h / y_j)$ denotes the social value of an extra

dollar of income paid to the owners of input j .

We will define the social marginal cost of public funds, SMCF, as the distributionally-weighted cost of raising an additional dollar of tax revenue from a particular tax source. To evaluate the distributional effect of a tax increase, it is important to incorporate all of the consumer and producer price changes that result from it. In most economies, markets for commodities and inputs are interrelated, and a tax imposed on one commodity will, in general, result in price changes for some inputs and some other commodities. For example, a tax on x_i causes q_i to increase. The reduction in the demand for x_i also reduces the demand for inputs that are used intensively in the production of x_i , causing the relative prices of these inputs to decline. These relative input price changes, in turn, lead to changes in the prices of other commodities.

Let Ω_i denote the distributionally-weighted cost of all of the consumer and producer prices resulting from an increase in the tax rate on commodity i :

$$\Omega_i = \frac{1}{x_i} \left[\sum_{k=1}^n \omega_k x_k \frac{dq_k}{dt_i} - \sum_{j=1}^m \omega_j y_j \frac{dp_j}{dt_i} \right] \quad (17)$$

The $SMCF_{\tau_i}$ is equal $\Omega_i \cdot MCF_{\tau_i}$ because:

$$SMCF_{\tau_i} = \frac{-\frac{dS}{dt_i}}{\frac{dR}{dt_i}} = \frac{\Omega_i x_i}{\frac{dR}{dt_i}} = \Omega_i \cdot \frac{\alpha_i}{\rho_i} = \Omega_i \cdot MCF_{\tau_i} \quad (18)$$

If producer prices were fixed, then $dq_i/dt_i = 1$ and $dq_k/dt_i = 0$ for $i \neq k$, $dp_j/dt_i = 0$, and $SMCF_{\tau_i} = \Omega_i \cdot MCF_{\tau_i}$. In the absence of distributional concerns, $\alpha^h = 1$ for all h , $\rho_i = 1$ and $\Omega_i = 1$ for all i .) Thus we have seen that the social marginal cost of public funds can be viewed as the product of an equity factor, Ω_i , and an efficiency factor, MCF_{τ_i} .

Each of the three main components of Ω_i will be discussed below.

The distributional weights, the α^h s, reflect the society's, or perhaps more accurately the policy-makers', willingness to trade-off gains and losses by different segments of society. The distributional weights are based on value judgements, and economists have no special insights into what constitutes the appropriate set of distributional weights. Economists, however, have tried to help policy-makers apply a consistent set of distributional weights. One approach is to use an explicit functional form for the relative distributional weights such as:

$$\frac{\beta^h}{\beta^r} = \left(\frac{Y^h}{Y^r} \right)^{-\xi} \quad (19)$$

where Y^r is the income of a reference household (such as a household with the average income) and $\xi \geq 0$ is a parameter that measures the society's aversion to

inequality. A standard normalization is to set $\beta^r = 1$. If $\xi = 0$, $\beta^h = 1$ for all h , and no consideration is given to distributional concerns. On the other hand, if $Y^h = 0.25 \cdot Y^r$, then $\beta^h = 2$ if $\xi = 0.5$ and $\beta^h = 4$ if $\xi = 1$. Thus, as Figure 7 indicates, a larger value for ξ implies a more pro-poor set of distributional weights. An alternative approach to determining distributional weights is to try to infer them from previous public policy decisions involving the redistribution of income.

Insert Figure 7 about here.

Whatever set of distributional weights are adopted to compute the SMCF, it is important that the same weights be used in measuring the social marginal benefit of an additional unit of the public good, i.e. $SMB_{G_k} = \sum_{h=1}^H \beta^h MB_{G_k}^h$ where $MB_{G_k}^h$ is $(1/\lambda^h)(\partial V^h/\partial G_k)$. Taking distributional concerns into account, the modified Atkinson-Stern rule becomes:

$$SMB_{G_k} \geq SMCF_{\tau_i} (MC_{G_k} - R_{G_k}) \quad (20)$$

Household h 's share of total expenditure on each commodity and its share of total income from each input are also required to calculate the distribution characteristics for commodity and input taxes. Surveys of household expenditures and incomes usually provide the detailed data required to compute these shares. An example of the computation of distributional characteristics for commodities is contained in a study by Hughes (1987), who calculated the β 's for a range of

commodities in Indonesia, Thailand, and Tunisia. See Table 1. In computing the Δ_i s, Hughes used Δ_i^h s based on (19) with $\xi = 1$. His calculations indicate, for example, that in Thailand in 1981 a one baht increase in expenditure on kerosene imposed almost three times the social cost of a one baht increase in expenditure on gasoline.

The tax shifting parameters, dq_k/dt_i and dp_j/dt_i , are also important in determining the total distributional impact of a tax change. As noted above, a tax increase may change the prices of a range of commodities and inputs because of the interdependence of commodity and input markets. Economists often use computable general equilibrium (CGE) models to analyze the complex interactions that occur with tax policy changes. In the absence of a CGE model, economists frequently have to make “educated guesses” about the incidence of taxes, based on their understanding of how markets interact. For example, if a country accounts for only a small proportion of total world production and consumption of a commodity, then the supply curve of the commodity will be perfectly elastic at the world price. Any excise tax increase will be fully reflected in the consumer price of the commodity. The prices of other commodities and input prices will not be affected. When tax shifting assumptions have to be made in order to compute the SMCF, it is a good practice for the analyst to make these assumptions explicit and, where possible, to examine how alternative incidence might affect the computed SMCF.

VI. *The MCF from Taxing Labour Income*

We will now focus on the MCF from taxing labour income because taxes on labour income, either directly through income and payroll taxes and social security contribution, or indirectly through broadly based sales taxes, represent the most important source of tax revenues in most countries. Indeed, much of the literature on the MCF deals with taxes on labour income.

Figure 1 could be used to represent a competitive labour market, where D is the demand curve for labour and S is the supply curve of labour. The MCF for a proportional wage tax can be derived as in Section III.1. The general formula for the MCF for a proportional wage tax is given in equation (5) where η is the elasticity of supply for labour, L , with respect to the net wage rate, $(1 - \tau)w$, ϵ is the elasticity of demand for labour, and τ is the proportional tax rate on labour income. Much of the literature has assumed that the demand for labour is perfectly elastic, and the formula for the MCF for a proportional wage tax is:

$$MCF_{\tau} = \frac{1}{1 - \frac{\tau}{1 - \tau} \eta} \quad (21)$$

The η in this formula is the uncompensated labour supply elasticity, which can be decomposed as $\eta = \eta^c + \eta^i$ where $\eta^c \geq 0$ is the compensated labour supply elasticity, which reflects the substitution effect of a net wage rate change, and η^i is the effect of non-labour income on after-tax earnings, $(1 - \tau)w \partial L / \partial I$. If leisure is a normal good, then an increase in non-labour income will reduce an individual's supply of labour and $\eta^i < 0$. Consequently, depending on the relative magnitudes of these income and

substitution effects, the supply curve of labour for an individual may have a positive or negative slope, and the MCF will be greater than or less than one.

From the discussion in Section III.2, it should be clear that an $MCF_{\square} \leq 1$ does not imply that a proportional wage tax is non-distortionary or that public good provision financed by a proportional wage tax will exceed the first-best level with lump-sum taxes. As long as there is a positive substitution effect, the MEB_{EV} is positive for a proportional wage tax. From, equation (7) the $MCF_{\square} = (1 + MEB_{EV})(\square(w, U^1)/\square((1-\square)w, U^1))$ where \square is the marginal utility of income. A decline in the net wage rate, which can be interpreted as a decline in the price of leisure, causes \square to increase if leisure is a normal good. Therefore, $(\square(w, U^1)/\square((1-\square)w, U^1))$ will be less than one, and the MCF_{\square} will be less than $1 + MEB_{EV}$. Thus, the conundrum concerning the interpretation of a $MCF_{\square} < 1$ for a proportional wage tax if $\eta < 0$ is resolved once it is realized that the MCF_{\square} measures the costs of raising an additional dollar at prices that reflect existing taxes, whereas the $(1 + MEB_{EV})$ measures the additional harm at the pre-tax, or undistorted, prices.

Another point worth noting is that the MCF for a lump-sum tax increase will be less than one if the government also imposes a proportional wage tax. A one dollar increase in a lump-sum tax will induce an individual to supply more labour, which will increase wage tax revenues by $-\square\square/(1 - \square)$. Therefore the MCF for a lump-sum tax is:

$$MCF_{LST} = \frac{1}{1 - \frac{\tau}{1-\tau}\theta} \quad (22)$$

which will be less than one if leisure is a normal good and $\alpha > 0$. In other words, the lump-sum tax imposes a one dollar burden on the taxpayer, but generates more than one dollar of tax revenue because it increases wage tax revenues.

Equation (21) is the MCF from a proportional tax on wage income, but most countries impose income taxes where marginal tax rates are higher in the higher income tax brackets. Since a progressive income tax is only imposed for reasons of distributional equity, it is important to analyze the MCF in a multi-individual framework. Suppose the income tax system consists of n tax brackets and that m_j is the marginal tax rate in tax bracket j , with $m_1 \leq m_2 \leq \dots \leq m_n$. For given changes in the marginal tax rates in each tax bracket, the change in individual h 's average tax rate, $d\tau_h$, is:

$$d\tau_h = \sum_{j=1}^n \chi_j^h dm_j \quad (23)$$

where χ_j^h is the proportion of the household's income that is in tax bracket j , and the dm_j s are an arbitrary set of marginal tax rate changes.

We will make the simplifying assumption that all households in a given tax bracket are identical. The change in L_j will depend on the change in the marginal tax rate in the j th bracket, which will determine the magnitude of the substitution effect, and the change in the average tax rate, which will determine the magnitude of the income effect. The change in the individual's earnings, $w_j dL_j$ will be equal to

$-(\eta_j^c dm_j + \theta_j d\tau_j)(1 - m_j)^{-1}$, and this income change will be taxed at the rate m_j . The SMCF from an arbitrary set of small changes in the marginal tax rates is therefore equal to the following:¹²

$$SMCF_{PIT} = \frac{\sum_{j=1}^n \beta^h s_j d\tau_j}{\sum_{j=1}^n s_j \left[d\tau_j - \frac{m_j}{1 - m_j} (\eta_j^c dm_j + \theta_j d\tau_j) \right]} \quad (24)$$

where β^j is the distributional weight that is assigned to individuals with incomes in the j th tax bracket, s_j is the proportion of total income that is earned by taxpayers in the j th bracket, $d\tau_j$ is given by (23). The numerator is the distributionally weighted cost of raising tax revenue in each tax bracket given some set of marginal tax rate changes, and the denominator the change in tax revenues. The first term in the square brackets in the denominator (24), $d\tau_j$, is the change in the tax revenue from the j th tax bracket in the absence of a labour supply response. The second term shows the effect on tax revenues from the j th bracket due to the adjustment in labour supply.

The formula in (24) can be used to evaluate the SMCF for any combination of marginal tax rate changes, but the SMCF for an increase in the marginal tax rate in the top-tax bracket is of particular interest. The change in the average tax rate for individuals in the top tax bracket is $d\tau_n = \chi_n^n dm_n$ where χ_n^n is the proportion of the individual's income that is subject to taxation at the top marginal tax rate. Therefore,

¹² See Dahlby (1998) for a detailed derivation of this expression for the SMCF.

the SMCF from raising m_n (and holding the marginal tax rates in all of the other tax brackets constant) is equal to:

$$SMCF_{m_n} = \frac{\beta^n \chi_n^n}{\chi_n^n - \frac{m_n}{1-m_n} (\eta_n^c + \chi_n^n \theta_n)} \quad (25)$$

Note that the income effect is multiplied by the fraction of the individual's income that is in the top tax bracket, whereas the substitution effect is unaltered. When only a small fraction of taxpayer's income is in the top tax bracket, the substitution effect of an increase in m_n dominates, and the reduction in labour supply can be quite significant even when the uncompensated labour supply elasticity is zero or negative.

The formulas for the MCFs in this section have been derived within the conventional labour supply model. The denominator of these formulas indicates how tax revenues change in response to changes in the amount of labour supplied.

However, there are other adjustments that individuals may make in response to a tax rate increase, which should be reflected in the MCF. Tax evasion is a pervasive phenomenon, and individuals may respond to an income tax rate increase by reducing their reported income. For example they may spend more time working in the underground economy. Usher (1986) showed that, taking the tax evasion responses into account, the MCF_□ for a proportional income tax is equal to:

$$MCF_{\tau} = \frac{1}{1 - \frac{\tau}{1-\tau} (1-e)\eta - \frac{e}{1-e} \varphi} \quad (26)$$

where e is the rate of tax evasion (i.e. the proportion of total income that is evaded) and φ is the elasticity of tax evaded with respect to the tax rate. Thus, even if amount of

labour supplied to the economy is fixed, the MCF_{\square} may be greater than one if more tax is evaded when tax rates are increased.

In a similar vein, Feldstein (1997, p. 209) has argued that in measuring the MCF_{\square} :

...the relevant labor supply elasticity is much larger than the traditional estimates imply. The relevant distortion to labor supply is not only the effect of tax rates on participation rates and hours but also their effect on education, occupational choice, effort, location, and all of the other aspects of behavior that affect the short-run and long-run productivity and income of the individual.

Thus, in measuring the MCF from an income tax change, we need to take into account changes in the ways employees are compensated (such as the substitution of non-taxable fringe benefits for wages), the timing of reported income (e.g. when deductions are made or when gains are realized), the utilization of deductions (such as charitable contributions or tax-deductible savings), and the amount of evasion or under-reporting. All of these adjustments make the tax base more responsive to tax rate changes than the traditional labor supply model would suggest and increase the MCF. As was emphasized in Section III.3, the MCF is inversely related to the elasticity of total tax revenue with respect to the tax rate, and we need to take into account all of the adjustment that taxpayers make that cause tax bases to shrink.

In recent years, there have been a number of U.S. studies of the elasticity of taxable income with respect to personal income tax rates.¹³ The most comprehensive of these is a recent study by Gruber and Saez (2002) who estimated the elasticity of taxable income with respect to marginal tax rate based on a panel of individual tax

returns over the period 1979-1990. They found that the overall elasticity of taxable income was -0.15. It is also interesting to note that they found that the elasticity for high income taxpayers (those earning more than \$100,000) was -0.30. These elasticity estimates imply that the overall MCF is 1.18 and the MCF for a tax increase on high income earners is 1.43. Econometric studies of the elasticities of tax bases such as Gruber and Saez (2000) are a very promising approach to the measurement of the MCF.

VII. The MCF in a Federal System of Government

To this point, we have discussed the MCF as if only one government imposes taxes. However, in a federation, several levels of government may independently set taxes on interrelated, and sometimes overlapping, tax bases.¹⁴ Fiscal externalities occur when the tax and expenditure decisions of one government affect the residents of another jurisdiction. Biases in fiscal decisions can arise if governments ignore these fiscal externalities. In particular, tax externalities can lead to biased measures of the marginal cost of public funds.

Assuming that the government of state s is only concerned with the welfare of its residents, its perceived marginal cost of public funds is $MCF_s = x_{sr}/(dR_s/dt_s)$ where x_{sr} the quantity of the taxed commodity that is consumed by the residents of state s . The MCF_s will not reflect the true cost of a dollar of tax revenue raised by state s if some of the state's taxes are "exported" to non-residents. For example, hotel taxes

¹³ See Gruber and Saez (2000) for a listing of these studies.

¹⁴ All sub-national governments will be referred to as state governments and the central government will be referred to as the federal

levied by state governments are borne by out-of-state visitors and state sales taxes are borne by cross-border shoppers. Tax exporting means the state government will tend to under-estimate the MCF from its taxes.

Another source of bias occurs when a state's tax policy affects the tax bases of the federal government or other state governments. It is useful to distinguish between the *horizontal tax externalities*, which occur among state governments, and the *vertical tax externalities*, which occur between the federal and state governments. With regard to the former, a higher tax rate in one state can cause tax base flight, which expands the tax bases, and therefore the tax revenues, of other states. A state government will overestimate the true MCF for its mobile tax bases if it ignores (as seems likely) the positive effect that its tax rate increase has on other state governments' revenues.

A vertical tax externality can arise when the federal and state governments co-occupy the same tax field. An increase the tax rate by one level of government will reduce the tax revenues received by the other level of government if their common tax base shrinks because of tax avoidance, tax evasion, or disincentive effects. In such cases, the governments may underestimate the MCFs from taxes imposed on shared tax bases.

Vertical tax externalities are not restricted to situations where both levels of government tax the same base. The interdependence of tax bases, such as the wage and consumption tax bases, means that the tax policies of one level of government

government. See Dahlby (1996) on fiscal externalities and the marginal cost of public funds.

can affect the revenues of the other level of government even if each level of government has a separate tax base. Another possible source of revenue interdependence is the deductibility of the state taxes from the federal income tax.

Although we have focused the potential biases to state governments' perceived MCFs, expenditure externalities can also lead to biased measures of the MB_G s. The main point to be stressed is that the fiscal decisions of the federal and state governments should be based on their total social costs and benefits. Analysts should construct measures of the MB_G , MCF, and R_G that reflect the benefits and costs to the entire population and not just those that accrue to the residents, or the treasury, of a particular jurisdiction.

VIII. The Marginal Tax Revenue from Public Expenditures

While most of our discussion, and most of the literature, has focused on the MCF, the marginal tax revenue from public expenditures, the R_{Gk} term in the Atkinson-Stern equation is also important for determining optimal public expenditures financed by distortionary taxation. In this section, we review the theoretical foundations and empirical evidence regarding the R_{Gk} term.

In the Atkinson-Stern model, G_k provides a direct benefit to consumers, and therefore it is one of the variables in the households' utility function, $U(x, y, G_k)$ where x is a vector of the commodities consumed by the household, y is a vector of the inputs (such as labour) supplied by the household. Households maximize utility by choosing x and y given the amount of G_k provided by the government. Therefore,

in general, G_k will be one of the variables in the household's demand functions for commodities and supply functions for inputs.¹⁵ An increase in G_k will shift the household's demand and supply curves through substitution and income effects. For example, if G_k is a recreational facility, such as a public golf course or swimming pool, then it will be complementary with leisure, and it will tend to reduce the household's supply of labour. Furthermore, having access to the recreation facility makes the household better off, which generate a positive income effect. Since leisure is usually considered to be a normal good, the positive income effect from G_k would also tend to reduce the household's supply of labour. On the other hand, some public services, such as subsidized daycare, may be substitutes for a household production and increase the household's supply of labour.

One point that should be stressed is that every public sector activity will have a somewhat different effect on the demands and supplies of taxed inputs and therefore have a different R_G . In particular, the R_{Gk} s for most publicly-provided goods and services will generally be different from the R_G for a lump-sum transfer of tax revenue back to the household.

There has been relatively little empirical research on the R_{Gk} terms. The only econometric study is by Conway (1997), who estimated a labour supply equation using 1980 U.S. data on individuals' hours of work, their net wage rates, incomes, and other characteristics. She also included various measures of G as explanatory variables, including federal, state, and local per capita expenditures and disaggregated

¹⁵ If the utility function is separable in public and private goods, such as $U = Z(x, y) + B(G)$, then changes in G will not affect the household's

public expenditures on social insurance, public welfare, education, and all other goods. She found that a \$100 per capita increase in state and local public welfare spending reduced a male's annual labour supply by 46 to 84 hours and reduced an unmarried women's labour supply by 100 to 150 hours per year. The effect of public welfare spending on labour supply was in addition to the direct effect of the transfer on public welfare recipients' labour supplies. In other words, public welfare spending reduced the labour supply of non-welfare recipients, and Conway attributed this to a "safety net" effect whereby public welfare spending is viewed as an insurance program that has a negative income effect on labour supply. The only other component of public expenditures that had a statistically significant impact on labour supply was education spending. An unmarried female's labour supply increased by 125 to 150 hours per year with a \$100 per capita increase in education expenditures. The other components of public expenditures did not have a statistically significant impact on labour supply. Total per capita public expenditures had a negative, but not a statistically significant, effect on labour supply.

The significance of Conway's results can be summarized by the implied values of the MCF and the MCPE. Conway's estimated that labour supply curves generally had a negative slopes, with ϵ in the -0.29 to -0.19 range, and she found that the MCF for a proportional tax rate increase was 0.98. However, the MCPE for public welfare was in the 1.04 to 1.69 range, while the MCPE for education was as low as 0.86. Her results indicate that taking the MCF and R_G into account would lead to somewhat lower expenditures on public welfare and somewhat higher

expenditures on education than would occur if provision were based on the MB = MC criterion.

While the many publicly-provided goods and services provide direct benefits to households, some public sector expenditures, such as education and public infrastructure, can also be viewed as inputs in the production process that increase the productivity of labour and capital. We can model the impact of these productivity-enhancing public sector activities by including them in the economy's production function, $F(y, G)$, where y is the vector of private sector inputs. In the absence of distortionary taxation and ignoring distributional concerns, the marginal benefit from a public input, $MB_G = \partial F / \partial G_k = \sum_j y_j dp_j / dG_k$, is its marginal product, which is equal to the rate at which private sector incomes increases when the public sector input is increased. The first-best provision of the public good occurs when $MB_{G_k} = MC_{G_k}$. When distortionary input taxes are used to finance the public input, the Atkinson-Stern rule can also be used to derive the optimal provision of G_k . Now MB_{G_k} is equal to $\sum_j y_j (1 - \eta_j) dp_j / dG_k$, the after-tax return to the private sector, R_{G_k} is equal to $\sum_j \eta_j y_j (1 + \eta_j) dp_j / dG_k$, where η_j is the elasticity of supply of input j .

While the Atkinson-Stern rule is always the appropriate condition for determining the optimal provision of a public input, in some cases it simply reduces to the first-best rule, $\partial F / \partial G_k = MC_k$. Specifically, if taxes are set optimally to equalize their MCFs, then the optimal provision of a public input occurs $\partial F / \partial G_k = MC_k$. In this case, one does not need to know the MCF or R_{G_k} to find the optimal

level of G_k .¹⁶ However, in most situations, we cannot assume that taxes have been set optimally, and the Atkinson-Stern rule should be used to derive the optimal provision of a public input.

IX. Conclusion

This chapter has provided a general overview of the MCF and its use in evaluating public expenditure programs. Our goal has not been to derive a particular analytical expression, or recommend the use of a particular range of values, for the MCF, but to provide the reader with an intuitive understanding of the nature of the MCF and why it should be used in evaluating expenditure projects. We have shown that the MCF can be interpreted as the loss of consumer and producer surplus per dollar of additional tax revenue. The MCF increases with the marginal excess burden of raising tax revenues, but it is not equal to $1 + MEB_{EV}$, because the latter is measured at pre-tax prices whereas the MCF measures the harm to society at the current, tax-inclusive prices. The key behaviour relationship defining the MCF is inverse of the elasticity of total tax revenue with respect to the tax rate. This elasticity should reflect the interactions among the various tax bases and the wide variety of tax avoidance and tax evasion responses that cause tax bases to shrink. The MCF will also be affected by the existence of non-tax distortions, such as monopoly and externalities in consumption or production. If a non-tax distortion causes the

¹⁶ See Feehan and Matsumoto (1999). The authors note that this result is a special case of the Diamond and Mirrlees (1971) production efficiency theorem which states that the economy should operate its production possibility frontier if distortionary taxes can be set optimally.

marginal benefit to the taxed commodity to exceed its marginal cost, the MCF from taxing that commodity will be increased. Distributional weights can be used to reflect social concerns about the incidence of taxes and expenditure benefits, and a social MCF can be defined which consists of an equity component and an efficiency component. Using a distributional weighted MCF is especially important in evaluating the cost of raising tax revenues through a progressive income tax because its *raison d'être* is a concern for distributional equity. In a federal system, there are potential biases to the MCFs if a government's taxes affect the residents of other jurisdictions or the revenues raised by other governments. Basing the MCFs on the total burden imposed by a state's tax rates will avoid these biases. The evaluation of a public expenditure programs should take into account how these expenditures will affect total tax revenues. These expenditure effects may be positive or negative and will vary with the nature of the public expenditure program.

Table 1

Distributional Characteristics of Petroleum and Other Products

Product	Indonesia	Thailand	Tunisia
Petroleum Products			
Gasoline	0.236	0.406	0.253
Kerosene	0.754	1.136	0.871
Diesel oil	--	--	0.276
Liquefied petroleum gas	0.2454	0.397	0.461
Other Items			
Primary cereal (rice/wheat)	0.724	1.082	0.765
Fats and oils	0.685	0.765	0.549
Tobacco products	0.635	0.715	0.572
Clothing	0.522	0.737	0.468
Electrical goods	0.172	0.545	0.396
Electricity	0.359	0.457	0.465
Median Characteristic Value	0.501	0.625	0.461

Source: Hughes (1987, Table 20-7, p.549). The figures for Thailand are for 1981.

References

- Allgood, S. and A. Snow (1998) "The Marginal Cost of Raising Tax Revenue and Redistributing Income" *Journal of Political Economy* 106 (December): 1246-1273.
- Atkinson, A.B. and N. Stern (1974) "Pigou, Taxation and Public Goods" *Review of Economic Studies* 41 (January): 119-128.
- Auerbach, A.J. (1985) "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation" in *Handbook of Public Economics* Vol. I edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein, Elsevier Science Publishers, New York.
- Bovenberg, A. Lans (1999) "Green Tax Reforms and the Double Dividend: An Updated Reader's Guide" *International Tax and Public Finance* Vol. 6 No. 3 (August): 421-443.
- Browning, E., T. Gronberg, and L. Liu (2000) "Alternative Measures of the Marginal Cost of Funds" *Economic Inquiry* 38 (October): 591-599.
- Conway, K. (1997) "Labor Supply, Taxes, and Government Spending: A Microeconomic Analysis" *Review of Economics and Statistics* 79 No.1 (February): 50-67.
- Dahlby, B. (1992) "The Efficiency Effects of an Excise Tax in a Generalized Cournot Oligopoly Model With an Application to the U.S. Cigarette Industry" *Public Finance* 47: 378-389.
- Dahlby, B. and S. Wilson (1994) "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants" *Canadian Journal of Economics* 27 (August): 657-672.

- Dahlby, B. (1996) "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants"
International Tax and Public Finance 3: 397-412.
- Dahlby (1998) "Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds"
Journal of Public Economics 67: 105-122.
- Dahlby, B. (2001) "The Welfare Foundations of the Marginal Cost of Public Funds",
Dept. of Economics, University of Alberta.
- Diamond, P. and J. Mirrlees (1971) "Optimal Taxation and Public Production I:
Production Efficiency" *American Economic Review* 61: 8-27.
- Feehan, J. and M. Matsumoto (1999) "Public Input Provision with Factor Taxation
and Variable Factor Supply" working paper, Memorial University of
Newfoundland.
- Feldstein, Martin (1997) "How Big Should Government Be?" *National Tax Journal*
Vol. 50, No.2, (June): 197-213.
- Gruber, J. and E. Saez (2000) "The Elasticity of Taxable Income: Evidence and
Implications" NBER Working Paper 7512, Cambridge, Mass.
- Hakonsen, L. (1998) "An Investigation into Alternative Representations of the
Marginal Cost of Public Funds" *International Tax and Public Finance* 5: 329-343.
- Poapongsakorn, N., K. Charnvitayapong, D. Laovakul, and S. Suksiriserekul and B.
Dahlby (2000) "A Cost-Benefit Analysis of the Thailand Taxpayer Survey"
International Tax and Public Finance Vol. 7 No.1 (February): 63-82.

- Slemrod, J. and S. Yitzhaki (2001) "Integrating Expenditure and Tax Decisions: The Marginal Cost of Funds and the Marginal Benefit of Projects" *National Tax Journal* 54 (June): 189-201.
- Snow, A. and Warren, R.S. Jr. (1996) "The Marginal Welfare Cost of Public Funds: Theory and Estimates" *Journal of Public Economics* 61 (August): 289-305.
- Triest, R.K. (1990) "The Relationship Between the Marginal Cost of Public Funds and Marginal Excess Burden" *American Economic Review* 80: 557-566.
- Usher, Dan (1986) "Tax Evasion and the Marginal Cost of Public Funds" *Economics Inquiry* Vol. 24 (October): 563-586.

Figure 1

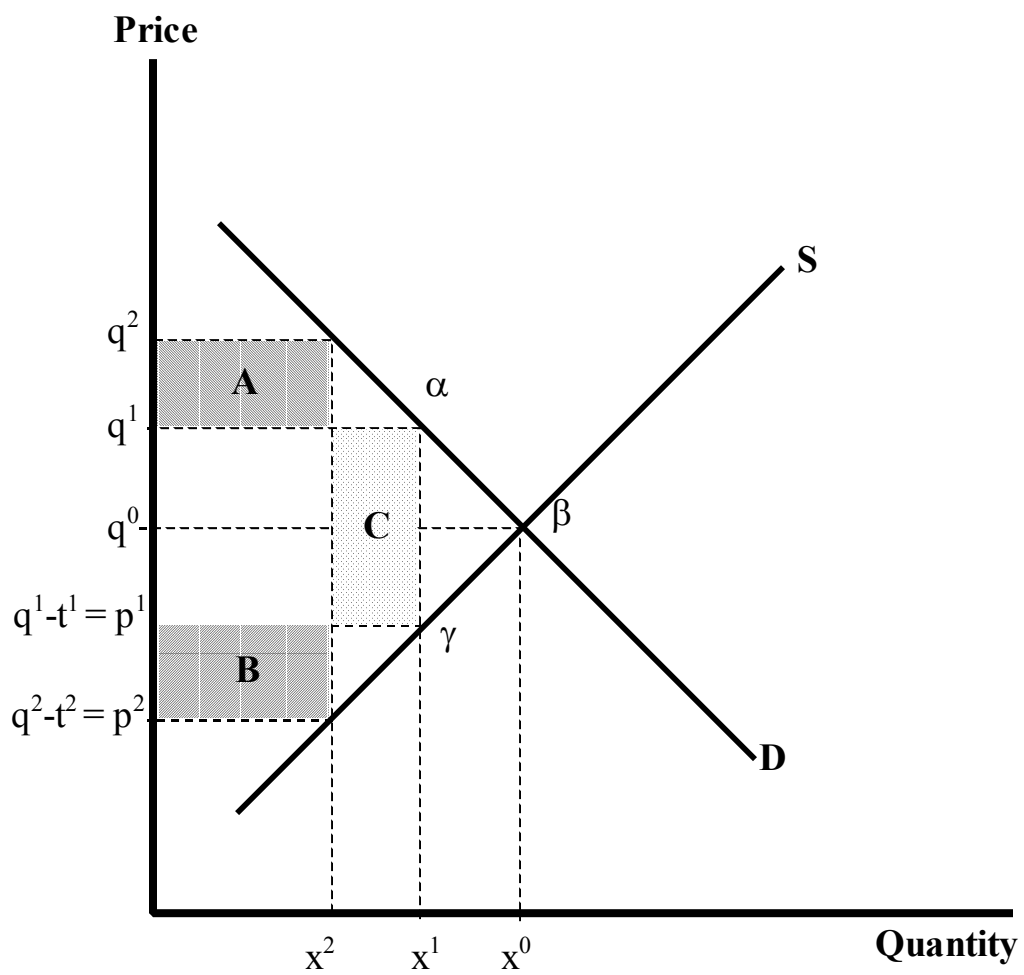


Figure 2

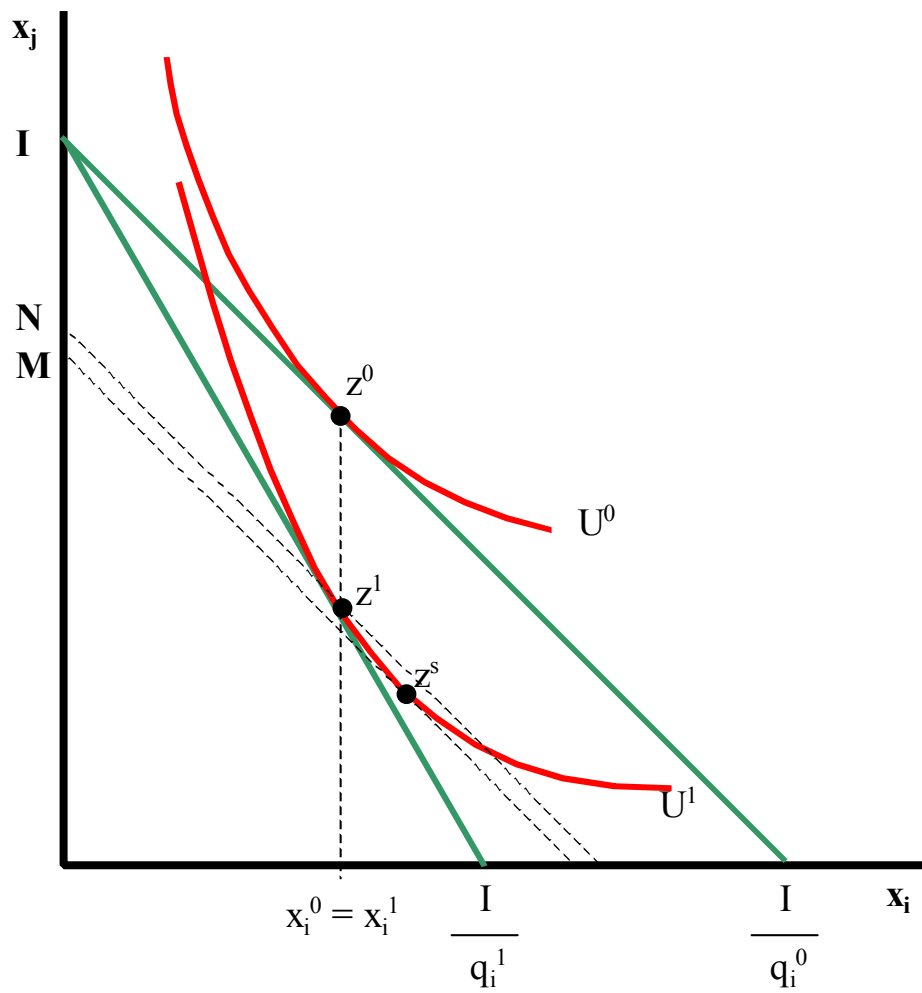


Figure 3

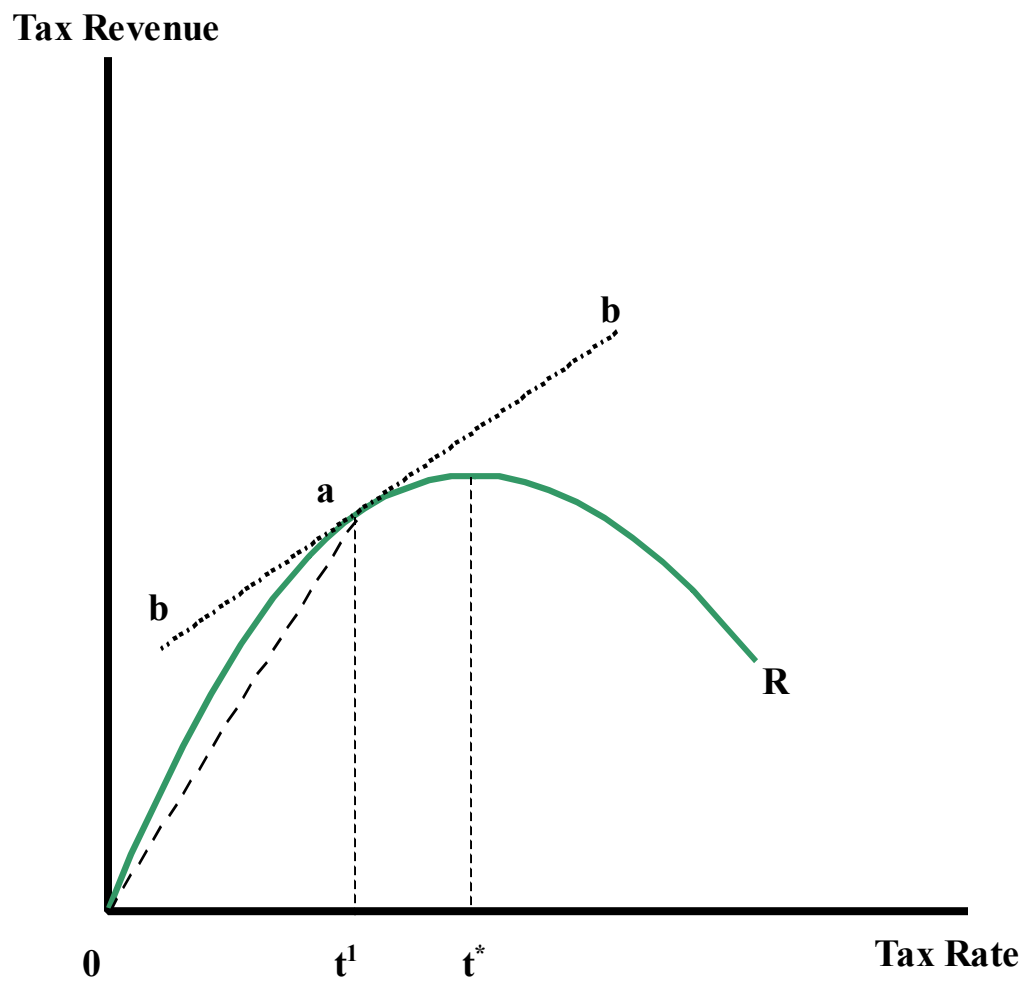


Figure 4

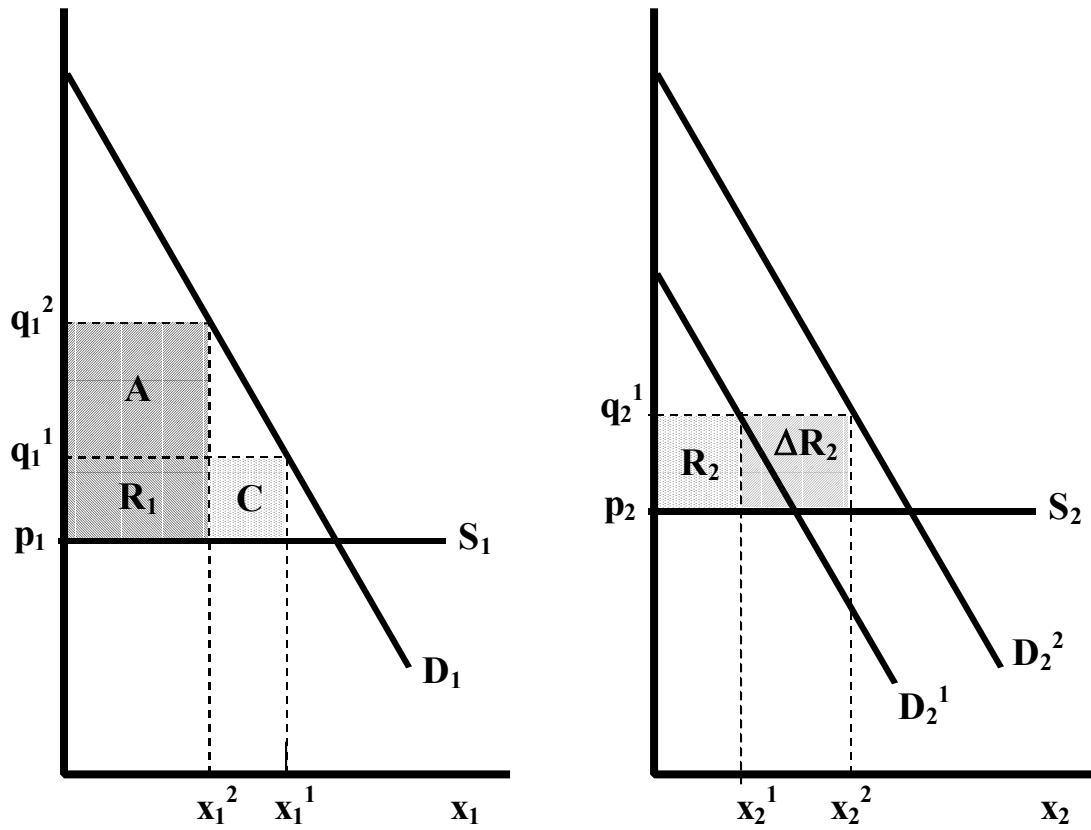


Figure 5

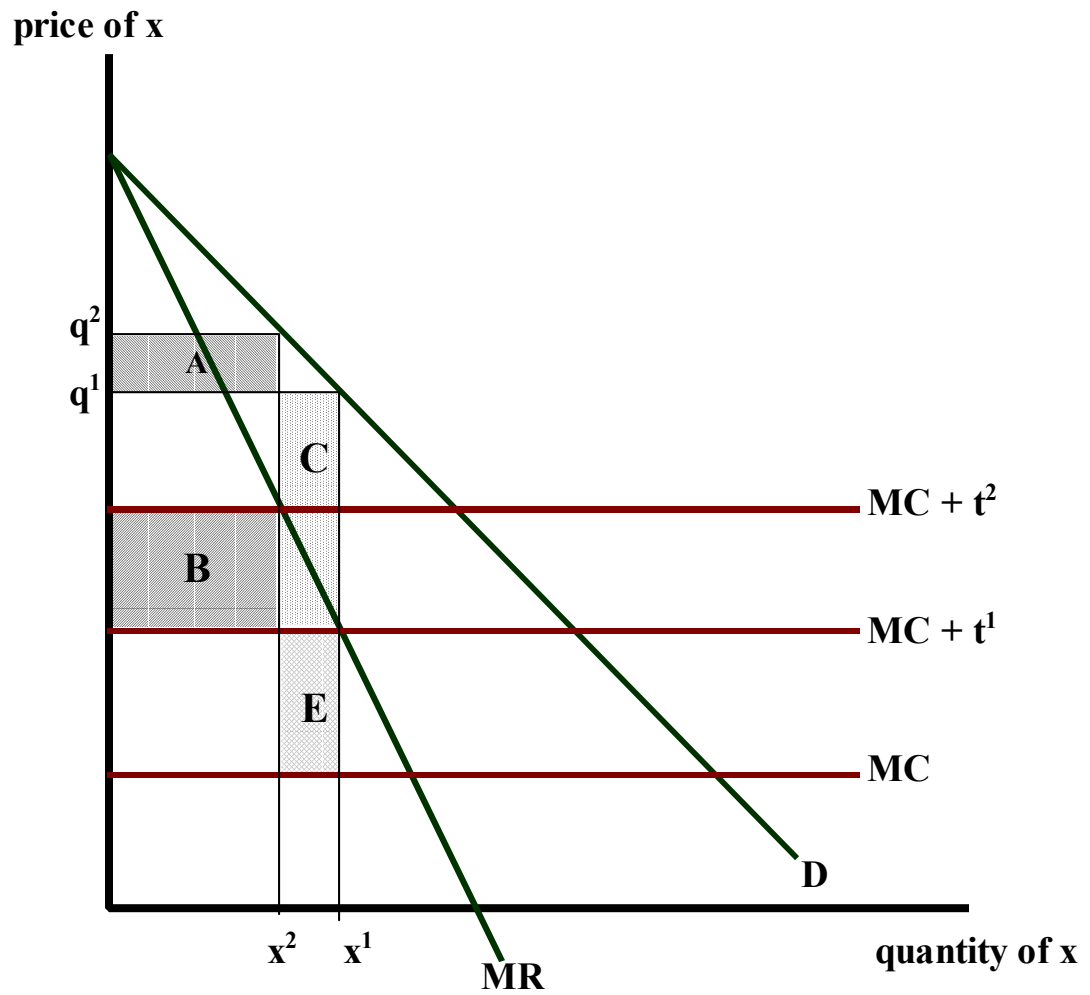


Figure 6

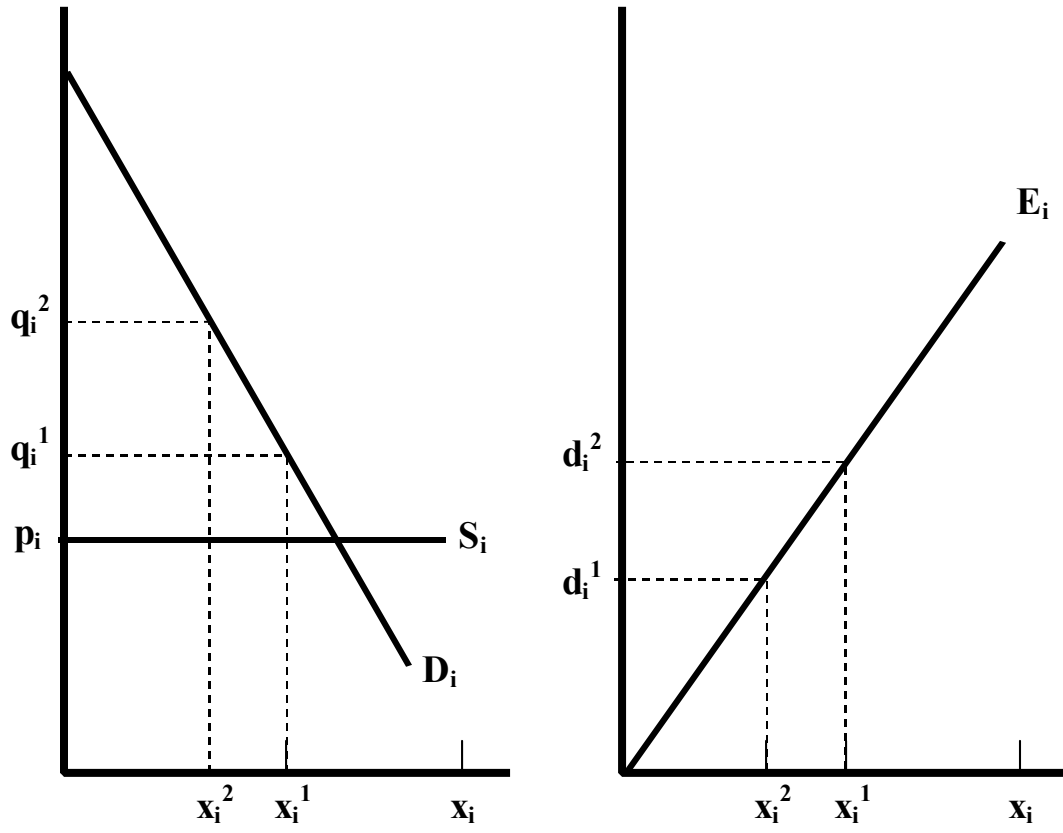
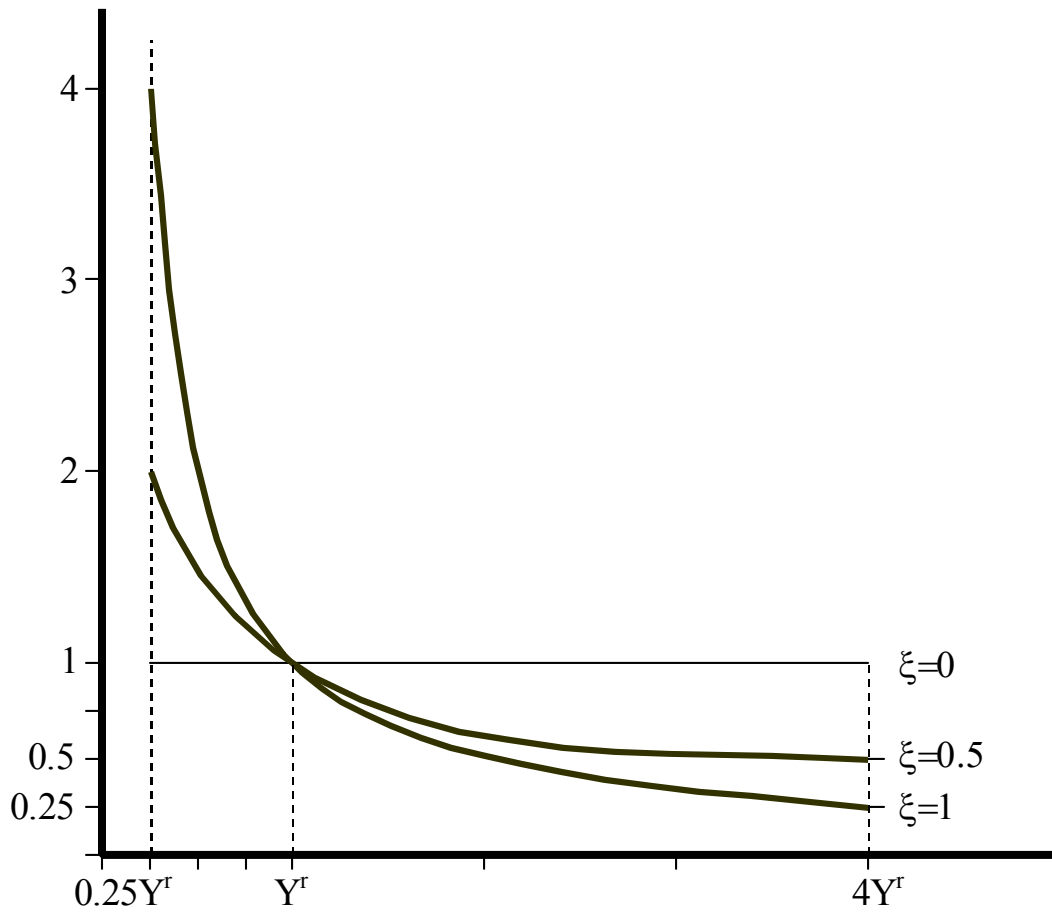


Figure 7



Título: A Participação dos Serviços na Receita Tributária Brasileira 1985-1999

Resumo: O objetivo deste trabalho é medir o potencial do Setor Serviços de gerar receita para o governo. As características deste setor, principalmente quanto a sua capacidade de produzir renda e emprego e a heterogeneidade dos segmentos que o compõem, têm provocado um grande debate sobre a metodologia de análise. Tendo em vista sua especificidade, a carga tributária que incide sobre este setor é bem diversificada, envolvendo tanto impostos diretos, como o imposto de renda relativo às atividades dos profissionais liberais, quanto um conjunto de impostos indiretos gerais e específicos, que incidem sobre as demais atividades, além das contribuições para a seguridade social.

Diante das limitações fiscais, este trabalho limitar-se-á à análise da tributação indireta, que será feita em dois níveis: inter-setorial, comparando a capacidade tributária do setor serviços com os demais setores da economia e intra-setorial, no sentido de identificar a participação dos diferentes segmentos que compõem este setor na receita tributária brasileira.

Palavras chaves: setor serviço, sistema tributário, impostos indiretos, imposto sobre o valor adicionado.

Abstract

The dimension and the growth of the service activities in world economy show the importance of the discussion about the appropriate taxation treatment for these activities, in order to allow this sector to generate revenues for the government. However, the way to tribute the services is controversy, due to difficulty to define the sector and to measure its product. Because of the heterogeneity of its activities, the burden of taxes attributed to this sector is highly diversified, including direct taxes such as individual income tax, which is calculated on the income of the professional, and a set of indirect general and excise taxes, which are calculated on the basis of other activities, as well as the social security payroll taxes. The objective of the present paper is to do an analysis of the Brazilian taxation system with respect to the service sector

This study will be done in two levels: *intersectorial* – in order to compare the tax burden imposed on the service sector and other economy sectors and *intrasectorial*, which will be about the analysis of the tax burden levied on different segments which compose the service sector.

Key words: service sector, tax system, indirect tax, value-added tax.

Classificação JEL: H20.

ÍNDICE

1. Introdução: questões teóricas e comparações internacionais	2
2. Metodologia	5
3. O Setor Serviços na Estrutura Tributária Brasileira	6
3.1. Aspectos Gerais	6
3.2. Tributação Indireta sobre os Serviços	7
4. Análise Global da Incidência Tributária nos Serviços	9
5. Análise da Carga Tributária dos Serviços	10
5.1. Análise Inter-setorial	11
5.2. Tributação vs. Demanda dos Serviços	12
6. Encargos Sociais do Setor Serviços em relação aos demais Setores da Economia	13
7. Conclusão	14
8. Referência Bibliográfica	15
9. Anexo	16

1. Introdução: questões teóricas e comparações internacionais

O crescimento das atividades de Serviços na economia mundial mostra a importância da discussão do tratamento tributário adequado para estas atividades, no sentido de inferir o potencial do setor para gerar recursos para o governo. Entretanto, a forma de tributar os serviços é altamente questionável, devido à dificuldade de definir o setor e medir o seu produto (Kay & Davis, 1987)¹. Tendo em vista a heterogeneidade de suas atividades, a carga tributária que incide sobre o setor é bem diversificada, envolvendo tanto impostos diretos, como o imposto de renda que incide sobre a renda dos profissionais liberais, quanto um conjunto de impostos indiretos gerais e específicos, que incidem sobre as demais atividades, além das contribuições para a seguridade social.

O principal imposto para avaliar o aspecto tributário das atividades de Serviços é o Imposto sobre Serviços (ISS), que incide sobre quase todas as atividades do setor e tributa o valor total dos serviços que são definidos por lei complementar². O outro imposto a ser avaliado é o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - imposto sobre o valor agregado - que, desde 1988, além do segmento alojamento e alimentação, passou a ser aplicado aos setores de comunicação e transporte. Há ainda um conjunto de impostos que incidem sobre atividades específicas, como IOF, IPMF e IVVC, agrupados na rubrica “outros impostos”. Na década de noventa ganharam importância as contribuições sociais que incidem tanto sobre a folha de pagamento como também sobre o faturamento das atividades de serviços (COFINS, PIS).

Do ponto de vista da estrutura tributária brasileira, o ISS, de competência municipal, foi introduzido pela reforma tributária de 1967, provavelmente, em substituição ao antigo imposto de indústria e profissões e ao imposto sobre diversões públicas. Apesar de sua importância a nível municipal, do ponto de vista global, ainda hoje, este imposto não representa uma grande fonte de receita fiscal. Em 1985, de acordo com os dados da matriz de insumo-produto, a arrecadação do ISS equivalia a 0,56% do valor adicionado do setor (VA), tendo crescido ao longo do período em análise, passando a representar, em 1992 1,45% do VA e em 1996 (último ano da Matriz), 1,28% do VA. Os demais impostos que incidem sobre as atividades de serviços têm uma participação maior, como o ICMS, que em 1985, quando incidia apenas nas atividades de alojamento e alimentação, representava 0,38% do VA e em 1996, mais ampliado representava 1,74% do VA do setor. (ver tabela 1, no anexo). Estes dados reafirmam a contradição brasileira ressaltada por Gorini³: de um lado, o ISS é importante para geração de receita municipal brasileira (65%, em média); de outro, apesar da importância crescente do setor Serviços e sua participação no PIB, o ISS é inexpressivo na constituição da carga tributária global. Esta contradição provavelmente explica o fato de o Brasil ter uma das mais baixas relações imposto local /PIB⁴.

O estudo sobre este tema exige uma análise comparada, pois, como afirma Dain (1995:13), não há lugar no mundo contemporâneo para “autoctonismos” tributários; pelo contrário, há uma tendência crescente para a convergência entre os sistemas. Entretanto, é

¹Sobre esta questão ver Hill, 1977, "On Goods and Services", *Review of Income and Wealth*, Dec. 1977, págs. 315-338.

² Os serviços tributáveis são definidos em uma lista que, apesar de ser bastante abrangente, não é revisada com a frequência que exige a dinâmica do setor, que está constantemente incorporando novos serviços.

³ Gorini, A. P. et al. “Tributação Indireta dos Serviços: Diagnóstico e Propostas” in *Estudos Econômicos*, vol. 23, número especial, 1993, pág. 179.

⁴ Lembrando que compete aos municípios o ISS e o IPTU e, depois de 1988, também o IVVC.

importante ressaltar a dificuldade deste estudo comparativo para o caso da tributação dos serviços, devido tanto à dificuldade de definir e medir o seu produto, quanto pela especificidade dos sistemas tributários nacionais.

Assim, as comparações internacionais devem levar em consideração as peculiaridades dos diferentes sistemas adotados pelos países, que em geral combinam impostos *ad hoc* sobre serviços específicos com impostos de caráter geral, de forma bem distinta. Como observaram Kay & Davis (1987), esta distinção ocorre porque estes sistemas podem ser estabelecidos via ampliação da base do imposto sobre vendas, para incluir as atividades de serviços, sendo que estas vendas podem ser a varejo ou por atacado. Há ainda o imposto sobre o valor agregado (IVA) em cada etapa do processo produtivo. Entretanto, as estatísticas disponíveis (principalmente as que constam nas publicações do FMI e Banco Mundial) não são capazes de revelar estas especificidades dos sistemas nacionais, limitando os estudos comparativos.

É interessante observar que este fato não foi considerado no trabalho de Gorini (1993), que conclui que os impostos sobre os serviços, na maioria dos países, são irrelevantes, pois considera apenas os impostos específicos, de competência federal, sem levar em conta outros impostos que incidem sobre os serviços, estes de competência local, como o ISS do Brasil. Do ponto de vista internacional, a única comparação possível de ser feita é com base nos impostos específicos sobre os serviços, cujos dados estão disponíveis para todos os países.⁵ De acordo com estas informações, o Brasil é o país que apresenta, para o ano de 1992, uma das maiores incidências tributárias no setor Serviços, medida tanto em termos da participação na receita tributária total (2,9%), como no PIB (0,7%), comparável com a França, cujas relações são 2% e 0,8%, respectivamente. De acordo com esta fonte de informação, em 1985, o Brasil tinha uma participação relativamente mais alta, tendo caído nos anos subseqüentes. Tudo indica que esta queda só pode ser explicada pelo crescimento dos impostos sobre as atividades de serviços em geral, de âmbito local, que, no caso brasileiro, deve ser o próprio ISS. Os demais países selecionados têm participações semelhantes, muito baixas, tanto com relação à receita tributária total quanto ao PIB. Entretanto, as diferenças metodológicas não permitem grandes conclusões.

Outro aspecto que merece uma comparação internacional diz respeito à competência tributária. O Brasil se destaca tanto pela baixa relação tributos locais/PIB (0,35%, em 1988), enquanto os Estados Unidos, nesse mesmo ano, tinha uma relação de 0,72% e o Japão 1,27%, segundo dados do FMI⁶; quanto pela reduzida e cadente participação do imposto sobre a propriedade, na receita total dos municípios (de 1,14%, em 1985, passou para 0,61%, em 1988)⁷, considerando que até este ano os principais tributos de competência local eram o ISS e o IPTU. A análise da arrecadação desta esfera de governo revela que o ISS aumentou sua participação na receita tributária até 1989 (43,5%). Entretanto, com a reforma de 1988, o IVVC - imposto sobre venda de combustíveis líquidos e gasosos - passou a ter grande peso na receita tributária municipal, e com isso o ISS perde participação relativa, chegando em 1991 a representar apenas 29% da receita tributária municipal.⁸ Na década de noventa cresce a

⁵ Estes dados estão disponíveis na Tabela A da publicação *Government Finance Statistics Yearbook*, do FMI, que agrega a receita tributária de competência federal.

⁶Ver Gorini et al., 1993, pág. 180.

⁷Em 1988, o tributo *per capita* no Brasil era US\$ 7,00, enquanto nos Estados Unidos era de US\$ 139,00 e no Japão de US\$ 263,00.

⁸Estes dados se referem apenas aos municípios que não são capitais dos estados (cujas informações estão publicadas). Fonte: Finanças do Brasil - Receita e Despesa dos Municípios, anos 1989, 1990 e 1991, STN, Ministério da Fazenda.

arrecadação deste imposto, passando de 0,34% do PIB em 1990 para 0,5% em 1999. (ver gráfico 1).

O estudo da tributação dos Serviços deve levar em conta as características intrínsecas do setor, que dizem respeito ao seu tamanho, que representa uma proporção grande do produto nacional; à heterogeneidade das atividades que o compõem, dificultando sua definição e a medição de seu produto; e à alta elasticidade-renda da demanda de seus produtos⁹. Por esta razão, este setor deve ter um peso grande na base da tributação, não apenas pelo montante de arrecadação que ele é capaz de gerar, como também pelo caráter distributivo que o sistema pode ensejar. O importante é avaliar se a estrutura tributária vigente é capaz de atender a estes dois objetivos. Assim, a questão que se coloca diz respeito à forma de tributar o setor, ou seja, qual o melhor Sistema Tributário. Por princípio, este sistema não deve ser discriminatório, tanto entre bens e serviços, quanto entre os diversos serviços; o conjunto de impostos deve incidir, principalmente, sobre consumo final e não sobre as compras intermediárias, para evitar os efeitos arbitrários em cascata; além disso, o sistema deve levar em conta os aspectos administrativos e financeiros inerentes a cada um dos diversos métodos.

As recomendações teóricas indicam que o melhor sistema é aquele que privilegia o imposto sobre o valor agregado (IVA)¹⁰, que é um instrumento tributário superior, porque, além de ser um imposto geral, incide sobre o consumo final; mas, dada a heterogeneidade do setor, este sistema não pode prescindir da utilização de impostos específicos (*excise tax*), que têm o mérito de adaptar-se às circunstâncias de cada atividade, porém têm a desvantagem de criar uma estrutura discriminatória de tributação, com a proliferação de impostos *ad hoc* (Kay & Davis, 1987).

A tributação do setor Serviços no Brasil adota uma sistemática que se assemelha ao padrão teórico internacional, pois envolve, basicamente, dois impostos indiretos: um que incide sobre o valor agregado, de competência estadual (ICMS), aplicado sobre as atividades de alojamento e alimentação, serviços de comunicação e grande parte dos serviços de transporte¹¹, e outro de responsabilidade municipal, ISS, que tributa o valor total de serviços especificados em uma lista definida em lei complementar; trata-se de um imposto monofásico incidente sobre o faturamento bruto, possibilitando a ocorrência de tributação cumulativa, notadamente nas etapas intermediárias da cadeia produtiva (Quadros, 1995: 79). Estes dois impostos serão a base deste estudo. Além destes dois tributos, há uma rubrica "outros impostos", que agrega os tributos que incidem sobre atividades específicas, como o IOF e o IPMF, sobre o setor financeiro, imposto de exportação e sobre determinadas atividades comerciais¹².

2. Metodologia

⁹Segundo Kay & Davis (1987), isto pode ser comprovado tanto dentro de um mesmo país, quanto entre diferentes países pela análise do consumo das famílias de diferentes estratos de renda..

¹⁰A maioria dos países que integram a OCDE adotam o IVA como imposto principal. Na Dinamarca e na França o IVA corresponde, respectivamente, a 30% e 23% da Receita Tributária e 10% e 9% do PIB (Rezende, 1993, pág. 118).

¹¹Até 1988, este imposto, cuja sigla era ICM, não se aplicava às atividades de serviços, incidindo apenas sobre o segmento de alojamento e alimentação.

¹²Antes da Reforma de 1988, esta rubrica também relacionava impostos específicos sobre energia, transporte, sobre as tarifas de comunicação, adicional de fretes, taxas de melhoramento de portos (maiores detalhes em TD IBGE, no. 10, Dez/88, pág. 66).

Como o objetivo deste trabalho é analisar a eficiência econômica e social da estrutura tributária que incide sobre os serviços no Brasil, isto implica fazer uma análise geral da capacidade de arrecadação do setor e uma análise setorial mais detalhada, capaz de responder às questões relativas à distribuição de renda e ao efeito cascata a que pode estar submetido o sistema (através da análise da incidência dos impostos em relação à demanda dos produtos, decomposta em intermediária e final).

Para a análise mais geral, a principal fonte de dados é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, que, com a extinção da Secretaria de Economia e Finanças - SEF, assumiu a responsabilidade de coletar e divulgar os dados da execução financeira das três esferas de governo. Os referidos dados são publicados, anualmente, no documento: *Finanças do Brasil - Receita e Despesa da União, dos Estados e dos Municípios*. Esse documento consolida as informações constantes dos balanços dos estados e municípios e apresenta a arrecadação dos municípios capitais e dos demais municípios separadamente, para cada um dos estados da federação. Entretanto, há uma descontinuidade nos dados que inviabiliza a desagregação dos mesmos.

O segundo nível de análise, que visa avaliar a cumulatividade da tributação, consiste de um estudo da incidência dos diversos impostos em relação à origem da demanda dos serviços, que será feita com base nos dados fornecidos pela Matriz de Insumo-Produto do IBGE, para os anos de 1985, 1990, 1992, 1994, 1995 e 1996 (último ano de disponibilidade da matriz de insumo-produto).

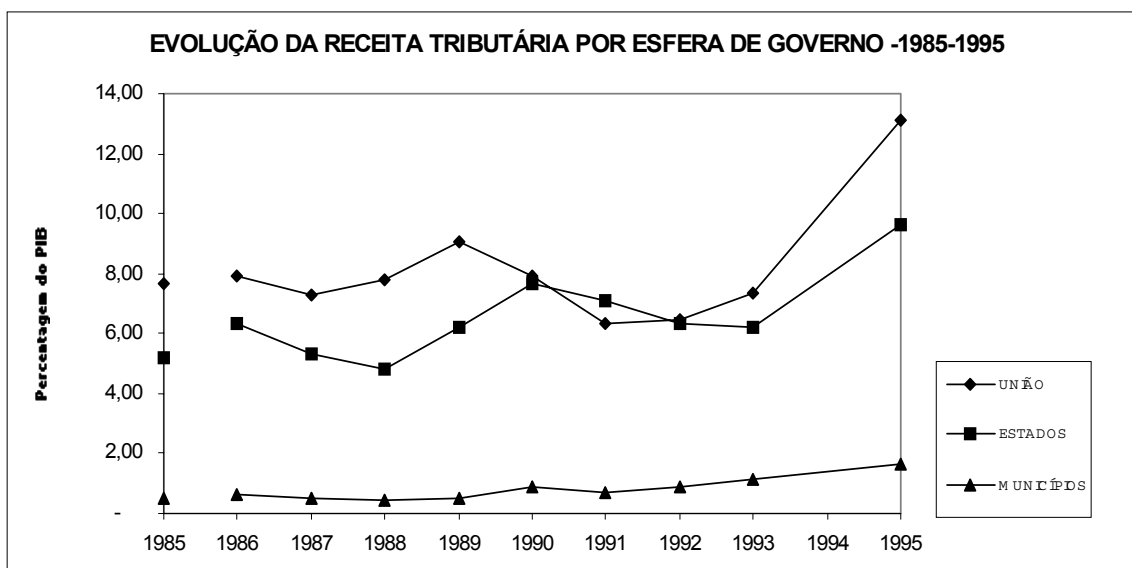
No sentido de viabilizar a análise intertemporal e as comparações internacionais, os cálculos com base nos dados oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional foram feitos em relação ao PIB, pois esta é a forma de eliminar os efeitos da variação monetária; além de possibilitar a mensuração da capacidade dos serviços, responsáveis pela produção de uma grande parcela do PIB, de gerar receitas para o Estado (via tributação). Para a análise com base na Matriz de Insumo-Produto, utilizou-se os agregados Valor da Produção e/ou Valor Adicionado a custo de fatores - VA_{cf} , gerados pela própria Matriz, para eliminar o efeito monetário da informação e assim viabilizar uma análise intertemporal.

3. O Setor Serviços na Estrutura Tributária Brasileira

3.1. Aspectos Gerais

A estrutura tributária brasileira apresenta duas características básicas: altamente centralizada e muito concentrada. Este duplo aspecto é devido, principalmente, ao regime de competência exclusiva na repartição do poder de tributar entre as três esferas de governo. A Constituição Federal define os tributos de cada esfera de governo; assim, até 1988, cabiam à União os impostos diretos sobre a renda e o imposto indireto sobre produtos industrializados - IPI, além dos impostos específicos que constam da rubrica outros impostos, que, conjuntamente, representavam 60% da arrecadação tributária total. Aos estados competia o Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, que garantia àquela esfera de governo a participação de 37% no total da receita tributária nacional, enquanto os municípios eram responsáveis pela arrecadação do Imposto sobre Serviços - ISS e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU, que conjuntamente representavam, em média, 3% da receita tributária total (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças Públicas – 1985 – 1995

Após muitos anos de concentração de poder político, surgiu um movimento de fortalecimento da Federação, que se consubstanciou com a reforma tributária de 1988. Essa reforma tinha como principal objetivo o aumento do grau de autonomia fiscal dos governos subnacionais, mediante a descentralização dos recursos tributários disponíveis, assim como a transferência de encargos da União para as unidades menores de governo. Concretamente, do ponto de vista das finanças públicas, houve uma redução da participação da receita federal na receita tributária total, devido à eliminação de cinco impostos específicos, cujas bases foram incorporadas à do ICM, para formar o campo de incidência do ICMS de competência estadual (ver gráfico 3.1). Assim, a partir de 1989 observa-se uma mudança na distribuição da receita orçamentária entre as três esferas de governo. A perda relativa de receita da União é compensada pelo aumento da carga tributária das demais esferas de governo, principalmente dos estados, cuja carga tributária, em 1990, representava 7,7% do PIB, semelhante à arrecadação federal (7,9%). Esses dados revelam a ampliação da autonomia fiscal desta esfera de governo, resultante da incorporação dos impostos sobre as atividades de prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações ao antigo ICM, como também da atribuição de competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas deste imposto. A reforma tributária de 1988 eliminou também a faculdade, atribuída à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Desta forma, o regime de competência tributária vigente no Brasil, de caráter exclusivo, é um bom indicador da capacidade de arrecadação dos diversos setores da economia. Até 1988, os impostos relativos ao setor Serviços estavam distribuídos entre as três esferas de governo, embora o principal imposto sobre estas atividades - ISS - fosse, como continua sendo, de competência municipal. A reforma provocou uma especialização da competência setorial da arrecadação.

3.2. Tributação Indireta sobre os Serviços

O ISS foi criado com a reforma tributária realizada na década de 60¹³, provavelmente em substituição ao imposto de indústrias e profissões e o Imposto sobre Diversões Públicas. Como está concebido, trata-se de um imposto local, de caráter monofásico, sobre o faturamento bruto (resultante do valor cobrado pela prestação dos serviços de qualquer natureza), o que possibilita a ocorrência de tributação cumulativa, principalmente nas etapas intermediárias da cadeia produtiva.

O tratamento desse tributo praticamente não mudou com a Reforma Tributária de 1988; a única mudança diz respeito à competência de isenção¹⁴. O fato gerador deste imposto é a prestação de serviços, seja por empresas, seja por profissionais autônomos, com ou sem estabelecimento fixo, que não são de competência dos estados, e devem estar especificados em lista definida por lei complementar federal. O contribuinte é o prestador de serviços e a base de cálculo é o preço do serviço, cujas alíquotas são estabelecidas para cada município, mediante lei, respeitados os tetos estabelecidos na Lei Complementar nº 56, de 16/12/87.¹⁵ A diferença de alíquotas entre as jurisdições estimula a guerra fiscal e, por conseguinte, pode interferir na localização dos prestadores de serviços. Além do mais, esta diferença faz com que os serviços de uso intermediário sejam super tributados em relação às mercadorias. Isto porque aos custos das mercadorias incorporam-se os dos serviços utilizados em sua produção, e, desta forma, além dos impostos ICMS e IPI, ainda incide o ISS. Em consequência, um serviço produzido internamente por um produtor de mercadorias é menos tributado do que um serviço adquirido; logo, este pode ser um fator de desestímulo à terceirização no Brasil, mecanismo que tem sido muito utilizado em todo o mundo para aumentar a produtividade.

A partir de 1988, a Reforma Constitucional adotou o princípio da seletividade e incluiu os serviços de comunicação e de transporte interestaduais e inter-municipais na base de cálculo do imposto estadual sobre circulação de mercadorias (que incorporou a letra S na sigla, que passou a ser ICMS)¹⁶. O cálculo da incidência deste imposto sobre os serviços foi possível mediante a decomposição da oferta deste setor, que discrimina a incidência dos principais impostos indiretos por segmento, possibilitando assim mensurar a capacidade de arrecadação dos serviços de transporte, comunicação, alojamento e alimentação.

Antes da Reforma, os serviços de comunicação e transporte eram taxados por dois impostos federais específicos, cobrados sobre os respectivos faturamentos, embora, do ponto de vista financeiro, isto não tenha representado grandes modificações¹⁷. A mudança introduzida pela Constituição de 1988, substituindo os antigos *excise taxes* por impostos incidentes sobre o valor agregado, elevou a capacidade de arrecadação de tais serviços, principalmente os

¹³Emenda Constitucional no. 18/1965 (art.15).

¹⁴Lei complementar pode isentar a exportação de serviços de ISS.

¹⁵Para os serviços de construção civil, a alíquota é de 2%, diversões e loteria, 10%, enquanto, para os demais serviços, os tetos variam entre 1% e 5%.

¹⁶ A vantagem deste tipo de imposto, que incide sobre o Valor Adicionado (VA), é que ele evita a incidência em cascata, como acontecia com os antigos impostos sobre vendas, em que o imposto era cobrado de forma cumulativa em todas as etapas de circulação da mercadoria. Este imposto, plurifásico, incide tão somente sobre o valor adicionado em cada etapa de circulação da mercadoria, desde o produtor até o consumidor final.

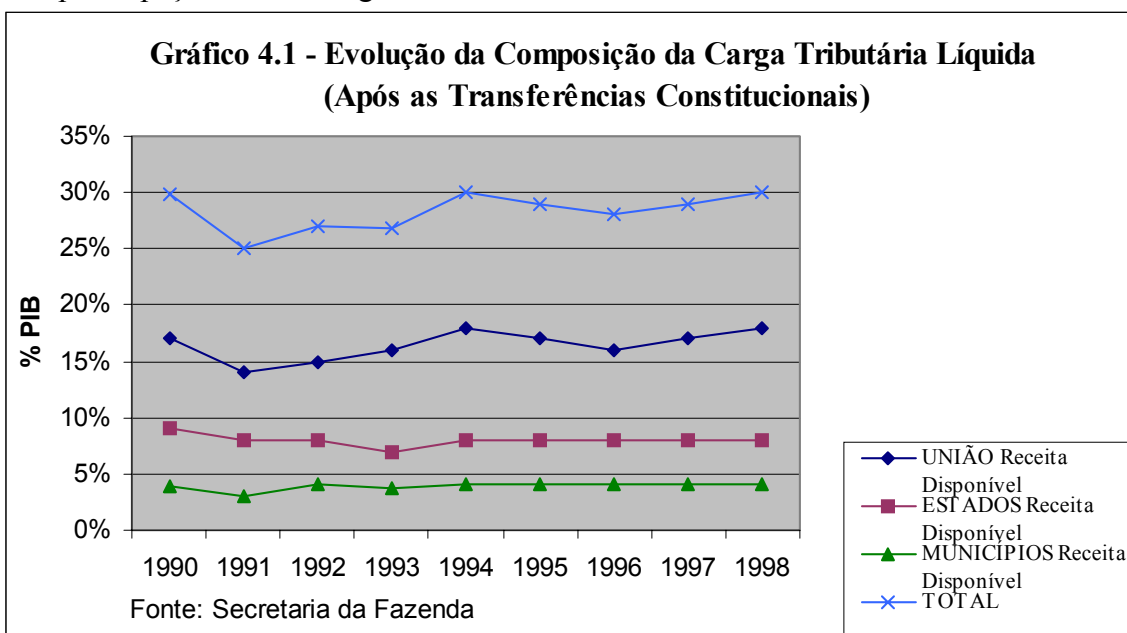
¹⁷Em 1988, o imposto sobre transporte arrecadou 0,06% do PIB e o de comunicações, 0,12% do PIB, equivalendo a uma alíquota efetiva de 1% e 11% sobre o produto dos respectivos setores; 3,6% do conjunto. Para mais detalhes, ver Gorini (1993: 181).

destinados ao consumo final.¹⁸ (Gorini, 1993:182), extrapolando para todo o país os dados de São Paulo, estimou que o consumo final dos serviços de comunicação e transporte responderam, respectivamente, por 1,4% e 1% do ICMS total arrecadado em 1990, representando, aproximadamente 0,17% do PIB. Segundo o trabalho mencionado, os dois serviços incluídos na base estadual arrecadavam, em 1990, 40% do ISS.

4. Análise Global da Incidência Tributária nos Serviços

Em 1985, o ISS representava 65% da arrecadação municipal, tendo tido um aumento relativo nos anos subseqüentes, e, em 1988, chegou a contribuir com 77,6% da receita tributária municipal, embora tivesse mantido sua participação na receita tributária brasileira (entre 2,10% e 2,30% nesse período). Isto ocorreu porque o IPTU, outro imposto de responsabilidade municipal, foi perdendo participação ao longo da década de 80, até 1989¹⁹. O resultado foi a perda de participação municipal na distribuição da carga tributária global, de 0,63% do PIB em 1986, para 0,41% em 1988, como mostra o gráfico 3.1²⁰.

A modificação na estrutura tributária introduzida com a reforma de 1988 procurou transferir o poder de taxar da esfera federal, assim como aumentar a receita fiscal as demais esferas. O resultado desta política pode-se observar no gráfico 4.1 que mostra a rec, revelando uma participação maior dos governos subnacionais.



A análise puramente fiscal mostra que imediatamente após a reforma houve uma equiparação do poder de taxar entre a União e os estados²¹, provavelmente devido à reformulação do ICMS (imposto estadual), à autonomia para os estados fixarem as alíquotas dos impostos, à

¹⁸Dado que as alíquotas nominais do ICMS eram muito superiores às dos antigos impostos federais.

¹⁹Em 1985, a arrecadação do IPTU representava 1,14% do PIB, passando, em 1988, para apenas 0,61%.

²⁰Esta perda de participação se verificou tanto em termos absolutos como relativos. Em 1985, a arrecadação municipal representava 4% do total; em 1988 havia caído para 3,2% e, em 1991, representava 3,38%.

²¹Arrecadação apenas de impostos da União 7,9% PIB e dos estados era de 8% PIB, ver gráfico 3.2.

eliminação da faculdade atribuída à União, pela Constituição anterior, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; além da autorização da cobrança do IVVC pela esfera municipal de governo. O aumento de participação da esfera municipal se observa imediatamente após a Reforma Tributária nos anos 89/90, mas nada tão significativo, garantindo a esta esfera de governo uma carga tributária média de 05% do PIB nacional.²²

Em uma análise de longo prazo, Gorini²³ observa que, apesar da irrelevância na performance do ISS na receita tributária global do país, a evolução de sua arrecadação revelou-se melhor do que a da economia como um todo. Entre 1970 e 1991, a economia cresceu 2,7 vezes, enquanto a receita deste imposto aumentou 7,2 vezes, tendo alcançado 0,43% do PIB em 1991 e % em 1999 (ver gráfico 5). O aumento da arrecadação se verifica nos períodos de expansão da economia e baixa inflação, mas o grande salto se observou no período 1988/91 (cujo montante passou de 0,27% para 0,43% do PIB). De acordo com os dados da Matriz de Insumo-Produto, a arrecadação dos tributos indiretos do setor Serviços²⁴ passou de 2,9% do Valor Adicionado em 1985, para 6,1%, em 1990 (ano atípico), e se estabilizando em 4% do VA nos anos seguintes (ver tabela 1 em anexo).

5. Análise da Carga Tributária dos Serviços

O objetivo desta seção é comparar a capacidade de arrecadação dos serviços em relação aos demais setores da economia. Antes da reforma de 1988, havia três tipos de impostos indiretos que incidiam sobre as distintas atividades do setor serviços: o ISS, sobre os serviços em geral; o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros, Títulos e Valores Mobiliários - IOF; e o imposto sobre serviços de transporte e de comunicações. Apesar desta estrutura, o resultado era ínfimo. Em 1985, as atividades de serviços eram responsáveis por 36,12% da produção total da economia, mas contribuíam com apenas 1,77% deste valor para a receita tributária da economia (tabela.3), muito abaixo da média de contribuição da economia como um todo (5,88% do VP). A diferença é ainda maior se comparada com a arrecadação tributária indireta da indústria de transformação, que naquele ano equivalia a 10,86% do valor da produção do referido setor, relativa, principalmente, ao ICM (5,7 %), IPI (2,5%) e outros impostos (2,25%) (tabela 3). Esta diferença se mantém ao longo dos anos, em 1996 (último ano da matriz) a arrecadação dos serviços (stricto sensu) representa 4,2% do VA, enquanto a indústria arrecada quase 40% do VA e os serviços de utilidade pública – SIUP uma média de 15,5%.

O principal responsável pela receita tributária do setor serviços era o imposto específico incidente sobre os serviços de comunicação, que representava 19% do VA deste segmento. A arrecadação do ISS, principal imposto sobre os serviços, era quase inexpressiva, nesse ano, representando apenas 0,56% do valor adicionado do setor. (ver tabela 2 em anexo). Segundo os dados da Matriz de Insumo-Produto do IBGE, em 1985, o setor serviços era responsável por 10,2% dos impostos indiretos arrecadados pela economia brasileira (tabela 3 em anexo), sendo que o ISS representava apenas 2%, e o ICM, incidente somente sobre o segmento de alojamento e alimentação, contribuía com 1,3%. Nesse período, ainda prevaleciam os impostos específicos (*excise tax*) incidentes sobre os serviços financeiros, comunicação, transporte e comércio (incluídos na rubrica outros impostos, que representavam 7% do total da arrecadação.

²² O ano de 1990 é atípico, sua performance fiscal pode ser explicado pelo Plano Collor que, mediante uma série de medidas de curto prazo, possibilitou o aumento temporário da receita tributária (16,6% do PIB), e, pelo seu impacto sobre o nível de inflação

²³ Gorini, A. P. et al., 1993, pág. 185.

²⁴ Setor Serviços no conceito mais restrito, excluindo Administração Pública e Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP).

Considerando o conjunto da economia, o imposto indireto mais importante é o ICM, cuja participação em 1985 era de 47%, e que, com a incorporação das atividades de serviços em sua base, aumentou ainda mais esta participação, passando para 54,3%, em 1990, e 70,2%, em 1996. Esta modificação foi bem nítida no setor de serviços industriais de utilidade pública (SIUP), sobre o qual incidiam apenas impostos específicos, de competência federal, mas, depois da reforma, passou a ser taxado pelo ICMS (de competência estadual); em 1996, este imposto representava 100% dos tributos pagos pelos SIUP, e equivalia a 15,5% do seu VA.

O setor serviços foi o que mais cresceu nos últimos anos, sua participação na produção total da economia cresceu linearmente entre 1985 e 1992, passando de 36,12%, em 1985, para 45,6%, em 1992. Extrapolando esta tendência, pode-se estimar que os serviços deverão ter tido uma participação de mais de 50% no final da década de noventa. Entretanto as mudanças introduzidas pela reforma de 1988, provocando alterações na estrutura tributária, melhoraram a participação do setor no total da arrecadação, mas ainda está muito aquém dos demais setores da economia.²⁵ O total de impostos indiretos arrecadado pelo setor serviços passou de 2,9% do VA para 4,2%, no período (ver tabela 1, em anexo). O ISS, principal imposto e âmbito municipal, ganhou importância (triplicou sua participação de 0,56% do VA, em 1985, para 1,28% do VA, em 1996) e passou a contribuir para a carga tributária total com 30% em 1996. O ICMS (imposto estadual) também aumentou de 12,9% para 41,6%, mas é nítida a perda de importância dos impostos específicos, que estão agregados na rubrica “outros impostos”, cuja participação caiu de 69% para 28,8% nesse período (tabela 4, em anexo).

5.1. Análise inter-setorial

Analisando o conjunto da economia, observa-se que a indústria de transformação ainda é o setor que mais contribui para receita tributária do país. Em 1985, este setor era responsável por 45,7% do valor da produção da economia e recolhia em impostos indiretos 10,9% deste valor. A partir daí, este setor perde participação no valor da produção, que chega a 37,2% em 1992, com aumento relativo da carga tributária (11,5% do VP) devido principalmente à maior eficiência na arrecadação do ICMS²⁶. Entretanto, em relação aos demais setores, a indústria diminuiu sua participação na receita tributária (de 83,8%, em 1985, para 77%, em 1996), enquanto os serviços em geral e os serviços industriais de utilidade pública (SIUP) aumentaram suas contribuições (de 10,2% para 14,3% e de 1,9% para 4,6%, respectivamente, no período).

Em 1992, a arrecadação dos impostos indiretos dos SIUP correspondia a 16,9% de seu VA, acima da média do total da economia (10,8%), como mostra a tabela 1. A melhoria do desempenho contributivo deste setor foi devido, principalmente, à incorporação dos serviços de transporte e comunicação à base de cálculo do ICMS,²⁷ pois, até então, incidiam sobre tais atividades apenas impostos específicos agregados na rubrica “outros impostos”, que perderam participação nesse período (de 11,7% do VA, em 1985, para 0,8%, em 1992 e zero em 1996). Os dados revelam ainda que, entre 1985 e 1996, houve um crescimento mais do que proporcional da carga tributária sobre o setor Serviços, não apenas em termos relativo como também absoluto, devido à maior eficiência do ISS, mas, principalmente à ampliação da base do ICMS, que passou a incorporar atividades de serviços.

²⁵A carga tributária deste setor, em relação à economia como um todo, passou de 10,2%, em 1985, para 19,6%, em 1992, caindo para 14,3% em 1996.

²⁶ Em 1985, a arrecadação do ICMS industrial equivalia a 5,7% do VP deste setor e passou para 8,5% do VP, em 1990 e 9,5% em 1996.

²⁷A arrecadação do ICMS dos serviços industriais de utilidade pública representava 16,1% do seu VA, em 1992 (tabela 1).

5.2. Tributação vs. demanda dos serviços

As tendências internacionais têm privilegiado a aplicação de impostos sobre consumo, no sentido de evitar a cumulatividade, pois esta provoca efeitos danosos à economia, ao tornar a produção ineficiente, além de estimular a importação dos produtos cujos similares são taxados em cascata internamente. A análise conjunta da incidência tributária em relação à estrutura da demanda dos serviços pode ser um indicador da tendência da estrutura tributária dos serviços. O melhor sistema é aquele cujos impostos incidem principalmente sobre o consumo final e menos sobre as compras intermediárias.

De acordo com a Matriz de Insumo-Produto do IBGE de 1990, o setor Serviços²⁸ foi responsável por 42,7% da demanda total da economia brasileira, enquanto a indústria contribuía com 39,5%. Esta diferença se intensifica se considerarmos apenas a demanda final, onde os serviços contribuem com 49,3%²⁹ e a indústria com 31%. Já em relação ao consumo intermediário, inverte-se esta participação, pois a indústria contribui com 48,2% e os serviços com 36,1%.

Analisando os diversos segmentos que compõem o setor, observa-se que os serviços prestados às empresas e os serviços financeiros³⁰, que são aqueles que se destinam principalmente ao consumo intermediário, representam 92,7% e 98% respectivamente da demanda total. Entretanto, estes são segmentos bem diferentes e merecem análises distintas. Os serviços prestados às empresas, que constituem uma ampla gama de serviços auxiliares à produção, que vão desde serviços de informática, publicidade, assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica até serviços de limpeza/conservação e vigilância/guarda. Sobre este segmento incide uma das maiores cargas tributárias, constituída basicamente do ISS, cuja arrecadação, em 1990, equivalia a 5,2% do seu valor adicionado, enquanto que o montante de ISS pago pelo setor serviços como um todo correspondia a 0,64% do seu VA (tabela 2). Em 1992, a carga tributária deste segmento aumentou (8,8% do seu VA) devido, notadamente, ao aumento do ISS, que praticamente dobrou sua participação neste período (8,6% do VP) (tabela 2, em anexo).

Os serviços financeiros, que tiveram o maior peso na geração do produto no período (6,9% em 1985, 8% em 1990 e 11,2% em 1992), não tiveram a mesma performance na arrecadação tributária (3,1% do VA, tabela 2) que ficou um pouco acima da média do setor serviços (2,4% do VA). Entretanto, em 1990, devido, provavelmente, à política monetária vigente, os impostos indiretos (basicamente IOF e IPMF) arrecadados por este segmento representavam 50% da arrecadação total do setor serviços e equivalia a 10,6% do seu VA. A partir de 1990, a perda de participação deste segmento na economia se reflete também na carga tributária, que já representava menos de 1/3 da arrecadação do setor serviços (3,6% do seu VA), abaixo da média da economia 10,8%. A partir de 1995 já se observa o crescimento dessas atividades, inclusive com o aumento da arrecadação tributária que em 1996 atingira 6,7% do VA (ver tabela 2, em anexo).

As atividades de comunicação, preponderantemente destinadas ao consumo intermediário (63% da demanda total), têm uma carga tributária indireta pesada, em 1990,

²⁸Em seu conceito estrito, ou seja, exclusive SIUP e serviços da construção civil.

²⁹A maior parte destinada ao consumo das famílias.

³⁰Desde que seja considerado o *dummy* financeiro, que representa um percentual elevado do consumo intermediário.

representava 17,6% do valor adicionado, quando, na economia como um todo, esta carga era de 6,3% e a dos serviços, de 4,5%. Antes da reforma, incidiam sobre este segmento impostos específicos de competência federal, que estão agregados na rubrica “outros impostos”, que, em 1985, representavam 19% do VA. A partir de então, este segmento foi incorporado à base do ICMS, cuja carga era de 13,3% do VA, em 1990, chegando a média de 22% em 1994 e 1995.

A demanda do segmento de transportes está dividida entre final (rodoviário, hidroviário e aéreo) e intermediária (ferroviário). Este detalhamento só é possível na matriz de 1980, cujo nível de desagregação é muito maior do que o observado nos anos seguintes. Para esses anos, o máximo que se pode inferir, com relação a este segmento, é que, em 1992, 48% de sua demanda destinava-se ao consumo intermediário, sendo que as atividades deste segmento respondiam por 3,6% da demanda final da economia, e eram responsáveis por 2% dos tributos indiretos pagos pela economia como um todo.³¹

Os segmentos que prioritariamente contribuem para a demanda final, além de administração pública, saúde e educação pública (100%) e mercantil (95%), são alojamento e alimentação (74%) e seguros (72%), segundo os dados da matriz de 1990. As atividades públicas são isentas de impostos indiretos, incidindo sobre elas apenas as contribuições sociais, como será visto a seguir. Assim, deste conjunto de atividades, alojamento e alimentação, típicas de consumo final, estão incorporadas no segmento de serviços prestados às famílias cuja carga tributária indireta no período ficou em torno de 7% do VA, acima da média do setor serviços. (tabela 2).

Já a atividade de comércio, que se destina tanto ao consumo intermediário como à demanda final, tem uma participação importante na geração do produto (6,5%), mas apresenta uma carga tributária indireta insignificante e decrescente. Em 1985, os tributos indiretos deste segmento representavam 1,7% do VA e em 1996 não chegava a 0,3%.

6. Encargos Sociais do Setor Serviços em relação aos demais Setores da Economia

Muitos autores atribuem a complexidade do sistema tributário brasileiro às contribuições sociais, principal fonte de financiamento da seguridade social³², devido principalmente ao grande número destas contribuições, ao peso excessivo que elas representam para os contribuintes, além dos efeitos perversos que produzem nos preços relativos. A maior incidência sobre a folha de pagamentos provoca efeitos negativos sobre o mercado de trabalho. Ademais, ressalta-se o caráter cumulativo das contribuições sobre o faturamento e/ou receita operacional bruta (Almeida & Cavalcanti, 1995:97).

O sistema tributário brasileiro é integrado, atualmente, por 20 espécies diferentes de contribuições sociais (a maior parte incidente sobre a folha de salários), que se diferenciam pelo seu caráter público e privado. As contribuições de caráter público, compostas de contribuição de empregadores e empregados para a Seguridade Social, COFINS, contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) das pessoas jurídicas, PIS/PASEP, contribuição para o FGTS e outras, representam a principal fonte de financiamento dos programas sociais.

³¹ Nas Matrizes de 1990 e 1992, os segmentos estão mais agregados, dificultando a análise do destino dos serviços.

³² A vinculação das contribuições sociais aos gastos sociais está amparada pela Constituição de 1988, no capítulo da Seguridade Social.

Este trabalho, que tem como objetivo avaliar o efeito do sistema de contribuição social que incide sobre os serviços, baseia-se nos dados da tabela de renda da Matriz de Insumo-Produto do IBGE, que contabiliza tanto as contribuições sociais efetivas oficiais (INSS, PIS/PASEP, FGTS) e privadas, assim como as contribuições fictícias³³, relativas a todos os setores da economia. Para efeito de análise comparativa intertemporal e inter-setorial, e no sentido de homogeneizar os dados, os montantes das contribuições foram relacionados tanto ao valor adicionado a custos de fatores - VA_{cf} que dão uma dimensão do setor; quanto à massa salarial de cada setor tendo em vista que as contribuições sociais são tributos que incidem sobre a folha de pagamentos e também para eliminar o efeito da progressividade do sistema contributivo.

Considerando o total das contribuições, pode-se observar que o setor público, composto da própria Administração Pública e do SIUP, tem maior encargo social. Isto se verifica em relação às duas variáveis. Entretanto, esta diferença diminui ao se considerar apenas as contribuições efetivas, devido à redução do impacto das chamadas contribuições fictícias na Administração Pública.

Quanto ao setor Serviços em geral, excluída a Administração Pública, os encargos sociais são relativamente baixos (5% do VA_{cf} , nos anos analisados), semelhantes aos da indústria de transformação, porém abaixo da média da economia (em torno de 10% do VA_{cf} nesses anos)³⁴. Entretanto, considerando apenas as contribuições efetivas (oficial e privada) observa-se uma certa homogeneidade na contribuição dos setores econômicos, excetuando o setor agropecuário, cuja participação é muito reduzida (embora tenha aumentado após a reforma), e o SIUP, cujos encargos sociais efetivos são relativamente maiores e crescentes neste período. Em 1985, as contribuições efetivas em relação ao valor adicionado não alcançavam 6%, mas já em 1992 correspondiam a 14%. Este aumento, provavelmente, é devido à intensificação do movimento de aposentadoria neste setor, no início dos anos 90, que foi muito maior do que nos demais setores da economia.

7. Conclusão

O regime de competência exclusiva, que prevalece na estrutura tributária brasileira, é um bom indicador da capacidade de arrecadação dos setores econômicos. O principal imposto sobre os serviços é o ISS, de competência municipal. Trata-se de um imposto de caráter monofásico, que incide sobre o faturamento bruto, o que possibilita a ocorrência de cumulatividade na tributação, principalmente nas etapas intermediárias da cadeia produtiva.

A base de cálculo deste imposto é o preço dos serviços, sobre o qual são aplicadas alíquotas diferenciadas por tipo de serviços e por jurisdição, o que provoca a "guerra fiscal", que pode ser responsável pela reduzida capacidade de geração de receita deste imposto (apesar do aumento de sua participação nesse período de análise, de 0,34% do PIB, em 1985, para

³³Trata-se do excedente das despesas com assistência social realizadas pelas empresas e o valor das contribuições efetivamente pagas à previdência a cargo dos empregadores. Ou seja, é a contrapartida a benefícios sociais prestados diretamente pelo empregador fora do circuito da previdência social e privada. É por esta razão que ela está presente na administração pública, embora até 1985 houvesse um resíduo em todos os setores. A partir daí só se observa na administração pública (TD nº 10, IBGE, pág. 74).

³⁴Esta média está superestimada pela contribuição da Administração Pública.

1,2%, em 1999). Entretanto, alguns indicadores apontam para a diminuição da participação deste imposto, que pode ser percebida tanto pela perda de importância da receita tributária municipal, que em 1993 chegou a 0,51% do PIB (Affonso & Silva, 1995: 185), quanto pela inversão do peso deste imposto na geração desta receita a partir de 1990.

A discriminação das alíquotas também tem provocado a super tributação dos serviços de uso intermediário, uma vez que os custos das mercadorias englobam também os custos dos serviços utilizados em sua produção. E, desta forma, o preço final incorpora, além do ICMS e do IPI, que incidem sobre a mercadoria, o ISS sobre os serviços. Este fato constitui um desestímulo à terceirização, mecanismo mundialmente utilizado para aumentar a produtividade.

Estes problemas têm suscitado a discussão sobre este tipo de imposto, pois a tendência mundial tem privilegiado a aplicação de impostos sobre consumo, no sentido de evitar a cumulatividade que provoca ineficiência na produção, além do estímulo à importação dos produtos cujos similares são taxados em cascata internamente. A análise da tributação, em relação à estrutura da demanda dos serviços no Brasil, revela que os segmentos de serviços prioritariamente destinados à demanda intermediária são relativamente mais tributados.

Além disso, um dos maiores problemas detectados no sistema tributário brasileiro diz respeito ao número excessivo de contribuições sociais, principal fonte de financiamento dos gastos sociais, que incidem principalmente sobre a folha de pagamentos, provocando efeito negativo no mercado de trabalho, e as que incidem sobre o faturamento, as quais têm um efeito perverso sobre os preços relativos. Com relação à incidência destas contribuições sobre os serviços, pode-se inferir, com base nos dados da Matriz de Insumo-Produto, que estas atividades têm mantido, ao longo destes anos, a média de contribuição semelhante à contribuição da indústria. Destaca-se o montante dos encargos pagos pelos serviços industriais de utilidade pública (SIUP), bem acima na média dos demais setores econômicos.

8. Referência Bibliográfica

Affonso, R. B. A. & Silva, P. L. B. *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Ed. UNESP, São Paulo, 1995.

Almeida, S. C. F. & Cavalcanti, C. E. G. "As Contribuições Sociais e a Reforma Tributária" in Affonso & Silva. *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Ed. UNESP, São Paulo, 1995.

Dain, S. "Experiência Internacional e Especificidade Brasileira" in Affonso & Silva *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Ed. UNESP, São Paulo, 1995.

FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, vários anos.

Gorini, A. P et al. "Tributação Indireta dos Serviços: Diagnósticos e Propostas" in *Estudos Econômicos*, vol. 23, número especial, 1993.

Hill, T. P. "On Goods and Services", *Review of Income and Wealth*, Dec. 1977.

IBGE. Novo Sistema de Contas Nacionais - Metodologia e Resultados Provisórios - Ano-Base 1980, TD nº 10, vol. I, Dezembro 1988.

Kay, J. A. & Davis, E. H. "The Vat and Services", *Discussion Paper*, World Bank, Feb. 1987.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil - Receita e Despesa dos Municípios*, anos 1989, 1990 e 1991.

Quadros, W. L. "A Tributação Indireta no Brasil" in Affonso & Silva. *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Ed. UNESP, São Paulo, 1995.

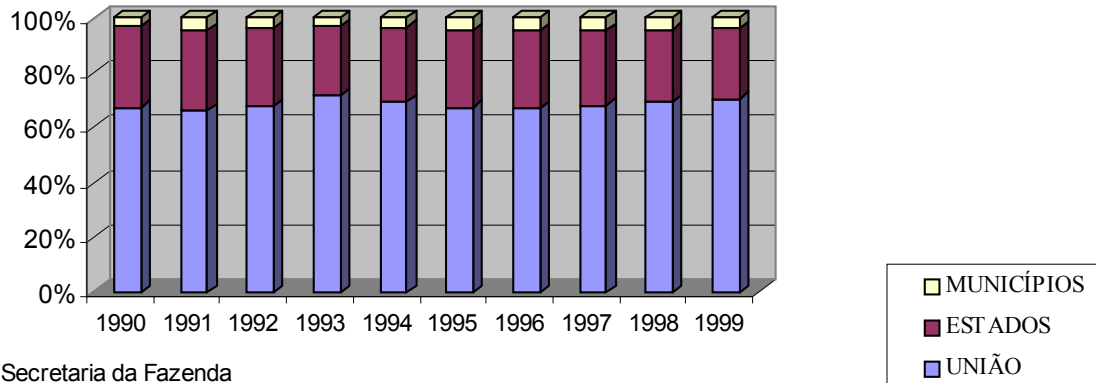
Rezende, F. *A Moderna Tributação do Consumo*. TD nº 303, IPEA, junho 1993.

Rezende, F. *Proposta de Reforma do Sistema Tributário Nacional*. TD nº 420, IPEA, maio 1996.

Varsano, R. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*. TD nº 405, IPEA, fevereiro 1996.

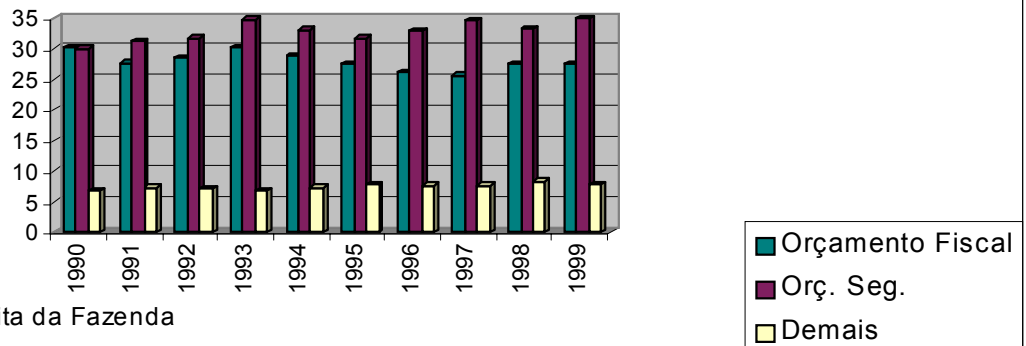
ANEXOS

Gráfico 1 Composição da Carga Tributária - 1990-1999



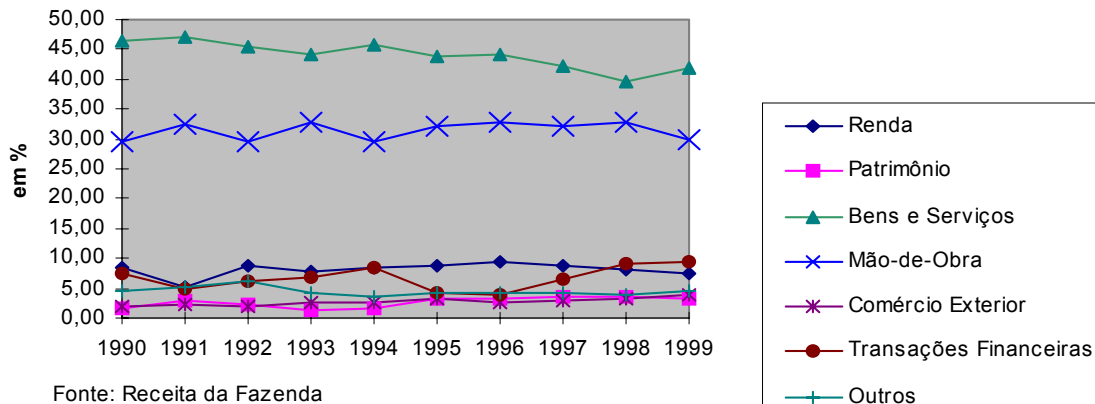
Fonte: Secretaria da Fazenda

Gráfico 2 Composição da Receita Tributária da União



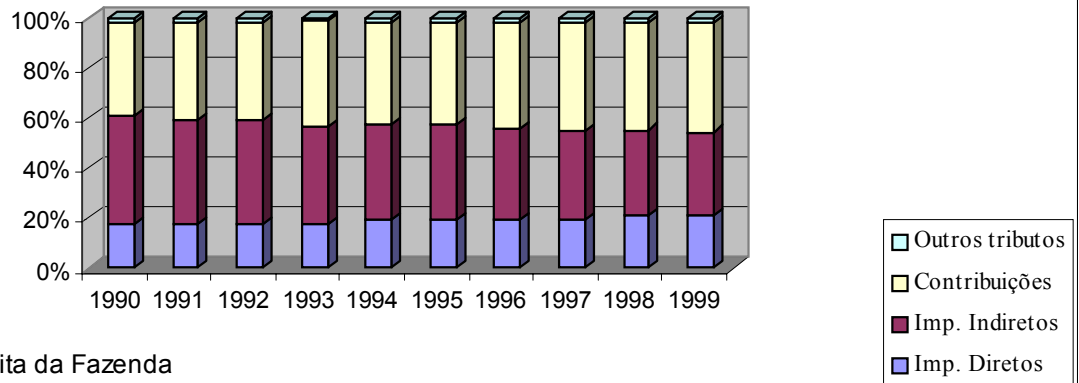
Fonte : Receita da Fazenda

Gráfico 3 Distribuição da Tributação quanto a base de incidência na Carga Tributária



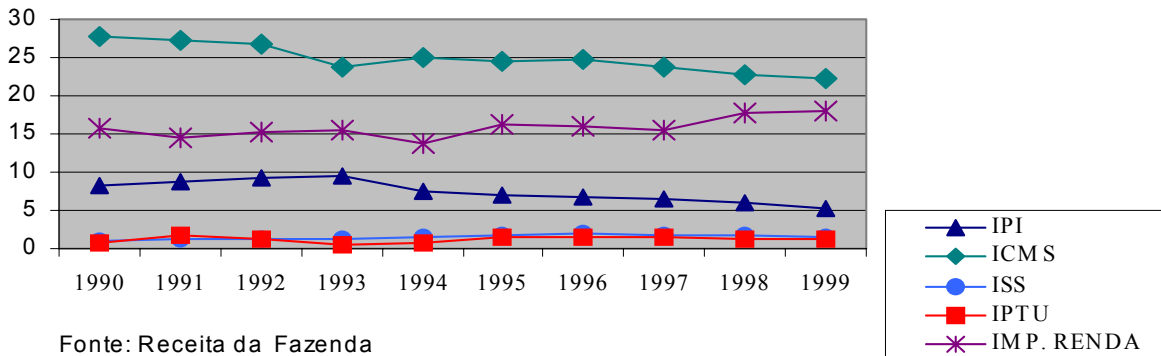
Fonte: Receita da Fazenda

Gráfico 4 Participação dos Diferentes Tributos na Arrecadação



Fonte: Receita da Fazenda

Gráfico 5 Evolução da Arrecadação dos Principais Impostos % PIB



Fonte: Receita da Fazenda

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS INDIRETOS EM RELAÇÃO AO VALOR ADICIONADO POR SETOR - 1985/ 1990/ 1992 /1994/ 1995/ 1996

SETORES ECONÔMICOS	IPI / ISS						ICMS					
	1985	1990	1992	1994	1995	1996	1985	1990	1992	1994	1995	1996
AGRICULTURA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,22	5,48	4,24	3,78	4,13	4,40
MINERAÇÃO	0,00	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,00	1,16	1,12	1,76	2,11	1,78
D. DE TRANSFORMAÇÃO	8,31	10,70	8,75	9,32	9,96	9,30	18,91	28,34	22,11	25,20	28,26	26,90
CONSTRUÇÃO CIVIL	0,47	0,67	1,38	0,50	0,60	0,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SIUP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,52	16,11	18,32	20,77	15,54
ERVIÇOS S/ADM. PÚBLICA	0,56	0,87	1,45	0,80	1,07	1,28	0,38	0,98	0,99	1,43	1,58	1,74
ADM. PÚBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL ECONOMIA	2,58	2,87	2,71	2,57	2,74	2,79	5,67	7,54	5,97	7,36	7,90	8,06

Fonte: Matriz de Insumo-Produto - IBGE 1985/ 1990/ 1992/ 1994/ 1995/ 1996

SETORES ECONÔMICOS	OUTROS IMPOSTOS						TOTAL DE IMPOSTOS					
	1985	1990	1992	1994	1995	1996	1985	1990	1992	1994	1995	1996
AGRICULTURA	0,65	0,80	0,59	0,04	0,14	0,09	2,93	6,54	5,10	3,95	4,38	4,49
MINERAÇÃO	6,49	3,27	3,96	2,43	2,65	1,60	6,53	4,48	5,13	15,61	10,56	3,40
D. DE TRANSFORMAÇÃO	7,48	4,60	3,55	1,06	1,04	0,50	36,13	45,25	36,00	37,27	42,58	36,69
CONSTRUÇÃO CIVIL	0,09	0,08	0,04	0,00	0,00	0,00	0,56	0,75	1,42	0,50	0,60	0,64
SIUP	11,68	3,44	0,81	0,00	0,00	0,00	11,68	14,96	16,92	18,32	20,77	15,54
ERVIÇOS S/ADM. PÚBLICA	1,99	4,24	1,74	1,44	1,24	1,22	2,93	6,09	4,17	3,67	3,89	4,23
ADM. PÚBLICA	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL ECONOMIA	3,39	3,10	1,76	0,89	0,79	0,62	12,05	13,90	10,80	11,34	12,22	11,47

Fonte: Matriz de Insumo-Produto - IBGE 1985/ 1990/ 1992/ 1994/ 1995/ 1996

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS IND. DOS SEGMENTOS DE SERVIÇOS NO VALOR ADICIONADO

SEGMENTOS	IPI / ISS						ICMS					
	1985	1990	1992	1994	1995	1996	1985	1990	1992	1994	1995	1996
MARGEM DE COMÉRCIO	0,10	0,20	0,48	0,20	0,26	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MARGEM DE TRANSPORTE	0,54	1,00	2,14	0,99	1,21	2,23	0,00	2,52	4,24	5,13	5,23	8,83
COMUNICAÇÕES	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,00	13,35	18,75	22,89	21,97	15,85
INSTIT. FINANCEIRAS	0,11	0,16	0,23	0,16	0,38	0,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SERV. PRESTADOS AS FAMILIAS	2,16	2,71	5,21	2,33	2,59	3,52	3,60	3,28	2,36	2,76	2,55	3,19
SERV.PRESTADOS ÀS EMPRESAS	2,39	5,22	8,57	4,15	5,49	1,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SERV.PRIVADOS NÃO MERCANTIS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL SERVICOS S/ADM.PUBL.	0,46	0,64	1,17	0,61	0,78	0,91	0,31	0,72	0,80	1,09	1,16	1,24
TOTAL ECONOMIA	2,58	0,90	2,71	2,94	5,77	2,79	5,67	1,01	5,97	8,40	16,26	8,06

FONTE: MATRIZ DE INSUMO-PRODUTO - IBGE 1995/ 1990/ 1992/ 1994/ 1995 / 1996

SEGMENTOS	OUTROS IMPOSTOS						TOTAL DE IMPOSTOS					
	1985	1990	1992	1994	1995	1996	1985	1990	1992	1994	1995	1996
MARGEM DE COMÉRCIO	1,57	1,11	0,65	0,00	0,00	0,00	1,67	1,31	1,13	0,20	0,26	0,29
MARGEM DE TRANSPORTE	0,16	0,38	0,34	0,68	0,71	1,29	0,71	3,90	6,72	6,79	7,16	12,35
COMUNICAÇÕES	19,03	3,88	0,92	0,00	0,00	0,00	19,05	17,26	19,70	22,90	21,99	15,86
INSTIT. FINANCEIRAS	2,99	10,41	3,39	3,80	5,38	6,19	3,11	10,57	3,62	3,96	5,76	6,71
SERV. PRESTADOS AS FAMILIAS	0,99	1,82	1,85	0,95	1,28	1,19	6,75	7,81	9,42	6,04	6,42	7,91
SERV.PRESTADOS ÀS EMPRESAS	0,49	1,12	0,27	0,29	0,00	0,00	2,88	6,35	8,85	4,44	5,50	1,46
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
SERV.PRIVADOS NÃO MERCANTIS	0,08	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,08	0,00	0	0,00	0,00	0,00
TOTAL SERVICOS C/ADM.PUBL.	1,62	3,11	1,42	1,10	0,91	0,87	2,38	4,48	3,39	2,80	2,85	3,02
TOTAL ECONOMIA	3,39	4,38	1,76	1,02	1,67	0,62	12,05	6,30	10,80	12,94	25,40	12,08

FONTE: MATRIZ DE INSUMO-PRODUTO - IBGE 1995/ 1990/ 1992/ 1994/ 1995 / 1996

34° JORNADAS DE FINANZAS PUBLICAS

GASTO PUBLICO PROVINCIAL: NECESIDAD DE SU OPTIMIZACION

Autor: Dr. Luis Omar Fernández

Dirección: Libertad 417 piso 3* Ciudad Autónoma de Buenos Aires

e-mail: Ferdol_consult@ciudad.com.ar

Tel/fax 4381-8586

Entidad: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Palabras clave: federalismo fiscal, correspondencia fiscal, eficiencia del gasto, transparencia del gasto, creación de valor

Clasificación JEL

INDICE

0.- Resumen

1. - Introducción

2.- La problemática del federalismo fiscal

2.1 Problemática del federalismo fiscal en la Argentina

2.2.La cuestión desde el lado de los ingresos

2.3 Esfuerzo recaudatorio

2.4 Tributos provinciales

2.5Aumento de los recursos de los fiscos provinciales

3.- El gasto público que ejecutan las Provincias

3.1 Las preferencias de los habitantes

3.2 Naturaleza de los gastos que se ejecutan

4. - Gasto público que deberían ejecutar las Provincias

5.- El rediseño del Estado

5.1 Estado actual de la Administración

6.- Conclusiones y propuestas

0.- Resumen

El trabajo versa sobre la descentralización de algunas de las funciones del Estado, con el propósito de ajustar a las preferencias de los habitantes la oferta de bienes y servicios públicos producidos, así como mejorar la eficiencia y transparencia de su gestión.

Desde el punto de vista metodológico se analiza conjuntamente el proceso gasto-recurso, por considerarlo el enfoque más adecuado para comprender la naturaleza del fenómeno.

Se describen algunas tesis normativas de la teoría del federalismo fiscal, tales como la descentralización del gasto, el principio de correspondencia fiscal, el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos; también se considera la teoría de la agencia para analizar las relaciones entre los distintos niveles del Estado.

El enfoque se centraliza en el análisis de la función de producción, dejando de lado las demás funciones.

A continuación se entra en la problemática argentina con su asimetría característica de descentralización del gasto y centralización de los ingresos y su lógica consecuencia: incumplimiento del principio de correspondencia.

Se considera el problema de la insuficiencia de ingresos propios de las Provincias, sus orígenes y posibilidades de cambio.

En lo que hace a los tributos que se postula transferir al nivel provincial, se propone un proceso gradual, comenzando por la administración compartida, de modo de dar tiempo a la mejora de las administraciones provinciales, seguido de un proceso de transferencia total a las Provincias; también se admite compartir ciertas fuentes tributarias –impuestos al consumo y sobre la renta- mecanismos que permitirían en el futuro, con variaciones contrarias de alícuotas en ambos niveles, transferir recaudación del gobierno nacional a los gobiernos provinciales disminuyendo simultáneamente el nivel de fondos de coparticipación.

En lo que hace al gasto que ejecutan las Provincias se hace notar que el proceso de descentralización del mismo se ha detenido en el nivel provincial, siendo positivo en materia de transparencia y eficiencia, en muchos rubros, el avance hacia el nivel municipal que implica un control mucho más directo de los beneficiarios.

Se describen los esfuerzos teóricos por establecer una función de bienestar social susceptible, al ser maximizada, de emular el mecanismo del mercado, en lo que hace a la producción de bienes y servicios públicos y los análisis de la teoría de la elección pública, como herramientas adecuadas para abordar el problema, reconociendo que sigue pendiente el problema de establecer las preferencias de los habitantes y que la última reforma constitucional ha creado mecanismos –iniciativa y consulta populares- que pueden ser utilizados con estos fines.

Las fuerzas que actúan en este campo son las demandas de los votantes y la necesidad de los legisladores y administradores de analizar la utilidad y eficiencia del gasto público, junto con la restricción presupuestaria que establece la recaudación de impuestos.

A continuación se intenta analizar el gasto provincial observando que es muy difícil correlacionarlo con las preferencias de los habitantes; no obstante en la situación actual del país es notoria la precariedad e insuficiencia de la mayoría de las prestaciones, por lo que urge mejorarlas.

También es de público conocimiento la existencia de corrupción e ineficiencia en el aparato estatal, por lo que su eliminación es imprescindible para establecer cuál es el gasto que realmente llega a sus beneficiarios; la tarea de correlacionar el gasto con las preferencias de los habitantes es una labor posterior. Esto no impide intentar obtener eficiencia en la producción y transparencia en la ejecución.

A continuación se propone, luego de eliminar el problema de la corrupción, depurar el gasto público de la financiación de la política y convertir el gasto en salarios improductivos en subsidio directo a la desocupación; como residuo quedaría el gasto público que de algún modo cumple con sus funciones primigenias.

A esta porción deberían aplicárseles técnicas de rediseño del Estado que algunos llaman “reformas de segunda generación” y otros “reformas hacia adentro” y consisten en una reorganización de las plantas de personal, una desburocratización de normas y procedimientos administrativos y un mejoramiento en los sistemas de comunicación.

Además es imprescindible la capacitación y entrenamiento permanentes del personal así como la implantación de una carrera administrativa basada en el mérito

Como conclusiones se proponen:

En función del objetivo último que es mejorar la transparencia y eficiencia del gasto público provincial se propone el logro de un objetivo intermedio: mejorar la proporción de gasto público a nivel subnacional financiada con recursos propios.

La maximización propuesta del principio de correspondencia fiscal inducirá a la mejora de la transparencia y eficiencia del gasto público desde dos puntos de vista: del lado del recurso el tener que soportar la carga del costo presionará en dirección hacia una adecuada consideración de las preferencias, por lo menos de los contribuyentes; desde el lado del gasto, la acción de control realizada por los propios usuarios presionará en dirección a mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión.

Para ello se propone la siguiente política de aumento de los recursos provinciales: crear nuevos recursos propios mediante la participación provincial en fuentes tributarias – concretamente imposición a los consumos- actualmente en poder de la Nación, con el objetivo final de lograr leyes y estructuras de recaudación propias; esto producirá simultáneamente una reducción en la masa de transferencias por coparticipación federal al disminuir los recursos que fluyen a la misma.

En lo que hace a los ingresos actuales, eliminar el impuesto sobre los ingresos brutos, reemplazarlo por la forma de imposición a los consumos mencionada en el párrafo anterior; en lo que hace a los impuestos sobre la propiedad inmueble mejorar las bases técnicas para poder aumentar su recaudación y mejorar la eficiencia del organismo recaudador para disminuir la evasión; aquí el objetivo a largo plazo de ceder –o compartir- este recurso con los municipios. Respecto del impuesto de sellos se deberá derogar atento sus características distorsivas.

Por último se puede estudiar en el mediano plazo la creación de algún impuesto a ciertas rentas, por ejemplo de la propiedad inmueble y del trabajo personal, con cómputo como pago a cuenta del tributo similar nacional como modo de aumentar la recaudación y compensar así los fondos de impuesto inmobiliario cedidos a los municipios.

En lo que se refiere al gasto, a medida que mejore la correspondencia fiscal también aumentaran las inquietudes de los ciudadanos por la gestión del mismo; esta presión exterior se deberá complementar con una presión interior de los gobernantes en el sentido de mejorar la transparencia.

Para apoyar esta acción y crear las bases de una modernización efectiva se deberá actuar sobre la administración para racionalizar el aparato administrativo y en forma paralela establecer sistemas de evaluación de los resultados de todos los programas para poder observar los logros obtenidos y los puntos a modificar.

El concepto de creación de valor también deberá implantarse en el sentido de que los organismos públicos deben hacer más valiosas sus tareas no solo para sus “ clientes” sino también para la totalidad de los ciudadanos.

Para ello existen valiosas herramientas tales como las técnicas de evaluación de programas y de análisis de costo-beneficio que deberán utilizarse *ex ante* en la planificación de los servicios a brindar y *ex post* en el análisis y evaluación de los resultados obtenidos.

En este sentido es muy útil un concepto de Moore (1998) quien dice que para juzgar valiosa una actividad pública ésta debe superar un test que va más allá de la mera demostración de que el valor de sus productos excede el valor de los recursos que utiliza para producirlos: debe explicar por qué la actividad debe ser pública y no privada.

No se debe titubear en la aplicación de nuevos esquemas de gestión, tales como los cuasimercados (Cullis y Jones 1997) donde la financiación del gasto se efectúa con impuestos, la administración queda en manos del Estado pero la provisión directa del servicio se realiza por medio de proveedores privados quienes compiten entre sí.

Por último debemos observar otras experiencias, como el proceso de descentralización realizado en España y emplear la creatividad para obtener las soluciones que mejor se adecuen a la realidad de nuestro país.

1. - Introducción

Este trabajo trata sobre la descentralización del gasto público en la Argentina para mejorar su eficiencia y como medio de ajustar la oferta de bienes y servicios públicos producidos a las preferencias de los habitantes. Además, intenta estudiar la eficiencia y transparencia de los bienes y servicios públicos producidos.

Desde el punto de vista metodológico comparto la visión que postula el análisis conjunto del proceso gasto-recurso como el medio más adecuado para comprender su naturaleza y visualizar la totalidad de las interrelaciones que se dan en el objeto de estudio; esta posición ha sido aceptada desde los más diversos planteamientos ideológicos (Jarach 1983) (Buchanan 1979).

Por esa causa, si bien me referiré especialmente al gasto, haré las necesarias aclaraciones referidas a los recursos necesarios para solventarlo.

La preocupación por este tema surgió hace años y dio como resultados varios trabajos donde abordé la problemática del federalismo fiscal en la Argentina, principalmente desde el punto de vista de los ingresos públicos. En este trabajo el esfuerzo se volcará hacia el gasto público.

Como ya dije, el enfoque debe ser comprensivo del gasto y del recurso, por ello sintetizaré a continuación mi postura sobre el primer tema, aclarando que los argumentos que sustentan las proposiciones pueden encontrarse en los trabajos respectivos que se detallan al final del presente.

2.- La problemática del federalismo fiscal

La teoría normativa del federalismo fiscal, en orden a decidir qué programas de gasto público o competencias de legislación deben asumir los gobiernos subnacionales, ha establecido ciertos criterios técnicos:

- a) Descentralización del gasto (Oates 1977), como medio de aproximarse mejor a las preferencias de los beneficiarios, además de mejorar el control del mismo mediante la intervención de los propios usuarios.
- b) Principio de equivalencia -o correspondencia- fiscal que postula la financiación del gasto en los estados subnacionales con recursos propios, de modo de poder explicitar el cálculo económico de los habitantes; adicionalmente permite que los gobernantes se “beneficien” políticamente con los bienes y servicios producidos, pero simultáneamente “paguen” el costo que implica la obtención de los recursos necesarios.
- c) Aprovechamiento de economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos.
- d) Posibilidad de “voto con los pies” (teorema de Tiebout) por parte de los habitantes.
- e) Teoría de la agencia para describir las relaciones entre el gobierno nacional y los estados subnacionales.

Estos principios se utilizan para el diseño de la función de producción¹ ya que los postulados del federalismo fiscal tienen menor aplicación en las funciones de estabilización y crecimiento y redistribución.

No obstante Jaen Garcia y Molina Morales (1996) concordando con lo postulado antes previenen que en la función de estabilización puede haber una tarea reservada para gobiernos subnacionales cuando haya diferencias regionales sustanciales en la renta y el desempleo, alerta además que dichas políticas pueden aumentar la competencia entre regiones por atraer negocios provocando situaciones de competencia entre estados que produzcan resultados ineficientes para el conjunto.

A mayor abundamiento Rezk (1996), refiriéndose a la Argentina, menciona que a veces “el comportamiento perverso de los gastos de los gobiernos subnacionales...respondió a una falta de coincidencia entre las necesidades del ciclo político de dichas jurisdicciones y las circunstancias del ciclo económico nacional”. Además de ello menciona como elemento limitante del uso estabilizador la magnitud de los presupuestos provinciales así como la inelasticidad a la baja de la mayoría de los rubros que los componen, en especial remuneraciones.

En lo que hace a la función de redistribución de rentas y patrimonios la acción de los gobiernos subnacionales puede verse muy entorpecida por las migraciones internas que al desplazar población de los lugares con menor renta a los lugares con mayor renta hacen que el objetivo de redistribución sea cada vez más difícil de alcanzar.

2.1 Problemática del federalismo fiscal en Argentina

El sector público de nuestro país se caracteriza hace ya muchos años por una importante asimetría: el gasto ha sido descentralizado mientras que el grueso de la recaudación sigue siendo percibido por el nivel central.

¹ Utilizamos el conocido esquema de Musgrave

Este problema, que origina importantes y muy conocidas distorsiones, es probable se acople al de una distribución de la riqueza y de la actividad económica muy centralizadas en un (relativamente) corto espacio geográfico.

La resultante es un país con un desproporcionado centro y grandes extensiones poco pobladas; como consecuencia de ello en lo económico el Estado Nacional es poderoso y los estados provinciales despoblados, débiles y endeudados: “Cuerpo de David con cabeza de Goliat”².

Como es también sabido, la mayoría de los estados provinciales no recauda ni siquiera una mínima parte de lo que gasta; esto fue así históricamente y representa –mas allá de cualquier otra consideración- el reflejo del subdesarrollo relativo del interior.

A partir de la década de los 70 cuando se comienza un proceso de descentralización de funciones, hasta la actualidad donde dicho proceso está prácticamente completado, la situación de desfinanciación ha empeorado: salvo Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza el resto de las provincias recauda una proporción muy baja de lo que gasta.

Históricamente la diferencia entre ingresos y egresos provinciales se cubrió con recursos transferidos por el Gobierno Nacional, principalmente transferencias directas incondicionadas, mediante el régimen de coparticipación federal.

Esto originó varias situaciones:

a) dependencia de los Gobiernos provinciales: un buen esquema para estudiar las relaciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales es el de “principal-agente” (Rezk 1996) ya que el factor económico produce una muy alta dependencia de los segundos respecto del primero.

b) distorsión en la oferta y demanda de bienes y servicios públicos: como la cobertura del gasto público se realiza con recursos de otro nivel se produce en los Estados provinciales una situación de “ilusión fiscal” por la cual el costo percibido de los bienes y servicios públicos tiende a cero; esto provoca aumentos artificiales en la demanda de los mismos. Por otro lado y por la misma razón apuntada, los Gobiernos provinciales se ven inducidos a realizar una sobreoferta de bienes y servicios públicos cuyo costo político –recaudación tributaria- no deberán soportar.

En la experiencia comparada parece que estos resultados dependen tanto de la naturaleza de los sistemas de transferencias cuanto de las costumbres y prácticas políticas del país; así un trabajo sobre los municipios gallegos³ concluye que “... la distribución (de los subsidios)⁴ aparece sesgada por criterios políticos y clientelismos evidentes, sea cual fuere el gobierno otorgante y sean cuales fueren los objetivos formales a conseguir explicitados en la fórmula

² MARTINEZ ESTRADA, Ezequiel: *Radiografía de la Pampa*.

³ ALVAREZ CORBACHO, Xoaquim y REGO VEIGA, Gustavo (1999)

⁴ Paréntesis nuestro.

distributiva.” Termina diciendo: “la evidencia empírica que aflora los motivos subyacentes a la distribución de las inversiones autonómicas discrecionales, muestra de nuevo el predominio de variables político electorales, así como el escaso papel jugado por los criterios normativos que legitiman el discurso político y la solidaridad territorial”, agregando que son escasamente significativos en esas decisiones los criterios de renta per capita, que se corresponde con la capacidad económica, y de dispersión poblacional, fundamento de la necesidad del gasto.

El remedio adecuado para solucionar el problema consiste en cumplimentar, en los casos en que es posible su aplicación, el principio de “correspondencia fiscal” que establece que el nivel del estado que produce un bien o servicio público debe necesariamente financiarlo con recursos obtenidos de la misma jurisdicción.

En los trabajos anteriores citados he demostrado que este principio de “correspondencia fiscal” tiene una aplicación limitada: la financiación de bienes locales. En realidad, si aplicamos la dimensión temporal tampoco se cumple el principio cuando el gasto se financia con deuda.

Pese a ello lo consideramos una buena herramienta de disciplina y control fiscal.

Entonces la aplicación se limitaría a los casos en que se trate de gastos de la rama producción de bienes y servicios públicos, en especial a los bienes locales. Se debe tener en cuenta que generalmente se producen “derrames” de los efectos de estos gastos a otras jurisdicciones vecinas provocando externalidades que deben intentar corregirse, mediante el uso de tasas o transferencias.

Por otra parte se debe considerar que los efectos de “derrame” se presentan también en algunos de los impuestos locales, por lo que aquí habría otro problema a solucionar.

2.2. - La cuestión desde el lado de los ingresos

En general, se acepta que la administración de fondos que realizan las jurisdicciones provinciales es menos eficiente que la efectuada por el gobierno nacional⁵. A partir de ello, se afirma que este último debería tener injerencia en el problema fijando parámetros de eficiencia, regulando las transferencias de fondos y condicionándolas al cumplimiento de ciertos estándares.

Analicemos si esta posición tiene algún sustento legal.

En primer lugar, deberemos ver si los fondos que recauda el Gobierno Nacional son de su propiedad, caso en el cual la transferencia a las Provincias es un mero acto volitivo, o si se

⁵ REZK (1996) da como probable causa del “posible comportamiento perverso de los gobiernos subnacionales argentinos ...(y la ya mencionada) falta de coincidencia entre las necesidades del ciclo político de dichas jurisdicciones y las circunstancias del ciclo económico nacional”. El texto entre paréntesis es nuestro.

trata de tributos de potestad compartida que las Provincias aceptaron que recaudara la Nación.

Creemos que la segunda es la posición verdadera. Ello se puede inferir desde la ley de Unificación de impuestos internos n° 12.139, donde se estableció la recaudación de estos tributos por cuenta de la Nación, con el simultáneo cese de los impuestos provinciales a cambio de recibir los estados provinciales parte de estos fondos, hasta las sucesivas leyes de coparticipación federal que contemplan disposiciones similares.

Respecto de los impuestos directos, también se estableció un régimen de distribución que fue aceptado por las Provincias.

De lo anterior, además de las claras disposiciones constitucionales, surge que los impuestos que recauda la Nación no son totalmente de su propiedad y, más allá de la técnica empleada para confeccionar el presupuesto nacional, los recursos que se giran a las provincias, a título de coparticipación, no son egresos de la Nación, sino que son, por lo menos en parte, devolución de recursos cuya potestad tributaria corresponde a las Provincias.

Entonces, el Gobierno Nacional no tiene *per se*, derecho a limitar o condicionar el gasto público provincial.

En segundo lugar, tampoco es realista pretender dejar de lado el criterio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos que, por naturaleza, son escasos.

Entonces, la cuestión es obtener un equilibrio en la distribución de fondos coparticipables, que permita que cada Provincia produzca los bienes y servicios públicos que considere adecuados a las preferencias de sus habitantes; un sistema de premios y castigos a la producción eficiente de bienes, administrado en el nivel federal y un conjunto de transferencias condicionadas por medio de las cuales el Gobierno Nacional ejecute la política redistributiva, contracíclica y de crecimiento.

Creemos que, de este modo, en el marco de un acuerdo general entre gobierno federal y gobiernos provinciales, se podría mejorar la eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos en todos los niveles y afianzar el federalismo que, con el sistema actual de recursos provinciales, es más bien declamatorio que real.

La adecuada explotación de las fuentes tributarias actuales requiere, además de un mejoramiento en los procedimientos técnicos y planteles humanos de los organismos de control, el establecimiento de incentivos, metas a cumplirse y su posterior control. Este es un problema de federalismo fiscal propio de muchos países, por ello existen estudios y soluciones ya propuestas, algunas referidas a nuestro país⁶.

2.3 Esfuerzo recaudatorio

⁶ Entre otros: *Agenda de propuestas para un régimen de coparticipación federal SAREP*, versión mimeografiada.

Un primer problema consiste en medir el esfuerzo recaudatorio. Ello implica calcular la capacidad recaudatoria potencial de las fuentes que explota cada Provincia para luego estimar la eficiencia del organismo recaudador⁷.

Seguramente, se requerirán importantes inversiones para mejorar la eficiencia de las Direcciones de Rentas provinciales. Pero, más importante aún, es la voluntad política de recaudar.

Esa voluntad, como resultado del problema de “ilusión fiscal”, está menguada, y no existen incentivos para mejorarla. Entonces, un tema prioritario, es crear las condiciones para que las Provincias exploten adecuadamente y fiscalicen eficientemente sus fuentes tributarias.

El acercamiento de la recaudación, al total teórico potencial, deberá ser premiado.

Todo lo anterior es válido respecto del esfuerzo recaudatorio de los tributos existentes. En lo que hace a los tributos que recauda la Nación y se deseen transferir al nivel subnacional deberá haber un proceso gradual, comenzando por una administración compartida entre el organismo nacional y los organismos provinciales que, paulatinamente, traspase funciones a estos últimos.

2.4 Tributos provinciales

Un segundo problema es el análisis de los actuales tributos provinciales.

El recurso provincial más importante, con un aporte, en 1992⁸, del 57% aproximadamente del total, es el impuesto sobre los ingresos brutos que, como todos sabemos, es un importante factor de distorsión de los costos por sus características de piramidación.

Además, es un obstáculo a la competitividad de las exportaciones, ya que la dificultad del calculo de su incidencia real en los costos impide su reembolso a los exportadores según las reglas establecidas por el GATT.

En un trabajo anterior⁹ abordamos este problema proponiendo una solución que detallamos mas adelante.

Un segundo tributo importante es el inmobiliario que, en el cuadro citado, representa el 20% del total de ingresos.

⁷ Una descripción de la metodología de análisis, utilizada por algunos gobiernos locales de Estados Unidos de América del Norte, fue publicada por las secretarías de Asistencia para la Reforma Económica Provincial y de Ingresos Públicos en *Misión de evaluación del sistema de imposiciones al consumo*, Documento IV (mimeo).

⁸ Cuadro *Recaudación de Impuestos provinciales* en Op.Cit. en nota 6; se refiere a la recaudación de 1992 en precios de 1991.

⁹ Op.Cit. en nota 15.

Las principales falencias de este impuesto son las deficiencias de los catastros provinciales, en especial en el cómputo de mejoras y en la disparidad de valuaciones fiscales.

Es evidente que la mejora de la recaudación está íntimamente relacionada con la eficiencia de los catastros y hacia allí se debe apuntar el esfuerzo.

En lo que hace a las valuaciones fiscales, salvo que su disparidad se deba a una política de desgravación con fines extrafiscales, también serán necesarios esfuerzos para mejorarlas.

Como punto final a este tema, es de hacer notar que en otros países federales, por ejemplo Estados Unidos de América del Norte, estos tributos están localizados a nivel municipal, aportando importantes recursos, en especial en la financiación de la educación pública.¹⁰

El tercer recurso provincial, en términos de importancia recaudatoria, era el impuesto de sellos que aportaba el 10 % del total según la estadística antes mencionada. En la actualidad este impuesto debe aportar un volumen menor ya que, como consecuencia de los compromisos asumidos por las Provincias en los diversos Pactos Fiscales, algunas crearon exenciones para cierto tipo de operaciones y/o rebajaron alícuotas para otras. De todos modos, estos son tributos distorsionantes que sería mejor reducir o eliminar.

3.5 Aumento de los recursos de los fiscos provinciales

Como resumen de lo expuesto se puede decir que para lograr mejorar la financiación de sus gastos con recursos propios sería necesario principalmente aumentar los ingresos de las Provincias.

Para ello se propone:

- a) invertir en la mejora de la eficiencia de las Direcciones de Rentas provinciales.
- b) reemplazar el actual impuesto sobre los ingresos brutos por un impuesto al valor agregado provincial, con una etapa de transición en la que se cree un IVA como alícuota adicional al tributo nacional. A medida las administraciones fiscales provinciales aumenten su eficiencia se podrían ir pasando porcentajes del IVA nacional al provincial disminuyendo de este modo la masa coparticipable. Luego de este paso el siguiente sería el dictado de leyes de provinciales de IVA, en el marco de pautas armonizadas

¹⁰ Pese a que, en este trabajo, nos ocuparemos sólo tangencialmente del nivel del gobierno municipal, es importante anotar que la financiación de la educación pública, por medio de impuestos locales sobre la tenencia de inmuebles, tiene importantes apoyaturas, no sólo en el principio de capacidad contributiva, sino también en el del beneficio, pudiendo ser una importante herramienta de correspondencia fiscal en dicho nivel. Para ello, en el caso de nuestro país, se deberá reformular toda la imposición sobre los inmuebles ya que, en la actualidad, se encuentran gravados a nivel nacional con el impuesto sobre los bienes personales, a nivel provincial con impuesto inmobiliario y en el ámbito municipal con tasas o contribuciones -por ejemplo, conservación de caminos- que funcionan como verdaderos impuestos.

- c) invertir en la mejora de los catastros provinciales para aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario; en un futuro mediano podría cederse todo o parte de este tributo a los municipios.
- d) eliminar el impuesto de sellos, dadas sus conocidas características distorsivas.
- e) estudiar la posibilidad de implantar a mediano plazo un impuesto provincial a las rentas del trabajo personal y de los inmuebles que, eventualmente pudiera tomarse como pago a cuenta del impuesto nacional.

Como mencionamos al principio los fundamentos de este resumen pueden encontrarse en los trabajos citados al final.

3. - El gasto público que ejecutan las Provincias

En años pasados ha habido un importante proceso de descentralización del gasto público que, como bien expone Macon (1999), se ha frenado a nivel subnacional: se expandió el gasto público provincial a costa del nacional pero no el gasto municipal a costa del provincial.

Para muchos de los servicios, como por ejemplo la salud y la educación, sería una importante mejora en transparencia y eficiencia la descentralización al nivel municipal de unidades de un nivel a determinar.

En el primero de los casos es claro que tal vez no sería lo adecuado descentralizar un hospital de alta complejidad o especialización, pero si servicios de menor nivel. En el segundo de los casos es evidente la ventaja de descentralizar el nivel primario, subsistiendo dudas, en los niveles secundario y universitario, en especial en localidades de pocos habitantes.

No es sencillo determinar si aún quedan servicios a descentralizar prestados por el nivel nacional, pero es evidente la necesidad de establecer si éstos se corresponden con las preferencias de los habitantes y luego mejorarlos en el sentido de optimizar su costo y hacer más transparente su gestión.

En ese sentido también se pronuncia Treber (1999) al mencionar que el objetivo actual no es tanto la reducción indiscriminada del gasto cuanto la existencia de un sistema asignativo racional y una gestión eficiente.

Todo ello debe acompañarse, como dijimos, de un proceso tendiente a mejorar la proporción de gasto financiada con recursos propios.

3.1 Las preferencias de los habitantes

Como es de conocimiento de los estudiosos el mercado no brinda un mecanismo adecuado para determinar la clase y cantidad de bienes que debe producir el Estado (Samuelson) por lo que a través del tiempo se han buscado procedimientos que sustituyan o emulen la acción de aquél.

Desde los primeros intentos doctrinarios de establecer una función de bienestar social que pudiera utilizarse como parámetro de maximización, hasta los más modernos esfuerzos de la “public choice” en el estudio de las decisiones públicas -teoría de las votaciones, teoría de las distorsiones provocadas por la acción autónoma de la administración, cuyos integrantes tienen sus propios objetivos- es mucho lo que se ha trabajado sobre el tema sin llegar a conclusiones asertivas.

No existe una teoría normativa del gasto público como representación de las preferencias de los habitantes, que tenga aceptación generalizada.

Lo que sí existen son ciertas orientaciones, muchas veces basadas en el sentido común que intentan disminuir interferencias y forzar cierta racionalidad en el proceso; estas orientaciones no constituyen aún un cuerpo independiente de doctrina.

No obstante sigue pendiente el proceso de mejorar la percepción de las preferencias de los votantes, incluso nuestra Constitución Nacional en su última reforma ha incorporado novedades tales como la iniciativa y consulta populares, cuyos mecanismos se orientan en esa dirección.

O sea los cambios, por el propio mecanismo de la democracia representativa, surgirán no sólo de demandas de los votantes sino también de la necesidad de los legisladores y del poder administrador de analizar la utilidad y eficiencia del gasto, junto con la restricción presupuestaria que establece la recaudación de ingresos.

Debemos tener presente que el gasto público ejecutado por las Provincias no ha surgido de un proceso racional de reparto de competencias fiscales –los tributos los recauda el nivel jurisdiccional que lo pueda realizar en forma más eficiente- y los bienes y servicios públicos se producen donde, de acuerdo con su naturaleza, existan las mejores condiciones económicas.

Por el contrario ambos factores considerados –ingresos y gasto- surgen de un proceso histórico donde se han ido centralizando algunos de los primeros y descentralizando otros en diversas épocas, acorde con lineamientos políticos y no económicos.

Así resulta el actual desarrollo desigual del país donde, con una Constitución que establece un régimen federal, existe un aparato económico fuertemente centralizado. No está dentro del tema que analizamos estudiar las causas que provocaron esta situación que, en el mejor de los casos podemos decir es indeseable, pero es importante tenerla en cuenta ya que para mejorar algunos aspectos del gasto público provincial, es menester comprender el origen y las causas que han motivado la situación actual.

Esta aclaración obedece a dejar claramente sentado que no compartimos algunos juicios que se han hecho públicos en el sentido de analizar previamente si todas las Provincias que integran la Nación son “viables”; las Provincias son anteriores a la Nación y elementos constitutivos imprescindibles de la misma; cuando algunas se encuentren en situaciones que merezcan este calificativo, deberán solucionarse las causas de esta desigualdad con las herramientas que proveen las finanzas públicas.

El análisis anterior debe complementarse con otros que permitan diferenciar los diversos grupos poblacionales de cada jurisdicción, ya que tomar como unidad de análisis a cada Provincia sin considerar las desigualdades entre los diversos grupos que la pueblan, hace muy sesgado el análisis.

Este riesgo puede ejemplificarse con el caso de un subsidio que se otorgue con cualquier destino a las Provincias con un PBI menor, por ejemplo que el PBI promedio del país; desde el punto de vista económico este subsidio implica una transferencia de fondos desde las jurisdicciones más ricas a las más pobres, con lo que los habitantes pobres de las Provincias ricas terminar subsidiando a los habitantes ricos de las Provincias pobres.¹¹

El ejemplo anterior intenta mostrar la necesidad de utilizar otros índices, por ejemplo el PBI per cápita.

Por otra parte la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado (CEPAL 1998) y la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser los objetivos de aquél erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado y cuales deben ser las reglas para su asignación y utilización.

Este concepto de “pacto fiscal”, que tiene antecedentes en las teorías contractualistas sobre la naturaleza del Estado, es funcional al enfoque de las finanzas públicas como intercambio fiscal (Buchanan) mencionado anteriormente y también al enfoque de Jarach que, al considerar en forma conjunta ambas partes de la ecuación “recurso-gasto” está reconociendo un “feed-back” de los habitantes: las preferencias sobre cuales bienes públicos producir no se pueden independizar de los recursos con que financiarlos.

3.2 Naturaleza de los gastos que se ejecutan

El conjunto de gastos de los estados provinciales es muy difícil de sistematizar con el fin de poder analizarlo en su totalidad; ello porque además de las características propias de cada Provincia, en lo que hace a su población, riqueza, niveles educativos, en la medida en que históricamente las relaciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales han sido una relación de poder y no una relación entre iguales, influye fuertemente el ascendiente que tenga cada provincia en el gobierno central para obtener mejoras en sus ingresos. Coincide con el concepto Rezk (1996).

Sería muy difícil intentar correlacionar los gastos reales con las supuestas preferencias de los habitantes para establecer la pertinencia y magnitud de cada uno de ellos; no olvidemos

¹¹ Sin perjuicio de la utilidad del ejemplo, este muestra los problemas propios de los subsidios incondicionados: si las transferencias tuvieran un destino cierto y con cargo de rendir cuentas se podría eliminar la mitad del problema: no beneficiar a los ricos de las provincias pobres. Aún así subsistiría la injusticia del aporte de los pobres de las provincias ricas pero, en realidad este aspecto se origina en la regresividad del sistema tributario de dichos entes y no en el sistema de subsidios.

que, del mismo modo que no existe un sistema tributario racional sino sistemas tributarios históricos, tampoco existe un gasto público ideal, sino presupuestos reales

De todos modos, en lo que hace a la situación actual de nuestro país, creemos que no es necesario en una primera etapa un análisis muy refinado del problema: lo que falla en el orden nacional es la provisión de los bienes y servicios públicos fundamentales: seguridad interior, defensa exterior, justicia y prestaciones sociales; en el orden provincial ocurre algo parecido con los servicios de salud, educación y otros bienes públicos locales.

Por ello no se trata aquí de determinar con precisión si los habitantes desean tener un servicio, por ejemplo más frecuente, de recolección de residuos y cuanto estarían dispuestos a pagar por él, sino de que funcione en condiciones mínimas de eficacia y eficiencia el deficiente servicio actual y de que su gestión sea transparente y controlada.

Por ello partiremos de la situación actual para proponer cambios que permitan una mejora gradual de modo de poder cumplir mejor los objetivos de eficiencia y transparencia buscados.

La existencia de corrupción e ineficiencia en el aparato estatal son públicamente conocidas y su eliminación es imprescindible para establecer cual es el gasto público que realmente llega a sus beneficiarios; sólo así tendrá sentido intentar producir los bienes y servicios públicos que reflejen las preferencias de los habitantes.

Si bien depurar el gasto público para eliminar las partidas cuestionables es un paso vital, esto no empuja el análisis del mismo desde el punto de vista de las preferencias de los habitantes, la producción eficiente y la transparencia en la contratación y ejecución. Se trata de tareas simultáneas.

Esta acción en pro de la eficiencia es vital: notable doctrina (Sen 2000) ha demostrado que la importancia de ciertos servicios públicos -salud, educación-¹² en el logro de una más extensa esperanza de vida es mucho mayor que lo que se imaginaba, dada la directa incidencia de estos factores en el fenómeno; todo el razonamiento al intensificar el énfasis en la eficiencia de estos servicios públicos, más que en la renta per cápita, magnifica la importancia de los estados subnacionales que son los que por lo general brindan estas prestaciones.

Además hace notar que estos servicios son -especialmente en los países en desarrollo- mano de obra intensivos con lo cual se obtienen adicionalmente otros beneficios: a) se contribuye a disminuir la desocupación; b) ante los bajos salarios que se abonan, el costo de producción para el Estado es mucho menor que en los países centrales.

¹² En la pág. 119 dice: “Kerala (estado de la India) parece que ha reducido la pobreza de renta a un ritmo más rápido que cualquier otro estado de la India. .Kerala ha conseguido reducir la miseria basándose principalmente en la expansión de la educación básica, la asistencia sanitaria y una distribución equitativa de la tierra” (el paréntesis es nuestro).

El enfoque de este economista se basa, más que en el análisis tradicional de la renta per cápita, en el enfoque de las capacidades, siendo éstas las libertades para obtener las diversas cosas que una persona puede valorar.

Si se toma a la pobreza en términos de privación de capacidades básicas, más que simplemente como falta de ingresos, asoma en su verdadera importancia la producción de bienes y servicios públicos tales como la educación y la sanidad. Estos bienes son típicamente producidos por los estados subnacionales.

4. - Gasto público que deberían ejecutar las Provincias

Coincidimos con Treber (1999) en el sentido de que en la actualidad no se plantea como objetivo primordial la reducción indiscriminada del gasto público sino la tendencia es hacia un sistema de asignación de recursos racional y una gestión eficiente que coadyuve a la mejor tasa de productividad.

Para ello, partiendo del gasto actual y dejando de lado el problema de corrupción citado, una primera medida sería lograr la depuración del mismo por eliminación de las partidas utilizadas para financiar actividades políticas en forma espuria; en segundo lugar deberían eliminarse las partidas asignadas a remuneraciones que, por la índole -o la ausencia- de las tareas desempeñadas constituyan un subsidio a la desocupación.

En ambos casos las financiaciones de estas funciones, de ser consideradas pertinentes, deberían ser aprobadas por el poder legislativo. Esto es lo que la CEPAL (1998) llama “lograr que la parte sumergida del témpano salga a la superficie y se integre a la política presupuestaria regular...”¹³; es de hacer notar que esta parte sumergida involucra también a las exenciones y privilegios fiscales no cuantificados en los presupuestos.

Como residuo quedarían los importes destinados a producir bienes y servicios públicos para los cuales se aplicará el análisis siguiente.

5.- El rediseño del Estado

El Banco Mundial clasifica las funciones gubernamentales según el grado de intervencionismo que el Estado quiere o puede tener sobre la economía:

- A) Países con capacidad limitada que deben limitarse a las funciones básicas de producción de bienes y servicios públicos primarios.
- B) Países que, además, pueden gestionar externalidades, reglamentar monopolios y brindar pensiones y seguros de desempleo.
- C) Estados con gran capacidad que pueden actuar en forma más activa y abordar los problemas que plantean la ausencia de mercados mediante el fomento de los mismos y la toma de iniciativas relativas a distintos sectores.

¹³ Op.cit. p.64

En cada caso se detallan las capacidades poseídas para corregir las disfunciones del mercado y mejorar la equidad:

FUNCIONES DEL ESTADO

	Corregir las disfunciones del mercado			Aumentar la equidad
Intervención mínima	Suministro de bienes públicos puros: - Defensa - Orden Público - Derechos de Propiedad - Gestión macroeconómica - Salud pública			Protección de los pobres: - Programas de lucha contra la pobreza - Socorro en casos de catástrofe
	Abordar las externalidades: - Educación básica - Protección del medio ambiente	Regular los monopolios: - Regulación de los servicios públicos - Políticas anti-monopolio	Corregir la información imperfecta: - Seguros (salud, vida, pensiones) - Reglamentación financiera - Protección del consumidor	Ofrecer seguros sociales: - Pensiones con efectos redistributivos - Subsidios familiares - Seguros de desempleo
Intervención dinámica	Coordinación de las actividades privadas: - Fomento de los mercados - Iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución: - Redistribución de activos

FUENTE: BANCO MUNDIAL: "El Estado en un Mundo en Transformación", pág. 30.

En nuestro país las funciones de intervención mínima en mayor o menor medida se cumplen, mientras que las de intervención moderada cumpliéndose en parte son deficientes; creo que falta bastante para poder acercarnos a las de intervención dinámica.

Por ello deberíamos apuntar a perfeccionar las medidas de intervención moderada, dentro de las cuales muchas pertenecen –o son bienes y servicios producidos- a/por los estados subnacionales.

Como bien prevé la CEPAL (1998) no es de esperar que, pese a las medidas anteriores, el nivel de gasto público disminuya ya que existe un gran problema de pobreza y porque la calidad de los servicios prestados al sector privado, no es la adecuada para estructuras de costos que deben enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más competitivo. Por último, “si la experiencia histórica de los países industrializados sirve de referencia, cabe pronosticar que, paralelamente a los avances del desarrollo económico, los servicios del gobierno se percibirán cada vez más como bienes superiores”

La mejora en la transparencia y eficiencia del gasto público ayudará a su redistribución; esto es imprescindible ya que al ser los grupos de menores ingresos los más vulnerables a las políticas de ajuste y estabilización, aumentan las necesidades en ciertos rubros que, por razones de equilibrio presupuestario, implican necesariamente la disminución de otros.

El rediseño del gasto público debe incluir acciones a tomar en el personal y la estructura estatal acordes con las funciones a cumplir.

5.1 Estado actual de la administración

Como es sabido, en años anteriores se han realizado una cantidad de reformas en el Estado llamadas de primera generación; en general han consistido en tareas que deja de hacer el Estado y pasan a ser realizadas por particulares acompañadas de reducciones de personal que no es reemplazado.

Ha continuación, con los cambios de gobierno se han producido nuevos ingresos que, junto con la falta de evaluaciones de desempeño e incentivos materiales, han llevado a que la pirámide salarial se achique, que exista exceso de agentes no especializados y que los salarios promedios sean bajos (Oszlak 2000).

Las tareas que restan, llamadas también reformas de segunda generación o reformas “hacia adentro” consisten en una reorganización de las plantas de personal, una desburocratización de normas y procedimientos administrativos y un mejoramiento en los sistemas de comunicación.

Además es imprescindible la capacitación y entrenamiento permanentes del personal así como la implantación de una carrera administrativa basada en el mérito

Este tipo de tarea se ha intentado emprender varias veces con resultados parciales o negativos; la razón de los fracasos hay que buscarla (Oszlak 2000) “por las contradicciones que en la práctica enfrentan a la legitimidad abstracta de los valores en que se fundan con la legitimidad concreta de los intereses –no sólo materiales- que esas medidas afectan”.

Un enfoque que se puede utilizar con probable éxito es el de creación de valor en el sector público (Moore 1998); esto significa conseguir que las tareas que desarrolla el Estado incrementen su valor para el público.

El proceso se puede lograr mediante reducciones de costos, acciones que las vuelvan más eficientes y una mejor adaptación de la administración a las nuevas necesidades políticas.

En realidad el proceso actual es inverso: la tarea de la administración consiste en mantener el cumplimiento de una misión o la producción de cierto servicio frente a constantes cambios políticos y a la aparición de nuevas necesidades públicas.

El nuevo enfoque radica en un cambio de actitud de modo que los directivos públicos se aboquen, más allá de cumplir o producir el servicio, a lograr la creación de valor, del mismo modo que la función de los directivos privados radica fundamentalmente en la creación de valor para los accionistas o propietarios.

El primer obstáculo con el que se tropieza es que en el sector público no se puede utilizar como unidad de medida la rentabilidad.

Por otra parte, muchas veces los ciudadanos desconfían o desaprueban las iniciativas de los funcionarios ya que creen que estos actúan en función de sus intereses personales o de lo que ellos interpretan como el interés público.

6.- Conclusiones y propuestas

En función del objetivo último que es mejorar la transparencia y eficiencia del gasto público provincial se propone el logro de un objetivo intermedio: mejorar la proporción de gasto público a nivel subnacional financiada con recursos propios.

La maximización propuesta del principio de correspondencia fiscal inducirá a la mejora de la transparencia y eficiencia del gasto público desde dos puntos de vista: del lado del recurso el tener que soportar la carga del costo presionará en dirección hacia una adecuada consideración de las preferencias, por lo menos de los contribuyentes; desde el lado del gasto la acción de control realizada por los propios usuarios presionará en dirección de mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión.

Para ellos se propone la siguiente política de aumento de los recursos provinciales: crear nuevos recursos propios mediante la participación provincial en fuentes tributarias – concretamente imposición a los consumos- actualmente en poder de la Nación, con el objetivo final de lograr leyes y estructuras de recaudación propias; esto producirá simultáneamente una reducción en la masa de transferencias por coparticipación federal al disminuir los recursos que fluyen a esa masa.

En lo que hace a los ingresos actuales, eliminar el impuesto sobre los ingresos brutos, reemplazarlo por la forma de imposición a los consumos mencionada en el párrafo anterior; en lo que hace a los impuestos sobre la propiedad inmueble mejorar las bases técnicas para poder aumentar su recaudación y mejorar la eficiencia del organismo recaudador para disminuir la evasión; aquí el objetivo a largo plazo de ceder –o compartir- este recurso con

los municipios¹⁴. Respecto del impuesto de sellos se deberá derogar atento sus características distorsivas.

Por último, se puede estudiar en el mediano plazo la creación de algún impuesto a ciertas rentas, por ejemplo de la propiedad inmueble y del trabajo personal¹⁵, con cómputo como pago a cuenta del tributo similar nacional como modo de aumentar la recaudación y compensar así los fondos de impuesto inmobiliario cedidos a los municipios.

En lo que se refiere al gasto, a medida que mejore la correspondencia fiscal también aumentarán las inquietudes de los ciudadanos por la gestión del mismo; esta presión exterior se deberá complementar con una presión interior de los gobernantes en el sentido de mejorar la transparencia:

- a) Se deberá apoyar al máximo la actuación de los organismos de control existentes; en especial se deberá controlar que se utilice el sistema de licitaciones públicas adecuadamente.
- b) Se deberá publicitar al máximo la acción y los resultados de la gestión de todos los organismos de gobierno.

Para apoyar esta acción y crear las bases de una modernización efectiva se deberá actuar sobre la administración para racionalizar el aparato administrativo, desburocratizar sus normas y procedimientos, crear una carrera administrativa basada en el mérito.

En forma paralela se deberán implantar sistemas de evaluación de los resultados de todos los programas para poder observar los logros obtenidos y los puntos a modificar.

El concepto de creación de valor también deberá implantarse en el sentido de que los organismos públicos deben hacer más valiosas sus tareas no sólo para sus “clientes” sino también para la totalidad de los ciudadanos.

Para ello existen valiosas herramientas tales como las técnicas de evaluación de programas y de análisis de costo-beneficio que deberán utilizarse *ex ante* en la planificación de los servicios a brindar y *ex post* en el análisis y evaluación de los resultados obtenidos.

En este sentido es muy útil un concepto de Moore (1998) quien dice que para juzgar valiosa una actividad pública ésta debe superar un test que va más allá de la mera demostración de que el valor de sus productos excede el valor de los recursos que utiliza para producirlos: debe explicar por qué la actividad debe ser pública y no privada.

No se debe titubear en la aplicación de nuevos esquemas de gestión, tales como los cuasimercados (Cullis y Jones 1997) donde la financiación del gasto se efectúa con

¹⁴ No ignoramos las dificultades legales que impiden la percepción de impuestos por los municipios, acertadamente mencionados por Macon (2000), no obstante el cambio en la constitución de la Provincia de Córdoba admitiéndolos, es un ejemplo de solución posible.

¹⁵ Circunscribimos la recomendación solo a estos conceptos pues son los que no planean mayores problemas de fuente.

impuestos, la administración queda en manos del Estado pero la provisión directa del servicio se realiza por medio de proveedores privados quienes compiten entre sí.

Por último debemos observar otras experiencias¹⁶ y emplear la creatividad para obtener las soluciones que mejor se adecuen a la realidad de nuestro país.

¹⁶ Por ejemplo el proceso de descentralización del gasto y las competencias tributarias en España.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL: *El Estado en un mundo en transformación*.
- ALVAREZ CORBACHO, Xoaquim y REGO VEIGA, Gustavo: *Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos*, Hacienda Pública Española n* 150 3-1999.
- ARTANA, Daniel y LOPEZ MURPHY, Ricardo: *Descentralización fiscal: algunas lecciones para América Latina*, octubre 1994.
- BARA, Ricardo Enrique: *Federalismo fiscal en Argentina*, Trabajo presentado en 3* Congreso Tributario CFCECF.
- BUCHANAN, James M: *La tributación como intercambio fiscal*, Hacienda Pública Española n* 56, (1979)
- BUCHANAN, James M: *Federalismo y equidad fiscal*, publicado en *Ensayos sobre economía impositiva*, dirigido por R.A. Musgrave y C. Shoup, Fondo de Cultura Económica
- CEPAL: *El pacto fiscal*, Naciones Unidas, 1998.
- CULLIS, John G. y JONES, Philip R.: *Los cuasimercados desde la perspectiva de la elección pública*, Hacienda Pública Española n* 140 I/1997
- FERNÁNDEZ, Luis Omar *Compatibilización tributaria en países federales*, trabajo presentado en las XXV Jornadas Tributarias CGCE.
- FERNÁNDEZ, Luis Omar: *Autofinanciación del gasto público provincial en la República Argentina, cambios en la coparticipación federal* trabajo presentado en XXVII Jornadas Tributarias, Mar del Plata, Noviembre 1997.
- FERNÁNDEZ, Luis Omar *Sistema tributario: propuesta de mejoras*, trabajo presentado en Cuarto Congreso Tributario CPCECF, abril 1996.
- GAGGERO, Jorge y GOMEZ SABAINI, Juan Carlos *El sistema tributario federal: diagnóstico y propuestas*, Revista Enoikos, n* 16 (2000).
- GARCIA, Fernando: *Federalismo fiscal*, Informe de Relatoría 3* Congreso Tributario CPCECF.
- JAEN GARCIA, Manuel y MOLINA MORALES, Agustín: *El proceso de descentralización del gasto público en España*, Hacienda Publica Española n* 137 (1996)
- JARACH, Dino: *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, primera edición, setiembre 1983, Editorial Cangallo.
- MACON, Jorge: *El federalismo fiscal y su financiación*, Revista Enoikos n* 16 (2000).
- MARGOLIS, Julius: *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica 1992.
- MARTINEZ ESTRADA, Ezequiel: *Radiografía de la Pampa*.
- MORENO SEIJAS, Jose María: *El principio del beneficio de la imposición: teoría y aplicación actual*, Instituto de Estudios Fiscales, 1995
- MOORE, Mark H: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós 1998
- MUSGRAVE, Richard A y MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, quinta edición, McGraw-Hill, 1991.
- MUSGRAVE, Richard A.: *Teorías del Federalismo Fiscal* en Hacienda Pública Española n* 35, (1973).

MUSGRAVE, Richard A.: *Sistemas Fiscales*: Editorial Aguilar

MUSGRAVE, Richard A.: *¿Se viene el Leviatan?*, incluido en “*El estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal*” Instituto de Estudios Fiscales

MUSGRAVE, Peggy B.: *Federalismo fiscal: principios y aplicaciones en los Estados Unidos y en Canadá*, ponencia presentada en Tercer Congreso Tributario CPCECF.

NUÑEZ MIÑANA, Horacio: *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi 1994

OATES, Wallace E.: *Federalismo fiscal*, Instituto de estudios de administración local, Madrid (1977).

OSZLAK, Oscar: *Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)* en Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental, n° 14 (1999).

PORTO, Alberto: *Federalismo fiscal: el caso argentino*, primera edición. Editorial Tesis

REZK, Ernesto: *Descentralización fiscal y estabilización: aspectos conceptuales y experiencia argentina*, trabajo presentado en IV Congreso Tributario CPCECF.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús: *El proceso de descentralización del sector público o español. Consideración especial al modelo de financiación autonómico*, presentado en 3° Congreso Tributario CPCECF, Tandil, abril 1995.

SAMUELSON: Paul: *La teoría pura del gasto público*: Hacienda Pública Española

SANCHEZ SANCHEZ, Angel: *Los impuestos especiales como instrumentos de financiación autonómica*, Hacienda Pública Española n° 155, 4/2000

SEN, Amartya: *Desarrollo y libertad*, Planeta, 2000.

TREBER, Salvador: *El sector público, tendencias y problemas*, Revista Enoikos n° 16 (2000).

TIEBOUT, Charles M.: *Una teoría económica de la descentralización fiscal*, Hacienda Pública Española, n° 35 (1975).

URBANO GARRIDO, Rosa María: *Desigualdades sociales en salud y efectividad potencial de las políticas públicas: un estudio aplicado con datos españoles*, Hacienda Pública Española N° 54 3/2000

LOS IMPUESTOS VERDES EN ARGENTINA

“Siempre que aparecen externalidades puede justificarse la suplantación de la acción individual por algún tipo de acción colectiva”

Paul Samuelson

“El tema de la disparidad entre la tasa de descuento aplicada... en la elección pública y en la privada ha sido utilizado para mostrar que la concentración política sobre los beneficios a corto plazo es inherente a la estructura política.... Esto puede producir resultados que no son deseados por ninguna persona o grupo dentro de la comunidad... En resumen, los resultados producidos por una perspectiva de corto plazo en la política moderna pueden ser “pésimos de Pareto””

Geoffrey Brennan - James Buchanan

Introducción

La preocupación por el impacto del crecimiento económico sobre el medio ambiente comenzó a manifestarse con especial énfasis a principios de los años setenta. El desarrollo de técnicas agrícolas intensivas, la sobreexplotación de recursos naturales y la degradación ocasionada por procesos de urbanización e industrialización, en el marco del proceso de crecimiento de los países, afectaron variables ambientales claves e incentivaron el diseño de políticas de control y regulación.

En un primer momento, los objetivos de las políticas ambientales se limitaron a los problemas más evidentes y localizados, como por ejemplo la emisión de líquidos o gases al medio ambiente, y se recurrió a los instrumentos normativos de regulación más tradicionales.

El paso del tiempo demostró las deficiencias de adoptar el enfoque tradicional de manera exclusiva por dos motivos principales:

- La importancia de problemas ambientales no tan evidentes (destrucción de la capa de ozono, efecto invernadero), a partir de la década del ochenta, para los que resultaban poco efectivos los instrumentos regulatorios existentes.
- Los cuestionamientos desde el punto de vista de la eficiencia económica centrados en cómo lograr un grado adecuado de protección ambiental sin disponer de referencias económicas en términos de costos.

De esta manera, el enfoque administrativo tradicional quedó relegado y cobró un importantísimo impulso el enfoque económico. Las restricciones institucionales y los mecanismos de intervención se redefinieron y, por razones de eficacia y eficiencia, se priorizaron los instrumentos de mercado y, dentro de ellos, los impuestos ambientales compensatorios.

El propósito de este trabajo es reseñar y analizar la serie de instrumentos económicos que existen para el tratamiento de la cuestión ambiental, con especial énfasis en los denominados impuestos verdes y su posible aplicación en Argentina.

La degradación ambiental como falla de mercado

La degradación ambiental se considera una falla de mercado generada por la naturaleza pública de los bienes ambientales, o bien, por la existencia de una externalidad negativa.

En caso de definir la falla como la de un bien público, la cuestión es determinar una adecuada provisión de los bienes ambientales. Una de las alternativas está dada por el procedimiento de Lindahl, que trata de basar la decisión pública en las preferencias de los agentes económicos. Así se establecen impuestos sobre la degradación ambiental, cuya recaudación se destina a pagar compensaciones a los individuos afectados por la caída en la calidad/cantidad del bien público ambiental en cuestión. Sin embargo, esta aproximación plantea dificultades porque los individuos no tienen incentivos para revelar sus verdaderas preferencias (problema del *free rider*) y pueden adoptar comportamientos económicamente ineficientes ante las compensaciones recibidas.

Si la falla se define en términos de externalidad negativa, el punto es que un agente económico reduce las posibilidades de producción o consumo de otros sin que medie compensación alguna. Aquí hay que hacer un análisis de costos y beneficios sociales para determinar el nivel óptimo de degradación ambiental y esto implica la internalización de los efectos externos negativos. En tal sentido, la intervención pública es deseable, cuyo primer antecedente corresponde a Pigou quien propuso "internalizar" los costos externos mediante impuestos y los beneficios externos mediante subsidios, aunque también aparece la solución *coasiana*, basada en la asignación de derechos de propiedad. La segunda opción puede ser atractiva con un número pequeño de agentes implicados, pero no tanto en la gestión de los grandes problemas ambientales contemporáneos que, por su dimensión, exige la más bien la intervención pública. Generalmente, la intervención pública puede llevarse a cabo mediante controles directos o con instrumentos de mercado.

No obstante la distinción anterior, el análisis de las economías externas es analíticamente idéntico al de los bienes públicos, siendo la diferenciación entre ambos una cuestión de grado más que de clase¹. De todos modos, cualquiera sea la forma de interpretar al problema de la degradación ambiental, el punto es que al ser considerada falla de mercado, el enfoque tradicional de la economía del bienestar justifica algún tipo de intervención estatal para subsanarla. No obstante, la moderna teoría de las decisiones públicas sostiene que un razonamiento similar cabe a las actividades del gobierno, en virtud de las fallas que subsisten en el seno del propio sector público. Sobre este punto se hará una pequeña digresión en el apartado siguiente, a fin de contar con los elementos críticos necesarios para evaluar los instrumentos de corrección ya aplicados en la práctica y aquellos que se propongan.

Decisiones públicas, búsqueda de rentas y grupos de interés

Public choice

El enfoque más moderno de las decisiones públicas o *Public Choice*, sin desechar las ideas de la Economía del Bienestar, que fundamenta la intervención estatal ante el fracaso del mercado, señala sus limitaciones. En esencia, los autores de esta corriente critican el modelo de comportamiento estatal implícito en la teoría convencional, fundado en un sector público monolítico, benevolente y omnisciente. Muy por el contrario, sostienen que las decisiones tomadas en el seno del sector público resultan de un complejo proceso de negociaciones entre los numerosos agentes que lo componen y que persiguen intereses particulares. De este proceso surge un resultado que, de ninguna manera, puede suponerse con la unidad y consistencia propias de una decisión individual. Esto significa que, aun cuando el gobierno sea elegido por métodos democráticos, es decir, aun cuando se reproduzcan las condiciones de competencia del sector privado en el sector público, no se sigue que el comportamiento estatal será eficiente.

¹ Boadway y Wildasin; "La Economía del Sector Público"; Madrid; Instituto de Estudios Fiscales; 1986, pp. 100 y ss.

Otra observación crítica se refiere al carácter exógeno y fundamentalmente normativo que el enfoque tradicional asigna al comportamiento estatal. En tal sentido, la nueva escuela recomienda una “endogeneización” de la acción del estado, lo que implica no perder de vista que los participantes que actúan en la esfera económica y en la esfera política son las mismas personas. En efecto, los valores e intereses de los individuos que se desempeñan en uno u otro caso son los mismos, mientras que las diferencias en los resultados pueden explicarse por las condiciones o reglas bajo las cuales se persiguen dichos intereses.

En relación con lo anterior, los economistas del *Public Choice* señalan el vacío institucional presente en la teoría neoclásica del bienestar, dado que los teoremas fundamentales definen las condiciones de eficiencia sin considerar si se logran por medio de un sistema de mercados competitivos o de un planificador central. Como las decisiones de los agentes económicos difieren de acuerdo al marco institucional bajo el cual se toman, las condiciones de eficiencia no pueden ser independientes de las instituciones.

Búsqueda de rentas

Existe cierta ambigüedad en la interpretación del concepto de búsqueda de rentas, por lo que resulta conveniente aclarar cuál es el significado que se atribuye lo largo del presente trabajo.

Según la teoría económica, la renta es la parte del pago que recibe el propietario de un recurso por encima de su costo de oportunidad. En el funcionamiento del mercado, esta renta se persigue a través de la maximización de beneficios y las consecuencias no son ni predecibles ni intencionadas. Es decir que, al perseguir su propio interés, los individuos benefician a la sociedad más que si deliberadamente intentaran hacerlo. Sin embargo, el mismo comportamiento bajo un conjunto de instituciones diferente puede no producir consecuencias socialmente beneficiosas. De esta manera se define búsqueda de rentas² al comportamiento en marcos institucionales donde los esfuerzos individuales por maximizar un valor generan un despilfarro social más bien que un excedente social.

En definitiva, el resultado al que se arriba es diferente, no porque las personas se conviertan en seres con valores morales y objetivos distintos, sino porque el marco dentro del cual se realizan las elecciones individuales se modifica. Concretamente, en una estructura de mercado todas las rentas económicas tienden a desvanecerse a medida que se producen ajustes a lo largo del tiempo. La existencia de pagos por encima del costo de oportunidad de los recursos atrae a buscadores de renta, con lo cual, en el límite, ese excedente desaparece. En el mercado político, en cambio, las rentas se mantienen en virtud de la escasez artificial que se crea y se sostiene a través de las regulaciones gubernamentales. El que tal escasez sea o no una política gubernamental razonable no es la cuestión que importa. Lo que sí interesa es que tal escasez implicará la aparición potencial de rentas y de actividades de búsquedas de rentas. Así, se invertirán recursos escasos en intentos por conseguir dichas rentas, lo que en definitiva supone un despilfarro. En síntesis, la motivación para la búsqueda de rentas es la misma en las formas institucionales. La diferencia radica en las consecuencias no intencionadas.

Grupos de interés

Es común suponer que si todos los miembros de un grupo de individuos tienen un determinado interés común, el grupo manifestará una tendencia a lograr dicho interés. Es así como en el ámbito de la ciencia política se ha supuesto por largo tiempo, que los ciudadanos con intereses políticos comunes se organizarán formando grupos para luchar en favor de dichos intereses. De tal modo, el resultado del proceso político es consecuencia de la presión que todos los grupos ejercen en la competencia.

La lógica del razonamiento anterior, tal como lo postula Mancur Olson³, es “básica e indiscutiblemente errónea”. El fundamento está dado por la naturaleza de bien público que adquieren los beneficios obtenidos por la acción del grupo. Esto es, dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, quienes no contribuyen para nada al

² BUCHANAN, James; *El Análisis Económico de la Política*; Madrid; Instituto de Estudios Económicos; 1984; pág. 208.

³ OLSON Mancur, “Auge y Decadencia de las Naciones”, Ariel, 1983, Capítulo 2.

esfuerzo obtendrán tanto como los que sí hacen el esfuerzo personal correspondiente. Aparece entonces el incentivo a adoptar una conducta *free rider*. Por consiguiente, si los individuos adoptan una conducta individual voluntaria y racional, no existirían gobiernos o grupos de presión. Si en cambio existiera alguna razón distinta de los beneficios colectivos que los grupos proporcionan, habría un incentivo a la constitución de grupos. Tal es el caso de los gobiernos, que se hallan respaldados por su poder coercitivo, o de otras organizaciones que utilizan los denominados incentivos selectivos.

Los incentivos selectivos son aquellos que se aplican en forma diferencial a los integrantes de un grupo, según contribuyan o no a la consecución del objetivo grupal. Pueden ser negativos, por ejemplo penas o castigos impuestos a quienes no colaboran, o positivos, como beneficios mutuos que sólo obtienen los que contribuyen a la organización.

De acuerdo a las características de los grupos, el sistema de incentivos será más o menos efectivo. En los grupos con menor cantidad de miembros la relación costo beneficio se percibe con mayor claridad, por lo cual es más fácil controlar el incentivo a comportarse como *free rider*, y además, existe una fuente adicional de incentivos selectivos positivos y negativos por la censura social que puede surgir si los integrantes no contribuyen al objetivo grupal. Todo lo contrario se observa en los grupos numerosos donde los beneficios se diluyen y los costos de negociación para la formación del grupo se incrementan sustancialmente. Es así como grandes grupos latentes – consumidores, ahorristas, propietarios, amas de casa – no llegan a organizarse, en tanto que las agrupaciones pequeñas – cámaras, sindicatos, asociaciones – sí lo hacen, y obtienen del poder político medidas que los favorecen explotando a los primeros. Es el fenómeno que Olson denomina "la paradoja de la explotación del grande por el chico".

La aplicación al problema del medio ambiente

Teniendo en claro que el problema de la degradación ambiental es una falla de mercado, el enfoque convencional justifica algún tipo de intervención del sector público. Es decir que ante el fracaso del mercado es admisible la suplantación de la acción individual por algún tipo de acción colectiva.

Sin embargo, aplicando las ideas de *Public Choice* al problema de la contaminación, no es esperable que la intervención del gobierno constituya una solución acabada ya que el propio sector público entraña fallas. Como el gobierno no es monolítico ni benevolente, sino que representa una compleja red de negociaciones entre participantes con intereses propios, es posible que responda a las presiones de grupos de interés o a objetivos por encima del bienestar social. Puede decirse entonces, que los procesos políticos ofrecen soluciones imperfectas al problema de obtener información y adoptar decisiones eficientes en el caso de efectos externos o bienes públicos.

El juego de intereses que se estructura en torno a la cuestión ambiental puede sintetizarse de la siguiente manera: el gobierno, instrumentando políticas de intervención, los receptores de la política ambiental -generalmente empresas contaminantes- y los miembros de la comunidad, interesados en una elevada calidad ambiental, a menudo representados por organizaciones de defensa del medioambiente.

El propio gobierno, demostrando un comportamiento leviatánico, puede instrumentar políticas contra la degradación ambiental con fines de autopropaganda o con propósitos exclusivamente recaudatorios. También puede alterar sus maniobras ante la influencia de grupos de interés, a cambio de favores políticos. Tal comportamiento es explicado por la teoría de la "captura de agencia" que sostiene que los agentes encargados de controlar y regular son "capturados" por los sectores que debieran ser regulados, quienes consiguen medidas en provecho propio. El hecho que los beneficios de las medidas regulatorias habitualmente se concentran en pocos beneficiarios, mientras que el costo de flexibilizar los controles del medio ambiente se dispersan entre los numerosos miembros de la comunidad afectada, propicia esta conducta.

Con respecto a los grupos de interés, es claro que las empresas contaminantes, que conforman grupos pequeños tienen mayores incentivos para agruparse en busca de sus propios objetivos, un costo de organización bajo y, generalmente, una importante capacidad económica. Por consiguiente, estos grupos tienen altas probabilidades de realizar acciones de *lobby* exitosas, logrando políticas ambientales laxas. Por el contrario, quienes se perjudican ante el deterioro del medio ambiente constituyen grupos numerosos, con menores incentivos a la organización. Se verifica

entonces una asimetría de poder entre “contaminadores-contaminados” sobre las acciones del sector público, lo que deriva en una política ambiental ambigua o de escasa efectividad.

Otro aspecto a considerar es la creación de rentas susceptibles de ser buscadas. Si por ejemplo, el estado mediante prohibiciones de empleo de insumos tóxicos, cuotas de producción de bienes contaminantes, impuestos ambientales o regulaciones a empresas, entre otras medidas, crea escaseces artificiales que fomentan la aparición de pagos por encima del costo de oportunidad de los factores que, a diferencia de lo que ocurre en el mecanismo de mercado, no tienden a desvanecerse. De esta manera, se genera una búsqueda de rentas socialmente ineficiente.

El control del medio ambiente por parte del sector público genera la necesidad de contar con estructuras burocráticas encargadas de instrumentar las políticas ambientales y los controles pertinentes. Al respecto, existen desarrollos teóricos en la materia⁴, que interpretan la burocracia, no como un intermediario neutral entre las decisiones de los políticos y lo que “llega” como bienes o servicios a los beneficiarios-contribuyentes-votantes, sino como un participante activo del proceso de oferta de bienes públicos que persigue intereses propios. Siguiendo la lógica de estos modelos, es previsible un incremento en el gasto público por encima del nivel eficiente. Por otra parte, las diferencias en los incentivos que operan sobre quienes actúan en el mercado y quienes lo hacen en una burocracia provocan una “miopía política”. Esto es, dado que en la actividad de los funcionarios desaparece la noción de beneficio y el peligro de quiebra, hay más probabilidades de que sus acciones respondan a intereses personales y que su horizonte temporal se limite al periodo en el cual permanecen en el cargo. Como consecuencia, el proceso político adquiere una inclinación cortoplacista, dando prioridad a medidas urgentes de alto impacto político, en detrimento de políticas de largo plazo que involucren a varias generaciones. En este contexto, es esperable que la atención del problema ambiental sea postergada, o bien que se reduzca a medidas aisladas y superficiales de marketing político.

Instrumentos económicos y protección del medio ambiente

Existen dos grandes formas de intervención cuando se trata de subsanar las fallas inherentes a la degradación ambiental: los controles directos y los instrumentos de mercado.

Controles directos

Comúnmente toman la forma de una regulación administrativa convencional de la actividad económica. Este mecanismo regulatorio, conocido habitualmente como de “mandato y control”, establece normas de cumplimiento obligatorio para los responsables de la degradación ambiental. Generalmente estas normas definen límites de emisiones o de productos finales, así como procesos técnicos de producción. El diseño del mecanismo se completa con la introducción de algún sistema de monitorización que informa sobre incumplimientos, sancionables económica y/o penalmente.

La regulación sancionadora es el método de control ambiental más extendido en el mundo real, sobre todo por su actuación directa e inmediata sobre el medio ambiente y por su mejor adaptación al enfoque legalista que domina en la actividad política. No obstante, su utilización se ha ido reduciendo a causa de dos problemas básicos: elevados costos administrativos e incapacidad para alcanzar resultados eficientes desde el punto de vista económico, como consecuencia de las asimetrías de información entre regulador y regulado y de las fallas en materia de incentivos.

Instrumentos económicos de la política ambiental

Son aquellos que producen modificaciones en el comportamiento ambiental de los agentes mediante el simple juego de los incentivos financieros y del mercado. La aplicación de estos instrumentos puede provocar distintas respuestas o conductas por parte de los agentes contaminadores. Por un lado, dichos agentes pueden hacer caso omiso a las

⁴ CASAUGA, Antonio; *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*; Madrid; Instituto de Estudios Fiscales; 1984, pág. 148 y ss.

señales de incentivo enviadas por el mercado, lo que supone pagar por mantener su volumen de degradación ambiental. Por otro, pueden tratar de reducir el nivel de degradación y los pagos consiguientes, modificando sus comportamientos, adquiriendo tecnología limpia o aplicando fondos a la investigación con dicha finalidad.

Los instrumentos de política ambiental, no sólo generan ventajas para los agentes a título individual, sino que además tienen consecuencias positivas para toda la sociedad:

- Generación de recursos, a partir de impuestos o permisos de contaminación transferibles.
- Estímulo tecnológico permanente por los sistemas de premios/pagos que definen, de los que se pueden derivar beneficios/ahorros si los agentes introducen conductas reductoras de la degradación.
- Mayor flexibilidad que los sistemas regulatorios tradicionales, tanto para la autoridad ambiental como para los agentes contaminadores.
- Soluciones más eficientes en términos de costos porque cada agente puede adaptar su conducta para modular el costo soportado (no existe un costo fijo y uniforme como en la regulación normativa sino un comportamiento diferenciado). Al minimizarse los costos individualizados de descontaminar se hace mínimo el costo global.

Entre los instrumentos económicos de política ambiental más comunes se encuentran los impuestos, las ayudas financieras (subvenciones directas, créditos preferenciales, exenciones e incentivos fiscales), los sistemas de depósito-devolución, la creación de mercados (derechos de transmisión transferibles) y los incentivos de comportamiento (tasas de no conformidad, garantías de buen fin, bonos de naturaleza). En el Cuadro 1 se describe de manera sintética el funcionamiento de cada uno de ellos, si bien el presente trabajo va a centrarse luego en la alternativa de los impuestos ambientales.

Cuadro 1. Instrumentos económicos de política ambiental

IMPUESTOS		
Mecanismo de corrección de la falla de mercado ocasionada por la emisión no controlada de contaminantes que, a través de la fijación de impuestos sobre las emisiones, hace que los beneficios privados de las firmas contaminantes se reduzcan y que las mismas tengan en cuenta los costos sociales que ocasionan.		
AYUDAS FINANCIERAS	<i>Subvenciones directas</i>	Premian con transferencias del presupuesto público a los agentes que demuestran haber adoptado alguna conducta ambiental tipificada como positiva.
	<i>Créditos blandos</i>	Mecanismo indirecto mediante el que se asignan créditos con tratamiento financiero favorable (interés subvencionado, alargamiento del período de amortización, etc.)
	<i>Exenciones e incentivos fiscales</i>	Mecanismos por los que se difieren y/o reducen las obligaciones fiscales de los agentes premiados.
SISTEMAS DE DEPOSITO-DEVOLUCION		
Mecanismos de incentivos que se estructuran mediante el establecimiento de una carga monetaria adicional (depósito) sobre el precio de los productos potencialmente contaminantes, que le es totalmente reembolsada al agente (devolución) si evita la contaminación adoptando la conducta recomendada. Se asemejan a los impuestos sobre productos potencialmente contaminantes.		
CREACION DE MERCADOS	<i>Derechos de emisión transferibles</i>	Cuotas de emisión de sustancias contaminantes que, una vez asignadas inicialmente por la autoridad competente, pueden ser intercambiadas respetando un conjunto de normas preestablecidas.
	<i>Intervención en mercados</i>	Mecanismos de intervención en precios, con la finalidad de potenciar los mercados para determinados productos, como por ejemplo, el papel reciclado o los recipientes reutilizados.
INCENTIVOS DE COMPORTAMIENTO	<i>Tasas de no conformidad</i>	Tributos exigidos a los contaminadores cuando se detecta que los niveles de sus emisiones superan los límites legales establecidos. Su objetivo es hacer rentable para el agente el cumplimiento de los estándares legales establecidos.
	<i>Garantías de buen fin</i>	Sistema mediante el cual se entrega a la autoridad ambiental una cantidad de dinero en depósito por parte de aquellos agentes próximos a iniciar una actividad potencialmente contaminante. El cumplimiento de la legislación da derecho a la recuperación de la cantidad entregada.
	<i>Bonos de naturaleza</i>	Instrumento financiero emitido como consecuencia de acuerdos entre países desarrollados u organizaciones no gubernamentales y países subdesarrollados con problemas ambientales y deuda externa. Los primeros adquieren en el mercado parte de esa deuda y la cancelan a cambio del compromiso del país deudor de conservación de su entorno natural. El valor nominal de la deuda cancelada se convierte en moneda local o en emisión de bonos.

Los impuestos verdes

Los impuestos ambientales representan uno de los mecanismos de corrección de la falla de mercado ocasionada por la degradación ambiental no controlada. Estos impuestos hacen que los beneficios privados de las firmas contaminantes se reduzcan y que las mismas tengan en cuenta los costos sociales que provocan.

En la práctica, los impuestos pigouvianos son de muy difícil aplicación por los requerimientos de información que suponen, las dificultades administrativas para su correcta instrumentación y la consideración exclusiva de criterios de eficiencia económico-ambiental, sin tener en cuenta cuestiones distributivas o de eficiencia extra-ambiental. Por tal motivo, hay alternativas dadas por el diseño subóptimo de tipos impositivos ambientales.

Antes de describir el funcionamiento de impuestos ambientales en un mundo imperfecto, es preciso aclarar algunas diferencias terminológicas de uso frecuente en esta materia.

En primer lugar cabe hacer una diferenciación entre impuestos verdes y ecotasas. Ambos representan instrumentos de intervención destinados a corregir la falla que representa la degradación ambiental. No obstante, estas figuras poseen una naturaleza fiscal diferente. Los primeros carecen de una finalidad financiera directa, es decir que los recursos provenientes de su recaudación tienen una afectación genérica, aun cuando todos los ingresos se destinen a actuaciones de carácter ambiental. Las segundas pretenden financiar el costo de un determinado servicio público, es decir que tienen una contraprestación específica, que en el caso del medioambiente puede tratarse de servicios de monitoreo, purificación o instalación de equipos de control de emisiones, entre otros.

Otra diferencia que vale la pena señalar es la existente entre impuestos y cánones ambientales, ya que estos últimos suelen figurar en la literatura relacionada con el tema ambiental. Como ya se ha dicho, los impuestos son aquellos tributos cuyos recursos se derivan a rentas generales. Los cánones se aproximan a la figura de ecotasa, en la medida en que representan una carga con contraprestación especial. En realidad, aquí caben las mismas observaciones que las referidas a impuestos y tasas pero vale la pena explicitarlas porque la figura del canon se menciona con frecuencia en los trabajos sobre degradación del medio ambiente.

Las diferencias existentes entre los tributos mencionados son de naturaleza técnica, motivo por el cual puede justificarse su uso indistinto bajo la denominación de imposición ambiental, al menos cuando se aborda el tema en términos generales. Con esta perspectiva simplificadora, puede definirse el impuesto ambiental como un pago obligatorio que deben realizar los agentes que emiten sustancias contaminantes, a partir o no de un determinado nivel mínimo, cuyo cálculo consiste en la aplicación de un tipo impositivo fijo o variable a una base imponible relacionada con el nivel de descargas al medioambiente.

En la definición se omite cualquier referencia al uso de los recursos recaudados para fines ambientales. Si un tributo se calificara como ambiental por el solo hecho de destinar sus ingresos a una mejora del medio ambiente, cualquier tributo podría considerarse como potencialmente ambiental. La calificación de ambiental que puede haber a un tributo se relaciona más bien con la capacidad del instrumento en sí mismo de lograr que los agentes contaminantes internalicen en alguna medida los costos del deterioro ambiental, independientemente de la manera en que se asigne la recaudación. A su vez, la manera en que los tributos pueden afectar los incentivos de los agentes puede ser directa o indirecta. De esta manera, puede hablarse de un impuesto ambiental puro cuando se alude a un gravamen que se fija directamente sobre las descargas contaminantes al medioambiente. En la práctica existen además numerosas figuras impositivas que, sin medir las emisiones en forma directa, colaboran en la reducción del deterioro ambiental. Es el caso de los impuestos aplicados sobre la producción o el consumo de bienes cuyo uso es nocivo para el medio ambiente.

Elementos para el diseño de un impuesto ambiental

Tomando como criterio la visión amplia de los impuestos ambientales, el primer paso para el diseño la figura tributaria es la especificación de las cuestiones relativas a los elementos cualitativos y cuantitativos que la conforman.

Materia imponible

Al momento de definir el objeto a someter a gravamen, está la posibilidad de elegir una materia directamente relacionada con el daño ambiental, como emisiones, vertidos, etc., o materias alternativas relacionadas indirectamente con la degradación del medio. Las segundas normalmente surgen de las dificultades de orden práctico que entrañan las primeras.

La utilización de objetos imponibles directamente vinculados a la degradación ambiental permite definir una buena relación entre el hecho fiscalmente observado y la conducta ambiental negativa. A menudo los impuestos definidos sobre estas bases guardan escasa relación con el sistema tributario vigente por cuanto difieren de la imposición indirecta tradicional y en muchos casos son establecidos, determinados y gestionados por agencias de protección del medio ambiente y no por las autoridades fiscales.

Los objetos indirectamente relacionados con el impacto ambiental pueden estar representados por insumos o productos de consumo final. Los impuestos ambientales sobre insumos gravan bienes cuya utilización en procesos productivos tiene efectos ambientales no deseados. Su diseño puede basarse en el insumo en sí mismo o en alguna de sus características, por ejemplo, un impuesto sobre combustibles fósiles en el primer caso o sobre el carbono que contiene en el segundo. Los tributos sobre productos gravan los consumos finales que generan consecuencias ambientales negativas. Normalmente se instrumentan como impuestos específicos, aunque también pueden aplicarse mediante tipos diferenciados en tributos como el IVA, donde el hecho imponible es la venta de un determinado bien.

Método de evaluación

Una vez elegida la materia a gravar es preciso decidir el método de evaluación del daño ambiental a utilizar. En primer lugar se encuentran los métodos directos, que determinan la base imponible mediante procedimientos directos de cálculo de las emisiones contaminantes, como por ejemplo, la cantidad de emisiones de dióxido de carbono, nitrógeno o azufre o el volumen de vertidos sólidos o líquidos que se producen.

Luego están los métodos indirectos, que se emplean cuando la medición directa presenta dificultades de tipo técnico (falta de equipos adecuados, multiplicidad de fuentes a controlar, etc.). En este caso se recurre a indicadores físicos o económicos que se consideran representativos del deterioro ambiental producido. Por ejemplo, el volumen de vertidos de una empresa puede estimarse a partir de su correlación con la producción de la misma, o bien, con su facturación, consumo de energía o número de empleados.

Tipos impositivos

Cuando existen problemas ambientales de carácter uniforme, en los que la localización de los contaminadores es irrelevante, el criterio de eficiencia económica promueve la utilización de tipos impositivos únicos. En estos casos, las tarifas únicas garantizan una adecuada distribución de las responsabilidades de descontaminar entre los agentes contaminadores, además de facilitar la aplicación y gestión de los impuestos ambientales.

Si los problemas ambientales que pretende corregirse no son uniformes, es decir que los contaminadores generan diferentes daños según su localización geográfica, es aconsejable la aplicación de tipos variables. Así, los agentes que ocasionan mayor degradación deberían enfrentar mayores alícuotas y viceversa. El inconveniente de aplicar estos tipos individualizados reside en los elevados costos que supone su cálculo y administración.

Otra modalidad es la implementación de tasas variables según el nivel de emisiones. Al gravar más en términos absolutos y relativos a quien más deterioro ambiental ocasiona, estos tipos potencian una mayor aceptación social. Dentro de esta alternativa, el tipo impositivo puede definirse de dos maneras. Una es la definición de un tipo creciente según nivel de emisión, que persigue gravar más a los más contaminadores y acentuar los incentivos para la reducción continuada del deterioro ambiental, asegurando una reducción impositiva más que proporcional para las disminuciones de los niveles de contaminación que provoquen saltos hacia atrás en los tramos del impuesto. La otra forma consiste en un tipo decreciente según nivel de emisión, que habitualmente refleja el lugar secundario de los objetivos ambientales

en relación a otros de naturaleza económica. Concretamente cuestiones tales como competitividad internacional, defensa del empleo o protección de un determinado sector o región, por citar algunas, pueden anteponerse al tema ambiental. Esto es lo que puede ocurrir cuando se plantea un impuesto fuerte sobre un sector contaminante tradicional, con mucha importancia para una determinada zona geográfica o grupo social.

Asignación jurisdiccional

En principio, la asignación jurisdiccional de los impuestos ambientales debería estar en consonancia con los efectos espaciales del deterioro ambiental. Esto se deduce de los principios de la teoría del federalismo fiscal, que afirman que los bienes públicos, en este caso el nivel de calidad ambiental, tienen que ser preferentemente asignados por unidades jurisdiccionales que agoten sus efectos⁵.

En función de lo anterior, es posible hablar de impuestos sobre problemas ambientales globales, regionales o internos. En el primer caso, el problema ambiental está definido a nivel del planeta, como puede ser el calentamiento global por las crecientes concentraciones de dióxido de carbono. Aquí la gestión ambiental podría ser encarada por una autoridad supranacional y, en caso de emplear medidas de corrección tributarias, ésta sería la responsable de definir impuestos y velar por su aplicación. Los problemas ambientales regionales afectan a un número limitado de áreas próximas, como por ejemplo la contaminación de aguas oceánicas, y nuevamente la responsabilidad de establecer y supervisar el régimen impositivo debería residir en un organismo supranacional, aunque con menor número de estados integrantes. Cuando el problema ambiental se encuentra localizado dentro de las fronteras de un estado, como es el caso de la contaminación en aglomeraciones urbanas, la aplicación de impuestos verdes está sujeta al logro de consensos políticos internos. La asignación de impuestos ambientales entre los distintos niveles de gobierno seguiría el criterio de agotamiento espacial antes mencionado.

Aspectos relacionados con la eficacia del impuesto

Además de la definición de los elementos que conforman el impuesto, es preciso tener en cuenta ciertos aspectos adicionales al momento de diseñar el instrumento tributario, a fin de que éste resulte eficaz. Un primer aspecto se relaciona con los tipos impositivos. Estos tienen que ser lo suficientemente fuertes como para que el costo de pagar el impuesto ambiental resulte, para las firmas contaminantes, claramente superior a los costos marginales asociados a inversión en tecnología "limpia". En la medida en que el costo impositivo sea elevado en relación a la inversión en nueva tecnología, será posible esperar un cambio en la conducta de las empresas.

Otro punto tiene que ver con la elección del método de evaluación del impacto ambiental. Cuando los métodos directos plantean dificultades puede ser preferible la utilización de procedimientos indirectos u objetivos. Estas técnicas tienen en principio una calidad ambiental inferior pero su eficacia ambiental puede ser aceptable si se cumplen ciertas condiciones. En caso de gravar insumos, la eficacia dependerá de los incentivos de las empresas para descontaminar. Para que las firmas sean sensibles al costo fiscal adicional y éste actúe como incentivo de manera positiva es necesario que existan tecnologías de producción alternativas. De no ser así, la estrategia de las empresas puede limitarse a valorar su capacidad de absorción del nuevo costo, adaptando su actividad a las nuevas condiciones de rentabilidad. Si en cambio el impuesto recae sobre productos de consumo final será fundamental conocer *a priori* cómo son las elasticidades de demanda de los bienes gravados y si existen o no bienes sustitutos de características ambientales positivas. A corto plazo, elevadas elasticidades de consumo y sustitutos producidos con tecnología limpia definen la mejor situación en términos ambientales. Por el contrario, el peor escenario se corresponde con impuestos ambientales sobre bienes de elasticidad reducida, con gran eficacia recaudatoria pero baja efectividad ambiental. En el mediano plazo, en cambio, la elasticidad reducida de los bienes gravados no es una circunstancia que necesariamente deba condicionar la aplicación de un impuesto ambiental. De acuerdo a su estructura y a la magnitud de su alícuota, el impuesto puede ser capaz de alterar pautas de consumo en el tiempo y promover tecnologías alternativas con efectos ambientales positivos. Así lo demuestra la experiencia, como por ejemplo con el caso del consumo energía, raíz de las sucesivas subidas de precio generadas por las crisis del petróleo.

⁵ Oates (1972) citado por GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, J.; *La Reforma Fiscal Verde*; Madrid; Mundi-Prensa; 1999.

Además de la efectividad en términos ambientales importa la eficacia en términos fiscales, es decir, que los impuestos sean viables, que sean soportados por quienes deberían soportarlos y que los recursos que generan no sean superados por los costos de su implementación y administración. Con referencia a la gestión administrativa, es evidente que los impuestos sobre productos y con alícuotas geográficamente uniformes son los más ventajosos porque se asocian a procedimientos administrativos preexistentes y a costos de aplicación, control e inspección más reducidos. En cambio, los impuestos sobre emisiones requieren de la estructuración de nuevos procedimientos de medición, cálculo, gestión e inspección. También la aplicación de tasas variables geográficamente pueden originar importantes cargas administrativas y de gestión. En cuanto a cómo lograr que la incidencia sea la deseada, debe estudiarse cuidadosamente cada posible aplicación, ya que las diferentes modalidades entrañan consideraciones particulares. Por ejemplo, si se desea incidir especialmente en la modificación de un determinado proceso productivo es conveniente que el impuesto sea diseñado sobre los insumos y que se aplique lo más cerca posible de la fase de producción.

Aplicabilidad

El grado de viabilidad práctica de la imposición ambiental es punto fundamental en lo que a diseño se refiere. Aquí, los factores de administrativos e institucionales juegan un papel importante.

Un primer aspecto que debe considerarse es la posibilidad de integración de los impuestos ambientales a los sistemas fiscales vigentes. En la medida en que más puedan aprovecharse las técnicas y mecanismos fiscales existentes, menores serán los inconvenientes de cálculo, liquidación y gestión de los tributos ambientales. Desde este punto de vista, es conveniente la aplicación de gravámenes que utilicen métodos indirectos de valuación, que definan hechos imponibles comunes a figuras no ambientales y que tengan una estructura tarifaria fija y geográficamente uniforme.

La aceptación social también influye en la aplicabilidad de los impuestos ambientales. Es sabido que en torno a esta figura tributaria se estructuran distintos grupos de interés: los gobiernos, que pueden utilizar la imposición ambiental para fines puramente recaudatorios o para rédito político, las organizaciones ecologistas, demandando mayor intensidad en los instrumentos aplicados y los agentes gravados. Es probable entonces que los impuestos verdes tengan una mayor aceptación social si contribuyen a sanear el medio degradado sin generar una excesiva presión fiscal.

Por último interesa la compatibilidad de los impuestos ambientales con las tendencias en materia de reforma fiscal. Si los impuestos verdes no se encuentran en concordancia con estas tendencias es muy probable su fracaso. Es cierto que existe un *trade off* entre eficacia económico-ambiental y viabilidad práctica pero habrá un equilibrio que estará dado por los objetivos del gobierno y las características del problema que pretende corregirse, cuestiones que deberán estar debidamente explicitadas en el proyecto ambiental.

Experiencias internacionales

Aspectos generales

Aunque el tema de la imposición ambiental ha sido largamente estudiado en la teoría económica, las primeras aplicaciones serias de impuestos verdes tuvieron lugar recién en la década de los ochenta en los países de la OCDE, a partir de los informes de este organismo a favor de este tipo de política ambiental.

Las experiencias son numerosas y variadas y proporcionan una rica información a tener en cuenta al momento de plantear figuras impositivas ambientales propias.

El gran repertorio de gravámenes ambientales aplicado en la OCDE da idea de las enormes posibilidades que entraña este mecanismo de intervención. Conocer su tipología, forma de implementación y resultados interesa como

antecedente para el análisis de una reforma fiscal verde. En el Cuadro 2 se enumeran algunos de los impuestos ambientales específicos aplicados en países de la OCDE.

Cuadro 2. Algunos impuestos ambientales específicos aplicados en países de la OCDE

Impuesto sobre	Países
Aceites lubricantes	Finlandia, Holanda
Baterías	Bélgica, Canadá, Dinamarca, Portugal, Suecia
Bolsas plásticas	Islandia, Italia
Envases no retornables de bebidas	Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega
Fertilizantes	Austria, Finlandia, Suecia
Halones y CFCs	Australia, Dinamarca, Estados Unidos
Materiales vírgenes o sin refinar	Dinamarca
Neumáticos	Austria, Canadá, Portugal
Papel no reciclado	Bélgica, Francia
Pesticidas	Bélgica

Fuente: OCDE (1997)

Los impuestos sobre emisiones, calculados en forma directa o indirecta, ocupan un lugar de importancia dentro de las experiencias en política ambiental en los países de la OCDE. También es muy difundida la diferenciación impositiva de gasolinas, con las que el ente regulador intenta beneficiar a la alternativa más limpia (nafta sin plomo), mediante un tipo impositivo menor. El Cuadro 3 resume la aplicación de impuestos sobre emisiones y combustibles, por país.

Cuadro 3. Impuestos sobre emisiones y combustibles en países de la OCDE

País	SO ₂ , NO ₂	CO ₂	Ruido (aviones)	Vertidos líquidos	Residuos sólidos	Diferenciación combustibles
Alemania			■	■	■	■
Austria					■	■
Bélgica			■	■	■	■
Canadá				■	■	■
Dinamarca	■	■		■	■	■
EE. UU.	■		■		■	
España				■		
Finlandia	■	■	■	■	■	■
Francia	■		■	■	■	■
Holanda	■	■		■	■	■
Irlanda				■	■	■
Islandia					■	
Italia	■		■	■		
Japón	■		■			
Noruega	■	■				■
N. Zelanda					■	■
Portugal	■		■	■	■	■
Suecia	■	■				■
Suiza		■	■			■
Reino Unido			■		■	■

Fuente: OCDE (1997)

Resultados recaudatorios

El peso relativo de la imposición ambiental ha crecido considerablemente en los últimos años. Tal como lo muestra el Cuadro 4, los ingresos por impuestos ambientales representan un 6,5% de la recaudación total, en promedio para todos los países de la OCDE, llegando en algunos casos a ubicarse por encima del 11%.

Cabe aclarar que estas cifras incluyen los aportes de impuestos de diversa naturaleza, esto es, gravámenes ambientales puros e impuestos con motivación fundamentalmente financiera, aun cuando estos últimos tuvieran efectos ambientales positivos. Desde un punto de vista cualitativo, los datos permiten señalar estrategias impositivas diferentes, de acuerdo al rol asignado a la política ambiental y, en particular, a los impuestos verdes.

Cuadro 4. Evolución de la imposición ambiental en países de la OCDE

Porcentajes sobre la recaudación total de cada país

PAIS	1990	1996	DIFERENCIA
Alemania	5,44	6,08	0,64
Austria	4,00	5,19	1,19
Bélgica	3,83	5,10	1,27
Dinamarca	7,17	9,01	1,84
EE. UU.	2,27	2,43	0,16
Finlandia	4,79	6,75	1,96
Francia	4,91	4,91	0,00
Grecia	7,46	10,78	3,32
Holanda	6,26	8,88	2,62
Irlanda	10,54	9,54	-1,00
Italia	7,63	6,07	-1,56
Japón	5,13	6,12	0,99
Luxemburgo	0,73	2,32	1,59
Noruega	9,51	10,47	0,96
Nueva Zelanda	4,74	3,95	-0,79
Portugal	10,74	11,35	0,61
Reino Unido	7,00	7,90	0,90
Suecia	5,77	6,15	0,38
Suiza	4,64	5,00	0,36
Turquía	1,32	1,61	0,29
MEDIA OCDE	5,69	6,49	0,80

Fuente: OCDE (1998)

Efectos económicos

Con referencia a los efectos microeconómicos, es decir, a los cambios de comportamiento derivados de la aplicación de impuestos ambientales, las experiencias indican muchos casos exitosos en la reducción de emisiones contaminantes. En otros casos, sin embargo, se hace evidente la incidencia del impuesto sobre agentes no directamente relacionados con emisiones, fundamentalmente en aquellos tributos estructurados de manera indirecta.

En cuanto a los efectos macroeconómicos hay diversas apreciaciones. Por un lado se identifican alteraciones en precios, como consecuencia del carácter corrector de los impuestos, lo que induce a recomendar una introducción

gradual de los gravámenes, a fin de evitar traslaciones abusivas. Por otra parte están las consecuencias sobre la senda de crecimiento, ligada a los efectos sobre la competitividad de las empresas afectadas. En general las firmas han mostrado una importante capacidad de adaptación a las figuras impositivas, sin descartarse algunos efectos negativos sobre el empleo y la producción de ciertas actividades en particular. En el saldo general, los resultados sobre el crecimiento pueden estimarse como positivos para los países considerados.

Finalmente está la cuestión distributiva. No puede ignorarse que la aplicación de impuestos ambientales implica la posibilidad de traslación hacia los consumidores vía precios, con lo cual, la distribución de la carga puede tender a la regresividad. En general, los países de la OCDE han mostrado una preferencia a aplicar impuestos con relación entre el pago fiscal y la capacidad económica de los contribuyentes. Además, el uso extendido de tributos sobre emisiones en lugar de impuestos indirectos ha contribuido a una mayor equidad. En el caso de uso de gravámenes indirectos, la traslación se ha visto frenada por la posición competitiva de las empresas.

El caso argentino

El punto de partida para plantear la utilización de impuestos verdes en Argentina es la realización de un diagnóstico preliminar de la situación actual. Para ello es necesario conocer las autoridades y competencias en la materia, el marco legal vigente en el cual se desenvuelven las empresas que modifican las condiciones del medio ambiente y los antecedentes en cuestiones de política ambiental.

Marco institucional

La principal característica de la legislación ambiental argentina es el hecho de que no estar compilada en un único cuerpo, tanto en el ámbito nacional como en el provincial. Por el contrario, existen numerosas leyes específicas dispersas, cada una de las cuales trata un tema particular. En tal sentido, el problema ambiental no ha sido abordado en forma global y completa y, en muchos casos, la normativa ha resultado contradictoria y con incompatibilidades internas.

Leyes nacionales

El tema de la protección ambiental ha sido incorporado a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 en los artículos 41, 42 y 43. No obstante, de allí surge que al gobierno nacional sólo le compete dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, deslindándole a las provincias la confección de las leyes necesarias para complementarlas. Asimismo se prevén los mecanismos mediante los cuales los potenciales perjudicados pueden iniciar acciones en defensa de sus derechos garantizados en la Constitución.

Con referencia al tipo de leyes dictadas en el ámbito nacional, puede decirse que se trata exclusivamente de controles directos en la medida en que establecen parámetros, límites, prohibiciones y sanciones sobre los potenciales responsables de la degradación ambiental, sin encontrarse ejemplos que correspondan instrumentos de tipo económico. En síntesis, la legislación ambiental nacional puede clasificarse en grandes grupos⁶ referidos a:

- Creación de áreas protegidas
- Protección de fauna y flora silvestre
- Preservación de recursos del aire, geológicos e hídricos
- Penalización de delitos de contaminación

⁶ Un detalle de las normas y una breve síntesis de su contenido puede encontrarse en el Anexo 1.

- Tratamiento de residuos y desechos peligrosos
- Controles sobre venta y utilización de productos químicos
- Prohibición del uso de sustancias peligrosas

Provincia de Buenos Aires

Existe legislación en materia ambiental en la mayoría de las provincias de la Nación, pero en este trabajo se pondrá especial énfasis en el caso de la provincia de Buenos Aires que es uno de los distritos que más ha desarrollado la legislación ambiental en el país. Esto resulta lógico si se tiene en cuenta que es a su vez la región donde se concentra el mayor número de establecimientos industriales.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires establece en su artículo 28 que “Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras...”, siendo la provincia quien ejerce el dominio sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, y la encargada de su preservación.

Más allá de lo dispuesto a nivel constitucional, si bien las primeras leyes ambientales en la provincia datan de fines de la década de los cincuenta, no fue sino hasta los noventa cuando se empezó a desarrollar un marco normativo que pudiera brindar herramientas para controlar la contaminación ambiental. En este sentido, uno de los primeros avances en materia ambiental en la provincia fue la sanción en 1993 de la Ley 11.459 de Radicación Industrial. Si bien no se trata de una ley que aborde específicamente el problema medioambiental, en ella se establece la obligatoriedad de contar con una evaluación de impacto y una auditoría ambiental a todos los establecimientos ya radicados o a radicarse en el territorio provincial, excepto los de la categoría 1⁷, considerados como inocuos.

Posteriormente, la Ley 11.723 del Medio Ambiente, sancionada en 1995, volvió a tratar el tema de la evaluación de impacto ambiental, brindando una mayor participación a los habitantes al permitirles consultar la evaluación de cualquier empresa en la repartición encargada de su emisión. Por otro lado, en esta norma se observa una mayor intención de delegación a los municipios, ya que establece que la provincia debe asegurar a cada municipio el poder de policía suficiente para la fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales. Además de poder dictar normas locales conforme a las particularidades de cada realidad, sin contradecir los principios establecidos en la ley, en caso de emergencia los gobiernos locales pueden aplicar medidas de tipo cautelar o precautorio, como por ejemplo clausuras, aun respecto a empresas que no están en su competencia, dando inmediato aviso a la autoridad que corresponda.

En el año 1996 se elaboró el Decreto 1.741 a fin de perfeccionar la reglamentación de la Ley 11.459. Además de brindar especificaciones para poder llevar a la práctica dicha norma, uno de los aspectos más relevantes del decreto fue el hecho de establecer la posibilidad de firmar convenios con los municipios con capacidad operativa para asumir el control total o parcial de los establecimientos de la Categoría 2, y sólo parcial para los de la Categoría 3, con tareas de contralor coordinadas en este último caso.

Nuevamente, al igual que lo observado en el nivel nacional, no se dispone en la legislación provincial vigente⁸ ningún tipo de instrumento económico que modifique los incentivos a través de mecanismos financieros o de mercado. Lo mismo se verifica en el resto de las provincias argentinas. En todos los casos analizados, las medidas aplicadas tienden a establecer estándares de contaminación, prohibiciones, multas resarcitorias y a crear organismos burocráticos encargados del control y promoción del medio ambiente sin especificar concretamente sus competencias y actividades.

⁷ La ley 11.459 de la provincia de Buenos Aires establece las siguientes categorías de acuerdo al nivel de complejidad ambiental de las empresas: *Primera Categoría*. Establecimientos considerados inocuos por la no afectación de la seguridad, salubridad o higiene de la población y por el no daño al medio ambiente. *Segunda Categoría*. Establecimientos considerados incómodos por molestar con su funcionamiento a los factores antes mencionados. *Tercera Categoría*. Establecimientos considerados peligrosos por constituir su funcionamiento un riesgo con respecto a los factores antes mencionados.

⁸ En el Anexo 2 se detalla la normativa de la provincia de Buenos Aires.

Un caso particular. El municipio de Bahía Blanca

Para ilustrar la aplicación de normas ambientales y sus fallas, se hace referencia al caso concreto de Bahía Blanca, que puede dar lugar a un análisis interesante por el alto perfil que ha adquirido la industria a partir de las significativas inversiones registradas en el Polo Petroquímico de la ciudad.

Si bien en la normativa del municipio existen ordenanzas de carácter ambiental que tienen la finalidad de controlar las emisiones de olores, ruidos molestos, efluentes y residuos líquidos, humos, contaminantes atmosféricos y sustancias peligrosas, las medidas más interesantes para el análisis surgen a partir de agosto de 2000 cuando se produjeron una serie de incidentes ambientales provocados por la actividad de algunas de las empresas que conforman el Polo Petroquímico. Concretamente, en el término de un mes se hubo tres escapes no controlados de cloruro gaseoso, amoníaco e hidrocarburos. Esta situación permitió entrever la falta de claridad acerca de las competencias de los distintos niveles de gobierno y el vacío legal respecto a las responsabilidades de control sobre las empresas de tercera categoría de complejidad ambiental que funcionan en la zona industrial de la ciudad.

Luego de un fuerte debate político entre la Municipalidad y la Secretaría de Política Ambiental, se sancionó la Ley 12.530, conocida como la "Ley Tunessi". En virtud de esta nueva normativa, la Municipalidad puede hacerse cargo de realizar la fiscalización y control cotidiano, constatar infracciones y multas y clausurar las plantas en caso de una emergencia, mientras que la provincia mantiene la potestad en la habilitación de las plantas y lleva adelante el juzgamiento y la sanción en caso de contravenciones. Al respecto caben dos comentarios: en primer lugar, se trata de una ley figurativa, ya que sus disposiciones podrían haberse materializado a través de un convenio en el marco de la ya vigente Ley 11.459 reglamentada en 1996. En segundo término, esta normativa es una ley provincial que atiende únicamente al problema ambiental de Bahía Blanca, con lo cual no se inscribe en una política ambiental amplia y coordinada que contemple la situación de otras áreas de la provincia con situaciones ambientales similares. Por otra parte, el hecho que la ley haya surgido luego de los accidentes indica que el medio ambiente no forma parte de la agenda prioritaria de la provincia.

Las plantas a controlar por el Municipio son veinte, pertenecientes a diez empresas. Para ello se ha estimado necesaria una inversión inicial de 500 mil dólares, más un costo adicional de alrededor de 800 mil dólares anuales. La financiación de dichos montos surge de la tasa municipal que prevé la nueva ley, en concepto de retribución de los servicios de control y monitoreo y que será pagada por las empresas. Además se recibirán los fondos del 50% de la tasa creada por la ley 11.459 Art. 25 cuyo importe recauda la Secretaría de Política Ambiental.

Con respecto a la Tasa Ambiental, se prevé recaudar por este concepto una suma de aproximadamente 2,3 millones de pesos que, según la ordenanza fiscal, serán asignados en su totalidad al programa Preservación y optimización de la calidad ambiental. La base imponible se determina en función de aspectos tales como localización, rubro, complejidad, riesgo, dimensión, tecnología y capacidad contributiva, que serán considerados según el nivel de complejidad ambiental verificado por la Secretaría de Política Ambiental de la provincia de Buenos Aires. Se establecen cinco escalas, con una parte fija que aumenta a medida que se incrementa el nivel de complejidad ambiental de la empresa y una parte variable estimada como 0,25% de los ingresos por ventas.

Según cifras oficiales, la recaudación de la Tasa Ambiental a seis meses de su implementación asciende a aproximadamente 545 mil pesos. Asimismo, el municipio planea financiar con estos recursos un total de 2,4 millones durante 2001, distribuidos del siguiente modo:

- 50% de los sueldos de los funcionarios de la Secretaría Municipal de Política Urbano Ambiental (47 mil pesos)
- 50% de los haberes de la Dirección Municipal de Medio Ambiente (57,4 mil)
- 50% de los haberes del Departamento Municipal de Saneamiento Ambiental (244 mil)
- 50% del monto asignado a Defensa Civil (48 mil)
- 50% del monto presupuestado para el Hospital Menor de Ing. White (255 mil)
- 100% de los costos del Programa de Preservación y Optimización de la Calidad Ambiental (1,2 millones)
- 100% de los costos del Programa de Asistencia de Patologías Ambientales (200 mil)
- 100% de los costos de funcionamiento del Plan APELL (23 mil)
- Prorrato correspondiente a actividades de administración central (230 mil)

Tal como lo evidencian las cifras, al menos un 25% de los ingresos previstos por recaudación están destinados al pago de salarios de burócratas municipales, sin tener en cuenta que aún dentro de los programas ambientales específicos, que fueron excluidos en el cálculo de dicho porcentaje, también figuran sueldos de los funcionarios que se desempeñan en tales áreas.

Desde el punto de vista técnico, la nueva figura tributaria no constituye una tasa, tal como su denominación lo indicaría, sino que se trata de un impuesto. Esto es así porque la contraprestación no es para las empresas obligadas al pago de la "tasa" sino para la comunidad afectada por las emisiones.

En el caso analizado, se presenta toda la trama de intereses descrita en la teoría de las decisiones públicas. Por un lado, los afectados por las emisiones, que si bien se manifestaron y agruparon, demostraron una capacidad de *lobby* inferior a la del grupo de empresas petroquímicas. En otro orden, el sector público tomó un rol activo frente a la magnitud de los hechos sucedidos, revelando el vacío legal existente hasta el momento. Desde el punto de vista de los modelos de comportamiento estatal, si bien surgen respuestas frente al problema, la Tasa Ambiental responde más bien a la creación y mantenimiento de burocracias y marketing político antes que a la búsqueda programada de nuevas herramientas de política ambiental que tiendan a corregir la falla de mercado existente.

Propuestas y reflexiones finales

Según se desprende del marco institucional vigente en Argentina, el lugar que ocupa la legislación ambiental y, en particular, los impuestos ambientales es secundario. El principal énfasis en la normativa hallada en los distintos niveles de gobierno está en el establecimiento de controles de tipo directo que no actúan sobre los incentivos de los agentes. Por otra parte, estos controles no constituyen una política integral y coordinada sino que forman parte de medidas dispersas que actúan de manera aislada sobre el problema ambiental. Con esto queda en evidencia el rezago de la Argentina con respecto a la mayoría de los países desarrollados, donde las primeras experiencias de aplicación de impuestos verdes datan de la década del ochenta. Más aún, en estos últimos, se están creando nuevas y más sofisticadas modalidades de control económico-ambiental en un intento por perfeccionar y corregir los defectos y dificultades de funcionamiento detectados en base a experiencias pasadas.

El planteamiento de una propuesta de reforma fiscal con objetivos de preservación de la calidad ambiental puede capitalizar las experiencias de estos países, a fin de incorporar los aspectos que mejor se adapten a las características de la economía nacional, teniendo en cuenta éxitos y fracasos de las fórmulas ya probadas. Deberían atenderse o considerarse los siguientes aspectos

Revisión del papel de los impuestos verdes en la estructura impositiva. En caso de amparar la posibilidad de que esta figura se aplique en Argentina, es necesario plantear si se le daría un papel estratégico o secundario, teniendo en cuenta las posibilidades de implementar reformas sustanciales en el actual sistema impositivo.

Integración al sistema fiscal vigente. La utilización de figuras impositivas ya existentes para la aplicación de impuestos verdes permite un aprovechamiento de las estructuras de cálculo, gestión y control en funcionamiento. Desde este punto de vista, es evidente la ventaja de la utilización de métodos de estimación indirectos que emplean a las ventas, producción, capacidad contributiva de las empresas, etc., como indicadores del daño ambiental que generan. Por otro lado, está la posibilidad de establecer impuestos creados *ex profeso* para controlar la contaminación, que tienen la ventaja de focalizarse sobre los responsables directos del deterioro del medio para lograr alguna internalización de costos, pero que implican la creación de nuevas estructuras administrativas con el consiguiente costo que esto genera.

Definición de la estructura del impuesto. En primer lugar, teniendo en cuenta el alcance geográfico de la externalidad que se intenta corregir, es preciso definir el nivel de gobierno que establecerá el impuesto. En segundo término, está la cuestión del tipo impositivo a aplicar. En líneas generales, las alícuotas progresivas tienen mayor impacto sobre los

incentivos pero requieren de mayor información y métodos de liquidación más sofisticados. Por el contrario, los tipos uniformes presentan una sencillez administrativa superior pero guardan menor relación con los incentivos.

Finalmente y a modo de síntesis, lo que pretende rescatarse a lo largo del presente trabajo es que ante el problema de una falla de mercado, como es el problema de la conservación de medio ambiente, la posición convencional de la Economía del Bienestar recomienda la intervención del sector público para corregirla. Sin embargo, la escuela de *Public Choice*, sin desestimar los aportes del enfoque tradicional, cuestiona, entre otras cosas, el carácter benevolente, monolítico y omnisciente del gobierno implícito en él, señalando la posibilidad de “fallas del sector público”.

A la luz de estos desarrollos teóricos, se evalúan los distintos instrumentos disponibles para la corrección de externalidades negativas asociadas a la degradación ambiental, que fundamentalmente consisten en métodos de control directos e instrumentos de naturaleza económica. Se concluye, entonces, que todos ellos tienen imperfecciones y comparten las dificultades de la acción del sector público. Es inevitable encontrar en todos, aunque en diferente grado, problemas de información, predominio de intereses particulares de los distintos agentes participantes e inversión de recursos escasos en búsqueda de rentas socialmente ineficiente. Por lo tanto, dado que no existe un método perfecto para resolver el conflicto, al momento de seleccionar la herramienta de política a utilizar, es necesario comparar ventajas e inconvenientes de cada una, priorizando aquellas formas que requieran menos información para el decisor y que empleen métodos indirectos que, en general tienen menores problemas por imperfecciones burocráticas. En tal sentido las preferencias por los impuestos frente a los controles se justifica en las menores oportunidades para “capturas” de agencia, búsqueda de rentas, corrupción o aprovechamiento de marketing político que tiene el instrumento impositivo respecto a la alternativa.

ANEXO 1. Legislación ambiental nacional

Ley 15564	Crea el Parque Nacional Tierra del Fuego.
Ley 16802/66	Crea el Parque Nacional El Palmar
Decreto 1797/78	Crea el comité nacional para el programa "El hombre y la biosfera (MAB)" de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Ley 22351/80	Crea la Administración Nacional de Parques Nacionales (ANPN). Como autoridad de aplicación federal, posee poder jurisdiccional en aquellas zonas declaradas Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas nacionales. Crea también el Cuerpo de Guarda parques. Régimen legal de los Parques, Monumentos y Reservas Naturales, deroga las Leyes 12103/34, 18594/70 y 20161/73 y el Decreto 2811/72.
Decreto Reglamentario 637	Modifica al Decreto 637/70.
Decreto 83/83	Modifica a la Ley 22351/80

Comercio e Industrias

Ley 23614	Ley de Promoción Industrial, deroga al Decreto Ley 19904/72 y a las Leyes 20560/73 y 21608/77 y a sus respectivos Decretos Reglamentarios.
-----------	--

Control, Ordenamiento y Protección del Medio

Ley 2387/90	Impone la evaluación de consecuencias ambientales que producen o podrían producir en territorio argentino las represas construidas, en construcción o planificadas, nacionales y/o extranjeras.
Ley 24105/91. Decreto Promulgatorio 1317	Aprueba el tratado sobre protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente y de utilización racional y equilibrada de los recursos naturales entre Argentina y Chile.
Decreto 2419/91	Crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.
Decreto 177/92	Crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación. Establece los objetivos de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación y de la Subsecretarías de Recursos Naturales; de Ambiente Humano y de Relaciones Institucionales. Autoridad de aplicación de las Leyes 22421/81 (Fauna), 224828/81 (suelos), 23922/89 (Convenio Basilea), 24040 (Capa de Ozono), 24051/91 (Residuos peligrosos), Leyes Nacionales o normas relacionadas con la protección, mejoramiento y defensa de los recursos forestales.

Fauna (Doméstica, silvestre y actividades relacionadas)

Ley 11709/33	Establece la obligación de la instalación de escalas para peces en la construcción de diques.
Ley 14346/54	Fija las normas de represión a los que infligieren malos tratos a los animales.
Ley 19282/72	Aprueba el Convenio para la conservación de la vicuña (Vicugna vicugna) de La Paz de 1969.

Ley 20136/73	Reivindica la propiedad sobre los recursos vivos existentes en zonas del mar bajo soberanía argentina. Limita los alcances de la Ley 18502/79 sobre el ejercicio de la jurisdicción provincial sobre el mar territorial adyacente.
Decreto 1216/74	Prohíbe la caza de lobos, elefantes marinos, focas, pingüinos y especies similares de la fauna marina.
Ley 20961/75	Establece el régimen para la caza del ñandú (<i>Rhea americana</i>) y del guanaco (<i>Lama guanicoe</i>).
Ley 21673	Crea el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) encargado de formular y ejecutar programas de investigación pura y aplicada en vinculación al tema.
Ley 21676/76	Aprueba la Convención para la conservación de las focas antárticas y especies afines, suscripta en Londres entre el 3 y el 11-2-72. Suscripta por Argentina el 9-6-72.
Ley 22344/80	Aprueba la Convención sobre el Convenio Internacional de Comercio de Especies amenazadas de Fauna y Flora silvestre (CITES) (Washington 3-3-73). Apéndice I: especies en peligro de extinción.
Ley 23582/88	Aprueba el Convenio sobre la conservación y manejo de la vicuña (<i>Vicugna vicugna</i>) celebrado en Lima el 20-12-79.
Ley 23918/91	Aprueba la Convención sobre las especies migratorias de animales silvestres firmada en Bonn 23-6-79.
Ley 23919/91	Aprueba la Convención sobre conservación de los humedales de importancia internacionales como hábitat de aves acuática, firmado en Ramsar el 2-2-71, modificada luego por el Protocolo de París del 8-12-82.

Flora (Silvestre, espacios verdes, arbolado público y actividades forestales)

Ley 13273/48	Ley de defensa de la riqueza forestal. Declara de interés público la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de bosques. Promoción de la industria forestal.
Ley 19995	Modificación de la Ley 13273/48.
Ley 20531	Modificación parcial de la Ley 13273/48
Ley 21111/75	Créditos para trabajos de forestación y reforestación. Modifica el artículo 59° de la Ley 13273/48.
Ley 21695/78	Establece un sistema de crédito fiscal para la forestación; promueve la instalación de bosques de rápido crecimiento (en su mayoría especies de origen exótico) Deroga parcialmente el Decreto 465/74. Modifica la Ley 13273/48 y modificatorias
Ley 21911	Modifica la Ley 21695/83
Ley 21990/79	Sanciones por infracciones a la Ley 13273/48. Sustituye los artículos 65° y 70° y deroga el 73° de la Ley 13273/48.
Decreto 2284/91	Desregulación económica. Artículo 66 Deroga los artículos 47° inc.b, 48°, 50°, 51°, y 52° de la Ley 13273/48 y el artículo 1° de la Ley 20531.
Ley 20136/73	Reivindica la propiedad sobre los recursos vivos existentes en zonas del mar bajo soberanía argentina.
Ley 22344/80	Aprueba la Convención sobre Convenio Internacional de Comercio de Especies amenazadas en Fauna y Flora silvestre (CITES).
Decreto 2284/91	Desregulación económica. Artículo 36 Disuelve el Instituto Forestal Nacional (IFONA) creado por Ley 20951.

Recursos Atmosféricos (aire y uso del espacio aéreo)

Ley 20284/73	Establece la normas para la preservación de los recursos del aire: fija parámetros de calidad del aire, crea el registro catastral de fuentes contaminantes y establece sanciones. No está reglament.
Ley 23340	Aprueba el Convenio proscribiendo los ensayos de armas nucleares en la atmósfera y el espacio exterior.
Ley 23724/89	Ratifica el Convenio Viena del 22-3-85 para la protección de la capa de ozono.
Ley 23778/90	Ratifica el Protocolo de Montreal del 16-9-87. Enumera las sustancias agotadoras de la capa de ozono.
Ley 24040/92	Establece restricciones a la producción, utilización, comercialización, importación y exportación de sustancias agotadoras de la capa de ozono definidas en el Protocolo de Montreal, ratificado por Ley 23778/90.
Ley 24167/92	Aprueba la enmienda al Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono.
Código Civil Artículo 2618	Modificado por la Ley 17711, dispone que las molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruido, vibraciones y daños similares por ejercicio de actividades en e inmuebles vecinos no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque medien autorizaciones para aquéllas.

Recursos Geológicos y Energía (minería, suelo, hidrocarburos y otros combustibles)

Ley 22259/80	Reforma al Código de Minería. Modificado por decretos y Leyes posteriores
Ley 13660/49. Decreto Reg. 10877	Dicta normas a las que deben ajustarse las instalaciones de elaboración, transformación y almacenamiento de combustibles
Ley 22246/90	Minerales y materiales nucleares. Zonas de prospección nuclear obligatorias. Modifica al Decreto Ley 22477/56.
Decreto Ley 22498/56	Organización de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), la autoridad de aplicación.
Ley 15636/60	Ley federal de energía eléctrica. Régimen de energía eléctrica. Modificada por la Ley 24065/91.
Ley 20652/74	Establece el régimen de explotación y comercialización del carbón por Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF). Incluye el resguardo de las condiciones ambientales.
Decreto 302/79	Aprueba la realización de estudios para la instalación de un basurero nuclear en Gastre, provincia de Chubut.
Ley 22428/81 Decreto Reglamentario 681/81	Ley de fomento y conservación de los suelos; promueve la recuperación de la capacidad productiva de los suelos.
Ley 23419	Establece que las empresas del Estado, entidades autárquicas de jurisdicción nacional, sociedades del estado y sociedades con participación mayoritaria estatal realicen labores exploratorias del subsuelo deberán suministrar la información obtenida al Poder Ejecutivo.
Ley 24076/91	Regula el transporte y distribución del gas natural. Crea el ente nacional regulador del gas.
Ley 24145/91	Ley de federalización de hidrocarburos y transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Sociedad Anónima (Y.P.F. S.A.) Convenios aprobados por ley: * Convención de Viena sobre responsabilidad civil. *Convención de Bruselas sobre responsabilidad civil en materia de transporte marítimo del material nuclear.
Resolución SE 105/92	Normas y procedimientos que regulan la protección del ambiente durante la exploración y explotación petrolera.
Resolución SE 252/93	Guía y recomendaciones para la ejecución de estudios ambientales
Resolución SE 241/93	Cronograma y normas para el reacondicionamiento de piletas y restauración de suelos.
Decreto 2000/93	Pagos servidumbres y daños a superficiarios

Recursos Hídricos (aguas continentales y marinas; agua potable)

Ley 2797/1891	Prohíbe el volcado de aguas cloacales y residuos industriales sin tratamiento a los ríos.
Ley 4198/03	Faculta al P.F. a adoptar en la Capital Federal todas las medidas conducentes a impedir la contaminación del agua de Río de la Plata. Establece multas y penalidades.
Ley 6546/09	Aprovechamiento de las aguas de los ríos Negro, Lima y, Neuquén, Segundo, Tercero, Quinto, Seco, De los Sauces, Mendoza, Atuel y otros.
Ley 6816/09	Confección del mapa hidrológico de la Argentina
Ley 11179	Código Penal. Artículo 200° Tipifica la figura de contaminación del agua, preceptuando que será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años el que envenenare o adulterare de un modo peligroso para la salud aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas, agravándose el hecho fuera seguido de la muerte de alguna persona.
Ley 13273/48	Ley de defensa de la riqueza forestal. Contiene normas referidas a la protección de las fuentes de agua en relación al recurso bosque.
Ley 13577/49	Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación
Ley 18593/70	Ley para la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación.
Ley 20324/73	Ley Orgánica para la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Modificatoria y complementaria de las Leyes 13577/47 y 14160/52.
Ley 17405	Crea la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata. Integrada por todos los países con jurisdicción en el área, tiende a establecer una política integral de manejo regional de sus recursos naturales.
Ley 18590/70	Aprueba el tratado de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).
Ley 23027/83	Crea el Comité Hídrico de la Cuenca del Plata.
Ley 17094/68	Aprueba la extensión a 200 millas marinas la zona de soberanía argentina.
Ley 18602/79	Otorga jurisdicción a las provincias en el ámbito de las 3 millas marinas adyacentes a sus costas.
Ley 20094/73	Establece la prohibición de contaminar las aguas navegables.
Ley 20126/73	Crea el Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas (INCYTH) que tiene por objeto centralizar el estudio e investigación de los recursos hídricos. Deroga las Leyes 18629/70 y 17543.
Ley 20645/74	Aprueba el Tratado del Río de La Plata y su frente marítimo suscripto en el año 1973 con la República Oriental del Uruguay.
Ley 21172/75	Establece el régimen de fluoración para las aguas para consumo en todo el territorio nacional.
Ley 21353/76	Aprueba el Convenio Internacional relacionado con la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos; abierto a la firma en Londres el 12-5-54 con las enmiendas adoptadas por la Conferencia Internacional de Londres entre el 26-3 y el 15-4-62 y las adoptadas el 21-10-69 por Resolución A/175 (VI) de la Asamblea de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental.
Ley 21514/77	Autoriza a empresas extranjeras privadas a explotar los recursos vivos del mar al sur del paralelo 40°.
Ley 21673	Crea el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) que será el encargado de ejecutar programas de investigación pura y aplicada en vinculación al tema.
Ley 21947/79	Aprueba el convenio sobre la prevención de la contaminación de mar por vertimiento de desechos y otros materiales.

Ley 22190/80	Establecer pautas de prevención, reparación y sanción vinculadas a la contaminación de las aguas u otros elementos del medio originadas por agentes contaminantes provenientes de buques u otros artefactos navales; la autoridad de aplicación es la Prefectura Naval Argentina. Deroja la Ley 20481/73.
Decreto Reglamentario 1886/83	Deroja al Decreto 4516/73 el Título IV- Capítulo 11: De la contaminación de las aguas del Régimen de la navegación marítima, fluvial y lacustre que deroja el Digesto Marítimo y Fluvial (Decreto 125571/38).
Ley 22470/81	Régimen de aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del Río Uruguay y sus afluentes.
Ley 22507/81	Aprueba el Tratado sobre la prohibición del emplazamiento de armas nucleares y otros artefactos de destrucción masiva en los fondos marinos, océanos y sus subsuelos.
Obras Sanitarias de la Nación Resolución 75185/186	Reglamento para las instalaciones sanitarias internas y perforaciones de Obras Sanitarias de la Nación.
Ley 23456/87	Aprueba el convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en caso de catástrofe por contaminación con hidrocarburos y su anexo suscrito en Bruselas el 29-11-69.
Ley 23615/88 Decreto Reglamentario 685/89	Crea el Consejo federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPYS) con la función principal de promover, supervisar y financiar programas con recursos de origen nacional o extranjero.
Ley 23829/90	Aprueba el Convenio de cooperación con Uruguay para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producido por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales; firmado en Bs. As. el 16-9-87.
Ley 23879/90	Impone la evaluación de consecuencias ambientales que producen o podrían producir en territorio argentino las represas construidas, en construcción o planificadas, nacionales y/o extranjeras.
Ley 24089/92	Aprueba el convenio internacional para prevenir la contaminación de buques (MARPOL 1973 - Marine Pollution) y el Protocolo de 1978.
Decreto 674/89. Reemplaza al Decreto 2125/78	Principio Contaminador-Pagador (pago de cuota de resarcimiento por parte de aquellos que vuelcan efluentes industriales a las aguas lindantes).
Resolución S.R.N. y A.H. 242/93 (B.O. 29/06/93)	Norma para los vertidos de establecimientos industriales o especiales alcanzados por el Decreto 674/89, que contengan sustancias peligrosas de naturaleza ecotóxica.
Decreto 1455/92	Traspaso del poder de policía de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación. Crea la Dirección General de control de la Contaminación Hídrica.
Decreto 999/92	Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable, y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación, que se otorgarán en concesión de acuerdo a la Ley 23686. Ratifica el convenio de 10-2-92 entre Nación (OSN y Sec. de Obras Públicas), Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires referente al marco regulatorio para la concesión. Convenios aprobados por Ley.* Convenio sobre Contaminación por Hidrocarburos firmado en Londres el 12-5-54.* Convenio sobre Contaminación por vertimiento de desechos abierto a la firma el 29-12-72 en México.* Enmienda de la Convención Relativa a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental. Establece las normas que regirán el funcionamiento del Comité de Protección del Frente Marítimo.

Régimen Penal

Ley 11179 - Código Penal. Título VII. Capítulo IV	Trata los delitos contra la seguridad pública. Artículo 187° Establece cuáles son los delitos contra la salud pública. Tipifica delitos de contaminación atmosférica y de suelos, y castiga al que causare estrago por medio de sumersión o varamiento de nave, derrumbe de un edificio, inundación de una mina o cualquier otro medio poderoso de destrucción. Artículo 200° Tipifica la figura de contaminación del agua, preceptuando que será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años el que envenenare o adulterare de un modo peligroso para la salud aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas, agravándose el hecho fuera seguido de la muerte de alguna persona. Artículo 249° Establece el delito del incumplimiento de los deberes de funcionario público.
--	---

Residuos

Ley 22415	Código Aduanero. Control de residuos peligrosos que entran y salen del país. Prohibiciones.
Resolución 233/86	Aprueba reglamento general para el transporte de material peligrosos por carretera. Secretaria de transporte de la Nación
Resolución 720/87	Listado de materiales peligrosos. Tabla de incompatibilidades de materiales peligrosos. Guías de emergencia. Elementos identificatorios, vehículos y embalajes. Subsecretaría de transporte de la Nación
Ley 23922/91	Aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos firmado el 23-3-89.
Ley 24051/91 Decreto Reglamentario 831/93	Ley de residuos peligrosos. Excluye a residuos domésticos y radioactivos. Crea un registro nacional de generadores y operadores de residuos peligrosos. Requisitos para generadores, transportistas, plantas de tratamiento y disposición final. Sanciones.
Decreto 181/92	Residuos, desechos o desperdicios procedentes de otros países. Prohíbe el transporte, introducción o importación definitiva o temporal de éstos al territorio nacional, al área aduanera especial y zonas francas creadas o por crearse. Anexo I: nómina de residuos, desechos, lodos o desperdicios. De acuerdo a las Leyes 23922 y 22415.
Resolución 184/95	Operador exportador de residuos peligrosos
Resolución 224/94	Parámetros y normas técnicas para definir los residuos peligrosos de alta y baja peligrosidad.
Resolución 242/93	Vertidos que contengan sustancias peligrosas de naturaleza ecotóxicas. Normas.
Resolución 250/94	Residuos peligrosos líquidos, gaseosos y mixtos. Categorías cuánticas de generadores. Clasificación.
Resolución 253/94	Generadores y Operadores de residuos peligrosos. Período de facturación y tasa.
Resolución 349/94	Residuos biopatológicos.

Saneamiento Ambiental (humano, animal y vegetal. agroquímicos)

Decreto Ley 3489/58	Establece la obligatoriedad del control estatal previo sobre la venta de productos químicos o biológicos, destinados al tratamiento de plantas cultivadas o útiles.
Dec.Reg. 5769. Ley 17934	Modificación parcial de la Ley 3489/58
Ley 17751	Expropiación de partidas, intervenidas y franquicias a la importación de elementos y equipos destinados a la determinación de residuos de plaguicidas.
Ley 18073	Prohíbe el uso de ciertos productos químicos en el tratamiento de praderas donde se alimentan especies bovinas, equinas, caprinas y/o porcinas en razón de su grado de toxicidad residual.
Decretos Reglamentarios 2678 y 1417 Ley 18796	Modificación parcial de la Ley 18073.
Ley 18323	Determinación de residuos en plaguicidas.
Ley 19587/72. Decreto Reglamentario 351/79	Ley de higiene y seguridad en el Trabajo.
Ley 20026	Establece los parámetros en la determinación de residuos en productos de origen animal, en elementos a usarse en fábricas, etc.
Ley 20316	Establece el régimen de expropiación de la existencia de funguicidas "curasemillas", formulados con algunos productos y subproductos agrícolas y ganaderos.
Ley 20466. Decreto Reglamentario 4830/73	Ley de fiscalización de fertilizantes y enmiendas.

Decreto 1624/80	Modifica al Decreto Reglamentario 4830/73 de la Ley 20466
Ley 21481	Establece la concentración máxima de residuos en plaguicidas
Ley 21862 Ley 22289/80	Prohíbe la fabricación, importación y comercialización de determinados productos químicos por ser nocivos a la salud humana.

ANEXO 2. Legislación ambiental de la provincia Buenos Aires

Ambiente Humano

Ordenanza General 27/68	Régimen para la erradicación de ruidos molestos en lugares públicos y privados
Ordenanza General 224/78	Modifica a la Ordenanza General 27/68
Ley 10600/87	Prohíbe fumar en todo el autotransporte público provincial.
Ley 10699/88. Decreto Reglamentario 499/91	Protección de la salud humana y recursos naturales a través de la correcta utilización de los productos enunciados en el artículo 2º, que puede contaminar el medio ambiente (conocida como Ley de Agroquímicos). El Ministerio de Asuntos Agrarios será el órgano de aplicación, en coordinación con el Ministerio de Salud.

Áreas Protegidas

Ley 7837/72. Decreto Reglamentario 2575/72	Declara las Reservas con fines turísticos y deportivos a las aguas interiores públicas y del dominio privado del Estado provincial. Autoriza como excepción debidamente fundamentada la pesca en estas aguas.
Ley 10492/87	Declara área de Reserva Natural a diversas islas ubicadas en la Bahía de San Blas, partido de Carmen de Patagones.
Ley 10907/90	Ley de Reservas y Parques Naturales. Establece diferentes tipos de Reservas. El Ministerio de Asuntos Agrarios será el organismo de aplicación.

Comercios e Industrias

Decreto Ley 7229/66. Decreto 5348/67. Decreto Reglamentario 7488/72. Decreto 885/73	Disposiciones sobre ubicación, construcción, instalación y equipamiento para la habilitación y funcionamiento de establecimientos industriales. El Ministerio de Bienestar Social será el órgano de aplicación.
Ley 7314/67 Decreto Reglamentario 3280/90	Normas que rigen a los establecimientos asistenciales, privados o de recreación.
Ley 7315/67	Ley de habilitación sanitaria de establecimientos comerciales. El Ministerio de Bienestar Social será el órgano de aplicación.
Ordenanza General 168/73	Prohíbe la habilitación de industrias sin previa aprobación de los efluentes.
Ley 9078/78	Artículo 8º: Obliga a presentar análisis químico-bacteriológico de agua en zonas carentes de servicios de agua corriente
Ley 10119/83	Crea el régimen de Parques y Sectores Industriales Planificados. El Ministerio de Economía, por intermedio de la dirección provincial de Industrias, será el órgano de aplicación.
Ley 10547/87	Ley de promoción industrial. Crea el Consejo Provincial de Promoción Industrial. El Ministerio de Economía, por intermedio de la Subsecretaría de Comercio e Industria, se constituye como autoridad de aplicación.

Ley 11459	Ley Ambiental - Establecimientos industriales - Certificado de aptitud ambiental - Trámite y expedición - Sanciones - Derogación del decreto-ley N° 229/66
Ley 11.459/93. Decreto reglamentario 1741/96	Exige protección ambiental a las radicaciones industriales. Evaluación de impacto ambiental. Categorización de las industrias
Ley 11720	De generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales
Ley 11723	De protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente
Ley 11737	Modificatoria de la Ley 11.175
Ley 11820	Prestación de los Servicios Públicos de provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

Decreto Ley 8782/77 Decreto Ley 8867/77	Aprueba convenio del 7 de Enero de 1977 entre la Provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de un sistema regional de Parques Recreativos que funcionen como Cinturón Ecológico. Autoriza la constitución de una Sociedad del Estado con dicha Municipalidad.
Decreto Ley 8981/78	Aprueba la creación del CEAMSE. Exime a todo inmueble del CEAMSE de impuestos, tasas o contribuciones provinciales
Decreto Ley 9111/78	Regula el método y el sitio de disposición final de los residuos de cualquier clase y origen de los partidos que conforman el área metropolitana.
Decreto Ley 9314/79	Ratifica convenios suscriptos el 28 de Febrero y 20 de Marzo de 1979 entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para la realización de un programa de reordenamiento y saneamiento urbano (Programa del CEAMSE).
Decreto Ley 9519/80	Faculta al CEAMSE para expropiar bienes declarados de utilidad pública para el cumplimiento de su objetivo social.
Decreto Ley 9548/80	Deroga las normas legales por las que se eximían de impuestos, tasas y contribuciones a empresas o sociedades del estado nacional, provincial y municipal, banco y demás entidades financieras oficiales. Exceptúa al CEAMSE y a otros organismos.
Decreto Ley 9598/80	Ratifica Convenio celebrado entre Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires del 4 de junio de 1980 ampliatorios y aclaratorio de los celebrados el 7 de enero y 6 de mayo de 1977, ratificados por Decretos Leyes 8782/77 y 8981/78.
Decreto Ley 9841/82	Aprueba Convenio entre la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que institucionaliza el Régimen de Fiscalización adicional del CEAMSE.
Decreto 1419/83	Establece un aporte económico provincial en concepto de anticipo al CEAMSE para planta de tratamiento y relleno de seguridad de residuos industriales en Avellaneda.
Ley 10548/87	Desafecta del dominio del CEAMSE al Parque Provincial Pereyra Iraola.
Decreto Ley 8894/77 Decreto Ley 9303/79	Normas que declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación tierras e inmuebles en diversos partidos del Gran Buenos Aires para el cumplimiento del programa del CEAMSE: Partido de San Isidro. Partidos de Merlo, La Matanza, Esteban Echeverría y Almirante Brown. Ex Colonia Sarandi, Partido de Avellaneda.

Decreto Ley 9639/80 Decreto 640/81 Decreto 1544/81 Decreto 636/83 Decreto 637/83 Decreto 716/83	Partido General San Martín. Partido de Ensenada. Partido de San Isidro. Partido de Avellaneda. Partido de La Matanza. Partido de General San Martín.
--	---

Fauna (Doméstica y silvestre; actividades relacionadas)

Ley 10891/90	Libro II. "De la fauna y flora", Sección Tercera, "De las especies silvestres, animales y vegetales" ..
Decreto 333/85	Prórroga por tiempo indeterminado el plazo de vigencia de la reglamentación del Decreto Ley 10081/83 (Libro Segundo, "De la flora y de la fauna", Sección Tercera, "De las especies animales y vegetales silvestres") sobre las disposiciones contenidas en el decreto 1878/73 establecido por Decreto 1870/84.
Modificaciones introducidas al Decreto 1878/73:	Agregado del artículo 61° bis (permisos de pesca comercial). artículo 61° (permisos de pesca).
Decreto 7839/74	Nómina de especies animales susceptibles de caza. Deroga a los artículos 21°, 22° y 23° del Decreto 4477/56.
Decreto 3112/74	Comercialización y/o industrialización de especies, productos y/o subproductos de la fauna silvestre. Normas aplicables.
Decreto 2085/86	Normas para el tratamiento y la profilaxis de la psitacosis u omítosis.
Resolución 439/87	Reglamenta la caza mayor. Deroga la Resolución 623/81.
Resolución 163/89	Regula el Tránsito de equinos con fines deportivos.
Decreto 4248/91	Reglamenta la tenencia y/o explotación de abejas. Deroga los Decretos 5013/(7/12/1973) y 150 (2/2/1979).

Flora (Silvestre, espacios verdes, arbolado público y actividades forestales)

Ley 5699/52	Adhesión al Régimen de la Ley Nacional 13273/48 de defensa de la riqueza forestal. Crea el Fondo Provincial de Bosques.
Decreto Ley 23164/56	Aprueba Convenio del fomento a la forestación. .
Decreto Ley 10081/83	Código Rural. Libro II: "De la fauna y flora", Sección Segunda, "De la producción vegetal" - Título I, "Del bosque"; Título II, "Sanidad vegetal"; Sección Tercera, "De las especies silvestres, animales y vegetales".
Decreto 333/85	Prorroga por tiempo indeterminado el plazo de vigencia de la reglamentación del Decreto Ley 10081/83 (Libro Segundo, "De la flora y de la fauna", Sección Tercera, "De las especies animales y vegetales silvestres") sobre las disposiciones contenidas en el decreto 1878/73 establecido por Decreto 1870/84.
Modificaciones introducidas al Decreto 1878/73: Dec. 7970/86. Dec. 4940/75	Establece el régimen para la forestación en suelos dunosos del litoral atlántico.

Obras Públicas y Privadas

Ley 5965/58	Ley de protección a las fuentes de provisión, cursos y cuerpos receptores de agua y de la atmósfera. Prohíbe cualquier tipo de descarga de efluentes. Delega el poder de policía de los Municipios.
-------------	---

Recursos Atmosféricos (Aire y uso del espacio aéreo)

Decreto Reglamentario 2009/60	Define términos. Restringe los alcances de la Ley a los efluentes líquidos de origen industrial. Las Direcciones de Obras Sanitarias y de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Salud Pública serán los órganos de aplicación.
Decreto Ley 10081/83	Código Rural. Libro III, "De las aguas y de la atmósfera" - Sección única "Del uso agropecuario del agua y atmósfera" - Título II "Régimen del clima"
Disposición 1622/90	División de Transportes Ministerio de Obras y Servicios Públicos. MOSP. Niveles de humo de los escapes en las líneas de transportes urbano e interurbano.
Resolución 709/90	Certificado de motor limpio. Exigencia a las fábricas de vehículos de transportes público de pasajeros.
Decreto 3395/96	Reglamenta la ley 5965 para emisiones gaseosas

Recursos Geológicos y Energía (minería, suelo, hidrocarburos y otros combustibles)

Ley 9078/78	Artículo 8 Obliga a presentar análisis químico-bacteriológicos del agua en zonas carentes de servicios de agua corriente
Decreto Ley 8912/77 Decreto Ley 10128/83 Ley 10653/88 Ley 10764/89 Decreto 1549/83 Decreto 3389/87 Decreto 9404/86	Ordenamiento territorial y uso de suelo. Modifica al Decreto Ley 8912/77. Modifica el artículo 44° del Decreto Ley 8912/77. Modifica el artículo 24° del Decreto Ley 8912/77. Reglamentación del Decreto Ley 8912/77. Texto Ordenado del Decreto Ley 8912/77. Regulación constitución de clubes de campo. Modifica al Dec. Ley 8912/77.
Ley 9867/82	Adhesión a la Ley Nacional 22428/81 de fomento en la conservación de suelos. El Ministerio de Asuntos Agrarios será el órgano de aplicación.

Recursos Hídricos (aguas continentales y marinas. agua potable)

Decreto Ley 10081/83	Código Rural. Libro I, "Del suelo".
Ley 10225/84	Establece la obligación para las empresas envasadoras de gas licuado de petróleo situadas en la provincia a colocar en los envases del producto precintos de seguridad.
Ley 5376/48	

Decreto Reglamentario 2923/49	excretas en toda la provincia donde no existan instalaciones de OSBA.
Ley 5965/58	Ley de protección a las fuentes de provisión, cursos y cuerpos receptores de agua y de la atmósfera. Prohíbe cualquier tipo de descarga de efluentes. Delega el poder de policía a los Municipios.
Ley 10408/86	Sustituye el artículo 8º de la Ley 5965/58 modificado por los Decretos Leyes 7846/72 y 8772/73.
Decreto Reglamentario 2009/60	Restringe los alcances de la Ley a los efluentes líquidos de origen industrial. Las Direcciones de Obras Sanitarias y de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Salud Pública serán los órganos de aplicación.
Decreto 3970/90	Modifica el Decreto 2009/60.
Decreto 4867/85	Reglamenta sobre los efluentes transportados por los camiones atmosféricos.
Resolución 287/90 - AGOSBA	Establece normas de calidad de los vertidos de los residuos líquidos a los distintos cuerpos receptores de la provincia
Ley 6209/59	Crea un fondo permanente para la construcción de obras de agua potables y desagües cloacales y pluviales urbanos. Declara obligatorio el uso de los servicios para todo inmueble que se encuentre dentro del radio servido.
Ley 6253/60	Establece las normas para la creación de zonas de conservación de desagües naturales.
Ley 6446/60	Crea un fondo permanente para la construcción de obras de agua potable y desagües cloacales y pluviales domiciliarios. Declara obligatorio el uso de los servicios para todo inmueble que se encuentre dentro del radio servido.
Ley 7533/69	Crea el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR). Estatutos y organización.
Ordenanza General 128/71	Declara de utilidad pública las obras de distribución y provisión de agua del Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR).
Ley 7791/71	Aprueba el convenio sobre delimitación de jurisdicciones entre Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) para la fiscalización de aguas servidas que se vuelcan a cuerpos de agua receptores. .
Ley 7868/72	Adhiere a la Ley 19238 que excluye de la Ley 18875 al Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural.
Ley 8065/73	Crea la entidad autárquica denominada "Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires" (OSBA).
Decreto Ley 8638/76	Autoriza a tomar medidas en la reactivación de las obras iniciadas de provisión de agua, desarrollos cloacales y plantas depuradoras.
Decreto Ley 9078/78	Artículo 8º: Obliga a presentar análisis químico-bacteriológicos de agua en zonas carentes de servicios de agua corriente
Decreto Ley 9139/78	Aprueba el Convenio entre la Provincia de Buenos Aires y la Empresa Obras Sanitarias de la Nación en la construcción de diversas obras sanitarias.
Ley 9207/78	Aprueba Convenio y Acuerdo Complementario celebrado el 24 de Agosto de 1978 entre la Nación y la Provincia para provisión de agua potable y obras de saneamiento en poblaciones bonaerenses de hasta 10,000 habitantes.

Decreto 1329/79	Reglamento de obras sanitarias domiciliarias.
Decreto 1410/79	Municipaliza los servicios locales no interjurisdiccionales de provisión de agua potable y desagües cloacales.
Ley 9524/80	Establece una restricción administrativa, mientras dure la obra, a la propiedad que afectara, los fundos atravesados por cursos de agua. La Dirección Provincial Hidráulica es el órgano de aplicación.
Decreto Ley 10081/83	Código rural. Libro III, "De las aguas y de la atmósfera" - Sección única, "Del uso agropecuario del agua y atmósfera" - Título I, "Régimen de riego".
Ley 10015/83	Aprueba los Convenios celebrados con fechas 1 y 8 de marzo de 1983 entre Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA). Servicios de provisión de agua potable y desagües en los 13 partidos del conurbano bonaerense.
Ley 10106/83	Establece el régimen general en materia hidráulica: sistema hidráulico provincial. El Ministerio de Obras Públicas es el órgano de aplicación.
Ley 10369/85	Faculta al Poder Ejecutivo a celebrar Convenios con las municipalidades con el fin de transferir a la Provincia los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales bajo dependencia municipal.
Ley 10402/86	Aprueba el Convenio N° 875 celebrado entre el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y la Provincia para abastecimiento de agua potable en zonas rurales de la Provincia. .
Ley 10474/84	Crea la tasa de inspección de efluentes líquidos de Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA).

Residuos

Ordenanza General 220/78	Prohíbe el uso de incineradores de basura. Normas para la disposición de residuos en edificios destinados a viviendas, comerciales, de oficinas y otros no destinados a vivienda. Sanciones. Excepciones.
Decreto 379/82	Dispone fondos para los trabajos de extracción y/o remoción de cascos de buques en el Riachuelo.
Decreto 2311/91	Residuos Patológicos
Ley11347/92 Decreto Promulgatorio 3232/92 Decreto reglament. 450/94	Establece el tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos patogénicos.
Ley 11382/92	Modifica los artículos 31º, 94º bis y 94º ter de la Ley 8031/73 (Código de Faltas) en lo referente a transporte, depósito, etc. de residuos.
Resolución SPA 018/96	Tratamiento de residuos orgánicos por biodegradación.
Resolución SPA 037/96	Tratamiento de residuos
Resolución SPA 060/96	Tratamiento de residuos in-situ
Ley11720/97. Decreto Reglamentario 806/97	Residuos especiales. Generación y manipulación, Anexo I: categorías de desechos. Anexo II: categorías peligrosas. Anexo III: operaciones de eliminación.
Resolución SPA 577/98	Registro provincial de tecnologías ambientales
Resolución SPA 578/97	Registro provincial de generadores, operadores y transportista

Decreto Reglamentario 403/97	Modifica Dec. Reg. 450/94 . Establece el tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de residuos patogénicos.
------------------------------	--

Saneamiento Ambiental (humano, animal y vegetal; agroquímicos)

Ley 5137/47. Ley 5553/49	Ley General de saneamiento urbano. Obligación de uso de servicios de agua corriente y cloacas para todo inmueble ubicado dentro del área servida.
Decreto Ley 7416/63	Por el artículo 12º deroga los artículos 8º, 9º, 13º, 14º, 17º y 18º de la Ley 5137/47.
Ley 5397/48	Establece un régimen de adquisiciones para las obras de saneamiento urbano.
Ley 10699/88. Decreto Reglamentario 499/91.	Protección de la salud humana, recursos naturales y la producción agrícola, a través de la correcta utilización de los productos enunciados en el artículo 2º, los que pueden contaminar los alimentos y/o el medio ambiente (conocida como Ley de Agroquímicos). El Ministerio de Asuntos Agrarios será el órgano de aplicación, en coordinación con el Ministerio de Salud.

Bibliografía

ALBI, Emilio y otros; *Teoría de la Hacienda Pública*; Barcelona; Ariel; 2º edición; 1994

BAUMOL, W. y OATES, W.; *La Teoría de la Política Económica del Medio Ambiente*; Barcelona; Antoni Bosch, 1982

BOADWAY y WILDASIN; *La Economía del Sector Público*; Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1986

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.; *La Razón de las Normas*; Madrid; Unión Editorial SA; 1987

BUCHANAN, James; *La Constitución de la Política Económica*; conferencia pronunciada en ocasión de recibir el Premio Nobel de Economía, 1986

BUCHANAN, James; *El Análisis Económico de la Política*; Madrid; Instituto de Estudios Económicos; 1984

BUCHANAN, J. y FLOWERS, M.; *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*; Madrid; EDERSA; 1980

BUSTAMANTE, Jorge; *Desregulación*; Buenos Aires; Abeledo – Perrot; 1993

CASAHUGA, Antonio; *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*; Madrid; Instituto de Estudios Fiscales; 1984

GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, J.; *La Reforma Fiscal Verde*; Madrid; Mundi-Prensa; 1999

MUELLER, Dennis; *Public Choice II*; Cambridge University Press; 1989

ROSEN, Harvey; *Manual de Hacienda Pública*; Barcelona; Ariel; 1987

OCDE; *La Fiscalidad y el Medio Ambiente*; Madrid; Mundi-Prensa; 1994

OLSON, Mancur; *Auge y Decadencia de las Naciones*, Barcelona; Ariel; 1983

Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ - an Instrument of Regional Competition?

Peter Friedrich*

I. Problem

Some authors recommend establishing FOCJ to intensify regional competition, e.g. for biotech competing regions (Dose 2000, p.27). **FOCJ** are functional, overlapping, competing, jurisdictions which are recommended to organise the production of special public services or other goods provided by jurisdictions. Although the idea is not very new, Bruno Frey (Frey, Eichenberger 1995; Frey, Eichenberger 1996; Frey 1997) has initiated a discussion for the application of those jurisdictions within the European Union and within states to enlarge the institutional possibilities of co-operation across administrative borders. Therefore, the **intergovernmental** relations become differentiated, the FOCJ, as a kind of club, may help to organise common interests of public and private economic units in a region with respect to the provision of special services needed to stand regional competition. These organisations may help to provide common infrastructure services among neighbouring communities. They can be used to compensate jurisdictions, as assisting by solving other problems between jurisdictions, which are members of a FOCJ. **A FOCJ may be created:**

- within one town, between centre and hinterland towns, among several towns, within a district, among towns, districts, within a state (i.e. Land, Kanton), between states, cross-border by states (districts, towns), between member countries of EU- and other jurisdictions, between EU, national states, and cross-border EU, i.e. between Poland and EU
- for various purposes to provide infrastructure, to combine efforts in regional competition, to deliver special services in water provision, waste management, telecommunication, traffic, banking etc.

Therefore, the **aim of the** paper is to analyse whether or not FOCJs actually form adequate means of regional competition. For that purpose:

- FOCJs are defined
- legal possibilities for forming FOCJ in Germany are discussed
- the main features of regional competition are described,
- a model of FOCJ formation is presented, and
- an approach to identify effects of FOCJ activities on regional competition is discussed
- some summarising judgements on FOCJ as tools of interregional competition conclude our study.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Chair of Public Finance, Department of Economics and Organisational Sciences, University of the Federal Armed Forces Munich, , Werner-Heisenberg-Weg 39, D-85577 Neubiberg, Germany

The **paper is organised** as follows. The first chapter is dedicated to the definition of FOCJ. It is also analysed how FOCJ among cities can be formed using the legal and constitutional framework of Germany within the second chapter. The features of regional competition are dealt with in the next chapter. Important possible relations among FOCJ, regional competition and cities as competitors are highlighted in chapter four. The object of regional competition tackled in this presentation, is to promote business. The reader encounters in chapter four a presentation of a model of FOCJ establishment for business promotion of competing cities. Moreover, chapter five examines what would happen if some cities form a coalition by establishment of a FOCJ. Chapter six is concerned with the advantages and chapter seven with disadvantages of a FOCJ. Finally, chapter eight is devoted to the concluding remarks on FOCJ.

II. Definition of FOCJ

The FOCJ are defined as “functional, overlapping, competing, jurisdictions”. According to Bruno Frey (Frey 1997, pp.11 to 27) they should have the **following properties**:

- they perform various functions, their size depending on the kind of functions they are to be responsible for
- they are overlapping because if they are of different functions, several FOCJ can be active. If they are of the same type performing the same functions, they may compete among each other
- a FOCJ competes to provide services, as also for membership of cities, towns, firms, citizens etc. Internal democratic decision-making should prevail within the FOCJ on the basis of voting, assembly decisions etc.
- a FOCJ should have the power to tax, to fix fees, and to formulate financial obligations of the members of the FOCJ.

The FOCJs are jurisdictions of free or obligatory **membership**. When free membership prevails the members can join or leave the FOCJ as they like. Members are obliged to finance, at least partly, the tasks of the FOCJ. Possibilities exist to acquire membership of various FOCJs. Frey argues that FOCJs should **compete**. The discussion of implications of establishment and operation of FOCJ, deals mainly with application of club theory, the effects of the size of an FOCJ, possibilities to identify preferences of economic units and citizens and effects on fiscal governmental relations in the European Union. **Economic implications** related to procurement, production, distribution and finance activities, as well as their effects on planning, urban development etc., are not analysed intensively, - although during **economic history** many types of FOCJs have existed. There have been city-alliances such as the Hanse league, the lombardic cities league. Defence alliances, such as the attic sea alliance, NATO existed. Ecclesial orders or orders of knights as well as colonial associations, can be interpreted as FOCJ. Such institutions have been dike associations, guilds, planning associations, etc. Functional municipalities in Switzerland and special districts in the USA are present examples, including churches or personal jurisdictions in Germany and other public institutions which show membership and democratic decision-making. A lack of analysis applies also regarding identification of its

appropriate legal form. One has to question whether it can operate within an existing legal form, or if a new legal form should be developed.

In Germany such a FOCJ could be established in the framework of a European directive, a federal law, a state law or a law concerning municipalities. **A European directive** transformed into national law would have the advantage of establishing FOCJ throughout the whole of Europe, i.e. for European railways. However, in some countries conflicts between a respective European directive and national European law will arise, particularly in Federations. FOCJs are difficult to implement within the existing legal framework in various countries. Because of the power to enforce members to finance the FOCJ by levying contributions **forms of private law** such as joint stock companies, companies of limited liabilities, co-operatives, and foundations and societies of private law, there are no appropriate legal forms for a FOCJ. Therefore, **legal forms of public law** seem to fit better (Friedrich, Detig 2001). In Germany forms of public law are available for institutions which are legally dependent and independent. As an FOCJ should be legally independent, thus not being integrated in the public owners government, the following legal forms are available. There are public-law corporations (institutions of public law), associations for special purposes and foundations of public law. The latter are confined rather to management of assets to realise public goals and do not demonstrate an adequate flexibility for democratic decision making, taxing etc. and the required flexibility in change of FOCJ-members to form a FOCJ.

Each **public law corporation** has a similar legal form, but has different statutes through its act of establishment, which lays down guidelines with respect to purpose, performance and decision making. They can be established at Federation level, at the states level and in some states as in Bavaria, by municipalities too. Generally, the municipalities can establish these institutions for special purposes such as municipal saving banks. As the conditions of public-law corporations can be specified in the act of establishment, they can be used to form a FOCJ - especially at the Federal level and within one state. In Bavaria it is also possible to establish a FOCJ by municipalities. They can be used for municipal co-operation among communities. In the case of such a public-law corporation joining a municipality, belonging to another state, it would require the permission of its state government. Thus FOCJ could be established as a public-law corporation.

A common strategy to organise co-operation among municipalities is to establish an **association of special purposes**. There are special state laws, which determine the organisational structure and ownership as well as competencies concerning such associations. They allow the establishment of a FOCJ, which comes close to the characteristic of a FOCJ mentioned above. They open in part, to a participation of private firms and individuals. But these associations are mainly restricted to municipalities within one state. With the permission of state governments, public units located in other states may join in extraordinary cases. These associations of special purposes are restricted chiefly to municipalities. They play an important role in water supply and the organisation of schools. The FOCJ often should be comprised of members of different tiers of government. Such a **FOCJ is rather difficult to establish**. The local state and federal governments must have the legal power to form public law-corporations or association of special purposes at their use or they would have to found such an institution within the legal freeway provided by existing laws.

Difficulties to transfer legislative power to an FOCJ. The power to create legislative acts is strongly determined by constitutional law and allocated to the different levels of parliament and their governments such as Federation states, municipalities. They cannot pass their responsibilities on to other institutions without changes in Federal or state constitutions, or the basic laws concerning municipalities. Therefore, to organise co-operation among Federation, states and communities by means of a FOCJ, there should be a treaty among states, Federation etc., or a public contract to found a FOCJ for administrative purposes. Sometimes it is necessary for all legal decisions concerning statues, urban planning etc. to be made by the members of the FOCJ within their parliaments, but may be organised, planned and prepared for final decisions by the FOCJ. A foundation of FOCJ in Germany is possible, but not easy to implement. A FOCJ to formulate on the EU-European level comprising institutions from different countries, is even more problematic.

Therefore, a European initiative for a directive to specify a European corporation of public-law or a European association for special purposes, would be very helpful to organise co-operation among different countries and states, as well as communities. The FOCJ s are part of administration in a broader sense, spinning off the governmental administration and budget planning process, charging at least in part, for the services they provide, or through contributions of their members. Therefore, they also coincide with the properties of public enterprises, forming a special type of **public enterprise** featuring partly, a local government

II. Features of Urban Regional Competition

For investigations as to the possible role of FOCJ in regional competition, we consider (Batey, Friedrich, Jutila 2000) the term **competition** and the term **region**. Only some types of competition and some times of regions are fit for regional competition.

The term **competition** is related to the following **basic features** and questions (see Buhr, Friedrich 1978).

- (a) Type of competition
- (b) Type of competitors
- (c) Competitive relations among competitors
- (d) Results of competition.

The **types of competition (a)** as far as FOCJ are concerned, may refer to competition among economic units. Competition can take place in a framework of external effects, non-money market oriented co-ordination, market oriented co-ordination, and a mix of these circumstances¹.

Scientists concentrating on economic competition, like to analyse the following kinds of competition:

- The competition among representative institutions of the regions such as a FOCJ and other economic units who act as competitors²

¹ Although regional economic scientists prefer to investigate regional competition in terms of market oriented analysis the alternative where a mixed framework prevails seems relevant.

² The competition among activities such as factors of production in allocation and assignment processes (Buhr, Friedrich 1978) is not dealt with here.

- Activities in combination with competing economic units.

Considering these possibilities of regional competition we refer to competition among economic units and competition among economic units related to special activities³. Normally warfare is not a task of a FOCJ. Therefore, the investigations are restricted to conflicts where economic regional competitors try to achieve their goals through costs of competitors without destroying them physically.

The **types of competitor (b)** refer to economic units (see Figure 1). They may comprise private firms, public firms, public offices, private households and combinations among them. As jurisdictions, FOCJ compete as public firms, or public offices. These economic units are related to or located in a competing region. One or some may even represent a region such as national or state, province or municipal governmental offices, a FOCJ, chambers of commerce or chambers of handicraft, certain planning authorities, or a regionally dominating trust. The competitors may act horizontally as global players such as representatives of USA, European Union etc.. They compete horizontally as nations such as United Kingdom, France, and Switzerland etc.. Within Economic and Political Communities, such as European Union, MERCOSUR, and NAFTA, or among more independent nations such competition exists too. Regional players may also be states belonging to a Federation such as states in USA, Germany, Austria or provinces such as in Canada, Belgian and cantons in Switzerland etc.. Horizontally, municipalities and private firms compete as well as public firms, FOCJ, and the private households located there. The competition is horizontal among competitors of the same level, e.g. FOCJ providing the same services. Among competitors of different levels vertical competition prevails too (Friedrich, Jutila 2000), e.g. FOCJ and members.

Thus **competitive relations (c)** among competitors can exist horizontally and vertically. If individual actions and individual parameters of action are taken by single economic actors, competition is of a microeconomic nature. Competitors use different kinds of parameter of actions. Especially, if governmental offices and governments act in favour of a region they can apply macroeconomic parameters of action such as expenditures, tax revenues, debts, grants, aggregate employment and jobs (see Friedrich 1987), although there are microeconomic parameters such as tax rates, tariffs, prices, quantities purchased, individual projects, individual real estates and locations. This is also true for a FOCJ, although the parameters of action are mostly microeconomic. Some economic units such as medium-sized private, or public firms, show microeconomic parameters of actions demonstrated by prices, quantities, service times, qualities, locations, crediting (see Buhr, Friedrich 1978). Private households have mostly microeconomic parameters of action at hand. Landowners seldom possess a whole province or a total sector, or industry. The choices of parameters of actions cause a change, an establishment and determination of competitive relations in such a way that different competitive relations become relevant. Respective different possible fields of conflicts gain in importance. Chains of interdependent bargaining and conflict frameworks develop.

These fields of interrelated negotiating, concerns domination of markets, the use of locations and resources, intergovernmental fiscal relations, management of externalities, intergovernmental co-ordination of tasks and production of goods,

³ Military warfare and economic warfare that point to games of survival of regional competitors are excluded from our regional analysis.

political conflicts for competencies of decision-making, mandates, government of a region, political control of a regional competitor. According to the characteristics of a **FOCJ**, they are involved in all those struggles. The mentioned relations comprise exchanges in money, quantities, rights, assistance, and compensations. Purely economic, or other numeraires are in use, but they also occur as transfers of money, goods, rights, positions, tasks etc. The conflicts may comprise inner-regional negotiations, or interregional conflicts e.g. a struggle for best policies against other regions, or for distribution of results of inter-regional competition, or inter-regional competition. Vertical competitive relations are embedded in a network of rules, laws and regulations. The competitive relations are often horizontally related to civil law as many vertical competitive relations are connected to public law. Conflicts within one FOCJ may find solutions in the framework of the statutes of the FOCJ, or according to stipulations of public law. Competition against economic units of other regions may take place under the dominance of public and private law.

Thus, competitive relations are also determined by the goals of the competitors and the **results of regional competition** (d) they want to achieve (Buhr, Friedrich 1978). If the competitor acts as representative of a region, or if competitors form a group in favour of a region the result of competition should be measured in the welfare change of a region. The result of competition may also be represented by the welfare of a group of competitors located in that region. Results occur in terms of goals of economic policies expressed in macroeconomic indicators such as social product, employment, exports, price level etc., or in terms of microeconomic success indicators such as profits, income, property, rights, revenues, prices, quantities, qualities, information. Other results concern changes in tasks of governments, votes, settlements, sizes of groups, lobbies, laws, competencies or quantities and qualities of services, number of children, families and more. Further more the outcome may be expressed in terms of landscape structures, such as changes of central places, rank sizes, etc. The size and quality of infrastructure, human capital, in size of population, political power indicators etc. may be used as success indicators too. Many of these indicators can form success indicators for a competing FOCJ. The type of indicator applied changes with the tasks of the FOCJ.

The **kind of region** allows for some types of competition, competitors, competitive processes and results of competition⁴. One way to determine the region in competition, is to escape by the application of **geographical** homogeneity or functional **criteria**⁵. They may coincide with the territory of a FOCJ, or with a region where the members of a FOCJ are situated. These regions can be of medium or of small size. **Functional criteria** draw the attention to relations existing among economic units. They may lead to polarised regions, clusters etc. Functional regions

⁴ The main **relevant features** of the regions are: size, geographical features, type of economic units settling in that region, stage of economic development, and group relations among economic units who are located in that region. The size of a region might be large, medium or small. To identify regions in competition as large is not easy. Regions offering locations and areas might be continents or subcontinents isolated by oceans, high mountains, unfavourable climate etc. Often these regions show not those economic units whose interests and conflicts are such that they form a region in competition with other regions.

⁵ Human beings living in the same landscape may develop the same live style, characteristics, production methods etc. thus showing similar evaluations, goals and thus forming coalitions against those living in other landscapes, however, the **criteria homogeneity** of landscape turns out rather rough (see Buhr, Friedrich 1978). It covers not enough homogenates relevant to specify a region as in competition. regions where competitors are situated.

help to identify locations and areas where economic units co-operate, or produce services and goods important for purposes of regional competition (Johansson 2000)⁶. A more adequate criterion seems to be the affiliation of economic units with an administrative authority and the respective region. It indicates that economic units, which are subject to the same regulations, supply goods produced by administration and co-operation is enforced by justice. These criteria lead to large regions like European Union, to middle sized regions such as national states or sub-states and provinces, or to small regions represented by municipalities e.g. in central Europe counties, and towns. As a FOCJ is defined by its functions, members and goals to be fulfilled by successes in competition, the region of authority of a FOCJ may correlate with a competing region.

To identify competitively related regions one could refer to the **kind of economic units** that are **located** in such regions⁷. This criterion also connects FOCJ to a region, as they serve similar economic units and perform special functions. In turning more to the relations existing among economic units, one may apply criteria (Poot 2000) to indicate a similar **stage of economic development**.⁸ The classification of a region in development or within the European Union as “a goal–one region”, serves to verify regions in competition. Regions of the same stage of economic development indicate similar needs and may form as competitors to FOCJs for the same purposes.

A delineation of a **region directed to group relations** specifies a region in competition more precisely. The economic units forming such a group should be neighboured. Moreover they must depend on each other as they have to participate in the same infrastructure. Internal conflicts do not destroy the coalition of group members against other groups who belong to another region⁹. Thus co-ordinating

⁶ Such regions with centre and hinterland may be commuters regions or labour market regions. They can be applied to determine small competing regions.

⁷ If they compete on the same export sales and import procurement markets then their competitive relations signal competitive relations among the regions. This happens in particular if the respective activities dominate the production of the region. On the procurement side dependencies on the same water, oil, uranium and other resources can lead to similar situations. Therefore, regions where mechanical engineering industry is dominating will get in competitive touch with regions where other machine producers are located. This criterion leads also to the identification of locations and those economic units who are in need of similar location conditions and depend on the same location factors. These criteria are linked to the functional criteria but stress more the economic units in competition.

⁸ Criteria for old industrial areas refer to mono-centric structure, traditional products, products at the end of their life cycle, technical oriented co-operation, output oriented activities, hindering development by pressure groups, old equipment, low proportion of service sector and high-tech firms, inflexible social relations, stagnating income, disguised unemployment and infrastructure related to traditional sectors. Old industrial areas compete with other old industrial areas and with new industrial areas if the latter offer substitutive goods or attract factors and resources not any more available for old industrial areas. During the lasting period a bunch of criteria refer to regions in transition from a socialist to a kind of market economy. Strong competition prevails among each other as they are under the same pressure to export, to attract foreign investment, to improve quality of goods, to prevent the disorder of the national state etc. In a similar way we identify competitive regions that are going to join an economic and political union. The classification as a region in development, or within the European Union as a goal–one region serves to verify regions in competition.

⁹ Therefore, it is helpful for them to use the same language and participate in similar cultural values. In co-operation there is a division of tasks as far as the achievement of common goals in regional competition is concerned. Sometimes competitive actions of firms etc. coincide with regional competitive actions if they try to export or to import successfully. On the other hand there is a distribution of tasks with respect to the parameter of action in regional competition. In extreme cases essential parameter of actions are concentrated with some economic units such as a government or an international trust. Therefore, these parameters can be allocated to a supra-national government such as the EU-commission, a national government, a state or provincial government, a municipal government, and a planning authority. On the other hand competencies

institutions play a decisive role in regional competition. This co-ordination particularly of parameters of action can take place in the framework of a FOCJ. Therefore, we may refer to the region where the group in competition against other groups lives or to the results of competition to be achieved for this group. After this identification we may turn to functional criteria again to specify the region even more¹⁰.

As there are very different **kinds of regional competition**, one ends up with rather different competitive regions. In tax competition, the national area seems adequate as authority of taxation is mostly assigned to national legislation and government. As far as competition for business settlements are concerned in Germany, the municipal or state governments represent the competing regions. If regional competition in maritime traffic is debated, cities that possess seaports are relevant, meaning in Germany, states or municipalities. But if the whole activities of a competing region is concerned one must apply functional criteria to identify the area which fits to the competitors and their parameter of actions, e.g. agglomerations, metropolitan areas, industrial areas, regional clusters, growth poles. One of the solutions comprises as region the area of responsibility of the FOCJ.

So-called **indicators of competitive strength** of a region (Poot 2000), however, give some hints as to which regions might be in competitive relations, but it has to be discussed into which kind of regional competition they can offer insights¹¹. When a FOCJ exists, serving as a main competitor in favour of a region, special indicators of regional strength need to be defined for the FOCJ. If the FOCJ controls only part of the parameter of action of regional competition, indicators according to the special function of the FOCJ, have to be defined.

The development of **theories of regional competition**, appears rather difficult. This is generally true, particularly in relation to a FOCJ. Horizontal bargaining and price theory may apply to model horizontal regional competition, where as principal agent approaches, help to shape vertical competition. Following Buhr and Friedrich (1978) the **concept of workable regional competition** may help to orient analysis. Components of workable competition are structure of competition, competitive behaviour, and result of competition. This, however, leads to improved descriptions of the role of FOCJ but not to adequate models¹²ⁱ.

may be decentralised in such a way that individual economic units have the responsibilities in regional competition. The choice of parameters of action may turn out co-ordinated and controlled or uncontrolled.

¹⁰ Generally speaking a kind of Triffin coefficient might be defined which shows how related the group members are in a complementary way or how strong a substitutive reaction of outsiders could be.

¹¹ If such indicators refer to the adequate region and to essential regional competition they might be used to classify types of regions. One can find out which types of regions are expected to compete and which types of regions are good candidates to win in regional competition.

¹² Only partially oriented theories for some types, fields and relations of competition seem promising such as in tax competition (Wrede 1994; Arachi 2001), spatial sales and procurement competition (Beckmann 1999), attraction and avoidance of migration, struggle in international trade (Krugman 1991), regional competition for or against migration etc. Price theory, game theory (Friedrich 1978), growth theory (Poot 2000), international trade theory, and location theory (Beckmann 1999). Tiebout models might be applied (Tiebout 1956; Postleyp 1993). W. Isard, Tony Smith et. al. tried to develop a **general theory of competition** that includes regional, sociological, political, and economic facets by generalising market and location theory (Isard 1960; Isard, et al. 1968). However, the limits of economic microeconomic partial or total analysis hinder rigorous analysis of regional competition as characterised before. Moreover, these concepts concentrate on **horizontal competition**. A realistic consideration of regional competition needs rather complicated formulated game theoretic approaches. Today they are available only to tackle some special problems such as business promotion competition (Friedrich, Lindemann 1993; Lindemann 1999; Friedrich, Lindemann 2000). For **vertical regional competition**, e.g. in intergovernmental fiscal relations (Gordon

Thus, a FOCJ as an institution of regional competition, can be involved in regional competition at the local level, being confronted with some difficulties at the tier of the states. We can distinguish three **types of FOCJ** with respect to regional competition (cf. Friedrich, Feng 2000; Friedrich, Jutila 2000). FOCJ which function as a basic institution for regional competition, are of type (a). Those which influence regional competition and which are partly, according to their functions regional competitors (type (b) and COFJs which are to improve the financial situation of local or state governments (type (c)). All three of them are important for urban development within a regime of regional competition.

Type (a) FOCJ can have functions similar to those of the nowadays business promotion companies, at the urban, district and state level. There are development companies, real estate companies at the local, state and, in exception, at the Federal government level. Those existing, come close to a FOCJ as they are organised in association for special purposes, or as local administrative units. In Germany over 1000 of them exist at the town and district level, however partly organised as public or mixed companies of private law, such as companies of limited liabilities or in rare cases as joint stock companies. At the federal level, famous examples for such institutions of public law are the Treuhandanstalt (Federal Institution for Transformation Purposes and Transformation of People owned Firms) and the BvS (Federal Institution for Special Tasks Relating to Reunification of Germany). They strive for localisation and support of private and public enterprises, public offices, as well as private households, thus forming active players in horizontal regional competition. Vertically, regional competition can be found within higher rank jurisdictions such as state, Federation, or EU-government, or within the FOCJ among members and FOCJ management. Their goals are linked with the development goals of the communities and members forming the FOCJ. The competitors in horizontal regional competition are comprised mainly of other institutions of type (a). Within an FOCJ as a jurisdiction of public law more functions, such as those of a local government, can be allocated to the FOCJ, promoting its possibilities to become stronger as an active regional competitor. It also can function as a jurisdiction to coordinate the competitive actions of communities which belong to the same competing region. One way is to enrich the functions of a type (a) FOCJ by functions of a type (b) FOCJ.

Type (b) FOCJ are more detached from the regional competition of the FOCJ members, favouring rather a region. They deliver special services and goods which influence only indirectly location decisions of firms etc. Their goals are more concerned with commercial survival. The regional competition of these FOCJ takes place horizontally and directly through market competition, as among several FOCJ, public or private firms of other regions etc. Vertically, conflicts arise between members and FOCJ management. Examples could be exhibition institutions,

1983), game theoretical models and principle agent approaches offer solutions to the negotiations among the regional governments involved (Schungl 1998). Multistage and multilevel models should be evoked. Theory of Federalism might be applied successfully. Other economic theories and tools such as input-output analysis, shift-share analysis, management science, tax shifting analysis, allocation theory, etc. may be useful to find out effects of regional competition (Isard 1960). An overall integrated theory of regional competition is not yet available (Cheshire, Gordon 1996; Lindemann 1999).

convention halls, recreational centres, tourist facilities, health resorts, museums, places, wineries, schools, water provision etc., including those activities which meet public enterprises interests such as research farms, manufacturers, energy firms, traffic firms, insurance firms, public banks, communication firms, public housing firms, etc. Although in these fields of activity one finds associations of special purposes, it mostly includes public enterprises of public law.

Type (c) FOCJ should increase the financial possibilities of the main actor in regional competition, e.g. members of the FOCJ, or be responsible for hindering the outflow of financial means to other regions, e.g. through multinational banks. Such FOCJ could cover fields of activities such as casinos, lotteries, public utilities, trade fairs, waste disposal allowing for financial net revenues. At present, at least those, organised in association of special purposes, can be established as profitable FOCJ to benefit its members. Either they are engaged in horizontal commercial competition against economic units of competing regions, or they exploit economic units in the home region to enforce financial regional competition exposed to other regions.

All types of FOCJ therefore, operate under different competitive conditions. With respect to town development, we **concentrate on type (a) FOCJ**. Such institutions attempt to achieve the following goals: job security and creation of new jobs, achievement of balance of sectors, increase of tax revenue and financial strength, improvement of infrastructure, increasing safety of already existing firms, promotion of enterprises which show supra-regional sales, environmental goals, etc. (Friedrich 1977; Lindemann 1999). Normally, the realisation of these goals takes place at the cost of competitors in other regions. For goals achievement, business promotion companies promote settlements and investment in industry, in the handy craft sector, and in service firms. Little attention is paid to settlements in retail and the public office settlement.

The course of regional competition is a process developed through several **phases** and related to **levels of decision making**¹³. In firm settlement, competition towns compete within the framework of land use planning, as long as no individual projects are negotiated with investors. If individual investors offer settlement projects, towns compete through their business promotion agencies or companies (Lindemann 1999). Very different **market forms** can be identified in competition of city governments and in competition among business promotion companies. Towns in urban planning competition refer to city planning as the dominant parameter of action. Tax variations are mostly not at their disposal. The variation of fees, traffic policies, infrastructure provision are less important. They behave oligopolistically in horizontal competition, e.g. they choose autonomous and oligopolistic strategies. The market forms in horizontal competition of city governments, concern oligopolies with varying numbers of competitors. In vertical competition the number of competitors mostly turns out to be small. Bilateral monopolies, or demand restricted monopolies dominate. Public business promotion firms sometimes tend to have conflicts with their public owners (Friedrich 1992). Manifold **competition rules** and regulations have to be considered, as many commercial laws, e.g. antitrust laws, are binding for public firms as well. Public law and constitutional law affect horizontal and vertical competition among

¹³ Individual competitive relations vary in different market phases, e.g. the experimental, expansion, maturity, stagnation and decline phase (Kühne 1992). These phases overlap with respect to different firms, public offices, and households.

governments and partly among public enterprises. The system of legal rules concerning regional competition, - especially as the European Union, the Federation, states (Länder), and municipalities enact laws -, is immense, therefore regional competition processes are only explainable with reference to individual competitive measures of a specific region. A FOCJ can play the role of a business promotion agency. It also can take over some functions with respect to land use planning provided the ultimate decision is left to the city parliament and the laws concerning local land use, planning are not violated.

Many of the business promotion companies are embedded in horizontal competition with other companies or agencies of business promotion. **Parameters of action** in horizontal competition are applied by the companies as: sales of real estate, consulting with respect to the establishment of firms, advertising, expansion of infrastructure, negotiation of investment subsidies and financial aid, participation in technology centres, industrial parks, etc., mediation of housing, placement of labour, measures of employment promotion, application of employment companies, tax deferment or tax reductions, reduced fees and charges, public sale orders, alienation of land, and the adoption of municipal planning. A FOCJ of business promotion has to possess these parameters of action.. Mostly Oligopoly situations prevail, in which business promotion companies behave autonomously or oligopolistically.¹⁴ In vertical competition instruments of planning, codetermination, co-administration and control specified in public law are applied by competitors. Business promotion firms act as agents for principals, which are responsible for a region. Thus a respective FOCJ turns out to be an agent of one or several co-operating towns.

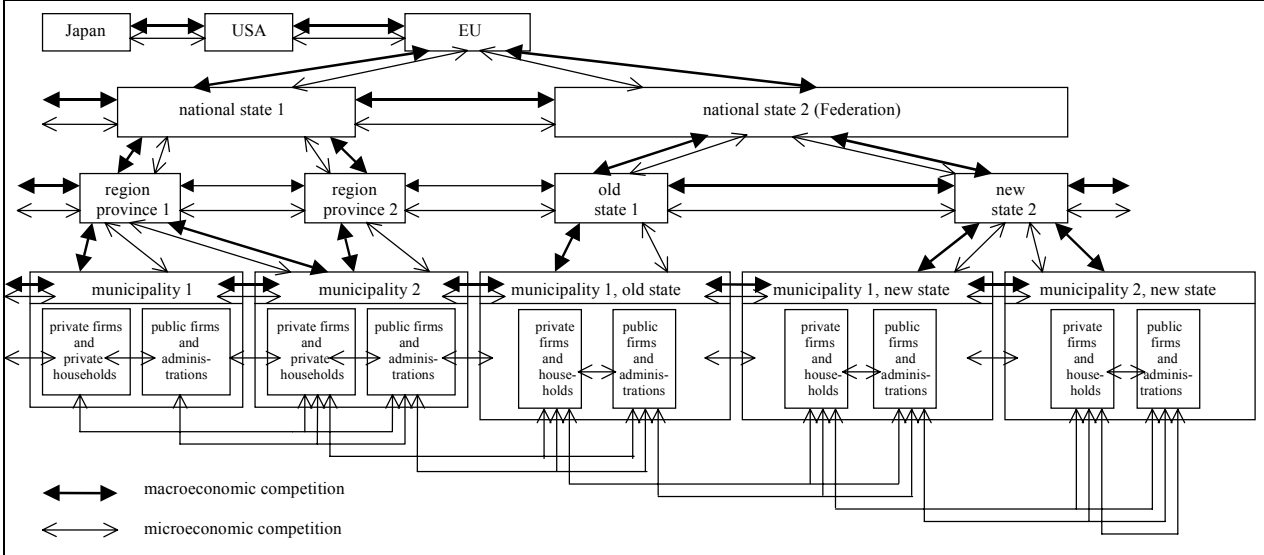


Figure 1: Classification of competitors into the regional competition

¹⁴ Normally the count of competing regions neighbouring each other is small, where as with big individual projects some times more than twenty suppliers are engaged.

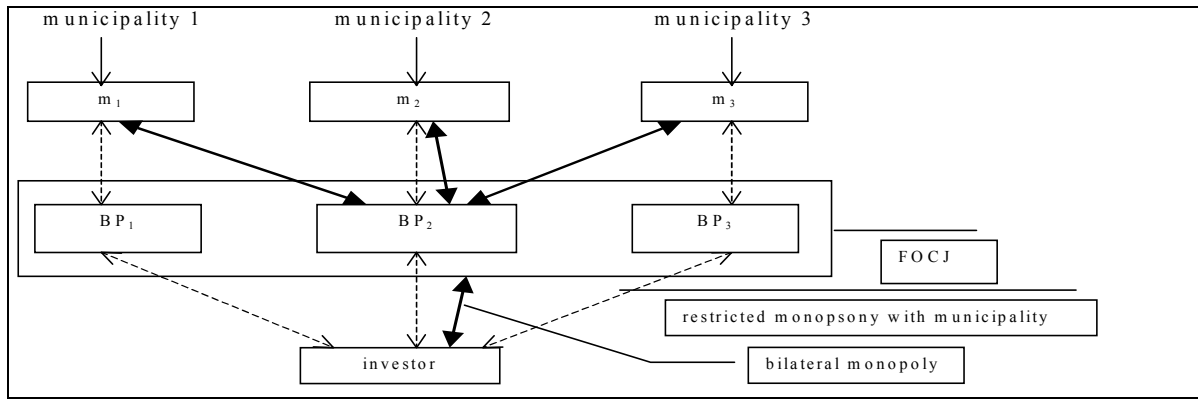


Figure 2: FOCJ in municipal regional competition

This situation is illustrated in Figure 1 and Figure 2. Here horizontal competition among towns is illustrated. Horizontal competition of business promotion companies are depicted. Instead of business promotion companies, **FOCJ** may act as a **competitor**. Vertical competition prevails between a city and its business promotion institution and firms wanting to settle. Horizontal competition among business promotion institutions may be substituted by the establishment of a FOCJ whose members are towns which form a competitive region. Here the market forms change. Possible bilateral oligopolies between towns and investors are substituted by a demand restricted monopoly. Towns which own the FOCJ, fix their land use plans jointly to allow the FOCJ to sell the land dedicated to the FOCJ for purposes of business promotion.

III. The Formation of a FOCJ for Urban Business Promotion

1) The Decision Situation

A **single town** may establish a FOCJ for business promotion purposes for itself. Potential members could be the town itself, and other important economic units in town such as the chambers for industry and handicraft, public banks, e.g. savings bank, or dominating firms located in the town. The legal form can be an association for special purposes or a public corporation. If it is just a business promotion agency not so many new insights can be expected. If the FOCJ provides its own infrastructure in energy, transportation, security, vocational training, health, consulting, telecommunication, making decisions of location, organising co-operation among firms with respect to exchange of intermediate goods, research etc. and possesses the right of territorial planning within the dedicated area, a FOCJ seems more adequate. Examples which could be managed successfully as FOCJ are to be found in the industrial park of Leuna which hosts over 100 newly founded chemical firms. The less effective industrial park of Bitterfeld, or the private industrial park at Schkopau which was installed by Dow Chemicals to settle clients, service firms, and some suppliers of this company. Rather regional competitive structures have been created there. In these cases it may also be effective to incorporate more communities which belong to the same region competing with other regions of chemical industry.

The question is how to solve the problem of which towns should form a FOCJ and work together in the framework of the FOCJ. How can we **model the decisions of towns to participate** in a FOCJ? The most important parameter of action in a business promotion institution is to be found in the possibility to sell the land of location to the investors. Therefore, the individual towns have to decide about which part of the town's territory should be assigned as industrial areas, which part of it should be dedicated to the FOCJ and which rights for territorial urban planning can be transferred to the FOCJ. For the sake of simplicity, we argue through planning the territory, the FOCJ acquires the competence of how this land is used for industrial purposes. Participating towns have to fix the amount of land allocated for the control of the FOCJ within the negotiations of establishing the FOCJ. They try to attract many firms to locate in their community, thus offering land for industrial purposes to a FOCJ. Moreover, the influence of the town on the general policy of the FOCJ, is probably influenced by the size of the dedicated area. Also, an equity capital participation is linked to the area brought in. Voting and decision power will therefore refer to the proportion of land allocated by a particular town.

Sales of industrial plots through the FOCJ and power within the FOCJ, are considered as advantage. A **positive value** is given to a high proportion of land allocated by the town within the FOCJ. It reflects also the realisation of development goals such as higher income, employment, revenues in the host town by advantageous effects of localisation in town and higher chances in regional competition. These circumstances are expressed in the **utility function of town (i)** by the value weight (c_i). However, the assignment of land causes opportunity costs. They are linked to alternative uses of the land such as housing, public facilities etc. or to revenues which may be collected directly by sales through the town itself. It also may reflect negative contributions to the development goals such as environment improvement, avoidance of ethnic and social problems, preservation of town landscape etc. This is expressed by a parameter (b_i), which can also demonstrate a growing scarcity of urban land in town. Moreover, it may reflect disadvantages which stem from the transfer of power from the local government to the FOCJ management. Generally, these weights reflect the social benefits and social costs in terms of isolated urban welfare.

2) The Utility Function of the Community

As mentioned the town (i) attempts to **maximise the following utility function (1)**:

$$u_i = c_i \cdot \frac{x_i}{\sum_{j=1}^n x_j} - b_i \cdot x_i = c_i \cdot \frac{x_i}{X} - b_i \cdot x_i = c_i \cdot \frac{x_i}{x_i + X_R} - b_i \cdot x_i, \quad (1)$$

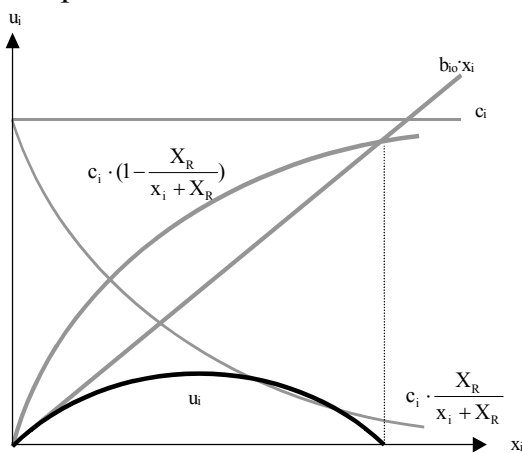
where $\sum_{j=1}^n x_j = X$, $X_R = X - x_i$,

$$c_i >, \quad b_i = \begin{cases} b_{i0} \\ b_{i0} + \frac{b_{i1}}{2} \cdot x_i \end{cases}, \quad b_{i0}, b_{i1} > 0, \quad \frac{db_{i0}}{dx_i}, \frac{db_{i1}}{dx_i} = 0, \quad \text{in case of } \begin{cases} 1 \\ 2 \end{cases}$$

i: index of towns

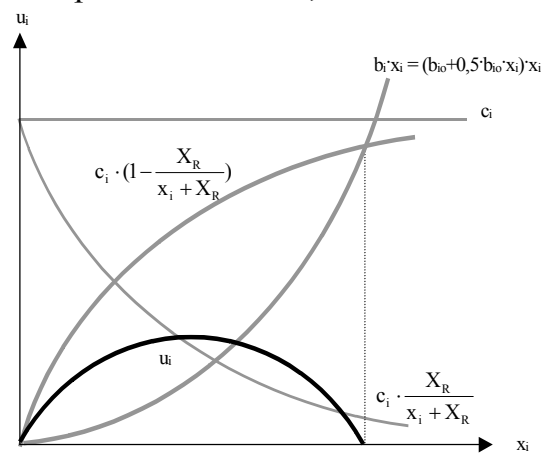
c_i :	weighting coefficient
x_i :	equity real estate of town i available in the FOCJ
n :	number of possible members of the FOCJ
X :	total real estate for sale in the FOCJ
X_R :	total real estate in the FOCJ without that of town i
b_i :	average opportunity costs of participation in the FOCJ
b_{i0}, b_{i1} :	parameters of opportunity costs of participation in the FOCJ

There are **two cases** to be demonstrated¹⁵. One of them, – case 1, – refers to a linear opportunity costs concept. In the second case – case 2 - the term concerning opportunity costs, indicates that those costs are growing if the amount of land assigned for industrial purposes and under control of the FOCJ increases. Figures 3 and 4 show the development of advantages and disadvantages and the utilities of the municipality I in the two cases. In both cases a maximum of utility exists. It is assumed that n municipalities make decisions of whether to participate in the FOCJ, or not.



$$u_i = c_i \cdot \frac{x_i}{x_i + X_R} - b_i \cdot x_i = c_i \cdot \left(1 - \frac{X_R}{x_i + X_R}\right) - b_{i0} \cdot x_i$$

case 1



$$u_i = c_i \cdot \frac{x_i}{x_i + X_R} - b_i \cdot x_i = c_i \cdot \left(1 - \frac{X_R}{x_i + X_R}\right) - \left(b_{i0} + \frac{b_{i1}}{2} \cdot x_i\right) \cdot x_i$$

case 2

Figure 3: Utility function of town i (case 1)

Figure 4: Utility function of town i (case 2)

3) Strategy of participation in the FOCJ

Several **negotiation strategies** to organise a co-operation by establishing a FOCJ, seem possible. Traditional oligopoly theory provides Stackelberg and collusion solutions. Game theoretic concepts such as von Neumann coalitions, psi – stability and other approaches may help (Holler, Illing 1993). However, if more than two actors are involved, the determination of solutions becomes difficult. Therefore, we elaborate a model which can refer to many negotiators (Cornes, Hartley 2001; 2001a).

Within municipalities, the exaggeration of a solution offering insights, becomes ambitious. Moreover, in case of **several negotiators**, the uncertainty about the strategies chosen by other individual negotiators increases. The candidates escape to a less complicated strategy. Therefore, the result that one negotiator supposes that other municipalities do not react to his offer, seems a probable strategy. The municipalities turn to autonomous strategies. A community maximises utility under the assumption

¹⁵ The calculations have been done by Dr. Xiao Feng, assistant at the Chair of Public Finance at the University of the Federal Armed Forces Munich.

that X_R , the offer of the other possible partners, are kept constant. By differentiation of the utility function of municipality i , we find for case 1 the first order conditions, and the best response function ((relation (2)). In case 2 this procedure leads to first order conditions, and again to the best response function ((relation (4)). The latter became transformed to optimal share functions for case 1 (relation (3)) and for case 2 (relation (5)). Figure 5 and Figure 6 demonstrate the optimal share function for case 1 and for case 2.

case 1

$$u_i = c_i \cdot \frac{x_i}{x_i + X_R} - b_{io} \cdot x_i$$

Utility maximisation with the **autonomous strategy**:

$$\frac{du_i}{dx_i} = c_i \cdot \frac{X_R}{(x_i + X_R)^2} - b_{io} = 0,$$

$$x_i = \sqrt{\frac{c_i \cdot X_R}{b_{io}}} - X_R \begin{cases} = 0 \\ > 0 \end{cases}, \quad \text{where} \quad \sqrt{\frac{c_i \cdot X_R}{b_{io}}} - X_R \begin{cases} \leq 0 \\ > 0 \end{cases}, \quad (2)$$

$$x_i = \sqrt{\frac{c_i}{b_{io}} \cdot (X - x_i)} - (X - x_i), \quad \text{where} \quad X_R = X - x_i, \quad x_i > 0$$

$$\frac{c_i}{b_{io}} \cdot \left(1 - \frac{x_i}{X}\right) = X,$$

Optimum share of equity estate in the FOCJ:

$$\frac{x_i}{X} = 1 - \frac{b_{io}}{c_i} \cdot X \leq 1, \quad \text{where} \quad \frac{d\left(\frac{x_i}{X}\right)}{dX} = -\frac{b_{io}}{c_i} < 0 \quad (3)$$

case 2

$$u_i = c_i \cdot \frac{x_i}{x_i + X_R} - \left(b_{io} + \frac{b_{il}}{2} \cdot x_i\right) \cdot x_i$$

Utility maximisation with the **autonomous strategy**:

$$\frac{du_i}{dx_i} = c_i \cdot \frac{X_R}{(x_i + X_R)^2} - b_{io} - b_{il} \cdot x_i = 0,$$

$$c_i \cdot \frac{X - x_i}{X^2} - b_{io} = b_{il} \cdot x_i, \quad \text{where} \quad X_R = X - x_i, \quad x_i > 0,$$

$$c_i \cdot \left(1 - \frac{x_i}{X}\right) - b_{io} \cdot X = b_{il} \cdot X^2 \cdot \frac{x_i}{X},$$

$$\left(c_i + b_{il} \cdot X^2\right) \cdot \frac{x_i}{X} = c_i - b_{io} \cdot X \geq 0, \quad \text{where} \quad c_i - b_{io} \cdot X \geq 0 \quad (4)$$

Optimum share of equity estate in the FOCJ:

$$\frac{x_i}{X} = \frac{c_i - b_{io} \cdot X}{c_i + b_{il} \cdot X^2} = 1 - \frac{(b_{io} + b_{il} \cdot X) \cdot X}{c_i + b_{il} \cdot X^2} \leq 1,$$

$$\text{where} \quad \frac{d\left(\frac{x_i}{X}\right)}{dX} = -\frac{c_i \cdot (b_{io} + b_{il} \cdot X) + b_{il} \cdot (c_i - b_{io} \cdot X) \cdot X}{(c_i + b_{il} \cdot X^2)^2} < 0, \quad \frac{d^2\left(\frac{x_i}{X}\right)}{dX^2} > 0 \quad (5)$$

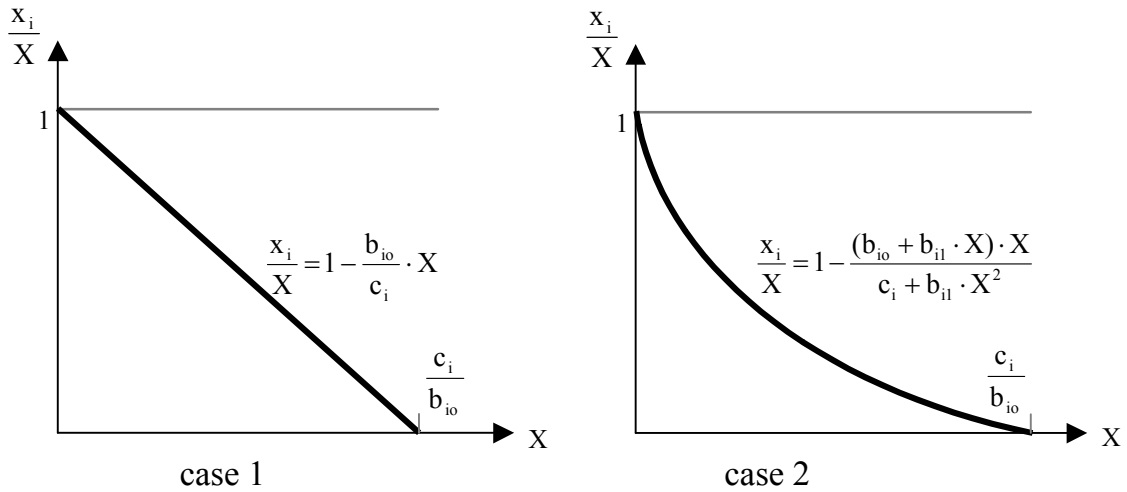


Figure 5: Adjustment path of the share of real estate in the FOCJ (case 1)
 Figure 6: Adjustment path of the real estate in the FOCJ (case 2)

4) Solution of Formation of the FOCJ

According to Figure 7, the **solution** is to be found where the sum of the values of the **optimal shares add up to one**. The individual share of those municipalities, participating in the FOCJ, is between zero and one – $0 < x_i/X < 1$ – as the number of municipalities is larger than 1. The condition for municipality (i) to acquire a member of FOCJ in case 1, is shown by the following relations (6), (7). They point out that the cost/benefit ration must be smaller than the average of the sum of the cost-benefit rations of other members of the FOCJ. In case 2, the sum of the optimal shares in the solution adds again to one. The share of municipality (i), acquiring member of the FOCJ, is also between zero and one. The number of other participants in negotiations, minus their corrected cost/benefit ratio multiplied by the total area allocated to the FOCJ, must be smaller than 1.

The **solution** can be found **graphically** by adding up the optimal share curves as depicted in Figure 7, for case 1 and for case 2 in Figure 8. The resulting compound curve intersects the horizontal line of the value of summarised shares of 1, at the point of solution. All those negotiators whose optimal share curves contribute to the compound share curve to the right of and at the point get members of FOCJ. Thus, a simple graphical method of identifying the FOCJ members is found. The model enables us to determine the number and kind of municipalities co-operating by FOCJ and the total amount of land allocated to the FOCJ. It also enables us to consider factors relevant in regional competition by the weights c_i and b_i or further dependencies become introduced through functions concerning x_i and X .

- **The Nash (Cournot) solution** related to the share of real estate in the FOCJ

Share of real estate of town (i) in the FOCJ:

$$\frac{x_i}{X} = 1 - \sum_{j=1}^{n-1} \frac{x_j}{X} > 0, \quad \text{where } j \neq i, \quad n > 1$$

Prerequisite for the participation of town (i) in the FOCJ:

$$\sum_{j=1}^{n-1} \frac{x_j}{X} < 1, \quad \text{where } j \neq i, \quad n > 1$$

- **case 1**

$$\sum_{i=1}^n \frac{x_i}{X} = \sum_{i=1}^n \left(1 - \frac{b_{io}}{c_i} \cdot X\right) = n - X \cdot \sum_{i=1}^n \frac{b_{io}}{c_i} = 1, \quad X = (n-1) \cdot \left(\sum_{i=1}^n \frac{b_{io}}{c_i}\right)^{-1} > 0, \quad \text{where } n > 1$$

Share of equity estate of town (i) in the FOCJ:

$$\frac{x_i}{X} = 1 - \frac{b_{io}}{c_i} \cdot X = 1 - (n-1) \cdot \frac{b_{io}}{c_i} \cdot \left(\sum_{j=1}^n \frac{b_{jo}}{c_j}\right)^{-1} > 0$$

Prerequisite for the participation of town (i) in the FOCJ:

$$\frac{b_{io}}{c_i} < \frac{1}{n-1} \cdot \sum_{j=1}^n \frac{b_{jo}}{c_j}, \quad \text{or}$$

$$\frac{b_{io}}{c_i} < \frac{1}{n-1} \cdot \sum_{j=1}^{n-1} \frac{b_{jo}}{c_j} + \frac{1}{n-1} \cdot \frac{b_{io}}{c_i}, \quad \frac{b_{io}}{c_i} < \frac{1}{n-2} \cdot \sum_{j=1}^{n-1} \frac{b_{jo}}{c_j}, \quad \text{where } j \neq i \quad (6)$$

- **case 2**

$$\sum_{i=1}^n \frac{x_i}{X} = \sum_{i=1}^n \left[1 - \frac{(b_{io} + b_{il} \cdot X) \cdot X}{c_i + b_{il} \cdot X^2}\right] = n - X \cdot \sum_{i=1}^n \frac{b_{io} + b_{il} \cdot X}{c_i + b_{il} \cdot X^2} = 1, \quad \text{where } n > 1$$

Share of equity estate of town (i) in the FOCJ:

$$\frac{x_i}{X} = 1 - X \cdot \left(\sum_{j=1}^n \frac{b_{jo} + b_{jl} \cdot X}{c_j + b_{jl} \cdot X^2} - \frac{b_{jo} + b_{jl} \cdot X}{c_i + b_{il} \cdot X^2}\right) > 0, \quad \text{where } j \neq i$$

Prerequisite for the participation of town i in the FOCJ:

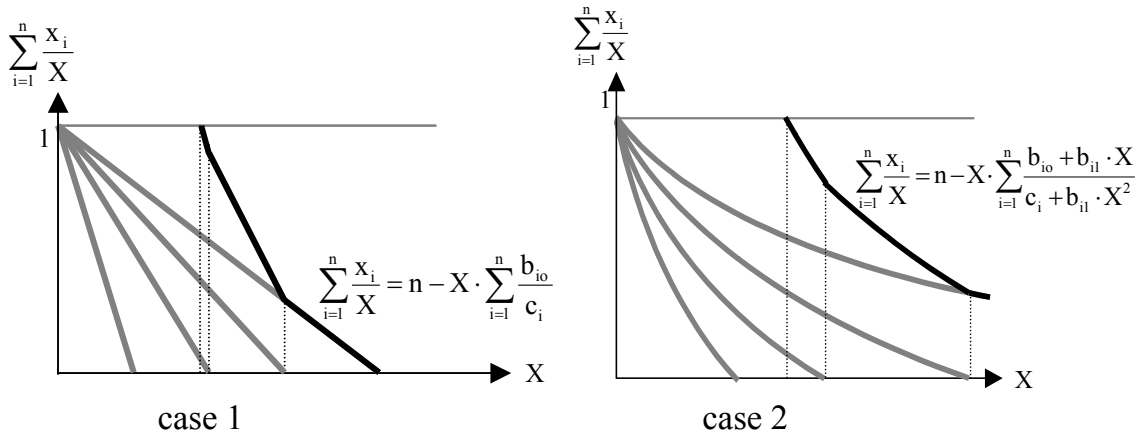
$$(n-1) - X \cdot \sum_{j=1}^{n-1} \frac{b_{jo} + b_{jl} \cdot X}{c_j + b_{jl} \cdot X^2} < 1 \quad \text{where } j \neq i \quad (7)$$


Figure 7: Nash (Cournot) solution of formation of the FOCJ (case 1)

Figure 8: Nash (Cournot) solution of formation of the FOCJ (case 2)

V. Advantage of the (a) Type FOCJ in Regional Competition

After having fixed and reserved sites for industrial activities, the FOCJ tries to sell the sites to firms which want to settle in the areas under control of the FOCJ. As mentioned above, this occurs under extremely competitive conditions. The number of municipalities which are suppliers, is large and the number of enterprises (investors) as demanders is small. According to the perception of municipal suppliers, the number of competitors differ depending on the sector to which the attracted firms belong. There is normally a situation where one investor is negotiating with many, or at least several municipalities. This implies restricted monopsonies. Sometimes there are bilateral monopolies and in rare cases, bilateral oligopolies and restricted monopolies (Lindemann 1999). These **market forms** occur if municipalities act on half of their own business promotion institutions. In the case of the FOCJ, the number of suppliers is reduced and the investor has to face a more restricted monopsony, or a bilateral monopoly.

For the sake of simplicity, we assume a restricted monopsony in the case without FOCJ and a **bilateral monopoly** in the case of the FOCJ. Models of negotiation which were developed to determine stipulations of contracts among Treuhandanstalt, and municipalities and investors or communities and investors can be applied to the sale by the FOCJ to investors. The negotiation can be modelled around the rest price for a given subsidy referred to the output of the investor. It also covers cases where a guide price is given and the subsidy, thus output volume and actual price, are under debate. Here we choose the second alternative.

The **FOCJ might maximise a linear additive utility function** depending on employment, investment, and net revenue from sales F , investment and output Q of the investing firm (c.f. Friedrich, Feng 1993): In a simpler version, output Q may only enter the FOCJ utility function, excluding employment and investment (cf. Figure 9, equations (8), and the relation ($F = F_0 - S$)).

$$\begin{aligned}
 U_{\text{FOCJ}} &= g_Q \cdot Q + g_F \cdot F + g_S \cdot S \\
 &= g_Q \cdot Q + g_F \cdot (F_0 - S) + g_S \cdot S \\
 &= g_Q \cdot Q + g_F \cdot F_0 + (g_S - g_F) \cdot \phi \cdot Q \geq U_{\text{MinFOCJ}}, \quad (8)
 \end{aligned}$$

where $F = F_0 - S$, $S = \phi \cdot Q$, $\phi \geq 0$, $g_Q, g_F, g_S > 0$,

$$\frac{\partial U_{\text{FOCJ}}}{\partial S} = -g_F + g_S < 0, \quad \frac{dU_{\text{FOCJ}}}{dS} = g_Q \cdot \frac{dQ}{dS} - g_F + g_S \geq 0, \quad U_{\text{MinFOCJ}} > 0$$

g : weighting coefficients
 Q : output of the settlement firm
 F : sales revenue of real estate
 F_0 : sales price of real estate without subsidy
 S : settlement subsidy
 ϕ : coefficient of the settlement subsidy
 U_{Min} : minimum utility

Figure 9: Utility function of FOCJ

The **firm is assumed to maximise profit**. The profit is defined as turnover minus production costs, minus the net price (c.f. Figure 10, equation (9)).

$$\begin{aligned}
U_{\text{Firm}} &= (1-t) \cdot (P \cdot Q - K - F) \\
&= (1-t) \cdot [(p_o - p_1 \cdot Q) \cdot Q - k \cdot Q - F_o + S] \\
&= (1-t) \cdot [(p_o - p_1 \cdot Q) \cdot Q - k \cdot Q - F_o + \phi \cdot Q] \geq U_{\text{MinFirm}}, \quad (9)
\end{aligned}$$

where $P = p_o - p_1 \cdot Q \geq 0$, $0 < t < 1$, $k > 0$, $U_{\text{MinFirm}} > 0$

t: rate of taxation (for example, corporate profit tax, and value added tax)
P: price-demand function of the settlement firm
 p_o, p_1 : parameters of the price-demand function
K: production costs
k: average production costs

Figure 10: Utility function of the settlement firm

Both utility functions can be elaborated in such a way that utility is dependent on the price of the plot and the output of the investor (see relations (8),(9)). If they are mapped, in a graph Figure, 11 results. There is a set of indifference curves related to the FOCJ and a set of indifference curves which reflect the utility of the investor (cf. Figure 11). The negotiators bargain on the price of the site and the volume of output which is connected with the size of the subsidy (c.f. Figure 12, relations (10),(11),(12), (13)) - and therefore the actual price. The **Pareto-optimal points** are those of tangency between the two sets of indifference curves (c.f. Figure 11).

$$L = U_{\text{FOCJ}} + \lambda \cdot (\overline{U_{\text{Firm}}} - U_{\text{Firm}}) \quad (10)$$

$$= g_Q \cdot Q + g_F \cdot F_o + (g_S - g_F) \cdot \phi \cdot Q + \lambda \cdot [\overline{U_{\text{Firm}}} - (1-t) \cdot (p_o \cdot Q - p_1 \cdot Q^2 - k \cdot Q - F_o + \phi \cdot Q)]$$

$$\frac{\partial L}{\partial Q} = g_Q + (g_S - g_F) \cdot \phi - \lambda \cdot (1-t) \cdot (p_o - 2 \cdot p_1 \cdot Q - k + \phi) = 0,$$

$$\frac{\partial L}{\partial F_o} = g_F + \lambda \cdot (1-t) = 0, \quad \text{where} \quad \frac{\partial L}{\partial \phi} = (g_S - g_F) \cdot Q - \lambda \cdot (1-t) \cdot Q \neq 0, \text{ in case of } Q > 0;$$

$$Q = \frac{1}{2 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi), \quad (11)$$

where

$$\frac{\partial Q}{\partial g_Q} = \frac{1}{2 \cdot p_1 \cdot g_F} > 0, \quad \frac{\partial Q}{\partial g_S} = \frac{\phi}{2 \cdot p_1 \cdot g_F} \geq 0, \quad \frac{\partial Q}{\partial g_F} = -\frac{g_Q + g_S \cdot \phi}{2 \cdot p_1 \cdot g_F^2} < 0, \quad \text{and}$$

$$\frac{\partial Q}{\partial \phi} = \frac{g_S}{2 \cdot p_1 \cdot g_F} > 0.$$

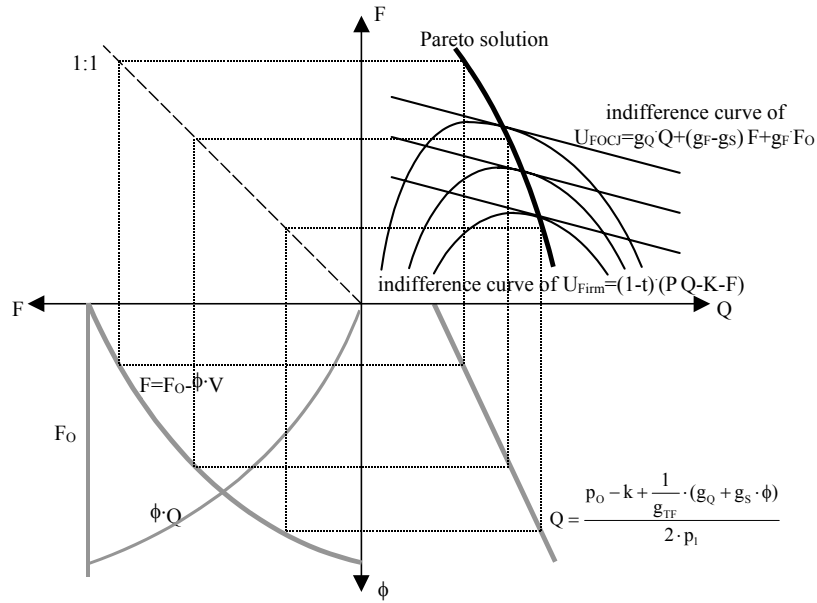


Figure 11: Pareto solution of the sale of real estate

$$\begin{aligned}
 U_{FOCJ} &= g_Q \cdot Q + g_F \cdot F_0 + (g_S - g_F) \cdot \phi \cdot Q \\
 &= \frac{g_Q}{2 \cdot p_1} \cdot (p_0 - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi) + g_F \cdot F_0 + \frac{g_S - g_F}{2 \cdot p_1} \cdot \phi \cdot (p_0 - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi), \\
 \text{where } Q &= \frac{1}{2 \cdot p_1} \cdot (p_0 - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi), \\
 \frac{\partial U_{FOCJ}}{\partial \phi} &= \frac{g_Q}{2 \cdot p_1} \cdot \frac{g_S}{g_F} + \frac{g_S - g_F}{2 \cdot p_1} \cdot (p_0 - k + \frac{g_Q}{g_F} + 2 \cdot \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi) = 0, & \frac{\partial^2 U_{FOCJ}}{\partial \phi^2} &= -\frac{g_F - g_S}{p_1} \cdot \frac{g_S}{g_F} < 0, \\
 \phi &= \frac{1}{2} \cdot [(\frac{1}{g_F - g_S} - \frac{1}{g_S}) \cdot g_Q - \frac{g_F}{g_S} \cdot (p_0 - k)]. \tag{12}
 \end{aligned}$$

Figure 12: Optimality condition for the settlement subsidy

This situation can be mapped into a graph showing the utility of the FOCJ and the investor (c.f. Figure 13). It represents a **utility possibility curve** for both actors (see relation (13)).

$$\text{Max! NP} = (U_{\text{FOCJ}} - U_{\text{MinFOCJ}}) \cdot (U_{\text{Firm}} - U_{\text{MinFirm}})$$

where $\frac{U_{\text{FOCJ}}}{g_F} + \frac{U_{\text{Firm}}}{1-t} = \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2$, (13)

or

$$U_{\text{FOCJ}} = g_Q \cdot Q + g_F \cdot F + g_S \cdot S = -\frac{1}{8 \cdot p_1} \cdot g_F \cdot [(p_o - k)^2 - (\frac{g_Q}{g_F - g_S})^2] + g_F \cdot F,$$

$$U_{\text{Firm}} = (1-t) \cdot (P \cdot Q - K - F)$$

$$= (1-t) \cdot \left\{ \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot [3 \cdot (p_o - k) - \frac{g_Q}{g_F - g_S}] \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S}) - F \right\},$$

$$Q = \frac{1}{2 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi), \quad \phi = \frac{1}{2} \cdot [(\frac{1}{g_F - g_S} - \frac{1}{g_S}) \cdot g_Q - \frac{g_F}{g_S} \cdot (p_o - k)];$$

$$L = \text{NP} + \lambda \cdot \left[\frac{U_{\text{FOCJ}}}{g_F} + \frac{U_{\text{Firm}}}{1-t} - \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 \right] \quad (14)$$

$$= (U_{\text{FOCJ}} - U_{\text{MinFOCJ}}) \cdot (U_{\text{Firm}} - U_{\text{MinFirm}}) + \lambda \cdot \left[\frac{U_{\text{FOCJ}}}{g_F} + \frac{U_{\text{Firm}}}{1-t} - \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 \right],$$

$$\frac{\partial L}{\partial U_{\text{FOCJ}}} = (U_{\text{Firm}} - U_{\text{MinFirm}}) + \lambda \cdot \frac{1}{g_F} = 0,$$

$$\frac{\partial L}{\partial U_{\text{Firm}}} = (U_{\text{FOCJ}} - U_{\text{MinFOCJ}}) + \lambda \cdot \frac{1}{1-t} = 0,$$

$$\frac{\partial L}{\partial \lambda} = \frac{U_{\text{FOCJ}}}{g_F} + \frac{U_{\text{Firm}}}{1-t} - \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 = 0,$$

$$U_{\text{FOCJ}} = \frac{g_F}{2} \cdot \left[\frac{U_{\text{MinFOCJ}}}{g_F} - \frac{U_{\text{MinFirm}}}{1-t} + \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 \right],$$

$$\phi = \frac{1}{2} \cdot [(\frac{1}{g_F - g_S} - \frac{1}{g_S}) \cdot g_Q - \frac{g_F}{g_S} \cdot (p_o - k)],$$

$$Q = \frac{1}{2 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F} + \frac{g_S}{g_F} \cdot \phi) = \frac{1}{4 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S}), \quad (15)$$

$$F_o = \frac{U_{\text{FOCJ}}}{g_F} - \frac{g_Q - (g_F - g_S) \cdot \phi}{g_F} \cdot Q$$

$$= \frac{1}{2} \cdot \left(\frac{U_{\text{MinFOCJ}}}{g_F} - \frac{U_{\text{MinFirm}}}{1-t} \right) + \frac{5 \cdot g_S - 4 \cdot g_F}{32 \cdot p_1 \cdot g_S} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2, \quad (16)$$

$$F = F_o - S = F_o - \phi \cdot S$$

$$= \frac{1}{2} \cdot \left(\frac{U_{\text{MinFOCJ}}}{g_F} - \frac{U_{\text{MinFirm}}}{1-t} \right) + \frac{1}{8 \cdot p_1} \cdot [(p_o - k)^2 - (\frac{g_Q}{g_F - g_S})^2] + \frac{1}{4} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 \quad (17)$$

$$U_{\text{Firm}} = \frac{1-t}{2} \cdot \left[\frac{U_{\text{MinFirm}}}{1-t} - \frac{U_{\text{MinFOCJ}}}{g_F} + \frac{1}{16 \cdot p_1} \cdot (p_o - k + \frac{g_Q}{g_F - g_S})^2 \right]$$

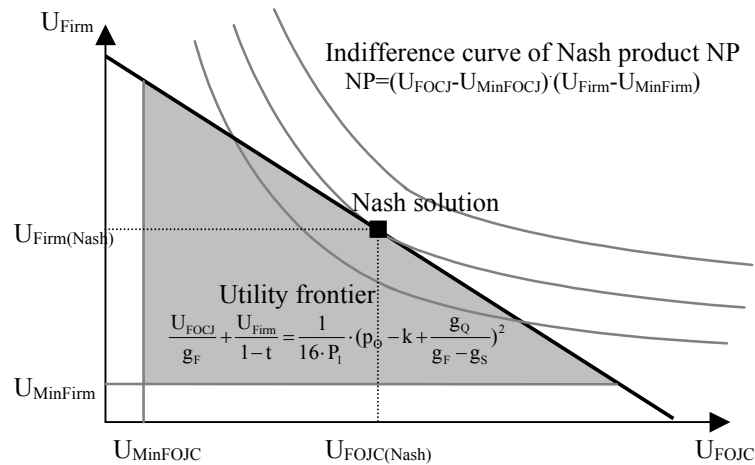


Figure 13: Nash solution of the sale of real estate

Moreover, the FOCJ has to receive a **minimum utility** U_{MinFOCJ} , which is determined by sales conditions which would cause the respective municipality, where the site is situated, to leave the FOCJ, or it may equal the utility which the municipality can achieve by its own negotiations. The investor may have other investment alternatives. Then he is sure to receive an alternative minimum profit U_{MinFirm} . In the Figure 13 concerning the possible utility levels of the two actors, the minimum utility levels are depicted too. The solution by Nash is found by maximising the product of the differences between the utility and the minimum utility of the respective actors (c.f. Figure 13, relation (14)). The **Nash solution** results at the point of tangency between the utility possibility curve and the indifference curves related to products of Nash utility. Then the price F , F_0 and the volume of production Q , as well as site, investment etc. become fixed (see equations (17), (16), (15)).

The model is open to deal with the **utility function of the management** of the FOCJ, considering the wishes of members of the FOCJ in minimum utility conditions. The management of the FOCJ may also use as utility function, that of the member of the FOCJ, or it may value as the individual members and offer a site which allows, in the sense of members, the highest utility.

Let us assume the FOCJ may evaluate as the members do. Here the same solution would be found as though the member is in a bilateral monopoly with the investor. But if the municipality would have bargained alone without FOCJ, it would have to fear the competition of other municipal business promotion corporations. It would have been in a situation of **restricted monopsony** (c.f. Figure 2). Here the solution would be as demonstrated in Figure 14.

In several **rounds of negotiation**, the investor tries a Nash-solution with a municipality which offers him a favourable solution. The utility gained there is used as minimum utility in negotiation with another municipality. This utility again, serves as minimum utility with the next municipal business promotion institution etc., until the investor has pressed the most favourable municipality to its minimum utility. This solution allows the investor the highest utility. If the municipality under consideration is the winning municipality, the utility it gains is rather small. It also may happen that it loses the competition, ending with its alternative minimum utility. Therefore, it is

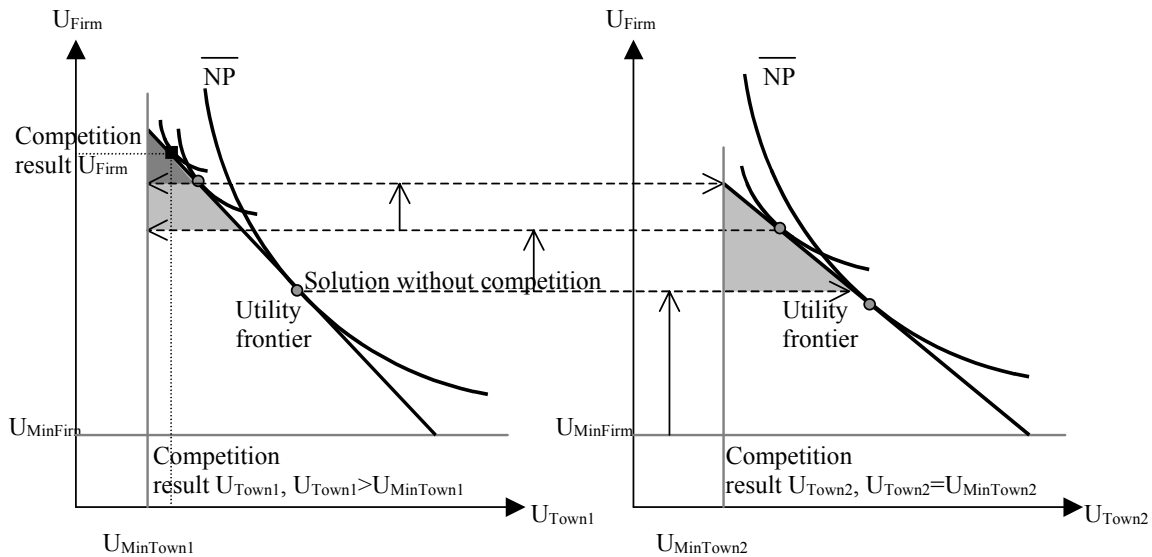


Figure 14: Competition result of the sale of real estate

rather advantageous if the FOCJ is able to **change the market form** from a restricted monopsony to a bilateral monopoly, or at least to a more restricted monopsony. If a bilateral monopoly is achieved by the FOCJ, at least the utility of the first round Nash-solution can be realised by the municipal side, should the FOCJ apply the same utility function as the municipality. However, the utility is gained by the FOCJ as far as the utility is concerned, which stems from net revenue. Therefore, the municipality seeks to obtain the net revenue transferred. On the other hand, the FOCJ requires some compensation for its efforts. Negotiations between the member community and the FOCJ may lead to a Nash solution concerning the utility stemming from the net revenue. Minimum utility of the community can be seen as the utility received by its own bargaining success reduced by the non net revenue utilities, whereas the FOCJ may have to become a minimum premium of utility to keep the FOCJ alive.

Three level games, as elaborated for Treuhandanstalt negotiations among Treuhandanstalt, a municipality and a settling firm can be applied analogously¹⁶. A general solution for a compensation scheme can be stipulated within the FOCJ statutes, e.g. a member fee or contribution, or the FOCJ receives a percentage of the sales. In case of such **compensation schemes**, the FOCJ can decide according to its own utility function. The negotiation leads to a contract which meets the wishes and judgements of the FOCJ. Then, the FOCJ can offer the plot of land, leading to the highest utility for the FOCJ. This may be also favourable for the investor. According to the Nash solution, the utility is split between the negotiators. However, the investors result depends largely on his own possibilities to make profit.

¹⁶ Further **models of regional competition** were developed for the activities of the Treuhandanstalt and its successor institutions. Multi-level models of vertical competition result, e.g. for sale of a firm to a city, which in its turn, sells the firm to an investor. They are related to models of horizontal competition where several investors function as buyers or several municipalities take on the function of suppliers (Friedrich, Lindemann 1993; Friedrich, Feng 1993). The models allow results of competition to be illustrated and to identify effects of regional competition. A more in depth study of these **models of transformation institutions** in the form of public enterprises stressing horizontal regional competition, is achieved by Feng who models transformation processes of the Peoples Republic of China (Feng 1998)

Further macro- and microeconomic models of regional competition must be considered (c.f. Roy, Schulz 2001) to decide whether or not they are appropriate for use in the analysis of FOCJ of type (a). Difficulties are caused by factors of decision making such as tax rates, budget deficits, tariffs which play a role in regional competition favouring a region but which are as parameter of action not available for FOCJ under existing laws. In some countries national public enterprises exist, which control foreign trade, exploitation of natural resources, raw materials etc. (Friedrich 1987)¹⁷.

Among others, there are several **additional advantages of a FOCJ** in regional competition:

- the FOCJ can easily manage functions such as certain tasks of regional planning which mixed public enterprise of private law cannot deal with. Therefore, it can use some additional parameters of action.
- the FOCJ practises rules to enter and leave the FOCJ, deleting the need to change contracts, for liquidating assets, rearranging equity capital relations, splitting debts of the FOCJ etc..
- the decision making structure of management and the competencies of members can be stipulated according to the needs determined by regional competition.
- the FOCJ offers an adequate structure for an institution representing a cluster of economic units engaged in regional competition. It may also serve as a supplier of infrastructure, as consultant and as a business promotion institution selling sites to firms willing to co-operate within the cluster.

VI. General Advantages of all Types of FOCJ in Regional Competition

- (1) FOCJs are useful to integrate municipalities which follow **common interests** and to develop adequate institutions to stand regional competition.
- (2) A FOCJ can **change market forms** in regional competition in favour of those municipalities participating in a FOCJ.
- (3) The FOCJ increases **compensation possibilities** among municipalities. Thus, co-operation is promoted because additional log-rolling possibilities related to special tasks such as schools and water provision, arise.
- (4) FOCJ stipulations may force municipalities to pay contributions. The FOCJ is more easily able to **apply public law** in relations to clients, suppliers, members etc. Facilities can be managed and used jointly.
- (5) Through a FOCJ, **co-operation** among municipalities is improved without the fear of losing much autonomy, which could lead to a liquidation of the respective town.
- (6) The FOCJ can combine the efforts of members to produce more efficient services through using **synergy effects** caused by common use of knowledge, management skills, capacities, information, etc., scale effects, integration of spill-overs.

¹⁷ Pertamina provides an example regarding regional goals of competition of such a public enterprise which comes near to a FOCJ but shows only one owner.. Up to now this agency for the state oil industry in Indonesia, aspired to achieving objectives concerning foreign economy sector goals and aims of regional development, by regulations, tapping of oil and gas fields (Tope 1998).

- (7) The possibility of having to leave the FOCJ forces the management to consider **cost minimisation**. Preferences of members will be more easily reflected in actions of the FOCJ.
- (8) Co-operation in special fields is feasible without links to **political negotiations** in relation to other tasks.
- (9) Some FOCJ promote **clustering**, especially providing infrastructure and infrastructural services such as water provision, recultivation, infrastructure networks, schools etc.
- (10) There are many problems which may be solved by **type (a) and type (b) FOCJ**.

VII. Disadvantages of FOCJ in Regional Competition

- (1) FOCJ are **difficult to implement** legally. They can be established for a municipality and among cities, and within and among districts. The host state of a FOCJ can participate. However, FOCJ among states require special state contracts. This obligation must also be met by a FOCJ comprised of different European member nations and economic units belonging to different nations in Europe. There is a need to develop a European directive on a common FOCJ legislation.
- (2) **Constitutional barriers** hinder the shift of legislative power to the FOCJ.
- (3) The structure of a FOCJ shows rigidity, as rules of equal treatments concerning the rights and obligations of members, their shares in success etc., have to be followed. Thus, the FOCJ's flexibility as an actor in regional competition, is reduced.
- (4) If various overlapping FOCJs exist, a **split of parameters of action** is probable. In this case those instruments are difficult to combine in a corporation between the respective FOCJs against regional competitors.
- (5) The FOCJ may overlap competing regions, which could lead to **conflicts** within and among FOCJ through internalising regional competition, - at least at the municipal level.
- (6) As long as FOCJ relies, at least partly, on donations and **grants** of jurisdictions of other tiers of government, the expected gains from its advantages and independence may not be realised. This situation will prevail as long as the FOCJ does not have sufficient power to tax its members or clients.
- (7) Nowadays no rules exist for taxation, for consideration of FOCJ in **intergovernmental fiscal relations**, for treatment in competition laws, for bookkeeping, for staff and management law, for municipality, for how to apply state and constitutional law etc. for a FOCJ organised as jurisdiction of a new legal form. In the case that a FOCJ is created in association with special purposes or as public law corporation, these problems are solved. This FOCJ is however less efficient.
- (8) Many conditions prevailing in the **European Union hinder** the application of FOCJ for purposes of regional competition (IFIG 1994; Cox 1996; Eichhorn 1995; Friedrich, Feng 2000). Moreover, the EU fears losing power to other jurisdictions. The same is true for national states.

VIII. Concluding Remarks

As mentioned above, a FOCJ shows many advantages - especially for individual municipalities in regional competition. Higher development, welfare and success in regional competition can be achieved. This would be also true for FOCJs in forming coalitions among Federation, states and municipalities. Because **market forms** become more oligopolistic on the side of municipalities the exploitation of municipalities by entrepreneurs becomes more difficult.

However, these advantages cannot be realised under **the prevailing institutional circumstances**. The cases where high benefits from municipal co-operation could be expected are already realised through a FOCJ of traditional public law, or by mixed, or public firms of private law. The constitutional restrictions are difficult to overcome. There should be a European directive and law. Its formulation is rather difficult in times of European debates on further European integration, enlargement, financial problems, Euro, and on a European constitution. It took long enough to achieve harmonisation of commercial law related to legal forms of firms. To realise the benefits of FOCJ, more effort throughout the whole of Europe is necessary.

References

- Arachi, G., (2001): Efficient Tax Competition with Factor Mobility and Trade: A Note, *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 171-187
- Batey, P., Friedrich, P. (Eds.) (2000): *Regional Competition*, Heidelberg et. al. (Springer)
- Beckmann, M. (1999): *Lectures on Location Theory*, Heidelberg (Springer)
- Buhr, W., Friedrich, P. (1978): Wichtige Aspekte der Konkurrenz zwischen kleinen Regionen, in: *Konkurrenz zwischen kleinen Regionen - Competition among Small Regions*, ed. by Walter Buhr and Peter Friedrich, *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Vol. 23, Baden-Baden (Nomos), 11-40
- Cheshire P., Gordon I.R. (1998): Territorial Competitiveness. Some Lessons for Policy, *Annals of Regional Science*, Vol. 32, 321-346
- Cornes, R., Hartley R. (2001): *Joint Production and Share Functions*, Working Paper, Department of Economics Keele University UK
- Cornes, R., Hartley R. (2001a): *Aggregative Games and Share Functions*, Paper Presented at the Hans-Möller Seminar, München 2001
- Cox, H. (Ed.) (1996): *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union*, *Schriften der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, Vol. II, No. 37, Baden-Baden (Nomos)
- Dose, D. (2000): *Regionen als Innovationsmotoren: Zur Neuorientierung in der deutschen Technologiepolitik*, *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 366, Kiel (Institut für Weltwirtschaft Kiel)
- Eichhorn, P. (Ed.) (1995): *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union*, in: *Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, Vol. I, No. 36, Baden-Baden (Nomos), 69-99
- Feng, X. (1998): *Die chinesische „Treuhandaanstalt“ – ein Instrument für die Umwandlung des Wirtschaftssystems in der Volksrepublik China*, *Schriften zur*

- öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Vol. 158, Baden-Baden (Nomos)
- Frey, B. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Vol. 151, Tübingen (Mohr Siebeck)
- Frey, B., Eichenberger, R. (1995): Competition among Jurisdictions. The Idea of FOCJ, Competition among Jurisdictions, ed. by L. Gerken, London (McMillan), 209-229
- Frey, B., Eichenberger, R. (1996): FOCJ: Competitive Governments for Europe, International Review of Law and Economics, Vol. 16, 335-349
- Friedrich, P. (1977): Modelle kommunalen Industrieansiedlungswettbewerbs, in: Über Wachstum und Wachstumslenkung, ed. by Rolf Funck, Karlsruher Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Vol. 6, Karlsruhe (Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung der Universität Karlsruhe), 19-90
- Friedrich, P. (1978): Ausrichtung der Preisbildung öffentlicher Unternehmen am Grenzkostenpreisprinzip bei differierenden Marktformen, in: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Berlin (Verlag der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft), 90-129
- Friedrich, P. (1987): Regional Competition under Stagnation, in: Fiscal Dezentralization, ed. by Peter Friedrich and Paul van Rompuy, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Vol. 88, Baden-Baden (Nomos), 85-133
- Friedrich, P. (1992): Der vertikale Wettbewerb im Prinzipal-Agent-Verhältnis: Ein Ansatz zur Weiterentwicklung der Theorie der öffentlichen Unternehmen, in: Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen, ed. by Peter Friedrich, Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, Beiheft, No. 14, pp. 118-207
- Friedrich, P., Detig S. (2001): FOCJ als öffentliche Unternehmen, Öffentliche Unternehmen in Transformation, München (in print)
- Friedrich, P., Feng, X. (1993): Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol. 44, 233-277
- Friedrich, P., Lindemann, S. (1993): Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Föderalismus?, in: Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I: Staatsverschuldung, EG-Regionalfonds, Treuhandanstalt, ed. by Hans-Karl Hansmeyer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Vol. 229/1, Berlin (Duncker&Humblot)
- Friedrich, P., Lindemann, S. (1999): Treuhandanstalt in Interregional Competition, in: European Spatial Research and Policy, Vol. 6, 5-30
- Friedrich P., Lindemann, S. (2000): A Two-levelled Approach to Municipal Competition in Business Promotion, in: Competition and Coexistence in the Process of the European Integration, ed. by Ewa Bojar, Warsaw (Polish Scientific Publishers)
- Friedrich, P., Jutila, S. (2000): Policies of Regional Competition, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Vol. 161, Baden-Baden (Nomos)
- Holler, M., Illing, G. (1993): Einführung in die Spieltheorie, Heidelberg et al. (Springer)

- IFIG (Ed.) (1994): Perspektive der öffentlichen Wirtschaft in Europa, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Vol. 90, Baden-Baden (Nomos)
- Johansson, B. (2000): Regional Competition: Endogenous and Policy-Supported Processes, Regional Competition, eds. P. Batey, P. Friedrich, Heidelberg et. al. (Springer), 34-65
- Isard, W. (1960): Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science, New York, London (Wiley and Sons)
- Isard, W. et al. (1968): General Theory, Social, Political, Economic and Regional, Cambridge, London (MIT-Press)
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade, Leuven (Leuven University Press)
- Kühne, K. (1992): Firmentheorie und Managertum, Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 14, pp. 157-177
- Lindemann, S. (1999): Theorie und Empirie kommunalen Wirtschaftsförderwettbewerbs: Eine Konkurrenzanalyse in den neuen Ländern, Schriften zur öffentlichen Wirtschaft und öffentlichen Verwaltung, Vol. 102, Baden-Baden (Nomos)
- Poot, J. (2000): Reflections on Local and Economy-Wide Effects of Territorial Competition, Regional Competition, eds. P. Batey, P. Friedrich, Heidelberg et. al. (Springer), pp. 205-230
- Postlep, RRR.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik; Baden-Baden (Nomos)
- Roy, J., Schulz, W. (Eds.) (2001) Theories of Regional Competition, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Vol. 162, Baden-Baden (Nomos)
- Schunagl, R. (1998), Verkauf militärischen Vermögens an Gemeinden, Hamburg (Kovac)
- Tiebout, Ch. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, pp. 416-424
- Tope, P. (1998): Die staatliche Erdölindustrie als Instrument zur Verfolgung außenwirtschaftlicher Interessen Indonesiens, Dissertation, Universität der Bundeswehr München
- Wrede, M. (1994): Tax Competition, Locational Choice, Finanzarchiv, Vol. 51, 488-516
-

**34° JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PUBLICAS**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

CORDOBA, ARGENTINA DEL 19 AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2001

TEMA **PRACTICAS PRESUPUESTARIAS QUE PROMUEVEN LA TRANSPARENCIA,
EL GASTO PUBLICO, PRESUPUESTO NACIONAL Y SU EVOLUCION**

*TITULO: LA ETICA COMO FUNDAMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS CUENTAS PUBLICAS –
EL GASTO PUBLICO Y EL PRESUPUESTO NACIONAL UNA DECADA DE DESENCUENTROS .- el caso
argentino.*

Clasificación JEL : **H61**

AUTOR Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI

Domicilio Conesa 3348, Capital Federal (1429) – Argentina

054-011-4701-7315/4409-3766 4370-7100 internos 2408/2446/2410

***Integrante COMISION DE FINANZAS PUBLICAS
COMISION DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

***Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de
Buenos Aires.***

INDICE:

- *Abstrac pag 3*
- *Introducción. Pág 6*
- *Normativa y estructura del Presupuesto Nacional ¿Las normas promueven la transparencia de las cuentas públicas.?, el caso argentino. Pág. 8*
- *El Presupuesto Nacional. El actuar del Funcionario Público. Ética y transparencia en las Cuentas Públicas. Cuando se pierde de vista el objetivo Social. Pág.12*
- *Evolución de los Presupuestos Nacionales 1991-2001 en busca de la transparencia en la información y cumplimiento de las metas. Pág. 15.*
- *Presupuesto 1991 (Ley 23.990). Pág.16.*
- *Presupuesto 1992 (Ley 24061). Pág. 18.*
- *Presupuesto 1993 (Ley 24191). Pág.20.*
- *Presupuesto 1994 (Ley 24307). Pág. 22.*
- *Presupuestos 1995 (Ley 24.447), 1996 (Ley(24.624) y 1997 (Ley 24.764) Cuando el esfuerzo es sólo del ciudadano. Pág. 22.*
- *Presupuestos 1998 (Ley 24.938), 1999 (Ley 25.064) y 2000 (Ley 25.237) El gran desafío el endeudamiento y déficit público. Pág. 27.*
- *El Presupuesto 2001 (Ley 25.401), una utopía técnica, violación de las normas vigentes, y el camino al ocaso de la República. Pág. 31.*
- *Conclusiones. Pág. 37*

Cuadro I, Comparativo total gastos años 1992/2001-07-06

Cuadro II Comparativo art. 4º ley de presupuesto endeudamiento, financiamiento, relación con el gasto 1992/2001

Cuadro III Comparativo proyecciones macroeconómicas según presupuestos 1999/2000/2001

Cuadro IV Proyección propia del resultado financiero año 2001 excluyendo los intereses de la deuda.

Anexo I ley 25401 de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2001

ETHICS AS FOUNDATION FOR TRANSPARENCY IN PUBLIC ACCOUNTS. PUBLIC SPENDING AND THE NATIONAL BUDGET, A DECADE OF MISSED ENCOUNTERS. The Argentine case.

Summary

Over the last decade, and particularly in the last few years, the trend in public finance world-wide has been for transparency, clarity and ethics in public accounts.

The dictionary defines “**transparency**” as “**an attitude or public act that enables the reality of facts to be clearly discerned**”. The principal objective of public accounts is not that a civil servant or analyst should detail them on a technical database or in print as part of a mere formal procedure. Such information should be provided to citizens in an understandable, accessible and thus transparent manner, duly analyzed, as it is the ordinary citizen who is, or ought to be, the principal beneficiary of the public information other than that published.

Dr. Enrique Iglesias, president of the Inter-American Development Bank, in his speech at the inauguration of the conference on transparency and development in Latin America and the Caribbean has said: “**Since the mid-nineties, the strong involvement of the Bank in the processes of modernization of the State, in particular through the institutional reinforcement programs, has contributed to increasing THE RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS, TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND SOUND GOVERNMENT IN GENERAL**”.

It is understood that when one talks about transparency one is not referring just to the disclosure of figures, data, references and tables, as the principal transparency is in performance, precise and clear information for the taking of decisions and the subsequent rendering of accounts, particularly in the case of the matter we will be discussing regarding budgetary practices.

It is impossible for claims to be made regarding the transparency of our public accounts when there is a systematic violation of existing rules on budgetary matters and control of expenditure such as has been seen from 1991 through to the last Budget submitted for 2001.

As an example, each budget reflects a different view on the supply of information, a significant matter as in each fiscal year variations can be observed. In some cases the change is sharply evident, in others changes are more subtle, but either way they complicate the reading of the budget. There are two ways of hindering and complicating budgetary analysis. One is by providing the least possible amount of information, such as the case of the 1991/1992 budgets published in just 2 tomes, with aggregate accounts, without breakdowns, details of programs or functions. The other is to provide too much information, such as the 1993 to 1997 budgets, where the breakdown of items, programs and functions was so excessive that it was impossibly complex to read, each budget taking up between 10 and 15 300-page volumes. Lastly, the budgets for 1998, 1999 and 2000, were disclosed as multiple-year programs, so that only the Message from the Executive Branch was actually printed, the rest of the information being provided on magnetic means.

In addition, it is necessary to take into account the lack of uniformity between the presentations. One year figures were calculated and disclosed on the basis of GDP, in another according to aggregate shared revenue amounts, in another net amounts were disclosed, and many other changes severely hindered analysis. For this reason on more than one occasion I have mentioned to the officials in charge the need to maintain constant some of the thirteen generally accepted accounting principles (1972) and basic accounting concepts for

the preparation of the budget, and in particular **DISCLOSURE, UNIFORMITY, CLARITY, TRANSPARENCY AND INFORMATION.**

The concept of transparency cannot just be analyzed semantically. It is a simple word that is intimately linked to concepts of ethics, clarity, public morality, honesty, disclosure and information among other aspects, particularly when the person directly responsible for it is a civil servant.

Dr. Edgardo Mosqueira has indicated that *“transparency in public administration, public participation by citizens in the taking of decisions by the government, the responsibility of government officers for their decisions are fundamental components of a democratic system and are a complement to the right to choose authorities.”*

Democracy is consolidated and guaranteed when the systems ensuring transparency and responsibility, mainly in the public sector, are strengthened. If the state is unable to guarantee this and citizens do not have access to adequate, reliable information, if there is no real system for active participation by citizens or intermediate institutions in the handling and control of public funds, no rules or mechanisms requiring that political and technical authorities render full and clear account of public accounts, then we will fall into a web of corruption, arrogance and impunity for those civil servants in charge, aggravated by the lack of any guarantees under the law.

It can be seen how the term **“transparency”** is directly linked to another word **“corruption”**, which raises the question: **Is it required to define budget practices that promote transparency, or is it only necessary to enforce existing laws and to ensure that public officials act ethically and observing public morals?**

When we express a desire for transparency in public accounts, and principally in the National Budget, it is because we suspect there is concealment and the possibility of mis-management. For this reason the “Instituto de Libertad y Democracia” (Freedom and Democracy Institute) has determined that corruption should be attacked on three fronts:

- ***Repression** of corruption, by means of the investigation of all reports on corruption until those responsible are duly sanctioned.*
- ***Prevention** of corruption through examination of procedures and regulations of public entities that allow, facilitate or encourage corruption. In addition proposals should be made for the elimination of such corruption facilitating elements.*
- ***Education** of the public against the evils of corruption.*

In this work we will dedicate ourselves to the evolution of the National Budget, mainly public spending and the information provided on it. To do so, we must determine the focus to be given to the national budget.

From a “political and human” point of view, the policy of the various programs, sociological sectors, social classes, social priorities, nation-provinces relationship can be viewed on the basis of social welfare, the theory of the vote, etc.

From a technical and accounting viewpoint, there could be an analysis of the economic, financial, decision-taking, balance between resources and spending, by functions and programs, debt levels, etc.

Its legal aspects can also be analyzed from the point of view of constitutional rules, laws on financial administration and its control systems, complementary regulations with a direct or indirect impact on the national budget and public accounts.

It would be absurd to analyze the national budget as a series of notes and tables that indicate compliance by the Executive Branch with the law and submitted in due time and form by September 15 of each year as required by Law 24,156 on Financial Administration, sections 26 and section 100 clause 6 of the National Constitution, for analysis by the Legislative Branch and then promulgated, as if part of a mere formality.

The national budget must be a disclosure of information on resources, expenditure and financing of the Nation, at the same time as being a tool for the taking of political and economic decisions, analyzed within the overall context of the country's Public Finances.

When referring to Public Finances many technical experts analyze public accounts on an independent, isolated basis. In truth, Public Finances can only be viewed in universal terms, analyzing policies, economics, finance, health, education, law and order, employment, all of which are aspects directly or indirectly involving citizens in matters of Public Finance.

Taking as my basis the idea of **Juan B. Alberdi**, who has said that **“reading of a budget indicates the political focus of those in government, as the selection of public needs to be satisfied by the State through its spending requires defining a position. All social action should stress the need to create wealth, but also to ensure its just distribution, as a society that has resolved all the technological problems of production and can manufacture consumer goods in almost unlimited quantities must also promote their consumption in the same magnitude”**. To sum up this phrase, freedom to create wealth and social justice in its distribution.

Governments must plan their own economic activities without restricting the autonomy of the private sector within the economy, which in turn requires the preservation of freedom of competition. The drawing up of the National Budget must be carried out with this aim in mind.

The stability of a liberal democratic system and the correct operation of a social market economy is endangered when large segments of the population live in poverty outside the social economy, with public accounts increasing the fiscal deficit year after year. The efficiency of an economy and a sound currency will be judged by their ability to guarantee the distribution of material wealth and economic power in a fairer manner than any other system. For the economy of Argentina to act in a social manner it will be necessary for the National Budget to be organized as a tool for government decision-making.

This work aims to clarify the evolution of our public accounts from the 1991 budget law No. 23,990 through to Law 25,401 issued in 2001, performing a comparison in each successive period of expenditure, resources and borrowing. Emphasis will be placed on the quality of the application of spending, control and transparency in both formal and administration aspects, including the legislation in force that must be observed. For example the account headed **“Gastos Figurativos”** (Representational Expenses), which in 2001 accounted for the not insignificant amount of **\$ 7,299,357,541**, which no public official has been able to explain, as in the case of the **“Contribuciones Figurativas”**, so that the public is unable to properly determine what such spending has been made on.

In the words of Abraham Lincoln **“Let the people know the facts and the country will be saved”** because transparency and clarity in disclosure of public accounts are the basis for the preservation of the republic.

Introducción

En la última década, y más profundamente en los últimos años la tendencia mundial en el campo de las finanzas públicas se orientó a la transparencia, la claridad y la ética en las cuentas públicas.

Cuando leemos en el diccionario la definición de “**transparencia**”, encontramos que la especifica como “**a la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.**” Si analizamos que el objetivo principal en las cuentas públicas, no es que el funcionario de turno o algún analista las exponga en un soporte técnico o en el papel, considerándolo sólo un mero acto formal. Sino que dicha información llegue al ciudadano de una manera comprensible, accesible, y por consiguiente transparente, con un análisis de la misma, ya que éste – el ciudadano - es “o debería” ser el receptor principal de la información pública, que es distinto a la publicada.

El Dr. Enrique Iglesias presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en su discurso inaugural de la conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe decía: ...” **Desde mediados de los noventa, la fuerte participación del Banco en los procesos de modernización del Estado, en particular, a través de los programas de fortalecimiento institucional, ha contribuido a incrementar LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA TRANSPARENCIA DE LA GESTION PÚBLICA Y EN GENERAL, AL BUEN GOBIERNO.**”...

Por ende se entiende que cuando uno habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la gestión, información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de las cuentas, más cuando se trata del tema que abordaremos respecto de las prácticas presupuestarias.

El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Esta sencilla palabra está íntimamente ligada con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición, e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público.

El Dr. Mosqueira Edgardo, enunció que “*la transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus decisiones son componentes fundamentales de un sistema democrático y complementarios del derecho a elegir a las autoridades.*”

La democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público. Si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada, si no hay un sistema real de participación activa por parte del mismo e instituciones intermedias, concerniente al manejo y control de los fondos públicos. Si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, sin remedio alguno caeremos en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravado por la falta de seguridad jurídica.

Vamos observando como el término **transparencia** se relaciona opuesta y directamente con otra palabra “**corrupción**”. Dejando un gran interrogante en el ambiente, **¿faltan definir prácticas presupuestarias que promuevan la transparencia, o hay que hacer cumplir las leyes vigentes y que los funcionarios actúen con ética y moral pública?**

Cuando deseamos transparencia en las cuentas públicas, y principalmente en el Presupuesto Nacional, es porque sospechamos o nuestro inconsciente observa que hay ocultamientos y posibilidades de un mal manejo del mismo. Por ello el Instituto de Libertad y Democracia, determinó que la corrupción debe atacarse desde tres frentes:

- *Represión de la corrupción, mediante la investigación de todas las denuncias sobre corrupción, hasta obtener la sanción a los responsables.*

- ***Prevención,** de la corrupción mediante el examen de los trámites, procedimientos y normas de las entidades públicas, que permiten, faciliten o alienten la corrupción. Asimismo, proponer las reformas necesarias para eliminar estos elementos facilitadores de la corrupción.*
- ***Educación,** del público contra la corrupción.*

Antes de comenzar a analizar cuales deberían ser las prácticas presupuestarias que promuevan la transparencia, es necesario entender y definir que es el presupuesto.

En este trabajo nos abocaremos a la evolución del Presupuesto Nacional, principalmente del gasto público y sobre la información suministrada por el mismo. Para ello debemos preguntarnos, ¿cuál es el enfoque que se debería dar al presupuesto nacional?.

Desde el punto de vista “político - humano” se puede tomar como la política de los distintos programas, sectores sociológicos, clases sociales, prioridades sociales, relación nación - provincias, en función de la teoría del bienestar social, teoría del voto etc.

Con una óptica “técnico – contable”, cabría la observación del análisis económico, financiero, toma de decisiones, equilibrio entre recursos y gastos, por funciones, por programas, endeudamiento, etc.

Y desde su legalidad, por las normas constitucionales, las leyes que hacen a la administración financiera y sus sistemas de control, las normas complementarias que inciden directa o indirectamente en el presupuesto y en las cuentas públicas.

Resulta absurdo analizar el presupuesto nacional como un conjunto de notas y cuadros que concluyen con la normativa legal, presentados en tiempo y forma el 15 de Septiembre de cada año (como enuncia la Ley 24156 de Administración Financiera, en su artículo 26 y el art. 100 inc.6 de la Constitución Nacional) por parte del Poder Ejecutivo, para que sea analizado y sancionado por el Poder Legislativo, y luego promulgado, como si fuere un mero acto formal.

El presupuesto nacional, debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento de la Nación, y a su vez una herramienta en la toma de decisiones políticas–económicas, analizado en su conjunto total dentro de las Finanzas Públicas del país.

Muchos técnicos y colegas cuando hacen referencia a las Finanzas Públicas, analizan sólo a las cuentas públicas como si estas fueran un compartimiento estanco. Y aquí comienza una gran polémica, la cual quiero insertar para el debate.

Las Finanzas Públicas y las ciencias económicas, son parte de la doctrina positivista y por ende humanista.

En el mundo de hoy parece ser que éste planteo está fuera de contexto y es absurdo, pero si uno estudia la historia y el significado del humanismo encontramos que el mismo nace después de la edad media bajo la forma de liberalismo, reorientando el pensamiento del siglo XV, considerando las condiciones y la potencialidad del ser humano en toda su expresión. Comenzó así una filosofía social humanista, que buscaba el desarrollo de las oportunidades de los seres humanos, y las alternativas sociales, políticas y económicas para la evolución de la expresión personal, eliminando los obstáculos a la libertad individual.

Por lo expuesto se deduce claramente que las Finanzas Públicas y las ciencias de la economía deben ser enfocadas en su universalidad, y no sólo en la economía y las finanzas para un sector de la sociedad, haciendo un corte horizontal de la misma, sino incluir a la política, salud, educación, seguridad, justicia, trabajo, y a todo aquello que involucre directa o indirectamente, al ciudadano. Y por ende esto es un tema de

incumbencia de las Finanzas Públicas, ya que sin una administración económica sana y prudente, jamás podremos lograr brindar el bienestar del ser humano, quien es el fin principal de economía y toda ciencia.

Basándome principalmente en la idea de **Juan. B. Alberdi**, quien afirmaba que **“de la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición. Y que toda acción social debía poner el acento en la producción de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud.”**

Normativa y estructura del Presupuesto Nacional ¿Las normas promueven la transparencia de las cuentas públicas.?, el caso argentino

En nuestro país, además de la Constitución Nacional como principal pilar jurídico, tenemos la **“ley madre”**, como suele llamarse, a la ley de Presupuesto Nacional de cada ejercicio. Ambas enuncian taxativamente principios para la organización de las cuentas públicas y del sistema presupuestario.

Comenzando con la Constitución Nacional en el capítulo IV, Art. 75, inciso 8° - Atribuciones del Congreso - enuncia **“ Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso segundo de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desear la cuenta de inversión”**, el inciso 2° en su 3° párrafo aclara que **“ La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuara 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.**

El Capítulo VI, Art. 85 dice que **“ El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo.”** **“El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”**. Y el Capítulo 4°, Art. 100 (“Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo”) en su punto 6°, determina **“Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento de acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.”**

Una segunda norma en importancia, la Ley 24.156 sancionada el 30/09/1992 y promulgada parcialmente el 26/10/1992, de **Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional**, que en su Art. 5°, nos marca la interrelación de los sistemas, donde encontramos un sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, y de contabilidad.

Como podemos observar, la misma ley expresa la **“interrelación”** de varios sistemas, aclarando en el Art. 4° punto c, que uno de los objetivos de la ley es desarrollar sistemas que **proporcionen la información oportuna y confiable** sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, y que este **debe ser útil** para la dirección de las jurisdicciones y entidades, buscando **EVALUAR LA GESTION DE LOS RESPONSABLES de cada área administrativa.**

Comenzamos con un objetivo común, que es la información como herramienta para la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos.

La Ley 24.156, Art. 8° define que es el Sector Público Nacional. El cuál está conformado por la Administración Nacional, (Administración Central y Organismos Descentralizados, incluido instituciones de

Seguridad Social), las Empresas y Sociedades del Estado, y toda aquella organización empresarial donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o incidencia en las decisiones societarias. Definido el Sector Público Nacional, el título II de la ley, regla el Sistema Presupuestario. El Art. 12° ordena que cada jurisdicción y entidad elaborarán para el ejercicio entrante, por separado, presupuestos de recursos y gastos, al igual que mostrarán el resultado económico y financiero de los mismos.

El órgano rector del sistema presupuestario será la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Esta oficina está a cargo del Subsecretario de Presupuesto, y como atribuciones se pueden enunciar entre otras las siguientes:

1. Participar en la formulación de la política financiera presupuestaria del sector público nacional.
2. Formular y proponer los lineamientos para la ejecución, modificación y evaluación de cada presupuesto de la administración nacional.
3. Analizar los anteproyectos de presupuesto de cada organismo y aconsejar los ajustes que considera necesario.
4. Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, el cual será enviado al Congreso de la Nación.
5. Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.
6. Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos, y difundir los criterios básicos para un sistema compatible con las provincias y municipios.
7. Evaluar la ejecución de los presupuestos.

El poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos para la elaboración del presupuesto. Para ello tendrá la obligación de analizar el grado de cumplimiento de los planes y políticas nacionales, sobre un estudio de las proyecciones macroeconómicas de corto plazo.

No enuncia la ley, que sucede cuando hay variaciones en las proyecciones macroeconómicas, las cuales afectan significativamente el presupuesto en ejecución.

En el caso de no sancionarse el presupuesto en tiempo y forma la ley prevé mediante una cláusula de garantía mínima, elaborándose una base de cálculo en función del presupuesto vigente, donde los gastos indispensables son garantizados en su mínima expresión para el normal funcionamiento del Estado, hasta tanto sea sancionada la nueva ley.

Como control del gasto, el Art. 28°, pone como condición que todo incremento del mismo deberá contar con el financiamiento respectivo, es decir que deberá existir una partida de ingreso real para dicha asignación. Se complementa con el Art. 38° de la norma, por el cuál de manera categórica expone, que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos para financiar el gasto correspondiente. Se puede observar que la ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, es lo suficientemente inflexible y minuciosa respecto del gasto público.

Continuando con el proceso normativo, una vez promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio de la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará y publicará en el Boletín Oficial el decreto de distribución del mismo, mediante decisión administrativa, respecto del presupuesto de gastos. Esto consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel, según el clasificador de cuentas nacionales (de 1994 modificado en 1999). El mismo alcanza aproximadamente 8000 fojas, que quedan como anexo a la decisión administrativa en el Boletín Oficial para su consulta.

Un adelanto positivo, es que por primera vez se publicó en forma completa la Decisión Administrativa nro.1/2000, del decreto distributivo correspondiente al año 2000.

Se remarca que los artículos 44° y 45° son de gran importancia, en ellos se deja en claro que **la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional**. Significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando de ello al Congreso de la Nación. **En los últimos diez años, jamás se remitió al Poder Legislativo un análisis de las variaciones presupuestarias y las correcciones del mismo, explicando el porque y que medidas “preventivas” se tomarían para el futuro.**

Principalmente el Art. 45° obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un **análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos por los mismos**.

La Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público es una de las normas más avanzadas en esta materia que ha tenido nuestro país. Lo que no signifique que pueda ser mejorada conforme evolucionen las doctrinas y las situaciones a futuro. Hoy sólo basta vigilar su cumplimiento, ya que nuestros legisladores y funcionarios siempre consideran que por el solo hecho de haber sancionado una ley, el problema se soluciona mágicamente a partir de su entrada en vigencia.

Como muestra basta examinar el contenido de la ley de “Solvencia Fiscal”, por más que la pluma legislativa insista en fijar un monto máximo de déficit fiscal anual, no significa que este se cumpla. Recordemos que para el ejercicio 2000 el déficit no podía superar los \$ 4.500 millones, fijando el presupuesto un déficit de aproximadamente \$ 5.380 millones, y según las proyecciones hasta el momento podría rondar los \$ 6.500 millones, y para el año en curso podría ascender a \$ 7.000 millones en vez de ir decreciendo. Ahora, muchos técnicos y políticos que creían en la panacea de la norma, enuncian que hay que modificarla porque ven que es casi imposible mantener la meta fijada para la reducción del déficit, mientras tanto utilizan el artilugio semántico de interpretación de las leyes para que las mismas no sean violadas.

Continuando con el control, la Ley 24156 en su Título VII, Capítulo I, Art. 116 a 127, expresa que la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo es la que debe estar a cargo de la primera oposición política. El Art. 117, enuncia taxativamente **“En materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la Administración Central, Organismos Descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.”**

“ El control DE LA GESTIÓN DE LOS FUNCIONARIOS referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será SIEMPRE GLOBAL y ejercido, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación”.

Es conveniente aclarar cuales son los tipos de control que se pueden ejercer en el Estado.

1.- El Control formal que apunta a la formalidad de las operaciones, contrataciones, y todo tipo de actividad administrativa, económica, financiera que realiza el Estado Nacional en todas sus formas, es decir, si los procedimientos administrativos fueron realizados correctamente y que los comprobantes respaldatorios concuerden con toda la cadena del procedimiento.

2.- El Control operativo que es el más importante de todos, y lamentablemente el que menos se lleva a cabo, porque es el que va a analizar la operatividad y gestión de las actividades del Estado Nacional, anali-

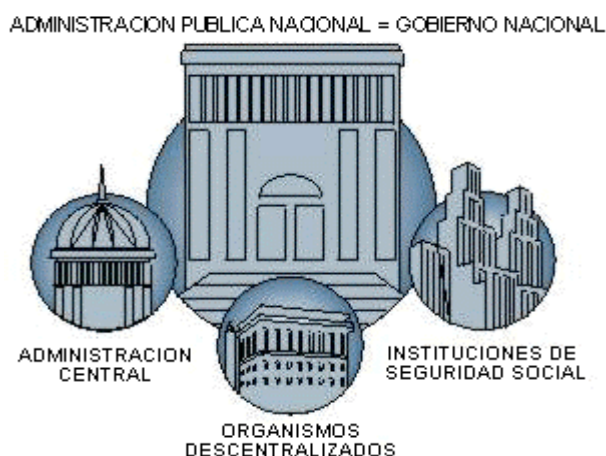
zando dos principios fundamentales, **eficiencia y eficacia**, puntos siempre oscuros en nuestra administración pública.

Hoy el Estado no **analiza la operatividad, eficiencia, eficacia y la cadena de prioridades del gasto a realizar antes de tomar la decisión de efectuarlo.**

Podemos observar por lo expuesto anteriormente que las normas para una mayor transparencia en la gestión de las prácticas presupuestarias están vigentes. Pese a ello se tiene la sensación de que no hay una transparencia total en la ejecución, el seguimiento y rendición del presupuesto.

Volvemos a preguntarnos si faltan normas o los funcionarios políticos de turno no cumplen con ellas.

Por último antes de comenzar a analizar el tema del presente trabajo, para visualizar y clarificar la composición del Estado Argentino, efectuaremos a continuación una serie de infografías y definiciones producidas por el Ministerio de Economía, explicando que es la Administración Pública Nacional.

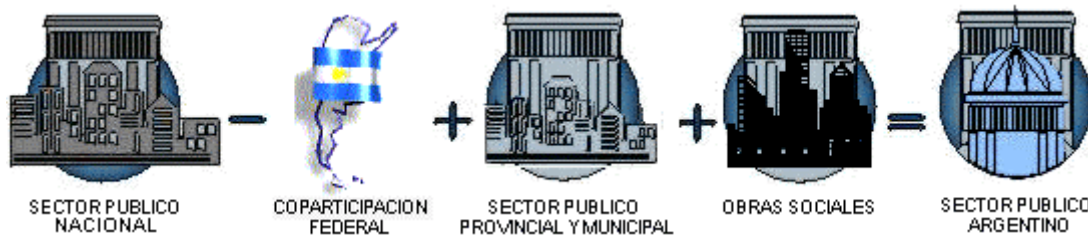


El presupuesto de la **Administración Pública Nacional**, está compuesto por la Administración Central (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial incluido el Ministerio Público), los Organismos Descentralizados (entidades que tienen patrimonio propio y personería jurídica) y las Instituciones de Seguridad Social.

Se denomina **Sector Público Nacional** a la Administración Pública Nacional más las empresas públicas nacionales, los recursos del régimen de coparticipación federal (fondos correspondiente a los estados provinciales).



Y por último la sumatoria del Sector Público Nacional (restada la parte coparticipable), el Sector Público Provincial, Municipal y las Obras Sociales, forman el **Sector Público Argentino.**



El Presupuesto Nacional - El actuar del Funcionario Público - Ética y Transparencia en las Cuentas Públicas.

Cuando se pierde de vista el objetivo social

En la Administración de los erarios públicos la “**ética y moral pública**”, deben ser una constante. Pero cuando el poder domina la mente de los gobernantes afluye en ellos uno de los peores pecados capitales, **LA SOBERBIA**. Entonces se comienza a creer que uno es el centro de la verdad total y por ende indiscutible.

Se toma a la gestión pública como un factor “**partidista**” y conforme el año se programa como **un factor electoralista**, sin planificar y pensar en ningún tipo de política de estado. Se comienza a gastar más de lo previsto y en forma desmedida, no se pone la mira en los reclamos sociales, cubriendo las necesidades primordiales de un estado, que son la salud, educación, seguridad y justicia. Ya no hay políticas de crecimiento por parte del gobierno de turno, sino un solo objetivo principal “**tapar agujeros fiscales**”, sin considerar el sacrificio social, ni económico-financiero que se deba realizar.

Por eso hoy, luego de tantas décadas de sacrificio, se está en una situación de incertidumbre y angustia. El político debe aprender que cuando el pueblo lo elige para un cargo ejecutivo, deja de ser político para convertirse en **funcionario**, al servicio de todos los ciudadanos, y no de algunos. La política como ciencia sigue viviendo en el alma del funcionario, pero se elimina el sesgo “partidista”, que ciega a nuestra clase política.

Se comienza a confundir los términos y significados desde la óptica del fin de los mismos, como política, ética, moral pública, principios, administración, políticas de estado, derechos y obligaciones, como enunciara en sus retóricas **Aristóteles..” En política no es posible practicar cosa alguna sin ser hombre de bien. Pero ser hombre de bien equivale a tener virtudes, y, por tanto, si en política se quiere hacer algo, es preciso ser moralmente virtuoso.**” Y esta frase es totalmente aplicable a las finanzas de un estado.

Y en función de lo enunciado precedentemente, se nota el dilema del actual sistema de las cuentas públicas, **no se puede gastar más de lo que ingresa**. Se busca generar más recursos y como único camino sólo surge la ocurrencia de aumentar o crear nuevos impuestos, sin entrar a analizar alguna otra variable viable. Ni hablar de achicar el gasto público improductivo, y hacerlo más eficiente. **No hay imaginación para afrontar los períodos de crisis, y menos aún visión para prevenirlos.**

El Estado ha dejado de producir bienes económicos, vendió empresas que realmente eran deficitarias, las diferencias presupuestarias (déficit) se cubrían con ingresos públicos o en algunos casos con nuevos endeudamientos. Entonces nos surge el interrogante de ¿cómo es que el gasto público no baje en términos reales, si se achicó el estado?

Por ejemplo, la necesidad de financiamiento en 1992 de las empresas públicas era de \$ 8.000 millones. Hoy las empresas no están en manos del estado y, sin embargo, el déficit total nacional aumentó considerablemente.

Si realmente queremos el progreso y el bienestar de los ciudadanos, tenemos que dejar de lado las disputas políticas y oposiciones absurdas, pensando con sentido común (que es el menos común de los sentidos), bregando por el interés general, no olvidando que los impuestos deben volver al pueblo en los servicios esenciales que debe prestar todo estado, salud, justicia, seguridad y educación, no financiando proyectos que pueden efectuar capitales privados. y lograr el objetivo principal. **”Libertad para crear riquezas y justicia social para distribuirla”**, como dijera el ex –diputado Dr. Rafael Martínez Raymonda en el debate presupuestario de 1993.

”El Poder Público, el Gobierno vive al día; no se presenta como un porvenir franco, no significa un anuncio claro de futuro, no aparece como comienzo de algo cuyo desarrollo o evolución resulte imaginable. En suma, vive sin programa de vida, sin proyecto. No sabe dónde va porque, en rigor, no va, no tiene camino prefijado, trayectoria anticipada. Cuando ese Poder público intenta justificarse, no alude para nada al futuro, sino, al contrario, se recluye en el presente y dice con perfecta sinceridad: = soy un modo anormal de gobierno que es impuesto por las circunstancias =. Es decir, por urgencia del presente, no por cálculos del presente, no por cálculos del futuro. De aquí que su actuación se reduzca a esquivar el conflicto de cada hora; no a resolverlo, sino a escapar de él por lo pronto, empleando los medios que sean, aún a costa de acumular con su empleo mayores conflictos sobre la hora próxima.

Así ha sido siempre el Poder público cuando lo ejercieron directamente las masas: omnipotente y efímero. El hombre-masa es el hombre cuya vida carece de proyecto y va a la deriva. Por eso no construye nada, aunque sus posibilidades, sus poderes, sean enormes.

Y este tipo de hombre decide en nuestro tiempo.” (Ortega y Gasset. 1927).

Este pequeño párrafo que me tomé el atrevimiento de transcribir, parece escrito para nuestro país y sociedad, ya que es lo que estamos viviendo (y vivimos) durante toda nuestra historia.

En el mismo sentido **James Madison**, constitucionalista norteamericano decía. *”Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, sobrarían tanto los controles externos como los internos sobre el gobierno”.*

Desde ya, que esta frase ejemplifica de lleno los tiempos en que estamos. Tenemos que entender que **“el Estado es el agente de la razón moral.”** Como decía Hegel.

En las Finanzas Públicas sabemos, que el principio del equilibrio presupuestario es la idea clave de la Hacienda Pública, tanto clásica como moderna, y por otra parte, esta profundamente arraigado en la opinión pública, a causa de la analogía con las economías privadas. **Equilibrar recursos y gastos es la regla de oro de la prudencia privada**, siento la necesidad de preguntarme, porque la prudencia pública ha de estar sometida a reglas distintas de juego.

El presidente del Consejo de Francia, **Gastan Doumergue**, decía en 1934 *“el ama de casa que va al mercado no puede gastar más de lo que tiene en el bolsillo. El Estado esta exactamente en la misma situación: no puede gastar más de lo que recibe.”* **EL DEFICIT PRESUPUESTARIO ES UNO DE LOS MONSTRUOS QUE ATEMORIZAN LA IMAGINACION POPULAR.**

Cuesta creer, que el hombre con su infinito conocimiento y capacidad de discernir, pueda ser tan ciego para volver a cometer los mismos errores, en vez de aprender de ellos. Basta para ello un pequeño ejemplo sucedido en nuestro país. El primer empréstito extranjero fue con la Baring para la Provincia de Buenos Aires, los encargados de gestionarlo fueron Félix Castro y Juan Robertson, por un monto total de 1.000.000 de libras, al 70%, con un pago anticipado de intereses y amortización de los dos primeros años, es decir que sólo ingresó un importe de 570.000 libras las cuales se entregarían para colmo de males en seis cuotas mensuales a partir del **12 de Agosto de 1824**. El importe se utilizaría para la construcción de un puerto en Buenos Aires, y el abastecimiento de agua corriente para la ciudad.

Con un poco de imaginación podemos saber lo que sucedió, no se construyó ni el puerto ni la conexión de agua corriente, suspendiéndose el pago de la deuda a principios de 1828, la cuál duró 12 años (período de Juan Manuel de Rosas), y recién en 1857 se terminó un acuerdo donde se consolidó la deuda en un total de 2.500.000 de libras las cuales además devengaban intereses. **CUALQUIER PARECIDO CON LA REALIDAD ACTUAL, ES LA VERDAD DE LA HISTORIA ARGENTINA.**

Continuando con el gasto público, es donde la ética y la moral del funcionario debe actuar y se nota en la eficiencia de su gestión. Pero no hay que dejar de lado los factores “exógenos”, que son las presiones de funcionarios superiores (en su mayoría cargos políticos), que más de una vez se jactan del poder conferido para ordenar a sus subordinados, aunque esto implique la misma violación de la ley.

Pensemos sólo por un momento, que puede llegar hacer un funcionario de carrera que tiene una familia, donde la situación de su país no es alentadora para buscar nuevos empleos, y que tiene que aceptar sin crítica alguna la decisión de su superior para no terminar en la calle. Sin entrar a dudar en la imparcialidad, certeza y celeridad de nuestra justicia independiente. Realmente es preocupante.

Como decía Mariano Moreno, el hombre es bueno por naturaleza, pero hay que tener una ley dura para que le exija serlo. Quizá en esa época las palabras honor, ética y verdad tenían otros valores ¡Quizás!

Si se asignara la responsabilidad individual a cada uno de ellos, en función del costo de oportunidad en la toma de decisiones, y aplicáramos la inversión de la prueba a estos funcionarios, en una de esas pensarían dos veces las decisiones que tomarían. Por ello no es cuestión sólo de buscar culpables, sino de asignar la responsabilidad de la actual situación por la que atraviesa nuestro país, y seguramente nos evitaríamos a futuro nuevas irregularidades.

Muchos acusan al modelo económico sobre la falta de sociabilidad en la economía, otros a la globalización de la economía y por ende a la problemática mundial, de la cual nuestro país no escapa.

Pero como es costumbre en la Argentina, **o algo es blanco o es negro**, no puede haber puntos intermedios y análisis objetivos. Se está a favor o se opone a una determinada iniciativa, no se discute siquiera el hecho de analizar otra posible solución.

Nos preguntamos entonces si la culpa la tiene el modelo o quien tiene la responsabilidad de llevarlo adelante. **Entiéndase así por los funcionarios políticos del Poder Ejecutivo.**

Pero para ello primero debemos analizar que es un modelo. Se define “Un modelo económico es una simplificación de la realidad”. Y es responsabilidad de quienes lo están conduciendo, en hacerlo con responsabilidad más aún cuando se trata del erario público, y principalmente en la administración del gasto público.

...“Un gobierno que gasta así no puede pretender que su gestión es histórica y que su permanencia en el poder se justifica, fuera de toda razón legal y en contra de la opinión pública...”... “El auto-resumen de la gestión ministerial resulta así de impresionante: no ha logrado eliminar el déficit, ha creado recursos perjudiciales que constituyen un pésimo expediente y no tiene presupuesto. A confesión de parte relevo de prueba.”(Lisandro de la Torre 1931- debate presupuestario).

Podemos ver estupefactos como estamos inmersos en un holograma económico, donde el pasado y el presente conviven mutuamente, la cuestión es saber si en un futuro cercano será igual de premonitorio. La solución está sólo en nosotros, desde un ciudadano común y corriente al más alto de los funcionarios, - el Presidente de la Nación - pasando por supuesto por los formadores de opinión pública, empresarios, sindicalistas y OnG, donde no se les exige santidad y pureza, porque ellas son “virtudes”, pero sí, honestidad, ética

y moral pública, ya que ellas son deberes de todo ciudadano, y más si son quienes dirigen los intereses de nuestra Nación.

“LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO TIENE QUE TENER COMO BASE LA ETICA PARA SER TOMADA COMO PRESUPUESTO DE LA MORAL DE LA VIDA EN SOCIEDAD, Y NO UTILIZAR EL PODER COMO INSTRUMENTO PARA HACER NEGOCIOS”.

Evolución de los Presupuestos Nacionales 1991 –2001 en busca de la transparencia en la información y cumplimiento de las metas

Antes de entrar en la evolución de cada presupuesto es necesario efectuar algunas consideraciones mínimas.

En cada presupuesto se observa una óptica distinta respecto al suministro de la información, esto es importante a raíz que a medida que se vaya avanzando en cada ejercicio observaremos sus variaciones. En algunos casos, de forma tajante, en otros sutilmente, pero en ambas se complica la lectura del presupuesto, teniendo en cuenta que sólo hay dos caminos de obstaculizar y complicar su análisis.

La primera es brindando la mínima información posible, caso de los presupuestos 1991/1992, no más de 2 tomos, con cuentas globales, sin desagregados, sin el detalle de los programas y funciones.

La otra es dando demasiada información, como los presupuestos de 1993 a 1997 donde la segregación de las partidas, programas y funciones son sobredimensionadas de tal forma, que hacen totalmente compleja su lectura, llegando a imprimir por cada presupuesto entre 10 a 15 tomos (de 300 hojas cada uno).

Aquí es donde más se aplica el principio “el mayor poder lo posee quien maneja o dirige la información.

Y por último los presupuestos 1998, 1999, 2000 y 2001, donde se expresaban en forma plurianual y sólo imprimían el mensaje del Poder Ejecutivo dando el resto de la información en soporte magnético.

A esta situación le debemos sumar la falta de uniformidad entre los mismos. En un año se calculaba y exponía sobre la base del PBI, otro año con montos globales coparticipables, luego montos netos, y tantos cambios en su exposición haciendo de su lectura un sistema de alta complejidad. Por eso en más de una oportunidad hice mención a los funcionarios de turno, la inquietud de mantener algunos de los trece principios de contabilidad generalmente aceptados (1972) y conceptos básicos contables para la confección del presupuesto, y principalmente **EXPOSICIÓN, UNIFORMIDAD, CLARIDAD, TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN**, ya que sólo lo entienden la información suministrada aquellos que han participado profundamente en el tema.

Hasta el año 1991, los presupuestos ingresados para su aprobación por el Congreso de la Nación, eran meras rendiciones de cuentas ex–pos, siempre eran presentados una vez concluidos, llegando a veces a aprobar hasta más de uno de ellos en una misma votación, sin debate y sin explicación alguna.

A partir del presupuesto de **1991**, publicado en el Trámite Parlamentario (TP) de la H.C.D.N. N° 204 del 13/02/1991, mensaje del Poder Ejecutivo N° 264, podemos comenzar a afirmar que los presupuestos fueron presentados en tiempo y forma conforme las normas legales, sólo éste ingresó a principios del ejercicio del año 1991.

Presupuesto 1991 (Ley 23990)

Fue un presupuesto de transición, primero por ser presentado antes de finalizar el ejercicio económico, segundo porque dos meses después entró en vigencia la Ley de Convertibilidad, y el último presupuesto que contenía el factor inflacionario del sistema, y por último expresado en australes. Esto es importante porque para un posterior análisis y seguimiento, la comparación entre los distintos ejercicios es fundamental, ya que desde 1992 al ejercicio 2000, fueron expresados en pesos dando una mayor homogeneidad monetaria. Este último presupuesto contó con dos tomos de información, y comenzó a exponer datos sobre las privatizaciones que se iniciaban, la primera etapa de la reforma del estado y las proyecciones de las mismas para los ejercicios futuros.

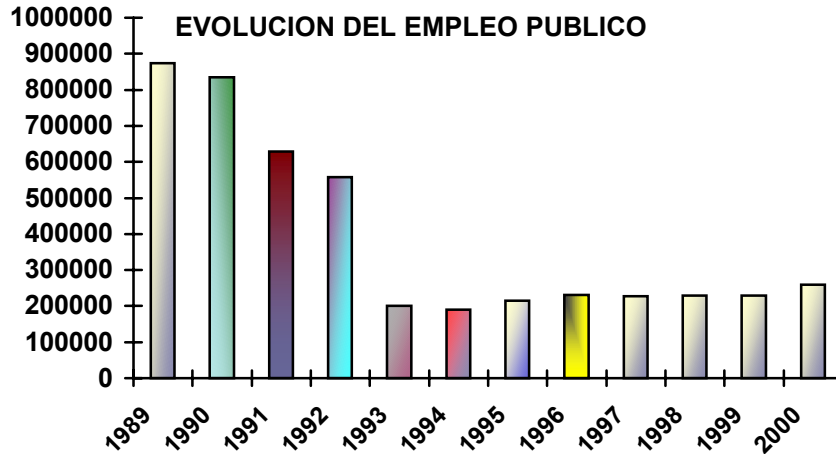
El mensaje exponía el objetivo: **“se buscaba el control del déficit gubernamental, se trata de aliviar la situación fiscal de corto plazo, aumentando ingresos y disminuyendo gastos; por otro, se apunta a consolidar una redefinición de la frontera de acción estatal de manera de eliminar fuentes potenciales de desequilibrio de las cuentas públicas a mediano plazo.”** (pag.5865 del TP 204). Las redacciones textuales que se expondrán será para que el lector pueda comparar las distintas posturas políticas de los objetivos económicos en cada uno de ellos, año tras año.

Por ese entonces el país comenzaba su reforma estructural, las privatizaciones, y la racionalización de las plantas de personal que al mes de septiembre de 1990 incluidas las empresas del estado eran de aproximadamente 835.485 personas, entre las empresas ellas por ejemplo, Gas del Estado 10.680 personas, SEG-BA 22.218, O.S.N. 8.390, Administración General de Puertos 3.221, ELMA 4639, Y.C.F. 3.046, ENCOTEL 36.284, Y.P.F. 37.352, Ferrocarriles Argentinos 84.280, Casa de la Moneda 1.194.

Se iba a elaborar un programa de Reconversión Laboral desde 1989/1996, se observará la baja sustancial de los mismos, no siendo en igual medida el gasto respectivo. El total de empleados públicos, era de **874.182** empleados en 1989, bajando a **835.485** en 1990, **629.455** en 1991, **558.445** en 1992, **203.428** en 1993, **190.414** en 1994, **222.542** en 1995, en 1996 **230.926**, en 1997 **227.444**, en 1998 **228.941**, en 1999 **229.325** y al mes de abril de 2000 **258.872**.

Aquí comenzamos a observar uno de los puntos en la falta de **TRANSPARENCIA en la INFORMACIÓN**. Desde 1989 hasta 1995 los datos correspondientes a lo que se denomina Administración Central, es decir Poder Ejecutivo completo (no detallando si está incluida la planta transitoria y los contratos), a partir de 1996 a la fecha los valores incluyen a las plantas transitorias, es decir que comenzamos a comparar vacas con pollitos. Podemos verlo plasmado en la serie del año 1996 según el INDEC conforme la información de la Secretaría de la Función Pública el personal ascendía a **230.926** y para el mismo período pero tomando como fuente la Secretaría de Hacienda era de **241.252 (*)**, la cuestión aquí es, a quien le creemos, o porqué no se mantiene una línea en la exposición de los datos. Nuevamente nos preguntamos dónde está la transparencia y claridad cuando no se sigue una uniformidad en la misma

AÑO 1989 CANTIDAD	874.182	AÑO 1995 CANTIDAD	222.542
AÑO 1990 CANTIDAD	835.485	AÑO 1996 CANTIDAD	230.926 = 241.252 (*)
AÑO 1991 CANTIDAD	629.455	AÑO 1997 CANTIDAD	227.444
AÑO 1992 CANTIDAD	558.445	AÑO 1998 CANTIDAD	228.941
AÑO 1993 CANTIDAD	203.428	AÑO 1999 CANTIDAD	229.325
AÑO 1994 CANTIDAD	190.414	AÑO 2000 CANTIDAD	258.872



Asimismo, se aclaraba que no todos los empleados serían afectados a los programas de transferencia, (despidos encubiertos), analizando si la transferencia de los servicios era total o parcial. Se determinó una reducción de plantas de aproximadamente un 34% de los cargos ocupados al 04/03/1990 en la Administración Central y Cuentas Especiales y del 40% en los Organismos Descentralizados.

Con estas decisiones no sólo se buscaba ingresar fondos al estado por la venta de las empresas públicas, sino disminuir el déficit fiscal que estas producían, complementado con una baja en el gasto de personal. Nadie duda que era necesario efectuar una reforma del estado, la cuestión de fondo es si realmente se realizó eficientemente para bajar el costo de la administración pública y con el mínimo impacto social. Escenario que nunca llegó a cumplirse.

En materia tributaria se comenzaba a aumentar la presión en los impuestos indirectos, pasando la alícuota del I.V.A. del 13% al 15.60%, calculando para 1991 una recaudación equivalente al 10.77% del P.B.I. en conceptos Tributarios de la Administración Central (incluidos los correspondientes a la coparticipación). Aumentando la recaudación en un 2.30% respecto de 1990.

año 1990	\$ 143.463,00
año 1991	\$ 189.565,00
año 1992	\$ 228.838,00
año 1993	\$ 255.505,00
año 1994	\$ 279.596,00
año 1995	\$ 274.389,00
año 1996	\$ 289.929,00
año 1997	\$ 292.359,00
año 1998	\$ 295.132,00
año 1999	\$ 282.769,00
año 2000	\$ 290.284,00
año 2001 (proyección)	\$ 303.419,00

Cuadro I fuente Ministerio de Economía

Ahora bien, esta

evolución del PBI, no

coincide con la que se presupuesta año tras año, vemos aquí otra de las falencias donde si el sustento presupuestario está en base al crecimiento del PBI, tanto para los ingresos, inversión, consumo, y este no se cumple, cual es el objetivo entonces del presupuesto nacional. En el cuadro podemos observar como evolucionó el producto bruto conforme fuente del Ministerio de Economía, y en el **CUADRO III**, podremos comparar el mismo tipo de información presupuestaria sobre inversión, PBI, y consumo en proyecciones trianuales, las cuales nunca coincidieron con lo real y menos aún con lo presupuestado año tras año. Por lo tanto nuevamente falló la transparencia en la realidad presupuestaria, la cuál está fuera de contexto totalmente.

Presupuesto 1992 (Ley 24061)

El 13 de septiembre de 1991, ingresa a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.(H.C.D.N.), el presupuesto nacional correspondiente al ejercicio 1992 para comenzar su debate en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, procedimiento que no se llevaba a cabo desde 1965 y que sólo tuvo lugar en cinco oportunidades entre 1908 y 1991, éste fue publicado en el Trámite Parlamentario (T.P.) N° 95, mensaje 1867, compuesto de dos tomos, de ciento sesenta hojas aproximadamente cada uno. El mensaje para el ejercicio 1992, buscaba **“el equilibrio fiscal tanto por la vía del aumento de los ingresos – simplificación del sistema impositivo y fortalecimiento de la administración tributaria - como por la reducción del gasto”**. (Pág. 2702 Trámite Parlamentario N°95 13/09/1991). Cuyo principal objetivo para el Gobierno durante la década del 90 era el logro de un crecimiento económico sostenido, generando el mayor empleo posible, sustentando políticas para incrementar la productividad dentro de una apertura de la economía.

Declamaba la protección de los sectores de menores ingresos durante la transición al crecimiento, haciendo hincapié en los sectores pobres, específicamente enunciando que como los **déficit fiscales** no pudieron ser financiados con recursos genuinos, se recurrió en la década de los 80 a la emisión monetaria sin respaldo alguno.

Esta realidad llevó al país a una situación extremadamente delicada, con un proceso inflacionario totalmente fuera de control y una situación fiscal imposible de manejar, los impuestos que se recaudaban por mes vencido (caso el Impuesto al Valor Agregado), habían perdido su valor real, mientras que los gastos del estado se incrementaban por los índices de ajustes aplicados, sólo falta hacer memoria y recordar la época de la “patria contratista”, donde todos aquellos que vivían a costilla del estado sobre facturaban para resguardarse del proceso inflacionario, acostumbrando a la población a la terminología de los funcionarios sobre **déficit cuasifiscal e impuesto inflacionario**.

Gracias a la ley de convertibilidad se consolidó la estabilidad monetaria, y no sólo fue fruto del gobierno, sino principalmente del esfuerzo del ciudadano, el cual soportó nuevamente un aumento de la presión tributaria y medidas, como el Plan Bonex (última etapa del Ministro de Economía Erman González), que congeló los depósitos de plazos fijos para así poder aumentar las reservas para hacer frente a la base monetaria.

Conviene aclarar que el espíritu de la convertibilidad no es que un peso es igual a un dólar (1\$ = 1u\$s), sino de una relación fija entre las reservas en divisas y oro del B.C.R.A., con un margen de Títulos Públicos del Estado Nacional en relación a la base monetaria circulante, es decir que los pesos que poseen los ciudadanos tienen respaldo en las reservas del Estado, y no son simples “papeles pintados” como ha ocurrido durante parte de nuestra historia.

Respecto de la óptica del endeudamiento público, se denunciaba una deuda externa estimada en u\$s 61.000 millones a fines de 1990, producto de la acumulación de atrasos con la banca comercial, incluido el **pago de u\$s 60 millones de aumento neto de nivel de endeudamiento por intereses**.

Vemos paradójicamente si traspolamos 1991 al año 2001, como nos encontramos en la misma situación, con el agravante del aumento desmedido de la deuda pública, pese a la “teóricamente” racionalización

del gasto público. Sólo nos cabe comparar la primera reforma del estado, dentro de un marco legal con el Programa de Reforma Administrativa del Sector Público (Leyes 23.696, 23.697, y los Decretos 435/90 - disponibilidad y reducción de personal-, 612/90,1482/90,1757/90, 1930/90 y 2476/90), con los cuales se proponía cinco puntos principales:

1. Racionalizar las estructuras de la Administración Central y Organismos Descentralizados, produciendo la reducción de los costos y mejorando la capacidad de la gestión.
2. Mejorar la calidad de los recursos humanos.
3. Eficientizar las estructuras administrativas.
4. Modernizar los mecanismos de gestión presupuestaria, simplificando los procedimientos administrativos para una mayor transparencia.
5. Minimizar el impacto social producto de la racionalización del personal a través de un Programa de Reversión Laboral.

En junio de 2001 las similitudes entre las medidas tomadas a principio de la década del 90, son más que semejantes. Los resultados tomando en cuenta la historia, serán sin duda los mismos, agravando la situación, ya que en ese entonces el país poseía bienes (empresas públicas) para concesionar y privatizar, y de esa manera obtenía un ingreso adicional a los corrientes, (ingresos de capital). Hoy casi no queda ninguna “joya de la abuela”, ni para paliar la situación de emergencia, por la que atraviesa la Argentina.

Es importante recalcar, que se comenzaban a implementar las transferencias a Jurisdicciones Provinciales y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de los servicios sociales, la salud y la educación, con excepción de las Universidades. Teóricamente con las partidas presupuestarias correspondientes, que en la práctica nunca fueron transferidas conforme a la información suministrada.

También se crearon un conjunto de organismos que regularían los servicios públicos privatizados, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes y defensa de los derechos de los usuarios, que en la actualidad están muy lejos de cumplir dicha función.

La inversión pública para 1992 oscilaba aproximadamente en \$ 4.000 millones, un 2,60% del P.B.I.. La estimación de los recursos se efectuó en % del PBI, incluyendo la coparticipación federal, se consideraba un aumento en la recaudación producto del incremento en la alícuota del IVA (al 16%) a partir del 09/1991, la duplicación de la alícuota del impuesto a los activos, siendo lo proyectado para 1992 los siguientes tributos, Ganancias del 1,24% del PBI, Activos 0.58%, IVA Coparticipable 6.23% e Internos 1.48% como principales recursos, también se previó una recaudación de \$ 625 millones por la venta de las áreas centrales, destilerías, oleoductos y activos de Y.P.F. Y por la privatización de la distribución y transporte de gas se calculó \$ 1.330 millones y de energía eléctrica \$ 210 millones, demás está decir que estos ingresos fueron por única vez.

Volvemos, aunque sea tedioso y repetitivo a observar que no se mantiene una homogeneidad en la exposición presupuestaria, ya que se estima en función de % del PBI en algunos casos (situación también compleja, considerando que no se sabe bien cual es el monto, la forma de cálculo y las proyecciones del PBI), en otros casos se expone en montos netos y en otros incluye la parte coparticipable.

En materia del gasto el mensaje posee escasa información tanto en los programas, como en los montos asignados. Esta Ley de presupuesto tiene puntos importantes a raíz que se determina el traspaso de los servicios educacionales, y de salud a las provincias. En el Art. 27 de la norma, enuncia que a partir del 1° de Enero de 1992 las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tendrían a su cargo, en sus respectivas jurisdicciones, la administración de los servicios educativos que actualmente presta la Nación, el

Art. 29° hace lo mismo respecto a los hospitales y centros de salud, por el Art. 31° transfirieron a dichas jurisdicciones **la dotación del personal con todos los derechos adquiridos** y por el Art. 33°, directamente las obligaba a financiar los gastos que demandaban la atención de dichos servicios y si hacían incumplimiento de estas obligaciones el Ministerio de Economía podría retener hasta la concurrencia de los gastos, los fondos específicos de cualquier naturaleza destinado al cumplimiento especificado. (Págs.2829 a 2834 del TP 95).

En pocas palabras se trasladó la obligación y responsabilidad de prestar los servicios de salud y educación sin las partidas presupuestarias correspondientes y con una cláusula de garantía coactiva. En función de lo mencionado, ni en el Ministerio de Cultura y Educación, ni en el de Salud y Acción Social, se observaron las reducciones cuantitativas en sus presupuestos, teniendo en cuenta que ya no prestaban dichas funciones y servicios. Como la ley de presupuesto, nace y muere en el mismo ejercicio, caducando así la normativa a fin del período, estos artículos pasaron a incorporarse a la Ley 11.672 (Ley Complementaria Permanente del Presupuesto), para no perder su vigencia

Esta norma sirve para dejar con carácter permanente todo aquel artículo que el Poder Ejecutivo considere de importancia para su gestión, no cumpliendo con el espíritu real de la ley, nos vuelve a demostrar que la ley de presupuesto no sólo está orientada a las cuentas públicas, sino que puede – no implica que deba – incluir cualquier tema que no tenga la menor afinidad con el presupuesto, vulnerando así nuevamente el principio de transparencia. Asimismo la misma Ley 24156 y nuestra Constitución Nacional prohíben taxativamente que no pueden incluirse artículos que modifiquen la creación de normas tributarias, electorales y penales, prohibición a la que tampoco se respetó.

En el orden normativo la Ley 24.061, tenía 37 artículos incluido el de forma, en donde los primeros cuatro exponen la estructura básica presupuestaria, donde siempre en el artículo 1° se plasman los gastos, en el 2° los ingresos, en el 3° los gastos figurativos, el déficit presupuestario y en el artículo 4° las necesidades de financiamientos, (pequeño estado de origen y aplicación de fondos, donde se remarca la necesidad de financiamiento (endeudamiento) para el ejercicio).

Presupuesto 1993 (Ley 24191)

A partir de este ejercicio se comienza a exponer y suministrar de distinta forma la información, pasando a cinco tomos, mensaje 1697 publicado en el TP N° 97 del 14/ 09/1992, llegando a un máximo de quince. También se incorpora el Sistema de Seguridad Social (aproximadamente 15.000 millones de pesos), según el mensaje del ejecutivo, por la importancia que tiene el tema para la sociedad, ya hay la decisión política de cumplir las normas legales y cancelar las deudas acumuladas del Sistema, y por último en función de la recaudación al Sistema de Seguridad Social en forma directa.

Asimismo el país entra en una etapa de crecimiento y pseudo bienestar económico para la población. El crecimiento que comenzó en 1992, producto de la evolución de las privatizaciones y de la inyección de capital en el mercado, fueron apuntando a una política de “consumismo”, en vez de consumo normal y necesario para nuestro mercado interno. Donde el mismo debía estar soportado por ingresos genuinos y no por un endeudamiento desmedido por parte de las personas. Siempre en épocas de vacas gordas, hay que orientar al consumidor al ahorro, para así cuando comienza el ciclo de merma, pueda paliar parte de la situación recesiva. Hoy en nuestros días estamos pagando las consecuencias de ese tipo de políticas de corto plazo y sin un proyecto definido. Produciendo un aumento de la desocupación, con recesión y un alto grado de endeudamiento. Pareciera tendríamos que intentar nuevamente volver a **“educar al soberano”** como dijera Domingo F. Sarmiento.

La política presupuestaria para 1993 tuvo los siguientes objetivos según los funcionarios de turno, **“continuar con la racionalización del sistema tributario y mejorar en su administración, sincerar la deuda pública interna y externa regularizando el pago de sus servicios; conclusión de los procesos pri-**

vatizados; proponer una mejor administración del gasto público social tanto a nivel nacional como local; garantizar una política coherente de salarios y empleos públicos, entre otros puntos.”

Como se podrá observar los objetivos siempre son los mismos, pero su cumplimiento es siempre declamativo, nadie rinde cuenta de ello y menos aún aparece algún responsable.

Tuvieron la intención de reformar el sistema tributario, quedando para ello definido un nuevo conjunto de normas que reglamentarían las relaciones entre el fisco y los contribuyentes en forma estable, abocándose a la simplificación y la eficiencia de la política tributaria. Pasando en 1992 del 23.90% al 28 % del PBI, conforme a las proyecciones que hacía el Ministerio de Economía. Según el presupuesto de 1993, el PBI de 1991 a precios de mercado fue de \$ 129.500 millones, en 1992 \$ 153.005 millones y para 1993 \$ 168.306 (Pág. 4198 TP97).

Si observamos, las cifras del PBI conforme el presupuesto, no concuerdan con los valores suministrados por el Ministerio de Economía, según el cuadro de página 17. Si se tiene que efectuar un análisis hoy, no se saben cuales son las causales de las variaciones, más teniendo en cuenta que los ingresos tributarios no se vieron reflejados en el mismo sentido. Técnicamente, la elaboración del proyecto, apuntó a la reestructuración integral de los clasificadores presupuestarios; elaboración de manuales de anteproyectos de presupuestos; incorporaron un nuevo sistema computarizado para su confección y capacitación del personal para el nuevo sistema. Asimismo se incorporó en ese ejercicio la técnica de Presupuestos por Programas, según el ejecutivo, para que sea **“más flexible y realista”**. Comienza aquí una nueva forma de exposición en el contenido presupuestario, el cuál quedaría esquematizado de la siguiente manera:

1. Disposiciones generales, articulado de la norma, determinación de los montos del Presupuesto de la Administración Nacional a nivel de finalidades, funciones y programas.
2. Proyección de cuadros consolidados de la Administración Nacional. (Sector Público.)
3. Presupuesto de la Administración Central, incluido los recursos con afectación presupuestaria (antes expuestos y financiados por “cuentas especiales”) y el detalle de cada una de las jurisdicciones que la conforman.

La presentación del Presupuesto de la Administración Central se desagrega por jurisdicción, programas, niveles y funciones. En los Organismos Descentralizados, se denomina a cada programa, con sus metas, índice de actividades y proyectos, recursos humanos y créditos presupuestarios.

Y por último a fin de cuantificar el Sector Público en la economía, se relacionan los datos sobre gastos y recursos públicos (Sector Público no Financiero, el cual está integrado por la Administración Nacional, empresas nacionales y entes binacionales), con el gasto a nivel nacional y el PBI. Comparándolo con el nivel de consumo e inversión de la Administración Nacional, empresas públicas consolidadas y el gasto de las Provincias.

Respecto a la normativa de la ley, se comienza a observar mayor amplitud en la delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, situación de suma importancia, porque la responsabilidad de legislar es indelegable, y en este caso la responsabilidad presupuestaria depende del Congreso de la Nación, y en un sistema republicano, esto es imprescindible. Bastantes cuestionamientos legales hay respecto de los decretos de necesidad y urgencia que acepta nuestra Constitución Nacional (reformada 1994), para seguir delegando atribuciones al ejecutivo. Debatiéndose hoy en el Congreso Nacional el tipo de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, para tratar de evitar conflictos futuros.

Ingresó el 14 de septiembre de 1993, se publicó en el T.P. N° 98, bajo el mensaje N° 1916. En éste presupuesto observamos dos modificaciones sustanciales para el sistema de las Finanzas Públicas, de nuestro país. Primero modifica el sistema previsional, pasando del sistema de reparto al de capitalización, provocando como se dijera en el debate de la Ley 24.041, un déficit al sistema previsional de aproximadamente 2.000 millones de pesos por año, llegando luego a \$ 3.800 millones. En el mismo sentido, la rebaja del mapa previsional (reducción de las contribuciones patronales) impulsada por el entonces Ministro de Economía Dr. D. Cavallo, significó una reducción del orden de los \$ 4.560 millones para las arcas del estado. Segundo, aunque el presupuesto figuraba equilibrado, comenzaba en la realidad a plasmarse el **DÉFICIT FISCAL** en las cuentas públicas, expresándose en igual sentido hasta 1997, donde recién se reconoce y expone en el ejercicio. Es decir que no se cumplieron con las metas establecidas.

A partir de aquí si uno compara cada uno de los proyectos que año tras año ingresan al Congreso, se podría decir que son calcos de los anteriores variando nada más las cifras, hasta los mensajes y las metas a conseguir son similares. Sin un fundamento técnico objetivo que lo avale, y sin un verdadero proyecto de ley de presupuesto fijando políticas y no haciendo cerrar las cuentas públicas de cualquier manera.

Llegamos a un punto en donde cabe preguntarse, si el estado ha dejado de producir bienes y servicios, liquidó la mayoría de sus activos, no invirtió en obras públicas significativas, ¿Cómo es que el gasto público no bajó en términos reales?, teniendo en cuenta que no hubo aumento en las áreas de educación, salud y acción social o, si se hizo en términos absolutos, no se reflejó en la solución y la calidad de estos servicios.

Con un **“federalismo kafkiano”** que la Nación implementó con las Provincias, transfiriéndoles todos estos servicios, y teniendo en cuenta que para recibir parte de los fondos acordados, éstas tenían que adherirse a los “Pactos Fiscales I y II” con sus consiguientes prórrogas. A pesar de ello, al gobierno nacional, cada vez las cuentas le cerraron menos. La cruel realidad fue, y es que nadie quiere tomar el toro por las astas, comenzando la racionalización del gasto administrativo, que no implica sólo bajar la planta de personal, o la reducción salarial como única variable, asumiendo también las Provincias la responsabilidad que les cabe en sus cuentas públicas respecto al equilibrio presupuestario.

De tal magnitud era el problema y continua siéndolo, que el Ministro de Economía el Dr. Cavallo, recurrió al Decreto 1545/94, por el cuál se obligó a la Administración Pública y Organismos Descentralizados a reducir en un mínimo del 10% los gastos administrativos para poder cumplir con los objetivos presupuestarios del año 1994. Es decir cada repartición y jurisdicción, debía reducir de su crédito vigente el 10% sin importar si afectaba o no alguna función importante del estado. Por supuesto no registrándose el resultado esperado por las medidas tomadas.

Presupuestos 1995 (Ley 24.447), 1996 (Ley 24.624) y 1997 (Ley 24.764) La misma temática - el esfuerzo es sólo del ciudadano.

En marzo de 1996, cuando se trataba en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, la autorización de nuevos aumentos impositivos y la delegación de facultades al Poder Ejecutivo (como ocurrió nuevamente en el año 2001, siempre la misma salida y nunca una solución concreta), se sabía que el Presupuesto de 1996 era un mero dibujo técnico, imposible de cumplir con las metas de crecimiento y recaudación proyectadas por el gobierno. Tal era la realidad que en la Cámara de Diputados, en el debate presupuestario, el Diputado Nacional demócrata progresista **Alberto Natale** decía **“Hemos tenido mucha complacencia y no nos hemos ruborizado en votar en distintos proyectos ante situaciones reales de emergencia, como la ocurrida el año pasado (1995) y que se tradujo en un incremento transitorio de impuestos, pero no podemos seguir en la misma tesitura. Queremos recordar que hemos denunciado con insistencia el desequilibrio de las cuentas públicas previstas para el año en curso, cuando se analizó en este recinto el presupuesto, y lo hicimos porque no advertimos paralelamente un real esfuerzo del Poder Ejecutivo por reducir el gasto”**.

Parece que el tiempo no ha transcurrido y hoy estamos ante el mismo debate que hace siete años, efectuando el mismo análisis para afrontar idénticos problemas. Lamentablemente nunca se tuvo en cuenta las advertencias enunciadas desde varios sectores que conforman la sociedad. Si se hubiere actuado con humildad - y no con la soberbia a que nos tienen acostumbrados los funcionarios de turno - en su momento, **hoy no tendríamos que pedirle un nuevo esfuerzo al ciudadano.**

Para ejemplificar haremos una pequeña revisión del decreto distributivo para 1996 (Decreto N°1/96) donde podremos observar la composición de algunos gastos que realmente deberían haber sido analizados detalladamente y seguro, luego en base a su operatividad ser reducidos significativamente.

Por ejemplo, la **Secretaría General de la Presidencia** tenía una partida para viáticos y pasajes de \$ **2.984.848**, otra partida para publicidad y propaganda por \$ **2.496.096**, y se encontraban dos partidas de alimentos para personas **cercanas al millón de pesos.**

El **Consejo Nacional de la Mujer**, le costó al Estado en un año \$ **1.875.392**, la operatividad del mismo fue la capacitación de 20 personas, significando un costo unitario de \$ **92.000**.

En la **Secretaría de Desarrollo Social**, advertimos que las grandes erogaciones surgen de pensiones y otras contribuciones de similar naturaleza, concentrándose exclusivamente en los siguientes rubros: - Viáticos y Pasajes \$ **1.802.960**, Alimentos para Personas \$ **22.000.000**, Transferencias al Sector Privado \$ **147.678.202**, (sería importante saber cuál es el destino de estos fondos), Transferencias al Sector Público \$ **83.830.200**, y Transferencias al Sector Externo, \$ **102.925.419**, (nunca hubo una rendición detallada de los mismos, aunque se sabe que la misma fue solicitada).

Dentro de la Secretaría General, el Área de **Seguridad Legislativa**, por Mantenimiento, Reparación y Limpieza tenía asignado un monto de \$ **2.642.606**, por Pasajes y Viáticos \$ **1.479.340** y Gastos de Ceremonial por \$ **111.276**. El Área de **Promoción de Actividades Sociales y Recreativas** tenía asignado un presupuesto de \$ **2.896.934**. La **Secretaría de la Función Pública** \$ **24.857.165**. El área de **Legalización y Otorgamientos de Tierras** \$ **370.525**, de los cuales se destinaron \$ **128.539**, - a Viáticos.

El Área de **Prensa y difusión de Actos del Gobierno**, un monto de \$ **9.812.769**, - como si no bastara como difusión las obras realizadas al servicio del ciudadano, y la **Asistencia Financiera para la Infraestructura Urbana** \$ **44.372.000**.

Es de recalcar que todos estos valores corresponden sólo a una pequeña parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, en el área de la Presidencia de la Nación, sin entrar a analizar en profundidad el resto de los poderes.

El total de estas erogaciones ascendían aproximadamente a \$ **459.000.000**, no pretendería eliminar todas las partidas haciendo simple demagogia, pero si hubieren reducido en un 50% significaría un ahorro de \$ **230.000.000** millones, sólo en este sector del Estado, igualando una suma similar a la que se pretendía recaudar con el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, a 65 años. Hoy un tema nuevamente en el tapete para tratar de afrontar esta “nueva” crisis. Esto se vuelve a repetir año tras año hasta el último decreto distributivo presupuestario del año 2001.

Por estas razones el Poder Ejecutivo debe demostrar a la ciudadanía su voluntad de reducir el gasto público, no sólo con reducciones de salarios como ya mencionamos. Porque antes de pedir un nuevo esfuerzo a los contribuyentes con aumentos impositivos, los responsables que son servidores públicos, tienen que dar el ejemplo, ya que éste siempre debe provenir desde los estancos más altos de la función pública.

En el Presupuesto de 1996 los recursos totales ascendían aproximadamente a \$ **40.969.-millones**, pero en realidad el crédito probable o vigente (proyección de lo presupuestado para un ejercicio, comparado con

la realidad a mitad del año) para el mismo año ascendió a **\$ 36.918.- millones**. Habría que preguntarse cuales fueron las variables que influyeron en la **baja de un 10%** aproximadamente, al igual de porqué se afirmó con tanto énfasis que las expectativas de recaudación eran favorables y optimistas tomando un crecimiento de aproximadamente un 20% de la base recaudatoria, situación que no sólo no fue así, proyección que fue empeorada substancialmente.

Para el año 1997 se informó que la **recaudación**, se vería incrementada en aproximadamente **un 11.17%**, llegando a **\$ 41.040 millones**. Hoy no se sabe cuales eran los factores de tal aumento, si bien alguna mejoría pudo ser reflejada en el aumento de impuestos indirectos, como combustibles, el resto carecía de sustento técnico. Siempre se escucha a los funcionarios, que una de las variables favorables, es el producto de combatir la evasión tributaria y previsional (objetivo siempre inconcluso).

Técnicamente una mayor recaudación implicaría un crecimiento en el nivel de actividad económica, situación que nunca llegó a concretarse. En las contribuciones de la Seguridad Social, los **ingresos calculados** según el **presupuesto de 1996**, fueron de **\$ 12.741 millones**, y tomando el crédito probable llegó a **\$ 10.321 millones**, y en **1997** se presupuestó **\$ 11.727. millones**.

En los gastos, sucedió exactamente lo inverso, **se presupuestó para 1996 \$ 40.969 millones**, según el crédito probable para dicho período llegó a **\$ 42.908 millones y, para 1997 un gasto total de \$ 43.005 millones**. Como vemos si el gasto no baja, se necesita mayor ingreso, y esto sólo se logra mediante dos caminos, uno vía tributaria ya sea creando nuevos impuestos o aumentando las alícuotas, y el otro con endeudamiento.

El resultado económico produjo un **déficit operativo de \$ 3.676 millones** según el crédito probable para 1996, **pero se había presupuestado un superávit de \$ 2.868 millones**, (es decir una pequeña diferencia de \$ 6544 millones). Hoy se ve que era imposible revertir una situación en más de un 500% respecto de los ingresos para poder cubrir dicho déficit.

El primer error que se cometió y se sigue cometiendo, es que no hubo **NI HAY** un análisis real y serio de las causas que produjeron una variación tan significativa entre lo presupuestado y lo realmente sucedido. El segundo error es que se calcularon y calculan ingresos corrientes en una forma por demás optimista, creyendo que ascenderían un 12.81% más para el período mencionado, al igual que en estos tiempos.

Respecto al resultado financiero, no hay antecedentes similares para su comparación con el presupuesto de 1996, pero en el crédito probable para el mismo año se declaró un déficit financiero de **\$ 5.989,7 millones**, es decir que los ingresos percibidos fueron menores a los gastos pagados, por consiguiente esa diferencia tuvo que ser financiada con un mayor endeudamiento. En **1997** se previó reducir ese déficit financiero a menos de la mitad es decir **\$ 1.964,37 millones**, situación que no llegó a concretarse nuevamente.

En tanto la deuda pública que se preveía para **1997**, con una amortización del capital adeudado de **\$ 12.972** e intereses por **\$ 5.602 millones**, ascendió a un total de **\$ 17.972 millones**, incluyendo **\$ 225 millones** de intereses de deuda interna, teniendo que ser financiado todo con nuevo endeudamiento, sin poder llegar a cubrir ningún peso con recursos genuinos. Sin entrar a considerar que el monto total fue superior por diversas cuestiones, tanto por aumento de tasas internacionales, como por la necesidad de buscar liquidez en el mercado a cualquier costo. Sería interesante saber cual fue el Costo de Oportunidad en ese período.

Los tributos de 1996 incluyendo la parte coparticipable, ascendían aproximadamente a **\$ 42.241 millones** por todo concepto, si a este monto le restamos la parte coparticipable se llegaría a una suma equivalente a **\$ 10.434 millones**, dando una recaudación pura de **\$ 31.807 millones**, y **\$ 2.650 millones** en ingresos de capital.

Si efectuáramos un juego comparativo de gastos entre dos períodos presupuestarios, por ejemplo año 1995/1996, nos daremos cuenta de la diferencia significativa en algunos rubros, los cuales nunca fueron informados al Poder legislativo en función de su operatividad y el costo de oportunidad de los mismos, como veremos a continuación:

SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA:

	1995	1996
Pasajes y Viáticos	\$ 9.206.000.-	\$ 2.850.090.-
Publicidad y Propaganda	\$ 1.580.000.-	\$ 356.895.-
Servicios Ceremonial	\$ 974.990.-	\$ 494.086.-
Gastos Reservados	\$ 452.000.-	\$ 210.948.-
Servicio Vigilancia	\$ 755.000.-	\$ 425.006.-
Gastos Protocolares	\$ 1.000.000.-	\$ 466.470.-

PROGRAMA 18

Protección a ancianos con alta vulnerabilidad social:

total	\$ 57.270.409.-	\$ 32.000.000.-
Transf. a Insto. Sin fines de lucro	\$ 30.824.640.-	\$ 15.187.987.-
Transf..s a Gobiernos Prov.	\$ 13.774.000.-	\$ 8.014.800.-
Transf..a Gobiernos Municip.	\$ 6.144.530.-	\$ 8.740.200.-

Un caso muy particular tuvo la Dirección Nacional de Coordinación y Gestión para la 3^{ra} edad, que tenía una asignación anual para una sola persona, en la actividad 1 Coordinación y supervisión (año 1996) de \$ 57.013.- los cuales se destinaban íntegramente a Pasajes y Viáticos (folio 467 Decreto/96).

MINISTERIO DE ECONOMÍA

1995

1996

Dirección Superior Ejecutiva	\$132.908.974.-	\$ 62.134.406.-
Publicidad y Propaganda	\$ 40.000.000.-	\$ 0.-
Actividades comunes a los programas de Obras Publicas		
Gastos en Personal	\$ 9.618.929.-	\$ 1.208.644.-
Serv. Técnicos y Profesionales	\$ 9.504.000.-	\$ 41.464.-
Pasajes y Viáticos	\$ 425.000.-	\$ 325.699.-

Asignación de créditos de la categoría 7 para 1996 para financiar gastos corrientes

Transf. a Gobiernos Provinciales	\$ 600.000.-
Transf. a Gobiernos Municipales	\$ 400.000.-
<u>para financiar gastos de capital</u>	

Transf. a Gobiernos Provinciales	\$ 1.600.000.-	
Transf. a Gobiernos Municipales	\$ 288.000.-	
<u>Subsecretaria de Comercio Exterior</u>		
Serv. Técnicos y Profesionales	\$ 8.504.000.-	\$ 1.985.089.-
Fomento de Inversiones		
Personal	\$ 814.574.-	\$ 244.346.-
Serv. Técnicos y Profesionales	\$ 1.000.000.-	\$ -
Pasajes y Viáticos	\$ 130.000.-	\$ 142.533.-

En base a toda la tarea realizada y expuesta previamente, se puede dejar en claro la necesidad de un control operativo y de la gestión en función de los gastos del Estado Nacional y de sus funcionarios. Sólo basta tomar un presupuesto distributivo de un año, y compararlo con el año siguiente o el anterior, para ver como varían abruptamente los montos de cada partida. Tomando sólo un caso de las 8000 fojas de información, nos daremos cuenta de lo mencionado, por ejemplo, como puede ser que en el Ministerio de Economía en el rubro de Dirección Superior en 1995 se distribuyó y gasto **132 millones** de pesos y para el año 1996 solamente **62 millones**. En el mismo organismo, para el período 1995 se gastaron en el rubro Publicidad y Propaganda nada más que **40 millones** y para 1996 **ni un solo peso**.

Todo lo que hemos aprendido en la universidad, sobre evaluación de gestión y costos principalmente el de “oportunidad”, parecen haber desaparecido para las cuentas públicas argentinas, mostrando la más patética realidad de falta de objetividad en las políticas públicas y en la operatividad del gasto, sino no se justifica como puede haber tal diferencia en asignación de partidas de un año al otro, agregando además que en los mensajes no se ve disminuido el normal funcionamiento de dicha área. Un verdadero control operativo tuvo que haber analizado la decisión del funcionario responsable y cuales fueron los resultados y si realmente la erogación era la necesaria y con una prioridad superior a otros rubros, por supuesto nunca sucedió.

Esto evitaría actos ilícitos y corruptos, caiga quien caiga. Así debería ser en un sistema representativo y, republicano como quisieron nuestros próceres.

Podemos decir que en la concepción tradicional, el presupuesto está limitado a los gastos e ingresos del Estado, y debería estar equilibrado. Asimismo tendrían que aplicarse conjuntamente los principios de unidad, universalidad, destino, homogeneidad, uniformidad y claridad, los cuales hoy no están expuestos, peor aún ni son considerados. Estos son los cimientos básicos para poder analizar y elaborar un presupuesto, ya que sin éstas reglas, comparar y analizar un ejercicio con otro es prácticamente imposible.

En Francia, el 31 de Mayo de 1862 en un debate sobre las finanzas públicas, se definió al presupuesto del Estado como “el acto por el que son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas”.

Como podemos observar en la historia de la humanidad el equilibrio de las cuentas públicas siempre estuvo presente en la mente de los gobernantes y técnicos. La lucha para lograr el saneamiento de las finanzas, es constante y sin tregua.

La falta de imaginación de nuestros gobernantes a lo largo de nuestra historia nos confirma que siempre las recetas utilizadas fueron las mismas y por ende los resultados también. Se recurrió al endeudamiento público, incrementando los gastos financieros e incidiendo indirectamente en los ejercicios futuros. Otro forma fue la emisión sin respaldo provocando así la inflación. Por ahora el estado posee reservas monetarias suficientes, que son la garantía de la convertibilidad, hasta que alguna mente poco creativa puede pensar en tomar mano de esos fondos para financiar el gasto, poniendo en peligro la convertibilidad y estabilidad de nuestra moneda (sería para analizar porque se insiste tanto en el cambio de la ley de convertibilidad con un

50% de u\$s y 50% de euro, como ya fue aprobado por ambas cámaras), será para poder utilizar parte de esas reservas, todo es factible en nuestro país.

La única manera sana de combatir el déficit, es equilibrando las cuentas públicas con ingresos genuinos, para ello los rubros principales del gasto deben ser minuciosamente revisados y con un continuo seguimiento, para disminuirlos a su máxima expresión, maximizando su utilización. **Entonces nos volvemos a preguntar que entendemos por Transparencia y Claridad en las cuentas públicas.**

Observamos como en materia del gasto público evolucionaron los principales rubros desde 1992 hasta el año 2001, conforme el **cuadro I** que se adjunta al final del trabajo, vemos como pasamos de un total de gastos de \$ 30.623 millones en 1992 a \$ 51.232 millones en el 2001. Los servicios de la deuda pasaron de un total de \$ 3.014 millones a \$ 11.143.- millones y en el rubro de Transferencias a instituciones culturales sin fines de lucro de \$0 (cero pesos) a \$ 2.773 millones en el 2000 y en el 2001 a \$ 399, cambiando el monto a la partida empresas privadas a \$ 1.910,70 millones (sería bueno saber el porque y cual es el motivo de las mismas). No solamente su evolución es abrumadora, sino que la transparencia en la exposición brilla por su total ausencia.

Presupuestos 1998 (Ley 24.938), 1999 (Ley 25.064) y 2000 (Ley 25.237). El gran desafío el endeudamiento y el déficit público.

Haciendo un breve paneo por el año 1998, podemos ver en el tema de los recursos totales, estos estaban compuestos en un 97,05% por ingresos corrientes, los que crecieron en un 6,76% respecto del año 1997 (no de lo presupuestado para el período 1997, sino de lo realmente sucedido, si se toma presupuesto contra presupuesto nunca se cumplieron las metas de aumento en los ingresos), el resto de los recursos (2,95%) corresponden a los de capital, cuyo monto global se ve incrementado con respecto al año 1997. Este aumento se explica en su mayor parte por la venta de acciones del Banco Hipotecario por un monto mayor a los \$ 1.000 millones.

RECURSOS TOTALES

PRESUPUESTO 98

PRESUPUESTO 97

CONCEPTO	PRESUP. 97	PRESUP. 98	Var. (%)
Corrientes	41.103,6	43.883,8	6,76
De Capital	702,6	1.329,5	86,83
TOTAL	41.806,2	45.213,3	8,10

CONCEPTO	PRESUP. 96	PRESUP. 97	Var. (%)
Corrientes	35.333,4	39.858,4	12.80
De Capital	1.585.0	1.182.5	-25.4
TOTAL	36.918.4	41.040.9	11.20

En los cuadros precedentes observamos al comparar los años 97/98, que el presupuesto de 1997 (dentro del presupuesto presentado para 1998) corresponde al crédito vigente a esa fecha, y no lo que realmente se fijo para 1997. Si uno toma el presupuesto de 1997, el rubro **Recursos** ascendía a \$ **41.041 millones**, al cual habría que restarle como mínimo \$ **1.000 millones** por la venta del BHN. También observamos que hubo un incremento total de casi \$ **800 millones**, pero cuando uno comienza a profundizar dicha cifra, se encuentra que ingresaron aproximadamente por \$ **250 millones** producto de la reforma tributaria de ganancias, \$ **230 millones** por impuestos internos por la suba de sus alícuotas y principalmente \$ **450 millones** por recursos no tributarios (transferencias que hace el Tesoro Nacional, entre otros al Banco Nación, B.C.R.A., Banco Hipotecario y otros organismos), también ingresaron por la absorción de ex – cajas provinciales de jubilación \$ **766 millones**. Si sumamos dichas cifras llegamos a un total de casi \$ **1.700 millones**, aspectos no contemplados en la confección del presupuesto de 1997.

Respecto a los **gastos totales previstos** en el Proyecto de 1998 ascendían a \$ **48.675.5 millones**, registrándose un incremento del 5,1% respecto del año anterior (siempre según el crédito vigente). De las erogaciones totales, se destacan las correspondientes a la Administración Central con el 48,2% y las Instituciones de Seguridad Social al alcanzar el 45,1%; el 6,7% restante corresponde al gasto proyectado de los Organismos Descentralizados.

PRESUPUESTO 1998 GASTOS TOTALES En millones de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1997 *	%	PRESUPUESTO 1998	%
Corrientes	42.183,2	91,1	44.320,4	91,1
De Capital	4.138,6	8,9	4.355,1	8,9
TOTAL:	46.321,8	100,00	48.675,5	100,00

* Crédito Probable

PRESUPUESTO 1997 GASTOS TOTALES En millones de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1996*	%	PRESUPUESTO 1997	%
Corrientes	39.009.8	90.9	38.954.1	90.6
De Capital	3.898.3	9.1	4.051,5	9.4
TOTAL:	42908.1	100,00	43.005.6	100,00

* Crédito Probable

Es para tener en cuenta que la diferencia de aproximadamente \$ **2.126 millones** de más en el gasto, un 71,50% \$ **1530 millones** correspondieron a **intereses de la deuda**.

Cuando el 15 de Septiembre de 1999, entró en estado parlamentario el Presupuesto Nacional para el ejercicio 2000, me surgía la siguiente duda, ante un próximo cambio de gobierno, y por ende de políticas presupuestarias en teoría distintas, si era necesario mantener la formalidad de presentar el presupuesto en término o, si se esperaba a ver el resultado eleccionario y que cambios políticos - económicos produciría el nuevo gobierno.

Otro de los interrogantes y que pocos analizaron, fue la comparación de lo presupuestado con lo real en el período que se estaba concluyendo.

Se observará a continuación que las variaciones entre lo presupuestado y la realidad eran considerables. Por ende el cálculo para el ejercicio 2000 aún estaba, todo dependía si el mismo se hacía con una base conservadora u optimista. El cálculo del **crecimiento del PBI rondaba en un 4.8%, bajándolo luego a**

3.5%, mientras que a mí criterio, siendo lo más optimista se llegaría a un **2.5%**. Por ejemplo, veamos lo presupuestado para 1999 y la realidad mostró que no llegó nunca a plasmarse ese crecimiento, por ende todos los cálculos proyectados estaban fuera del contexto de la realidad.

Podemos observar a continuación un pequeño cuadro comparativo entre lo presupuestado y lo realmente ocurrido en el año 1999, último dato real difundido de fuente fidedigna para nuestro país, ya que las cifras finales del ejercicio 2000 todavía no fueron expuestas oficialmente.

RECURSOS TOTALES En millones de pesos según presupuesto 2000

PRESUPUESTADO REAL diferencia

CONCEPTO	1999	1999	COEF
Tasa de crecimiento real del P.B.I. (en %)	4,8	-3.0	-0.625
Tasa de crecimiento de precios implícitos (en %)	1,7	-2.0	-0.118
P.B.I. a precios corrientes (en millones de \$)	360.974	283.263	-0.784
Crecimiento real del consumo (en %)	4,1	-3.8	-0.927
Crecimiento real de inversión (en %)	9,1	-7.7	-0.846
Exportaciones de bs. y servicios reales (en millones de \$)	34.154	28.325	-0.829
Importaciones de bs y servicios reales (en millones de \$)	42.681	31.965	-0.749
Tipo de cambio (pesos por dólar estadounidense)	1	1	
Déficit presupuestado en millones	\$ 3.597.-	\$ 7.800(*) \$11.500(**)	

(*) estimativo media normal calculado por el autor para ese momento (**) estimativa según el actual gobierno de la ALIANZA recién asumido el gobierno

Ahora bien, respecto a los recursos corrientes para el ejercicio 2000 estos alcanzarían a un total de \$ **42.864.70 millones**, de los cuales \$ **872.60 millones** son recursos de capital, es decir venta de acciones y bienes en poder del Estado Nacional, siendo sólo corrientes \$ **41.992.20 millones**.

Si comparamos el mismo cuadro respecto de 1999 entre los presupuestado con lo ejecutado nos encontramos lo siguiente:

CONCEPTO	Presupuesto 1999	Ejecutado 1999 (*)	Variación (%)	Presupuesto 2000
Corrientes	44.716,0	41.488.10	-7.21	41992.20
De Capital	986,6	222.90	-77.40	872.60
TOTAL	45.702,6	41.771.00	-8.60	42.864.70

(*) hay que sumar \$ 2.852.7 millones por venta YPF

Como se puede observar se volvió a tener el mismo efecto de siempre, peor aún cuando en el Boletín Fiscal del 4° trimestre, el total de recursos ascendieron a \$ **39.658 millones**, produciendo una diferencia real cercana a los \$ **2.000 millones** y de \$ **6.050 millones respecto** de lo presupuestado para 1999. La realidad

con la que se encontró el actual gobierno, era seria, un fuerte déficit fiscal, acompañado con una economía en recesión y un alto desempleo. Las medidas que se tomaron en su principio eran las correctas respecto a la salida de una crisis en el corto plazo, reducción del gasto, y aumento de la recaudación, para tratar de equilibrar las cuentas en el primer momento. Pero respecto a éste último punto, sólo se apuntó a una reforma tributaria fiscalista tomando como única variable el aumento impositivo. Siempre los funcionarios de turno creen que con un aumento en las bases y tasas tributarias, automáticamente se incrementa la recaudación, olvidándose de la curva de Laffer. No hubo una planificación de políticas de crecimiento económico sostenida para el futuro, en el fondo quedó pendiente una política nacional a seguir en materia económica, sosteniendo el esfuerzo sólo en cerrar las cuentas y nada más.

La única verdad es que el hombre no aprende de los errores cometidos en el pasado, y tendría que pensar si no es hora de efectuar un debate profundo sobre que sistema tributario queremos para nuestro país, haciéndolo más equitativo, con igualdad de sacrificio, menos complejo para el contribuyente y de bajo costo administrativo para su recaudación, que no sea recesivo tanto en materia de consumo como inversión y producción.

Los lineamientos del presupuesto 2000, y con la entrada en vigencia el 31/12/1999 del nuevo paquete impositivo, el Estado pretendía recaudar la suma de **\$ 1.926 millones**, que sumados a la reducción del gasto en el orden de **\$ 1.400 millones**, se llegaría a reducir el déficit en el orden de **\$ 3.326 millones** (tomando la base de déficit del gobierno), igualmente no se cumpliría con la meta fijada por la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada hace menos de un año, que imponía un déficit para el ejercicio 2000 de no más de **\$ 4.500 millones** aproximadamente.

Se comienza violando la misma ley, que según muchos de los técnicos nacionales e internacionales iba a solucionar el problema de nuestras finanzas, esto demuestra que no hay soluciones mágicas solamente sancionando leyes.

Desde hace más de seis años vengo sosteniendo que además del déficit presupuestarios surgía un nuevo fantasma, **EL CONSTANTE AUMENTO DE LA DEUDA PUBLICA, y principalmente LOS SERVICIOS ECONÓMICOS, es decir los intereses anuales devengados de la misma.**

En la estructura normativa del Presupuesto Nacional, el artículo 4to refleja las necesidades de financiamiento del estado y la aplicación de las fuentes del mismo. El cuadro III expuesto al final del trabajo, nos muestra la evolución total del gasto público, su relación con el endeudamiento necesario, las fuentes y las aplicaciones previstas y el déficit presupuestario durante el período 1992/2001. Ahora bien, si observamos esto detenidamente, podemos ver con gran preocupación, no sólo el incremento del gasto público, sino el crecimiento constante del endeudamiento por parte del Estado Nacional.

Ello lo demuestran las cifras plasmadas en las respectivas leyes de presupuesto, partiendo de un endeudamiento para 1992 de **\$ 1.246 millones** de pesos, hasta llegar a la suma de **\$ 28.247 millones** para 2001, el aumento es notorio y progresivo al igual que la relación entre el gasto total y las fuentes de financiamiento que necesita nuestro estado.

La relación endeudamiento/gasto era de 4.07% para 1992, hasta llegar a un 46.19% en 1999, 51.80% para el 2000 y 55.14% para el 2001. Hay que tener en cuenta que estos datos son conforme a los presupuestos de cada año, y no a lo ejecutado realmente, situación que si uno se pone a analizar, se comprobará que en los distintos períodos el endeudamiento fue seguramente superior. Recién en 1997 el gobierno comienza en el presupuesto a exteriorizar el déficit fiscal, cuando realmente este se comienza a producirse a partir de 1993.

Ese déficit fiscal, se cubrió con endeudamiento público, situación que empeora año tras año, al no cumplirse las estimaciones de los recursos tributarios para cada ejercicio, y el constante aumento de los ser-

vicios de la deuda, se entró en un free-back que se realimenta en forma progresiva. La situación financiera del estado empeora si uno comprueba que el Plan Brady establecía cancelar deuda con recursos genuinos, situación que no se cumplió, ya que la deuda y parte de los intereses de cada ejercicio fueron cubiertos con un nuevo endeudamiento público.

Cada año que pasa los intereses de la deuda aumentan aproximadamente en \$ 1.300 millones, monto que a su vez se va incrementando al no cancelar el capital. En 1992 los mismos ascendían a \$ 3.014 millones, en 1993 \$ 3.472 millones, en 1994 \$ 3.117 millones, en 1995 \$ 3.882 millones, en 1996, \$ 4.211 millones, en 1997 \$ 5.826 millones, en 1998 \$ 6.737 millones, en 1999 \$ 7.643 millones, para el año 2000 \$ 8.908 millones y \$ 10.883 presupuestado para el 2001.(ver CUADRO II). Seguramente a fines del 2001 nos veremos en la misma problemática de no poder cumplir con las metas presupuestadas. ESPERANDO QUE LA RECETA A UTILIZAR PARA SOLUCIONARLO NO SEA NUEVAMENTE AUMENTAR LOS TRIBUTOS Y AUMENTAR EL ENDEUDAMIENTO, A CUALQUIER TASA.

Es necesario que el poder político comprenda que el continuo endeudamiento para financiar los gastos mínimos del estado y refinanciar los compromisos vigentes, tarde o temprano socavarán el esfuerzo que hizo el ciudadano para lograr y mantener la estabilidad monetaria en nuestro país.

El Presupuesto 2001 (Ley 25401), una utopía técnica, violación de las normas vigentes, y el camino al ocaso de la República

Podemos observar que el presupuesto 2001, es el más atípico que se haya presentado en la última década. Se aprobaron en el Congreso de la Nación el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la Nación. Aunque la constitución reformada lo acepte en determinados casos, no hay duda que atenta contra un sistema republicano como aseguraba Montesquieu en el Espíritu de las Leyes.

Igualmente no nos debería sorprender, ya que siempre se ha tratado de lograr dicha delegación (a veces sutilmente, y a veces en forma tan infantil que se confunden con la impunidad) ya sea entre líneas como explícitamente, en la normativa presupuestaria, falta nada más leer cada uno de los proyectos mencionados para poderlo corroborar.

Durante la presidencia del Dr. Menen, y ahora en la del Dr. De la Rúa, con principios políticos distintos, podemos analizar que aunque hayan cambiado los gobiernos, no cambiaron las intenciones del poder de turno respecto a delegar facultades al Poder Ejecutivo.

Vergonzoso es leer los discursos de algunos legisladores de aquel momento, que hoy por las circunstancias de la vida están sentados en el mismo lugar pero en carácter de oficialistas y otros de opositores, compararlos, y ver como han hecho una metamorfosis que ni el mismo Kafka se hubiese imaginado. Peor aún para el ciudadano común, que debe escuchar a los críticos de ayer, transformados en los defensores dogmáticos de estas delegaciones, y a los defensores del ayer en los principales parapetes de los estandartes de las bases constitucionales y republicanas contra cualquier forma de delegación.

Aunque todos afirmen que los tiempos son distintos, jamás podrán cambiar el espíritu real de los principios republicanos, democráticos y federales en toda su concepción de la Constitución de 1853.

Entrando al punto principal del análisis del presupuesto 2001, publicado el 04 de Enero del corriente, volvemos a ver que no refleja una proyección de la realidad económica y financiera de nuestro país, basta observar como el Dr. Machinea quien ocupaba el cargo de Ministro de Economía en ese momento, cambiaba las bases presupuestarias desde el mismo momento que ingresó el 15 de Septiembre de 2000, hasta su sanción total, un caso típico fue el **cálculo de crecimiento** del PBI, pasamos de un 3.5% hasta bajarlo a un cál-

culo estimativo 1.50% y hoy según varios analistas se estima un decrecimiento del aproximadamente 0,5%, así se continuó con la tradición de los presupuestos anteriores.

Pero en este caso se ve agravado por violaciones y avasallamientos explícitos de todos los principios jurídicos y técnicos para la confección presupuestaria, y esto ataca radicalmente a la transparencia y a la ética pública, porque altera la constitucionalidad y el régimen jurídico de nuestro país, influyendo directamente en la información que debe recibir la ciudadanía.

Ya enunciamos la Ley 24156, respecto a su normativa presupuestaria y controles, pero a su vez también fija como debe ser la estructura general del presupuesto, **en su artículo 20**, enuncia taxativamente “**las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas QUE SE RELACIONEN DIRECTA Y EXCLUSIVAMENTE CON LA APROBACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACION DEL PRESUPUESTO DEL QUE FORMAN PARTE. EN CONSECUENCIA NO PODRAN CONTENER NORMAS DE CARÁCTER PERMANENTE, NO PODRAN REFORMAR O DEROGAR LEYES VIGENTES, NI CREAR, MODIFICAR O SUPRIMIR TRIBUTOS U OTROS INGRESOS.**”

La última parte el **artículo 21** sobre que se considera ingreso para el cálculo presupuestario dice...”**los que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.**”..., es decir con los tributos vigentes en ese momento y no sobre la base de futuras reformas sobre creación o modificación de tributos, sin saber si el Congreso de la Nación los sancionará o no (aunque en la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo de por sentada su sanción).

Y por último para no abrumarlos, **el artículo 37**, aclara por si algún funcionario no lo entiende que.....” **QUEDARAN RESERVADAS AL CONGRESO NACIONAL LAS DECISIONES QUE AFECTEN AL MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO Y EL INCREMENTAR LOS GASTOS CORRIENTES EN DETRIMENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL O DE LAS APLICACIONES FINANCIERAS, Y LOS QUE IMPLIQUEN CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FINALIDADES.**”

Ahora bien que nos dice la Ley 25401 de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2001(la cual adjunto al final del trabajo en su texto completo para su mayor análisis):

El Capítulo III de la Distribución, Ampliación, Modificación y Plantas de personal, los artículos 16, 17, 19 FACULTAN AL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS A DISTRIBUIR LOS CREDITOS, INTRODUCIR AMPLIACIONES, ESTABLECER DISTRIBUCIONES, Y DISPONER REESTRUCTURACIONES PRESUPUESTARIAS - **aquí viene algo lamentablemente y bien argentino – se deja expresa constancia que lo mencionado es SIN SUJECIÓN AL ARTICULO 37 DE LA LEY 24156. Lo mismo sucede con el artículo 24 del presupuesto, al cual se lo excluye del cumplimiento de los artículos 37 y 56 de la Ley 24.156. Es decir que por la ley del presupuesto 2001, violamos la mismísima norma que da las bases de como debe hacerse el mismo, realmente lamentable.**

El artículo 32 de la ley presupuesto 2001, lo faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar modificaciones presupuestarias, en el Capítulo V de las normas sobre recursos, los funcionarios de turno volvieron a olvidar la Ley 24.156 lo prohíbe taxativamente, pero en el presupuesto los artículos 41,43, y 44 modifican y crean **nuevos tributos.**

Por último, continuando con las “vejaciones legales”, podemos decir que en el artículo 116 de presupuesto, modifica e incorpora artículos de presupuestos anteriores, a la ley permanente de presupuesto, creando una situación de vacío legal.

Como podemos definir entonces los conceptos de seguridad jurídica y transparencia en las cuentas públicas.

Más absurdo es ver como en el punto 2.1.3.3 del mensaje para el 2001 tiene un punto denominado TRANSPARENCIA Y POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN, donde se expone textualmente **“La estrategia se apoya en la idea de privilegiar la prevención, tratar la corrupción como una cuestión sistemática – sin perjuicio de las responsabilidades individuales – y actuar sobre la calidad normativa, el acceso a la información y la participación de los ciudadanos.”** Prefiero por respeto a los lectores no enunciar cuales son los resultados esperados, porque realmente se da en este caso el dicho de **“haz lo que yo digo pero no lo que yo hago”**

Vayamos más allá en el tema de la transparencia, y basándome en un proverbio oriental que dice que **“la mejor manera de esconder una mentira, es entre dos verdades”**, podemos afirmar que esto es lo que sucede actualmente, pero para que no quede sólo en palabrería vamos a dar sólo algunos ejemplos.

Nuestro país tiene en el tema presupuestario, para su claridad y transparencia un “pequeño” manual sobre las cuentas públicas, el cual se denomina MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PUBLICO NACIONAL (creado por el Decreto 866/92).

Veremos algunas de las definiciones de este manual que nos deberían transmitir prácticas que hacen a la transparencia, claridad sobre la exposición de gastos, recursos y financiamiento del sector público. Como nuestro idioma es el castellano traté de comparar estas definiciones con las del diccionario de la Real Academia Española.

Partiremos por lo principal a los efectos de nuestro trabajo, que es una definición, el diccionario expresa como **Definición:** Fijar y enunciar con claridad y exactitud la significación de una palabra., y define la **Transparencia** :Como la Actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.

En función de lo mencionado comenzaremos la comparación según el manual de clasificación presupuestaria y el diccionario.

Según el diccionario definiremos además de las ya enunciadas precedentemente, entre ellas:

Gasto Público: como el realizado por la Administración para satisfacer las necesidades colectivas.-

Figurativo: Que es o sirve de representación o figura de otra cosa que representa figuras de realidades concretas, en oposición al abstracto.

Contribuciones: A la cantidad con que contribuye a algún fin.

Erogación: acción de pagar.

Transferencia: Pasar a alguien o algo de un lugar a otro, ceder derecho

Ahora enunciaremos algunas definiciones de las cuentas que figuran en el nomenclador:

Capítulo V descripción de las cuentas de Gastos

Transferencias: Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Corresponden exclusivamente a transferencias de fondos y no a trasferencias en especies.

Si la comparamos con el diccionario podemos observar que la definición es poco por no decir del todo clara, ahora dentro de las transferencias tenemos dos de las más importantes que detallamos a continuación

Transferencias a otras instituciones culturales y sociales sin fines de lucro: Subsidios destinadas al auxilio y estímulo de acciones de índole cultural y social realizadas por instituciones de carácter privado sin fines de lucro.

Transferencias a empresas privadas: Gastos destinados a financiar gastos corrientes de empresas del sector privado.

Aquí pasamos a otra definición bastante atípica pero muy común en las cuentas públicas argentinas los famosos

Gastos Figurativos: Contribuciones de la Administración Central, de Organismos Descentralizados y de Entidades de Seguridad Social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Nacional. No incluye las contribuciones a organismos, empresas o entidades cuyos presupuestos no son parte integrante del Presupuesto General de la Administración Nacional.

Además en el **Capítulo VII descripción de las principales cuentas**

Trasferencias: Son las erogaciones destinadas a financiar a agentes económicos, y no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Los respectivos importes no son reintegrables por los beneficiarios.

Gastos figurativos: Son los gastos que realiza una institución que consolida en el presupuesto de la Administración nacional para financiar gastos corrientes de otra institución que también consolida en dicho presupuesto.

Si uno analiza estas definiciones, no sabe si está leyendo un trabalenguas o una falacia, porque no solamente no condice con la definición castellana de la palabra propia, sino peor aún cuando uno ve en los presupuestos, que esta cuenta que parece indescifrable tiene un significado monetario abrumador, por ejemplo:

1. La Jurisdicción 20 Presidencia de la Nación en la Secretaría General de la Presidencia que posee un total de \$ 413.371.189 el programa 99 Gastos Figurativos ascienden a \$ 267.839.653
2. La Jurisdicción 50 Ministerio de Economía tiene asignado un presupuesto de \$ 1.155.606.741, donde el programa 99 de Gastos Figurativos representan \$ 417.552.317
3. La Jurisdicción 70 Ministerio de Educación posee \$ 2.993.576.991 y los Gastos Figurativos ascienden a \$ 674.790.000
4. La entidad 801 Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales de un total de \$ 47.698.997, tiene en el programa 99 Gastos Figurativos \$ 17.662.000 (estos en teoría serían contribuciones al Tesoro Nacional)
5. La entidad 914 Superintendencia de Servicios de Salud, de un total de \$ 155.399.342 casi el total son gastos figurativos, ya que tiene asignado \$ 138.381.000

Se dice en la jerga popular que para muestra basta un botón, peor aún cuando el total de los Gastos Figurativos ascienden a un total de \$ 7.299.357.541, casi el 15% del gasto total de la Administración Nacional.

Ahora bien, en el año 2000 el total presupuestado en **Transferencias a Institutos Privados sin fines de lucro** ascendió a \$ 2.773 millones y a **empresas privadas** \$ 126 millones.

Siempre tuve la duda como se distribuía este dinero de los contribuyentes, y tuve la oportunidad de hacerlo a través de preguntas que el Jefe de Gabinete de Ministros, que es el responsable de responder en las respectivas Cámaras de Congreso de la Nación, conforme lo enuncia nuestra Constitución Nacional. Buena la respuesta con fecha 29/06/2000 fue la siguiente, (la misma está publicada en el Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación – Cámara de Diputados), exponiendo los principales rubros para no abrumar en demasía:

- **A INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO: en millones**
- **Instituto Nac. De Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados \$ 2.403.40**
- **Ministerio de Educación \$ 31,80**
- **CONICET \$ 15,30**
- **Aporte a Obras Sociales \$ 113,30**
- **Senado de la Nación transferencias a Instituciones Culturales \$ 4,90**
- **RESTO DE TRANSFERENCIAS A INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO (MENORES A \$ 1.000.000) \$ 34,80**

A esta altura del trabajo no dudo de la distribución pero creo que ni el PAMI, ni el Ministerio de Educación, ni el Conicet (Ciencia y Tecnología), y otros sean INSTITUTOS PRIVADOS SIN FINES DE LUCRO, si estamos hablando de transparencia y claridad, la verdad sea dicha, no la hay. Más si tenemos casi \$ 35 millones que no se aclara a quien fue remitido porque son incorporadas todas en una sola cuenta sin explicación detallada y pormenorizada como se solicitó en la pregunta. Es de merecer que algunas de las transferencias que no fueron expuestas si son a institutos sin fines de lucro pero no representan ni el 5% del total un caso es la FUNDACIÓN FAVALORO POR \$ 7,9 millones, importe que al fallecimiento del Dr. Favaloro no fue remitido a dicha la institución.

Respecto a los **\$ 126 millones a EMPRESAS PRIVADAS, entre otros tenemos General Motors de Argentina por \$ 10 millones, YCF S.A. \$ 13.70 millones, Pequeña y Mediana Empresa \$ 12 millones, Productores de Cine \$ 13.70 millones y resto de empresas privadas (no sabemos cuales) \$ 4.4 millones, entre otros.**

Siguiendo la misma temática y como no quedé conforme con la contestación de la pregunta realizada, tuve nuevamente la posibilidad de hacerla el 23/11/2000, al nuevo Jefe de Gabinete de Ministros en el cargo, con el ingreso y debate del presupuesto 2001.

Por supuesto efectué la misma pregunta haciendo hincapié en **el detalle pormenorizado institución por institución**, a continuación transcribo taxativamente la respuesta:

“Cabe aclarar que en la partida de transferencias corrientes para actividades científicas y académicas figuran \$37.60 millones de pesos de gasto devengado, SE SUPONE QUE ESA ES LA PARTIDA A LA QUE SE HACE REFERENCIA SOLICITANDO MAYOR DETALLE. Sobre esta base se acompaña como anexo un cuadro con los distintos responsables de dicho monto”

No sólo el anexo con los responsables no apareció (los cuales no era mi intención saber, sino quien recibió el dinero), no estaba en el informe, sino que en vez de llamarse institutos privados ahora son activida-

des científicas y académicas, y lo peor es que se “supone”. Menos mal que la fuente de la información es la fidedigna y el responsable directo, porque del suponer al saber hay un gran abismo.

Y como si esto fuera poco en el presupuesto 2001, la exposición de las transferencias al sector privado cambió en un giro de 180 grados, pasando a instituciones privadas sin fines de lucro \$ 399 millones (en el 2000, \$ 2.773 millones), y Empresas Privadas \$ 1.910,70 millones (en el 2000 \$ 126 millones), es decir volvemos a empezar.(TP 135 15/09/2000, Pág.97).

Peor aún cuando vuelvo a repetir con insistencia la misma pregunta en el informe presentado el 18 de Abril del corriente año, en donde aparece un rubro SIN DISCRIMINAR, en varias entidades, ministerios e institutos, los cuales sumados asciende a la suma de \$ o u\$s 23.845.523 y la respuesta textual de los organismos es la siguiente:

“Nota: En aquellos casos en que no se especifica el beneficiario, utilizándose la leyenda “ Sin discriminar” la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO no posee mayor información que la precedentemente expuesta. Por lo tanto, en caso de SER NECESARIA LA MISMA DEBE SOLICITARSE a la entidad o Servicio Administrativo financiero que corresponda”

No hace falta aclarar que la responsable principal de saber a donde van y como se ejecutan dichas transferencia es el organismo que dice que no tiene la menor idea, creo que el funcionario se olvidó uno de los principales principios de la Administración, el de **Responsabilidad, la cual es indelegable, sólo se asigna**. Como dije antes a “confesión de partes relevo de pruebas”, creo realmente por lo poco que pude exponer en el trabajo que la transparencia y la claridad de las cuentas públicas argentinas dejan mucho que desear.

A tal punto llega la falta de transparencia o de organización en el tema presupuestario que si uno analiza diariamente el Boletín Oficial, verá con sorpresa como aparecen casi diariamente decisiones administrativas modificando las partidas presupuestarias de algún organismo, sin rendición de cuentas de ningún tipo, por ejemplo en el BO nro. 29677 del día 27/06/01, se exponen las siguientes decisiones administrativas **“sintetizadas”** (es decir no se especifica monto, forma y razón de la misma), nro. 87/01 modifica las partidas presupuestarias del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, la nro.83/01 que hace lo pertinente con el Ministerio de Educación y las nros 83/01, 77/01, 78/01, 81/01, 82/01, y 85/01 que hacen lo mismo pero en el Ministerio de Economía, todas dentro de la misma temática de **“sintéticas”, podemos observar que en un solo día aparecieron siete de estas decisiones**. Por supuesto que esto no hace a una sana política presupuestaria respecto a la transparencia , exposición e información del erario público.

Como decía Henry Wadsworth Longfelloww **“lleva menos tiempo hacer algo bien que explicar por qué se hizo mal”**.

Por último y haciendo una expresión de sana envidia, quiero hacer una comparación con la información que recibí vía internet, del Gobierno de los Estados Unidos, **la cámara de representantes** de ese país, aprobó **el 10/05/2001 el presupuesto para el 2002**. La resolución establece que los distintos proyectos serán estudiados en los próximos meses en los diferentes comités del Congreso, porque cada área estudia su propio presupuesto terminando todos en una común respecto al tema en cuestión, no como el caso argentino, que sólo la Comisión de Presupuesto y Hacienda “escucha el discurso de los funcionarios de turno sin explicar profundamente las políticas a aplicar”. Asimismo comienza la rendición de cuentas del ejercicio 2000 y lo que va del primer trimestre del año 2001. Realmente admirable desde una óptica de comunicación de las cuentas públicas.

Los argentinos debemos comenzar a copiar las cosas buenas de los demás países y no traer de los pelos proyectos que a lo mejor dieron resultado en otras partes del mundo pero que aquí jamás encuadrarían.

Conclusiones

Los gobiernos deben planificar sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado en la economía, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia, una total claridad y transparencia en las reglas de juego en el mercado. Para esa planificación debe estar destinado la confección del Presupuesto Nacional.

La estabilidad de un sistema democrático liberal y el correcto funcionamiento de la economía social de mercado, están en peligro cuando amplias capas de la población viven en la miseria y la marginalidad. Con cuentas públicas que generan un aumento año tras año del déficit fiscal. La eficiencia de la economía y una moneda sana, será juzgada por su capacidad de garantizar la distribución de la riqueza material y del poder económico, más justa que la de cualquier otro sistema. Para una mayor previsión de la economía en nuestro país, es necesario que el Presupuesto Nacional, esté organizado como una herramienta en la decisión del gobierno y no un mero acto declamativo y formal, compuesto por un conjunto de cuadros, notas y articulado, que puedan o no cumplirse como proyecciones, como ya enunciáramos.

Por lo expuesto en este trabajo mencionaremos algunos de los muchos puntos a considerar para transparentar y buscar hacer más eficiente y eficaz el tratamiento de las cuentas públicas.

La primera consideración elemental es respetar las leyes y normas vigentes, y no violarlas porque no le sirven al gobierno, si hay que hacer cambios en las mismas hay que utilizar las herramientas que nos da la Constitución Nacional.

1.- Primeramente es necesario para una clara exposición y una mayor transparencia de las cuentas públicas, incorporar como artículos a la ley permanente de presupuesto, normas que tiendan a no dejar al libre albedrío del gobierno de turno dicha decisión principalmente respecto a las transferencias, para ello se propone el siguiente articulado:

Artículo. : El Poder Ejecutivo Nacional, homogeneizará la acciones y partidas de igual contenido económico, social y función, a los efectos de eliminar superposiciones de funciones en los distintos organismos y poder ejercer un mayor control ejecutivo del gasto y asignación de responsabilidades.

Artículo. : Todas las “Transferencias”, ya sean al sector privado, al público y al externo, serán efectuadas por la Secretaría de Hacienda, en forma exclusiva y bajo su entera responsabilidad. Informando en forma trimestral al Congreso de la Nación, indicando detalle de ellas, a que instituciones u organismos fueron girados, cuál fue la causa que generó dicha decisión, seguimiento y cumplimiento de la utilización de los fondos en función de la causa de su solicitud. Este control se efectuará conforme a la sección V artículos 44 y 45 y estará a cargo de la Sindicatura General de la Nación, conforme al Título VI del Sistema de la ley 24156.

Artículo. : Una vez dictado el decreto distributivo del Presupuesto de la Nación que entra en vigencia, el Poder Ejecutivo pondrá en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación, el cual tendrá la obligación y responsabilidad de verificar su contenido respecto al presupuesto sancionado por el mismo. Asimismo el Poder Ejecutivo trimestralmente remitirá a la Cámara de Diputados, el estado detallado de su ejecución conforme las normas de confección del mencionado decreto.

Artículo. : Quedan prohibido bajo pena de nulidad absoluta la norma interna o legal que autorice la forma de cuentas bajo la asignación de “Gastos Figurativos”, debiendo toda norma presupuestaria asignar montos de ejecución anual a la entidad, jurisdicción u organismo que deba rendir cuentas de los mismos.

2.- Otra medida es reagrupar y reasignar todas las partidas que identifiquen al gasto social, en una sola jurisdicción, con responsabilidad directa del organismo asignado para dicha acción, y rendición de cuentas

trimestrales ante la H.C.D.N. indicando el gasto en forma pormenorizada, la operatividad del mismo, incluyendo la calidad, eficiencia y grado de cumplimiento de los servicios.

Hoy cada área del Estado tiene programas sociales, los cuales por su diversidad son difíciles de controlar, llevando en algunos casos a que se utilicen como clientelismo político en vez de una ayuda necesaria y equitativa.

3.- Eliminación de organismos con idéntica función y tareas, como siempre se trató de hacer y nunca se llevo a cabo, tal es el caso de la Secretaría General de la Presidencia, que con la reforma de la Constitución Nacional, la responsabilidad de esas funciones pasaron al Jefe de Gabinete de Ministros.

4.- Transferir los fondos de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a un fondo de recupero social del empleo, con control de las ONG. Evitando así que los mismos sean utilizados políticamente. El avance presupuestario debe ser trimestral e informado a la Cámara de Diputados de la Nación, no basta con el “monólogo” que efectúa el Jefe de Gabinete, sino que tendría que ser expuesto técnicamente por los responsables directos de cada área, indicando el grado de avance en la ejecución y las variaciones que se hayan producido. Exponiendo que medidas preventivas pretenden tomar para corregirlas.

5.- Hay dos puntos que no hacen directamente a la formulación del presupuesto, pero sí inciden indirectamente, **ambos son una decisión política** por parte del Poder Ejecutivo. El primero concerniente a la deuda externa, principalmente respecto de los intereses.

Hoy en presupuesto figura el rubro intereses de la deuda, el cual produce un déficit promedio de **\$ 7.800 millones** para el corriente año –valores actualizados conforme la evolución hasta junio/01- , si estos no se computaran pasaríamos a un superávit de **\$ 6.000 millones** aproximadamente (ver cuadro IV datos conforme presupuesto). Por eso el gobierno tendría que solicitar a los organismos internacionales la ayuda necesaria para reprogramar su pago del capital e intereses a largo plazo (30 años- no significando con esto el no reconocimiento de las obligaciones que tiene el Estado argentino), tratando de cancelar el capital cada año, para bajar así los servicios de los mismos.

De nada sirve primeramente ajuste año tras año si el aumento de los intereses de la deuda aumenta en aproximadamente **\$ 1.300 millones** por año no hay manera de poder cubrir esa erogación extra que tiene el estado. Tampoco sería totalmente efectivo el mega canje de deuda que el actual gobierno está impulsado si el mismo se hace a tasas altas que jamás podrán ser cubiertas por nuestra economía, sólo alivia el tema de repago del capital pero no de los intereses que se ven aumentados por la tasa aplicada y se devengan año tras año. Lo mencionado no es una utopía, ni una salida facilista demagógica, no nos olvidemos que el salvataje a México fue cercano a los 50.000 millones y luego 20.000 millones más y a Turquía cercano a los 20.000 millones.

6.- Otro tema es hacer en serio un gran debate sobre el sistema tributario argentino, buscando la progresividad, igualdad, equidad y sacrificio tributario para todos los contribuyentes. Llegando a encontrar el punto de equilibrio a un sistema de sencillo y bajo costo administrativo de recaudación, para facilitar el pago por parte de los contribuyentes, y evitar así la evasión.

7.- Eliminación de las Cuentas Gastos Figurativos y Contribuciones Figurativas, siendo estos una verdadera caja negra de uso discrecional por parte de los funcionarios, se debería asignar las partidas en el presupuesto directamente al organismo correspondiente (como figura en el articulado), con rendiciones trimestrales tanto cuantitativamente como cualitativamente de las mismas.

8.- Análisis y proyección presupuestaria del ejercicio próximo a ser presentado en la H.C.D.N. y rendición de cuentas del ejercicio en curso en forma bimestral a partir del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación,

para ir analizando con tiempo las variaciones y proyecciones que se van efectuando durante el ejercicio en curso y de esa forma no terminar en un mero acto formal el 15 de Septiembre de cada año, sólo basta ver que la cuenta de inversión que hoy se tiene es la de 1999 con un grado de avance del 95% del total a rendir.

Estas son algunas de las tantas propuestas para mejorar la información y desarrollo del Presupuesto Nacional, tratando de que al ver plasmado en el papel el equilibrio presupuestario este sea una realidad en un futuro quizás no muy lejano. Para ello hay que tener funcionarios políticos que asuman la responsabilidad del cargo que se les otorgó y clase dirigente a la altura de las circunstancias.

Como decía Abraham Lincoln “**Dejad que el pueblo conozca los hechos y el país estará a salvo**”, porque la transparencia, la claridad y exposición de las cuentas públicas son la base para conservar la república.

Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI

Contador Público

Licenciado en Administración de Empresas

Base de Datos y Consultas

INDEC (Informes 1995/1996/1997)

Informes del Ministerio de Economía 1990-2001

Constitución Nacional

Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público

Presupuestos Nacionales y sus debates en la H.C.D.N.

Trámite Parlamentario 204 13/02/1991 Presupuesto para el año 1991

Trámite Parlamentario 95 13/09/1991 Presupuesto para el año 1992

Trámite Parlamentario 97 14/09/1992 Presupuesto para el año 1993

Trámite Parlamentario 98 14/09/1993 Presupuesto para el año 1994

Trámite Parlamentario 100 20/09/1994 Presupuesto para el año 1995

Trámite Parlamentario 138 15/09/1995 Presupuesto para el año 1996

Trámite Parlamentario 140 16/09/1996 Presupuesto para el año 1997

Trámite Parlamentario 134 15/09/1997 Presupuesto para el año 1998

Trámite Parlamentario 133 14/09/1998 Presupuesto para el año 1999

Trámite Parlamentario 138 14/09/1999 Presupuesto para el año 2000

Trámite Parlamentario 135 15/09/2000 Presupuesto para el año 2001

CUADRO I

COMPARATIVO AÑOS 1992 A 2001
PRESUPUESTOS NACIONALES
EN MILES DE PESOS

SECTOR PUBLICO GASTOS CTES.	presup/annual AÑO 1992	presup/anua AÑO 1993	presup/anua AÑO 1994	presup/annual AÑO 1995	presup/annual AÑO 1996	presup/annual AÑO 1997	presup/annual AÑO 1998	presup/annual AÑO 1999	presup/annual AÑO 2000	presup/annual AÑO 2001
GASTOS TOTALES CTES. Y CAP.	\$30,623.40	\$39,650.06	\$39,995.90	\$41,173.80	\$40,969.10	\$46,321.80	\$48,675.50	\$49,299.40	\$48,175.60	\$51,232.40
REMUNERACIONES	\$4,944.06	\$6,149.55	\$6,482.90	\$7,120.80	\$7,222.40	\$6,688.30	\$6,701.40	\$6,843.30	\$6,636.70	\$6,672.70
BIENES Y SERVICIOS NO PERS.	\$1,853.59	\$2,446.95	\$2,746.30	\$2,395.20	\$1,838.40	\$2,430.60	\$2,643.00	\$2,659.80	\$2,160.90	\$2,473.60
RENTAS DE LA PROPIEDAD										
intereses deuda interna(3)	\$631.12			\$162.50	\$2.00	\$225.70	\$348.70	\$311.80	\$245.00	\$259.80
intereses deuda EXTERNA(4)	\$2,383.60	\$3,472.23	\$3,117.70	\$3,720.30	\$4,209.40	\$5,601.80	\$6,389.30	\$7,332.50	\$8,663.50	\$10,883.30
PRESTACIONES DE LA SEG. SOC.	\$16,636.18	\$15,242.21	\$15,302.50	\$15,802.00	\$15,562.30	\$16,978.60	\$17,544.10	\$17,382.20	\$17,334.40	\$17,226.60
TRANSFERENCIAS CORRIENTES										
Al sector privado		\$3,651.50	\$4,019.10	\$4,098.00	\$4,450.10	\$3,027.00	\$3,066.30	\$3,185.00	\$3,145.80	\$3,378.10
Inst. culturales sin fines de lucros	\$0.00					\$2,830.00	\$2,922.40	\$2,874.90	\$2,773.90	\$399.00
RESTO	\$0.00							\$143.70	\$126.20	\$1,910.70
Al sector publico	\$4,001.35	\$4,589.28	\$4,597.10	\$3,699.50	\$3,786.20	\$4,259.10	\$4,342.40	\$4,465.90	\$4,738.00	\$4,633.40
totales	\$30,449.90	\$35,551.72	\$36,265.60	\$36,998.30	\$37,070.80	\$42,041.10	\$43,957.60	\$45,199.10	\$45,824.40	\$47,837.20
DIFERENCIA ENTRE 1992	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90	\$30,449.90
2001	\$30,449.90	\$35,551.72	\$36,265.60	\$36,998.30	\$37,070.80	\$42,041.10	\$43,957.60	\$45,199.10	\$45,824.40	\$47,837.20
	\$0.00	(\$5,101.82)	(\$5,815.70)	(\$6,548.40)	(\$6,620.90)	(\$11,591.20)	(\$13,507.70)	(\$14,749.20)	(\$15,374.50)	(\$17,387.30)

CABE ACLARAR QUE LOS **\$1,910,70 millones** pasaron de INSTUTUCIONES CULTURALES SIN FINES DE LUCRO A EMPRESAS PRIVADAS (Siempre en pos de la claridad y transparencia ojalá el ciudadano y nosotros los técnicos supieramos quienes son) OBSERVAMOS QUE NO HAY UNIFORMIDAD DE EXPOSICION

CUADRO II

COMPARACION PRESUPUESTOS 1992 / 2001

GASTO TOTAL EN MILES	\$30,623.40	\$39,650.06	\$39,995.90	\$41,173.80	\$40,969.10	\$42,183.20	\$48,675.55	\$49,299.40	\$48,175.60	\$51,232.37
% ENDEUDAMIENTO /Gasto Total	4.07%	11.18%	14.00%	15.52%	19.73%	29.73%	40.71%	46.19%	51.80%	55.14%
EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO PUBLICO ART. 4	LEY 24061 AÑO 1992	LEY 24191 AÑO 1993	LEY 24307 AÑO 1994	LEY 24447 AÑO 1995	LEY 24624 AÑO 1996	LEY 24864 AÑO 1997	LEY 24938 AÑO 1998	LEY 25064 AÑO 1999	LEY 25237 AÑO 2000	PROYECTO AÑO 2001
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	(\$4,396,285,000.00)	(\$6,426,115,000.00)	(\$7,119,066,390.00)	(\$6,612,137,103.00)	(\$8,423,336,869.00)	(\$16,468,015,175.00)	(\$21,034,215,400.00)	(\$24,737,099,851.00)	(\$26,935,500,548.00)	(\$28,991,065,569.00)
Disminución inversión financiera	(\$3,149,785,000.00)	(\$1,989,767,000.00)	(\$1,513,102,000.00)	(\$218,191,535.00)	(\$530,963,524.00)	(\$2,695,876,004.00)	(\$1,213,338,000.00)	\$1,967,604,078.00	\$1,980,088,044.00	\$563,090,000.00
Endeudamiento público e incremento	(\$1,246,500,000.00)	(\$4,436,348,000.00)	(\$5,605,934,390.00)	(\$6,393,945,568.00)	(\$7,892,373,345.00)	(\$13,772,139,171.00)	(\$19,820,877,400.00)	(\$22,769,495,773.00)	(\$24,955,412,504.00)	(\$28,247,975,569.00)
de otros pasivos										
APLICACIONES FINANCIERAS	\$3,826,494,000.00	\$6,426,115,000.00	\$7,119,066,390.00	\$6,612,137,103.00	\$8,423,336,869.00	\$14,269,066,154.00	\$17,571,976,864.00	\$21,140,328,993.00	\$21,624,645,844.00	\$24,171,333,384.00
Inversión financiera	\$299,006,000.00	\$174,464,000.00	\$414,941,730.00	\$663,193,600.00	\$1,291,338,000.00	\$2,125,506,834.00	\$2,419,364,041.00	\$4,115,020,993.00	\$3,028,031,254.00	\$2,590,818,768.00
Amortización de deuda y disminución de otros pasivos	\$3,527,488,000.00	\$6,251,651,000.00	\$6,704,124,660.00	\$6,612,137,103.00	\$7,131,998,869.00	\$12,143,559,320.00	\$15,152,611,823.00	\$17,025,308,000.00	\$18,596,614,590.00	\$21,580,514,616.00
DEFICT	(\$569,791,000.00)	(\$174,464,000.00)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	(\$2,198,949,021.00)	(\$3,462,238,536.00)	(\$3,596,770,858.00)	(\$5,310,854,704.00)	(\$4,819,732,185.00)
SERVICIOS INTERESES DEUDA										
DEUDA INTERNA	\$631.12			\$162.50	\$2.00	\$225.70	\$348.70	\$311.80	\$245.00	\$259.80
DEUDA EXTERNA	\$2,383.60	\$3,472.23	\$3,117.70	\$3,720.30	\$4,209.40	\$5,601.80	\$6,389.30	\$7,332.50	\$8,663.50	\$10,883.30
T O T A L E S	\$3,014.72	\$3,472.23	\$3,117.70	\$3,882.80	\$4,211.40	\$5,827.50	\$6,738.00	\$7,644.30	\$8,908.50	\$11,143.10
% de intereses sobre gasto total	9.84%	8.76%	7.80%	9.43%	10.28%	13.81%	13.84%	15.51%	18.49%	21.75%

2000 / 1999	2001/2000
\$388.10	\$273.10
\$7,621.20	\$9,249.60
\$8,009.30	\$9,522.70

CUADRO III

PROYECCIONES MACROECONOMICAS

	SEGÚN PTO 1999	SEGÚN PTO 2000	SEGÚN PTO 2001
	PBI	PBI	PBI
1999 Millones de \$ corrientes	360,974	283,263	283,133
Variaciones reales (%)	4.8	-3	-3.1
Variaciones nominales (%)	6.6	-5	-5
Variación (%) Precios implícitos	1.7	-2	-2
2000 Millones de \$ corrientes	387,364	297,543	290,284
Variaciones reales (%)	5.5	3.5	2
Variaciones nominales (%)	7.3	5	2.5
Variación (%) Precios implícitos	1.7	1.5	0.5
2001 Millones de \$ corrientes	415,088	318,158	303,419
Variaciones reales (%)	5.5	5	3.7
Variaciones nominales (%)	7.2	6.9	4.5
Variación (%) Precios implícitos	1.6	1.8	0.8
2002 Millones de \$ corrientes		340,084	318,243
Variaciones reales (%)		5	4
Variaciones nominales (%)		6.9	4.9
Variación (%) Precios implícitos		1.8	0.9

	INVERSION	INVERSION	INVERSION
1999 Millones de \$ corrientes	78,603	53,512	54,272
Variaciones reales (%)	9.1	-7.7	-7.5
Variaciones nominales (%)	10.1	-9.7	-8.4
Variación (%) Precios implícitos	1.1	-2.1	-1
2000 Millones de \$ corrientes	86,483	58,680	53,493
Variaciones reales (%)	8.8	8.4	-1.9
Variaciones nominales (%)	10	9.7	-1.4
Variación (%) Precios implícitos	1.1	1.2	0.4
2001 Millones de \$ corrientes	94,618	66,000	57,751
Variaciones reales (%)	8.3	10.5	7.5
Variaciones nominales (%)	9.4	12.5	8
Variación (%) Precios implícitos	1.1	1.8	0.5
2002 Millones de \$ corrientes		73,701	62,674
Variaciones reales (%)		9.8	7.7
Variaciones nominales (%)		11.7	8.5
Variación (%) Precios implícitos		1.7	0.7

	CONSUMO	CONSUMO	CONSUMO
1999 Millones de \$ corrientes	290,898	233,392	233,549
Variaciones reales (%)	4.1	-3.8	-3.6
Variaciones nominales (%)	5.7	-5.3	-5.2
Variación (%) Precios implícitos	1.6	-1.5	-1.7
2000 Millones de \$ corrientes	309,562	243,107	238,930
Variaciones reales (%)	4.7	2.9	2.2
Variaciones nominales (%)	6.4	4.2	2.3
Variación (%) Precios implícitos	1.7	1.3	0.1
2001 Millones de \$ corrientes	329,339	256,834	247,745
Variaciones reales (%)	4.7	3.8	2.9
Variaciones nominales (%)	6.4	5.6	3.7
Variación (%) Precios implícitos	1.6	1.8	0.8
2002 Millones de \$ corrientes		271,285	257,758
Variaciones reales (%)		3.8	3.1
Variaciones nominales (%)		5.6	4
Variación (%) Precios implícitos		1.7	0.9

PRESUPUESTO 2001

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS CAPITAL	TOTAL
Administracion Gubernamental	\$ 3,718,418,733	\$ 91,290,419	\$ 3,809,709,152
Servicios de Defensa y Seguridad	\$ 3,252,693,227	\$ 42,688,455	\$ 3,295,381,682
Servicios Sociales	\$ 28,632,167,318	\$ 1,916,555,059	\$ 30,548,722,377
Servicios Economicos	\$ 1,116,861,565	\$ 1,215,711,552	\$ 2,332,573,117
DEUDA PUBLICA	\$ 11,245,979,899		\$ 11,245,979,899
TOTAL GASTOS	\$ 47,966,120,742	\$ 3,266,245,485	\$ 51,232,366,227
TOTAL INGRESOS			\$ 46,412,634,042
DEFICIT ESTIMADO			\$ 4,819,732,185
DIFERENCIA ENTRE INGRESOS Y GASTOS EXCLUIDOS LOS INTERESES DE LA DEUDA			
TOTAL GASTOS			\$ 51,232,366,227
<i>menos Intereses de la Deuda</i>			-\$ 11,245,979,899
	<i>Total de Gasto menos intereses</i>		\$ 39,986,386,328
TOTAL DE INGRESOS			\$ 46,412,634,042
SUPERAVIT			\$ 6,426,247,714

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACION ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO ...

SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

Los importes a que se refieren los artículos 1º, 2º, 3º y 4º han sido modificados por otras disposiciones contenidas en la presente Ley. Las Planillas N° 1 a 13 del Capítulo I; 1 a 9 del Título II; 1A a 9A y 1B a 9B del Título III, reflejan las modificaciones introducidas.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA

ADMINISTRACION NACIONAL

ARTICULO 1º.- Fíjense en la suma de CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$ 51.232.366.227) los gastos corrientes y de capital del PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el ejercicio de 2001, con destino a las finalidades que se indican a continuación, y analíticamente en las planillas [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#) y [7](#) anexas al presente artículo.

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Administración Gubernamental	3.718.418.733	91.290.419	3.809.709.152
Servicios de Defensa y Seguridad	3.252.693.227	42.688.455	3.295.381.682
Servicios Sociales	28.632.167.318	1.916.555.059	30.548.722.377
Servicios Económicos	1.116.861.565	1.215.711.552	2.332.573.117
Deuda Pública	11.245.979.899	-	11.245.979.899
TOTALES:	47.966.120.742	3.266.245.485	51.232.366.227

ARTICULO 2º.- Estímase en la suma de CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS DOCE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUARENTA Y DOS PESOS (\$ 46.412.634.042) el Cálculo de Recursos de la ADMINISTRACION NACIONAL destinado a atender los gastos fijados por el artículo 1º de la presente ley, de acuerdo con el resumen que se indica a continuación, y el detalle que figura en la planilla [8](#) anexa al presente artículo.

Recursos Corrientes	45.922.591.399
Recursos de Capital	490.042.643
TOTAL:	46.412.634.042

ARTICULO 3º.- Fíjense en la suma de DOCE MIL TREINTA Y DOS MILLONES SETENTA Y CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS (\$ 12.032.075.197) los importes correspondientes a los Gastos Figurativos para transacciones corrientes y de capital de la ADMINISTRACION NACIONAL, quedando en consecuencia establecido el financiamiento por Contribuciones Figurativas de la ADMINISTRACION NACIONAL en la misma suma, según el detalle que figura en las planillas [9](#) y [10](#), anexas al presente

artículo.

ARTICULO 4°.- Como consecuencia de lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3°, el Resultado Financiero estimado en la suma de CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (\$ 4.819.732.185) será atendido con las Fuentes de Financiamiento, deducidas las Aplicaciones Financieras, indicadas a continuación y que se detallan en las planillas [11](#), [12](#) y [13](#) anexas al presente artículo.

RESULTADO FINANCIERO

Fuentes de Financiamiento	28.991.065.569	
- Disminución de la Inversión Financiera	563.090.000	
- Endeudamiento Público e Incremento de otros pasivos	28.427.975.569	Fíjase en la suma
Aplicaciones Financieras	24.171.333.384	de SEISCIENTOS
- Inversión Financiera	2.590.818.768	SIETE MILLONES
- Amortización de Deuda y Disminución de otros pasivos	21.580.514.616	SETECIENTOS

MIL PESOS (\$ 607.751.000) el importe correspondiente a Gastos Figurativos para Aplicaciones Financieras de la ADMINISTRACION NACIONAL quedando en consecuencia establecido el Financiamiento por Contribuciones Figurativas para Aplicaciones Financieras de la ADMINISTRACION NACIONAL en la misma suma.

CAPITULO II

DE LAS OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO

ARTICULO 5°.- Autorízase, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la ley 24.156, a los entes que se mencionan en la planilla [14](#) anexa al presente artículo, a realizar operaciones de crédito público por los montos, especificaciones y destino del financiamiento indicados en la referida planilla. Los importes indicados en la planilla corresponden a valores efectivos de colocación.

El Organismo Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera realizará las operaciones de crédito público correspondientes a la Administración Central.

El MINISTERIO DE ECONOMIA podrá efectuar modificaciones a las características detalladas en la mencionada planilla a los efectos de adecuarlas a las condiciones imperantes en los mercados y/o para mejorar el perfil de la deuda pública.

ARTICULO 6°.- El MINISTERIO DE ECONOMIA podrá autorizar al Organismo Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera a realizar operaciones de crédito público adicionales a las autorizadas por el artículo anterior, correspondientes a la Administración Central a los fines establecidos por el artículo 2° inciso f) "in fine" de la ley 25.152.

El producido de las operaciones no podrá ser utilizado antes del 1° de enero del año siguiente y deberá ser depositado en una cuenta del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

En todos los casos las mencionadas operaciones se considerarán a cuenta de las autorizaciones que incluya la ley de Presupuesto para el siguiente ejercicio.

Las rentas que generen las operaciones que realice el citado Banco con los fondos depositados deberán ser ingresadas al TESORO NACIONAL a medida que se produzcan.

ARTICULO 7°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 5° y en el artículo 13 de la presente ley, autorízase al Organismo Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 60 y 82 de la Ley N° 24.156, a colocar LETRAS DEL TESORO a plazos entre NOVENTA (90) y TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días, hasta alcanzar un importe en circulación de valor nominal de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (VN \$ 5.000.000.000).

ARTICULO 8°.- Dase por cancelada la autorización a emitir "BONOS DE CONSOLIDACION EN MONEDA NACIONAL" – Primera Serie y los "BONOS DE CONSOLIDACION EN DOLARES ESTADOUNIDENSES" – Primera Serie dispuesta en el artículo 11 de la Ley N° 23.982.

Las obligaciones a que se refiere la citada ley y otras disposiciones legales, que prevén su cancelación mediante la entrega de Bonos de Consolidación - Primera Serie, serán atendidas por Bonos de Consolidación, en sus series vigentes, cuya emisión disponga la ley de presupuesto de cada ejercicio.

El MINISTERIO DE ECONOMIA, o quien éste delegue, arbitrará las medidas necesarias a efectos de instruir a los organismos comprendidos en el artículo 2º de la Ley Nº 23.982 para que tramiten la cancelación de las deudas consolidadas mediante la entrega de BONOS DE CONSOLIDACION en la serie que corresponda en cada caso.

ARTICULO 9º.- Fíjase en DOS MIL CIEN MILLONES DE PESOS (\$ 2.100.000.000) el importe máximo de colocación de BONOS DE CONSOLIDACION y de BONOS DE CONSOLIDACION DE DEUDAS PREVISIONALES, en los términos del artículo 2º inciso f) de la Ley Nº 25.152, a cuyos efectos se autoriza a emitir el valor nominal de Bonos necesarios para la cancelación de obligaciones por los importes que en cada caso se indican en la planilla [15](#) anexa al presente artículo.

Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA a realizar modificaciones dentro del monto total a que se refiere la citada planilla.

Las obligaciones a que se refieren la Ley Nº 23.982 y otras disposiciones legales, que a la fecha se cancelan mediante la entrega de BONOS DE CONSOLIDACION – 3ra. Serie, cuyos Formularios de Requerimientos de Pago ingresen al MINISTERIO DE ECONOMIA a partir del 15 de abril del año 2001, serán atendidas con BONOS DE CONSOLIDACION – 5ta. Serie.

A tal fin, facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA a proceder a la emisión y colocación de los títulos de la Deuda Pública denominados "BONOS DE CONSOLIDACION EN MONEDA NACIONAL" – 5ta. Serie y "BONOS DE CONSOLIDACION EN DOLARES ESTADOUNIDENSES" – 5ta. Serie, los que tendrán las siguientes características:

- a. Fecha de emisión: 15 de abril de 2001.
- b. Plazo: Seis (6) años.
- c. Amortización: se efectuará en Dieciséis (16) cuotas trimestrales, iguales y sucesivas, equivalentes al SEIS COMA VEINTICINCO POR CIENTO (6,25 %) del monto emitido. La primera cuota vencerá el 15 de julio de 2003.
- d. Intereses: Los BONOS DE CONSOLIDACION EN DOLARES ESTADOUNIDENSES devengarán la tasa en LIBO en dicha moneda a TRES (3) meses de plazo y los BONOS DE CONSOLIDACION EN MONEDA NACIONAL devengarán la tasa de interés nominal anual de Caja de Ahorro Común que publique el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

Los intereses se pagarán trimestralmente, venciendo el primer servicio el 15 de julio de 2001.

La SECRETARIA DE FINANZAS del MINISTERIO DE ECONOMIA establecerá los mecanismos para la forma de cálculos para la fórmula de interés aplicables en cada caso.

ARTICULO 10.- Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA a ofrecer BONOS DE CONSOLIDACION, a aquellos tenedores reconocidos de deuda elegible para el "Plan Financiero República Argentina 1992" que no hayan suscripto Acuerdos de Deuda en los términos del decreto 204 del 8 de febrero de 1995 y que acepten el canje de sus acreencias, hasta un monto máximo de CIEN MILLONES DE PESOS (\$ 100.000.000).

ARTICULO 11.- Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA a colocar BONOS DE CONSOLIDACION Tercera Serie en Moneda Nacional y en Dólares Estadounidenses, emitidos por el Decreto Nº 1.318 de fecha 6 de noviembre de 1998 hasta agotar el monto máximo autorizado en el mismo.

ARTICULO 12.- El PODER EJECUTIVO NACIONAL no podrá incrementar el monto de títulos en circulación por sobre el límite que autorice la ley de Presupuesto para cada ejercicio o en leyes específicas.

ARTICULO 13.- Fíjense en la suma de UN MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 1.500.000.000) y en la suma de UN MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 1.800.000.000) los montos máximos de autorización a la TESORERIA GENERAL DE LA NACION y a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, respectivamente, para hacer uso, transitoriamente, del crédito a corto plazo a que se refieren los artículos 82 y 83 de la Ley N° 24.156.

ARTICULO 14.- Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA a otorgar avales del TESORO NACIONAL por las operaciones de crédito público de acuerdo con el detalle obrante en la planilla [16](#) anexa al presente artículo, y por los montos máximos determinados en la misma.

ARTICULO 15.- Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 25.237, incorporado a la Ley N° 11.672, COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999), por el siguiente texto:

De acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del Gobierno Nacional, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional sólo podrán iniciar gestiones para realizar operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por los Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, cuando cuenten con opinión favorable del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS previo dictamen del MINISTRO DE ECONOMIA en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodológicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales.

Asimismo, previo al inicio de las negociaciones definitivas de la operación, el MINISTRO DE ECONOMIA dictaminará, sobre la viabilidad de la operación, considerando especialmente los siguientes conceptos:

- a. Factibilidad económico-técnica del proyecto de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones Públicas.
- b. Incidencia de la operación en las metas fiscales teniendo en cuenta los límites plurianuales dispuestos por la Ley N° 25.152 y el conjunto de operaciones de crédito que se encuentran en proceso de ejecución.
- c. Valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del TESORO NACIONAL y otros recursos internos.
- d. Planta de personal de la Unidad Ejecutora y su impacto presupuestario, en caso de que sea necesaria su creación.

Las dependencias de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de operaciones de crédito con Organismos Financieros Internacionales que se aprueben a partir de la promulgación de la presente ley, no podrán transferir la administración de las compras y contrataciones en otros organismos, nacionales o internacionales, ajenos a su Jurisdicción salvo que fuere expresamente autorizado mediante Resolución de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA, previo dictamen de la DIRECCION NACIONAL DE CONTRATACIONES de dicha Secretaría.

El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS y el MINISTRO DE ECONOMIA podrán delegar las facultades otorgadas por el presente artículo.

El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS procederá, con intervención del MINISTERIO DE ECONOMIA a reglamentar el presente artículo.

CAPITULO III

DE LA DISTRIBUCION, AMPLIACION, MODIFICACIONES

Y PLANTAS DE PERSONAL

ARTICULO 16.- El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS distribuirá los créditos de la presente ley a nivel de las partidas limitativas previstas en los clasificadores con excepción de las correspondientes a

Transferencias las cuales se desagregarán a su máximo nivel, y en las aperturas programáticas o categorías equivalentes que estime pertinentes, pudiendo delegar las facultades a que hace referencia el presente artículo.

ARTICULO 17.- Autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley y a establecer su distribución en la medida que las mismas sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, que hayan sido aprobados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL hasta la fecha de sanción de la presente ley, con la condición que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios.

ARTICULO 18.- EI JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, a requerimiento de los Presidentes de ambas Cámaras del CONGRESO NACIONAL, incorporará los sobrantes de los presupuestos de la Jurisdicción PODER LEGISLATIVO NACIONAL a que alude el artículo 9° de la Ley N° 11.672, COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999), existentes al 31 de diciembre de 2000, para atender necesidades adicionales de funcionamiento del PODER LEGISLATIVO NACIONAL.

Los organismos de la Administración Central y los Entes Descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional propondrán al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS un plan de reducción de gastos de funcionamiento y de servicios no personales de sus respectivas jurisdicciones antes del 30 de abril de 2001. Dicho ahorro será destinado a restablecer, a los montos vigentes al 31 de mayo de 2000, las remuneraciones del personal del sector público nacional comprendido en los incisos a) y b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y las fuerzas armadas, de seguridad y la Policía Federal. Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar la correspondiente redistribución de las partidas presupuestarias.

La recomposición salarial prevista, se efectuará privilegiando a los agentes de grados inferiores del escalafón respectivo.

Con idéntico destino, el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones que perciban durante el ejercicio y los originados en remanentes de ejercicios anteriores. Las medidas que se dicten en uso de esta facultad deberán destinar el TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) al TESORO NACIONAL. Exceptúase de dicha contribución a los recursos con afectación específica a las Provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios y a los remanentes de ejercicios anteriores pertenecientes al PODER JUDICIAL DE LA NACION, PODER LEGISLATIVO NACIONAL y AUDITORIA GENERAL DE LA NACION.

ARTICULO 19.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley sin sujeción al artículo 37 de la Ley N° 24.156.

ARTICULO 20.- No se podrán aprobar incrementos en los cargos y horas de cátedra ni en ninguno de sus niveles escalafonarios, dentro del total determinado en las planillas Nros. [17](#), [18](#), [19](#) y [20](#) para cada Jurisdicción y cada Organismo Descentralizado o Institución de Seguridad Social. Exceptúase de la presente limitación, sin alterar el total del crédito asignado a la respectiva Jurisdicción y Entidad a los cargos correspondientes a las Autoridades Superiores del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Asimismo quedan exceptuados los cargos correspondientes a las funciones ejecutivas previstos en el Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991, y a las reestructuraciones de cargos originadas en reclamos dictaminados favorablemente y los regímenes que determinen incorporaciones de agentes que completen cursos de capacitación específicos correspondientes a las fuerzas armadas, de seguridad, del servicio exterior de la Nación, del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, de la Carrera del Investigador Científico-Tecnológico y de los institutos tecnológicos del área nuclear.

Las excepciones previstas en el primer párrafo de este artículo serán aprobadas por decreto y en todos los casos restantes por decisión del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS.

ARTICULO 21.- Salvo decisión fundada del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes al 1° de enero del año 2001, ni los que se produzcan con posterioridad a dicha fecha. Quedan exceptuados de lo previsto precedentemente los cargos vacantes financiados correspondientes a las Autoridades

Superiores de la Administración Pública Nacional.

ARTICULO 22.- Los créditos del Inciso 1 - Gastos en Personal vigentes de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional deberán atender en su totalidad los crecimientos de cualquier naturaleza que se produzcan por aplicación de las normas escalafonarias vigentes para cada una de las Jurisdicciones y Entidades.

El mayor costo que pueda originarse como consecuencia de cambios de estructuras organizativas y de modificaciones orientadas al ordenamiento general de la normativa laboral vigente será atendido con afectación a los créditos asignados en la presente ley, para lo cual el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS queda facultado para disponer las modificaciones presupuestarias correspondientes.

ARTICULO 23.- El monto autorizado para la Jurisdicción 90 - SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA incluye la suma de DIECIOCHO MILLONES DE PESOS (\$ 18.000.000) destinada a la atención de las deudas referidas en los incisos b) y c) del Artículo 7º de la Ley N° 23.982.

ARTICULO 24.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a realizar las modificaciones de los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley financiados con recursos propios de las Entidades 200 - Registro Nacional de las Personas y 201 - Dirección Nacional de Migraciones, para el período que abarque desde la fecha de entrada en vigencia de los respectivos contratos de informatización y control migratorio y de nuevos sistemas de identificación de personas hasta la finalización del año 2001.

Asimismo se autoriza al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, en caso de resultar necesario, a financiar el mayor gasto con el incremento de los recursos provenientes de la aplicación de las tasas correspondientes que se establezcan como consecuencia de los contratos indicados, con compensación de créditos o, si estos medios resultaren insuficientes, mediante otras fuentes de financiamiento. Tales modificaciones quedan exceptuadas en su caso de las disposiciones de los artículos 37 y 56 de la Ley N° 24.156.

ARTICULO 25.- Suspéndese la aplicación de las disposiciones del artículo 27 de la Ley N° 24.948.

ARTICULO 26.- Las facultades otorgadas por la presente ley al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS podrán ser asumidas por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en su carácter de responsable político de la administración general del país y en función de lo dispuesto por el inciso 10 del artículo 99 de la CONSTITUCION NACIONAL.

ARTICULO 27.- Déjase establecido que el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS podrá delegar las facultades conferidas por la presente ley, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.

CAPITULO IV

DE LAS NORMAS SOBRE GASTOS

ARTICULO 28.- Autorízase, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 24.156, la contratación de obras o adquisición de bienes y servicios cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio financiero del año 2001, de acuerdo con el detalle obrante en la planilla [21](#) anexa al presente artículo.

ARTICULO 29.- Los créditos presupuestarios previstos en la presente ley y hasta la suma de CIEN MILLONES DE PESOS (\$ 100.000.000) destinados a atender subsidios que las distribuidoras zonales deberán percibir a fin de aplicar las tarifas diferenciales a los consumidores residenciales de gas natural y/o propano y butano o diluidos por redes, a granel y otros de las provincias ubicadas en la región patagónica serán transferidos por la Nación a las provincias beneficiadas por los mismos, siendo éstas responsables de su administración de acuerdo con las normas que dicte el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS por medio del MINISTERIO DE ECONOMIA, las que deberán prever los mecanismos de control que realizará la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION.

Para acceder a los fondos determinados en este artículo no podrán gravarse con impuestos provinciales ni tasas municipales los consumos ni la utilización de espacios públicos.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL adecuará los créditos presupuestarios para mantener el nivel tarifario resultante de las previsiones del presente artículo.

ARTICULO 30.- El monto de la obligación del TESORO NACIONAL para atender la garantía del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA (FONAVI) a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 24.464, correspondiente al ejercicio de 1999, será incorporado en los proyectos de ley de presupuesto de los años 2001 y 2003, de acuerdo a lo dispuesto en el Compromiso Federal suscripto por las provincias y la Nación el 17 de noviembre de 2000.

ARTICULO 31.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias como consecuencia de la finalización de la construcción y toma de posesión del edificio destinado a la formación de los suboficiales de la ARMADA ARGENTINA en la Base Naval de Puerto Belgrano de acuerdo con la autorización conferida por el artículo 40 de la Ley N° 25.237.

Asimismo, facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para atender las erogaciones de la sanción del Senado N° 25.362.

ARTICULO 32.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a incorporar en el Presupuesto de la Administración Nacional del presente ejercicio los créditos, y el correspondiente financiamiento para la aplicación de la Ley N° 24.813, Plan Nacional de Radarización, incluyendo los importes correspondientes al Impuesto al Valor Agregado y los derechos aduaneros del equipamiento a importar.

Autorízase, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 24.156, a realizar las contrataciones derivadas del Plan Nacional de Radarización hasta un monto de inversión real con impuestos y derechos de DOSCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$ 220.000.000), afectando el 5% al ejercicio fiscal del año 2001, el 47,5% al ejercicio del año 2002 y el 47,5% restante al ejercicio del año 2003. Alternativamente, se podrá ejecutar el plan mediante el sistema de promoción de la participación privada de proyectos de infraestructura. De optarse por esta modalidad, autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, sobre la base del monto total de la inversión, a establecer el flujo plurianual de contraprestaciones, el cual podrá incluir en forma adicional, el costo financiero, el costo de mantenimiento y operación de la inversión, así como la incorporación definitiva y la modernización del equipamiento existente.

Facúltase a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a partir del segundo semestre de 2001 a fijar los valores o, en su caso, escalas e importes a aplicar de las tasas de protección al vuelo, de apoyo al aterrizaje y seguridad para la aeronavegación, a las que hace referencia el decreto 500/97. En ningún caso los incrementos o disminuciones a que pudiere dar lugar, podrán ser superiores al 20% de las vigentes. Los incrementos a que hubiere lugar por aplicación de lo aquí dispuesto serán asignados al financiamiento del Plan Nacional de Radarización. Asimismo, se faculta al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias para compensar los mayores gastos que se autorizan por el presente artículo.

ARTICULO 33.- El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS incorporará, juntamente con la distribución de los créditos establecida por la presente ley a que alude el artículo 16, los flujos financieros y el uso de los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL, de acuerdo con lo establecido por el Inciso a) del artículo 2° de la Ley N° 25.152.

A tales efectos, los responsables de los Fondos Fiduciarios deberán presentar la información correspondiente a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA, de acuerdo con el instructivo que apruebe dicha Secretaría.

Las normas precedentes serán de aplicación al Fondo Fiduciario creado por el artículo 3° de la Ley N° 24.855.

Los actos que se realicen en contravención al presente artículo serán considerados nulos y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad de quienes los realicen.

El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS deberá dar cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dentro de los TREINTA (30) días corridos siguientes a la publicación en el Boletín Oficial de la decisión administrativa distributiva de los créditos a que alude el primer párrafo del presente artículo.

ARTICULO 34.- Los Agentes Fiduciarios de los Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del ESTADO NACIONAL deberán suministrar a la SECRETARIA DE HACIENDA del

MINISTERIO DE ECONOMIA la información que ésta requiera, en especial aquella relacionada con los estados presupuestarios, contables y financieros de los Fondos involucrados, conforme a los lineamientos que a tal efecto determine dicha Secretaría.

ARTICULO 35.- Apruébase el aumento del aporte de la REPUBLICA ARGENTINA al BANCO AFRICANO DE DESARROLLO, en el marco del "Quinto Aumento de Capital" del Organismo, por un monto de VEINTICUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL UNIDADES DE CUENTA (UC 24.750.000), equivalente a VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y TRES DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 29.857.163).

El pago total del aporte de la REPUBLICA ARGENTINA se efectuará de la siguiente manera: UN MILLON SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 1.797.462) se abonarán en OCHO (8) cuotas anuales de igual monto, que serán pagadas en efectivo, y VEINTIOCHO MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS UN DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 28.059.701), quedarán sujetos a las exigencias del Organismo.

A fin de hacer frente a los pagos emergentes del presente artículo, el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA deberá contar con los correspondientes fondos de contrapartida, para lo cual se autoriza al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones presupuestarias en los ejercicios pertinentes.

ARTICULO 36.- Apruébase el aumento del aporte de la REPUBLICA ARGENTINA al ORGANISMO MULTILATERAL DE GARANTIA DE INVERSIONES, Organismo integrante del grupo BANCO MUNDIAL, en el marco del "Aumento General del Capital de 1998", por un monto de NUEVE MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL DERECHOS ESPECIALES DE GIRO (DEG 9.560.000), equivalente a DIEZ MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTE DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 10.343.920).

El pago total del aporte de la REPUBLICA ARGENTINA se efectuará de la siguiente manera: UN MILLON OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL SETECIENTOS DOS DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 1.825.702) se abonará en efectivo, y los OCHO MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS DIECIOCHO DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 8.518.218) quedarán sujetos a la exigencia del Organismo.

A fin de hacer frente a los pagos emergentes del presente artículo, el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA deberá contar con los correspondientes fondos de contrapartida, para lo cual se autoriza al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones presupuestarias en los ejercicios pertinentes.

ARTICULO 37.- Facúltase a la SECRETARIA DE DEPORTES Y RECREACION del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE a incrementar su presupuesto conforme a la recaudación de recursos originados en la aplicación de la Ley N° 25.295, de Pronósticos Deportivos, la Ley N° 18.226 y el decreto 600/99.

ARTICULO 38.- Sustitúyese el monto incluido en el artículo 1° de la presente ley destinado al cumplimiento de la Ley N° 19.800 y sus modificatorias por la suma de CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$ 186.800.000) en concepto de gastos corrientes y de capital.

Los importes de la recaudación del ejercicio que superen la asignación prevista en el primer párrafo serán distribuidos en su totalidad conforme lo previsto en la ley 19.800 y sus modificatorias.

CAPITULO V

DE LAS NORMAS SOBRE RECURSOS

ARTICULO 39.- Dispónese el ingreso como contribución al TESORO NACIONAL de la suma de CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS DIECISEIS MIL PESOS (\$ 487.916.000), de acuerdo con la distribución indicada a continuación, y con destino a la atención de gastos de la Administración Central y para la cancelación de deudas por aportes al TESORO NACIONAL de ejercicios anteriores:

Jurisdicciones de la Administración Central	151.726.000
Organismos Descentralizados	216.190.000
Bancos Oficiales	120.000.000

La distribución de los créditos presupuestarios a que alude el artículo 16 de la presente ley detallará las Jurisdicciones y Organismos Descentralizados, con indicación de los importes correspondientes y el destino de los mismos (gastos o amortización de deudas).

El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS establecerá el cronograma de pagos procurando no interferir en el normal funcionamiento de aquéllas.

ARTICULO 40.- Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA a disponer la condonación de deudas por aportes al TESORO NACIONAL de ejercicios anteriores, en la medida que se verifique que la percepción de los recursos haya resultado inferior al cálculo previsto originalmente para cada ejercicio o que otras circunstancias extraordinarias no permitieran el aporte establecido en las respectivas Leyes de Presupuesto.

ARTICULO 41.- Modifícase la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. 1997) y sus modificaciones, de la siguiente forma:

- a. Elimínanse, a partir del 1° de enero de 2001, inclusive, los incisos e) y f), del artículo 28.
- b. Incorpórase como primer artículo, a continuación del artículo 54, el siguiente:

ARTICULO- Estarán alcanzados por una alícuota del TRECE POR CIENTO (13 %):

- a. Los ingresos –excepto los provenientes de la comercialización de espacios publicitarios- obtenidos por las empresas de servicios complementarios previstas en la Ley N° 22.285.
- b. Los ingresos obtenidos por la producción, realización y distribución de programas, películas y/o grabaciones de cualquier tipo, cualquiera sea el soporte, medio o forma utilizado para su transmisión, destinadas a ser emitidas por emisoras de radiodifusión y servicios complementarios comprendidas en la Ley N° 22.285.

La alícuota establecida en este artículo de la presente ley será de aplicación para los hechos imponible que se perfeccionen a partir del 1° de enero de 2001.

ARTICULO 42.- Ratifícase el Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 313 de fecha 6 de abril de 1999, en lo que es materia de competencia del Congreso Nacional, autorizando al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a reasignar partidas presupuestarias para su cumplimiento.

ARTICULO 43.- Créase un régimen optativo de cancelación anticipada parcial y/o total de las obligaciones fiscales diferidas al amparo de las disposiciones de las Leyes Nros. 21.608, 22.021, 22.702 y 22.973, sus modificaciones y normas reglamentarias y complementarias, y por el término de su vigencia.

El régimen será aplicable a los sujetos que hubieran utilizado el beneficio de diferimiento, y que al momento de ejercer cada opción de cancelación anticipada, parcial y/o total, de las obligaciones fiscales diferidas, la empresa promovida haya cumplido con por lo menos el SETENTA POR CIENTO (70%) de la inversión comprometida. En ningún caso implicará la liberación de las obligaciones impuestas a los mismos, establecidas en las normas a que se refiere el párrafo anterior, a excepción de la referida al mantenimiento de las respectivas inversiones en el patrimonio de sus titulares por el lapso establecido en el antepenúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley N° 22.021 y sus modificatorias y complementarias. El beneficio producido por los descuentos del presente régimen, está exento del impuesto a las ganancias. Asimismo, y para el caso de producirse el decaimiento de los beneficios de la empresa promocionada, la cancelación anticipada prevista en el primer párrafo no exime al inversor vigente de los efectos que sobre

los diferimientos efectuados pudiera producir dicho decaimiento. Similares efectos producirá la disminución de la totalidad de jornales por mes de personal comprometido de acuerdo con el cronograma de inversiones.

Las empresas promovidas cuyos inversionistas optaran por el presente régimen de cancelación anticipada, deberán continuar dando cumplimiento a todas las obligaciones en las normas mediante las cuales se les otorgaron los beneficios promocionales.

Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a reglamentar los requisitos, plazos y demás condiciones para percibir anticipadamente, parcial y/o totalmente las obligaciones fiscales diferidas y en especial para establecer los mecanismos de valor actual neto aplicables, en función de los vencimientos respectivos. **A tales efectos la tasa de descuento anual que se establezca será igual a la fijada por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA para descuentos comerciales.** Asimismo el ente recaudador deberá liberar las garantías, ofrecidas y/o constituidas por el inversor, en forma concurrente con el ingreso de los fondos provenientes del presente régimen.

Transcurridos CIENTO OCHENTA (180) días de la promulgación de la presente ley, sin la reglamentación establecida en el párrafo anterior, la facultad será transferida a las Autoridades de Aplicación que hubieren otorgado los beneficios de diferimiento originales.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá destinar el DIEZ POR CIENTO (10%) de los fondos recuperados para distribuir entre las provincias en las que están radicados los proyectos cuyos inversionistas se acogieron al presente régimen, en la proporción atribuible al monto de recupero correspondiente a cada jurisdicción, el que deberá ser utilizado para fomentar y aplicar políticas activas de desarrollo económico en cada una de las regiones, exclusivamente para pequeñas y medianas empresas.

ARTICULO 44.- Fíjase en la suma de TRES MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL PESOS (\$ 3.333.000) el monto de la tasa regulatoria en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el primer párrafo del artículo 26 de la Ley N° 24.804 - Ley Nacional de la Actividad Nuclear.

ARTICULO 45.- Sustitúyese el inciso d) del artículo 2° del Decreto N° 2.741 de fecha 26 de diciembre de 1991 y sus modificaciones, ratificado por la Ley N° 24.241, por el siguiente:

d) Todo aporte o contribución que de acuerdo a la normativa vigente, se deba recaudar sobre la nómina salarial. Los fondos provenientes de la referida recaudación serán transferidos automáticamente –netos de las comisiones que cobren las entidades bancarias recaudadoras- a las entidades beneficiarias: ADMINISTRACION NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, Organismo dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, Obras Sociales, SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, Organismo dependiente del MINISTERIO DE SALUD, Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION, Organismo dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA, y SUPERINTENDENCIA DE ASEGURADORAS DE RIESGOS DE TRABAJO, Organismo dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, y a toda otra que al efecto se establezca para su administración, previa deducción del porcentaje de hasta CINCUENTA CENTESIMOS POR CIENTO (0,50%) que se determine para la atención del gasto que demanden las funciones encomendadas a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS –organismo autárquico en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA– por el presente artículo, con excepción de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 25.345.

CAPITULO VI

DE LOS APORTES A UNIVERSIDADES NACIONALES

ARTICULO 46.- Fíjase como crédito total para las Universidades Nacionales la suma de UN MIL OCHOCIENTOS UN MILLON TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$ 1.801.354.368), de conformidad con el detalle de la planilla N° 22 anexa al presente artículo.

Las asignaciones de recursos por Programas, cuyos montos se detallan en la referida planilla, serán distribuidas por el MINISTERIO DE EDUCACION, facultándolo asimismo a establecer los conceptos que

componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos.

En la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2002, el PODER EJECUTIVO NACIONAL por intermedio del MINISTERIO DE EDUCACION procurará adoptar criterios objetivos para la distribución de los recursos destinados a las Universidades Nacionales.

Establécese asimismo un aporte adicional de UN MILLON SEISCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.650.000) destinados a la atención de gastos de:

- a. Centro Universitario de Junín: \$ 1.000.000.
- b. Escuela de Derecho de Azul (Universidad Nacional del Centro): \$ 200.000.
- c. Escuela de Alimentos de Galvez (UNL): \$ 200.000.
- d. Escuela de Medicina de la Universidad Nacional del Comahue: \$ 250.000.

ARTICULO 47.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 70 – Ministerio de Educación de acuerdo con el siguiente detalle:

Actividades Centrales – Inciso 3 – Fuente de Financiamiento 11	– 1.250.000
Programa 26 – Actividad 2 – Fuente de Financiamiento 11 – Pda. Pcial. 515	– 1.400.000
Programa 26 – Actividad 3 – Fuente de Financiamiento 11 – Pda. Pcial. 515	– 1.000.000
Programa 26 – Fuente de Financiamiento 11 – Partida Principal 56	3.650.000

CAPITULO VII

DE LOS CUPOS FISCALES

ARTICULO 48.- El costo fiscal de los proyectos promovidos –industriales y no industriales–, imputados al 31 de diciembre de 1999 bajo las Leyes Nros. 21.608, 22.021 y sus modificatorias Nros. 22.702 y 22.973, sus modificaciones y normas reglamentarias y complementarias, se fija para el año 2001 en SETECIENTOS TREINTA MILLONES CIENTO SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$ 730.176.242).

ARTICULO 49.- Fijase el cupo anual a que se refiere el artículo 3º de la ley 22.317 en la suma de DOCE MILLONES DE PESOS (\$ 12.000.000). Déjase establecido que, a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, el monto del crédito fiscal a que se refiere la mencionada ley será administrado, en partes iguales y de manera independiente, por el MINISTERIO DE EDUCACION y por la SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA.

Transfiérese el saldo no utilizado al 31 de diciembre de 2000, del cupo anual asignado a la SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMIA por el artículo 42 de la ley 25.237.

CAPITULO VIII

DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES

ARTICULO 50.- Establécese como límite máximo un crédito de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$ 286.900.000) destinado al pago de sentencias judiciales por la parte que corresponda abonar en efectivo, correspondiente al principal, como consecuencia de retroactivos originados en ajustes practicados en las prestaciones del Régimen Previsional Público y la suma de DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$ 17.200.000) para la atención de las deudas previsionales consolidadas conforme a las Leyes Nros 23.982 y 24.130.

La cancelación de deudas a que hace referencia el párrafo anterior está sujeta a la disponibilidad de los respectivos recursos, que para el presente período fiscal se afectarán observando estrictamente los siguientes órdenes de prelación:

- a. Cancelación de deuda consolidada: los recursos se distribuirán entre los acreedores atendiendo en primer lugar a los de mayor edad y, dentro de este ordenamiento, dando prioridad a los que tengan menores acreencias a cobrar.
- b. Cancelación de sentencias judiciales: los recursos se destinarán en primer término al cumplimiento de las sentencias notificadas en períodos fiscales anteriores y aún pendientes de pago y luego a las sentencias notificadas en el año 2001. En el primer caso se dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad y, en el segundo, se respetará estrictamente el orden cronológico de la notificación de las sentencias definitivas, conforme el orden de prioridades que con una periodicidad cuatrimestral, sobre la base de las sentencias registradas en cada momento, establezca la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones en los créditos presupuestarios que resulten necesarias en el caso de que por efecto de la aplicación de la ley 25.344 se modifique el instrumento de pago de las sentencias judiciales previsionales previstas en el presente artículo.

ARTICULO 51.- Dentro del límite establecido por el artículo 9º de la presente ley referido a la colocación de instrumentos de la Deuda Pública, establécese un monto de TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$ 346.900.000) destinado a la cancelación de deudas previsionales consolidadas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Nº 23.982 y su complementaria Nº 24.130, así como al cumplimiento de sentencias judiciales que ordenen retroactivos y reajustes del Régimen Previsional Público, por la parte que corresponda abonar mediante la colocación de instrumentos de deuda pública. Dicho crédito se afectará observando los criterios de prelación dispuestos por el artículo anterior.

ARTICULO 52.- Facúltase a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL a efectivizar, dentro del límite determinado en el artículo anterior y hasta la suma de CIENTO NUEVE MILLONES DE PESOS (\$ 109.000.000), las acreencias reconocidas en el marco de las Leyes Nros. 23.982 y 24.130, cuyos titulares hubieran ejercido opción por el pago en efectivo, a ser canceladas en BONOS DE CONSOLIDACION PREVISIONAL VALOR PESOS/DOLAR (Serie 1º o 2º, según corresponda), en tanto el interesado no formule objeciones al respecto. Se entenderá en forma irrevocable el carácter cancelatorio con la puesta a disposición del certificado de tenencia respectivo y su aceptación, de acuerdo a la colocación y acreditación de los citados bonos, sin admitir prueba en contrario.

CAPITULO IX

DE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES

ARTICULO 53.- Establécese, a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, que la participación del INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES, referida en los Artículos 18 y 19 de la Ley Nº 22.919, no podrá ser inferior al TREINTA Y NUEVE POR CIENTO (39 %) del costo de los haberes remunerativos de retiro, indemnizatorios y de pensión de los beneficiarios.

ARTICULO 54.- El otorgamiento de nuevas pensiones no contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados en los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichas pensiones de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

Adicionalmente, se autoriza a otorgar nuevas pensiones asistenciales sin cumplir con los recaudos mencionados precedentemente por hasta un monto máximo de CINCO MILLONES DE PESOS (\$ 5.000.000) con cargo a las disponibilidades en los créditos asignados por la presente ley a la Jurisdicción 85 – Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente – Programa 23 – Pensiones No Contributivas – Partida Principal 512 – Pensiones que surjan como consecuencia de la aplicación del artículo 55.

ARTICULO 55.- Las pensiones prorrogadas establecidas en las Leyes Nros. 24.307, 24.447, 24.624, 24.764, 24.938 y 25.064, de Presupuesto de la Administración Nacional, mantendrán su vigencia, salvo que sean incompatibles con los requisitos a), b) y c) previstos en el tercer párrafo de este artículo.

Establécese que la percepción de las pensiones graciables otorgadas en virtud de las Leyes Nros. 23.990, 24.061, 24.191, 24.307, 24.447, 24.624, 24.764 y 24.938 serán incompatibles con cualquier ingreso equivalente o superior a DOS COMA CINCO MODULO PREVISIONAL (2,5 MOPRE) a partir del 1º de enero de 2001 y su monto no podrá exceder el importe mensual de TRES COMA SETENTA Y CINCO

MODULO PREVISIONAL (3,75 MOPRE).

Dispónese, con cargo a los créditos aprobados por la presente ley, hasta la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$ 25.000.000) para la atención de las pensiones graciables que se otorguen por el término de ley por los importes y a las personas que residan efectivamente en el país que se determinen por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION y se informen al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE; **créditos que serán distribuidos en proporción al número de legisladores de cada Cámara**. El haber de dichas prestaciones se devengará a partir del 1º de enero del ejercicio 2001, no pudiendo exceder su monto el importe mensual de TRES COMA SETENTA Y CINCO MODULO PREVISIONAL (3,75 MOPRE). Las respectivas Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, con razones fundadas, podrán autorizar hasta la suma de SIETE COMA CINCUENTA MODULO PREVISIONAL (7,50 MOPRE). Las pensiones que se otorguen por la presente ley serán incompatibles con:

- a. Cualquier ingreso superior a UNO COMA OCHENTA Y OCHO MODULO PREVISIONAL (1,88 MOPRE).
- b. Ser titular de un bien inmueble cuya valuación fiscal fuera equivalente o superior a SESENTA MIL PESOS (\$ 60.000).
- c. Tener vínculo hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el legislador otorgante.

Quando se paguen retroactivos por pensiones de ejercicios anteriores, los mismos en ningún caso podrán ser superiores a MIL PESOS (\$ 1.000) salvo para el ejercicio 2000. Facúltase a las Autoridades de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, a reglamentar las disposiciones del presente artículo.

CAPITULO X

DE LOS SUBSIDIOS Y BECAS

ARTICULO 56.- Establécese, dentro de los créditos aprobados por la presente Ley, la suma de NUEVE MILLONES DE PESOS (\$ 9.000.000), destinada a la atención de los subsidios a otorgar por el PODER LEGISLATIVO a las personas de existencia ideal. La reglamentación, distribución y asignación de la partida estará a cargo de las autoridades de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras.

Asimismo déense por debidamente cumplidos tanto en su percepción como en su utilización los subsidios otorgados en virtud de lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley N° 25.237.

ARTICULO 57.- Créase, dentro de los créditos aprobados por la presente ley, un FONDO DE AYUDA A ESTUDIANTES DE NIVEL MEDIO, TERCARIO Y UNIVERSITARIO de CUATRO MILLONES DE PESOS (\$ 4.000.000). La distribución y asignación de la referida partida estará a cargo de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Asimismo, déense por debidamente cumplidas tanto en su percepción como en su utilización, las becas otorgadas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 53 de la ley 25.237.

ARTICULO 58.- ***El producido de la venta de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al dominio privado de la Nación asignados en uso a las Fuerzas Armadas, hasta la suma de DOSCIENTOS SESENTA MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SEIS PESOS (\$ 260.344.506) será destinado totalmente a la recomposición del ciclo logístico y a la adquisición de material y equipo, en el marco de la reestructuración de las mismas, de acuerdo al Plan Director de las FF.AA.***

Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a adoptar todas las medidas de carácter administrativo necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Las economías a que se refiere la primera parte del artículo 28 de la Ley N° 24.948 –Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas–, son las que se efectúen con carácter permanente en

las plantas de personal con la eliminación de los respectivos cargos. Las economías que se obtengan por no cubrir transitoriamente vacantes en dicha planta, podrán ser aplicadas dentro del presente ejercicio presupuestario a los gastos de funcionamiento de la fuerza que las haya generado.

CAPITULO XI

OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 59.- Sustitúyese el artículo 44 de la Ley Nº 11.672 – COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999) por el siguiente texto:

Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA a colocar las disponibilidades del TESORO NACIONAL y las correspondientes a las Instituciones de la Seguridad Social que se pongan a disposición de la TESORERIA GENERAL DE LA NACION, en cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la adquisición de títulos públicos o valores locales o internacionales de reconocida solvencia, con excepción de los recursos previstos por las Leyes Nros. 23.661 y los previstos por la Ley Nº 19.032 sustituidos por la Ley Nº 23.568. La citada Secretaría dictará las normas necesarias para la implementación del presente artículo.

ARTICULO 60.- Establécese que la ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA, en forma adicional a la amortización de deuda que realiza con cargo a los montos reconocidos a su favor por la diferencia de tarifas originada entre las que surgen de la aplicación de la Resolución de la Ex – SECRETARIA DE ENERGIA, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES Nº 131 de fecha 22 de febrero de 1996 y la establecida por el Acuerdo por Nota Reversal de fecha 9 de enero de 1992 celebrado entre los GOBIERNOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA y la REPUBLICA DE PARAGUAY, deberá cancelar anualmente la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$ 30.000.000) a cuenta de la deuda que mantiene con el ESTADO NACIONAL producto de los préstamos efectuados para la construcción de la Obra Binacional, pudiendo efectuar dicho pago mediante la entrega de títulos de libre disponibilidad al valor de cotización de la fecha de vencimiento de la obligación.

La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA establecerá oportunamente el cronograma de vencimientos de la obligación fijada por el presente artículo.

ARTICULO 61.- Sustitúyese el artículo 20 de la Ley Nº 11.672 – COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999), sustituido por artículo 57 de la Ley Nº 25.237 por el siguiente texto:

Con el objeto de subsanar deficiencias transitorias de caja o cuando razones de urgencia así lo aconsejen, autorizase al MINISTERIO DE ECONOMIA a acordar a las provincias y al GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, anticipos a cuenta de las respectivas participaciones en el producido de los impuestos nacionales sujetos a distribución o de los montos previstos en el Compromiso Federal, que deberán ser reintegrados dentro del mes de su otorgamiento, mediante retenciones sobre el producido de los mismos impuestos coparticipados.

Cuando razones fundadas aconsejen extender dicho plazo, el PODER EJECUTIVO NACIONAL, con opinión favorable del MINISTERIO DE ECONOMIA, podrá ampliarlo sin exceder el ejercicio fiscal en que se otorgue, los que devengarán intereses sobre saldos, desde la fecha de su desembolso hasta la de su efectiva devolución, de acuerdo con la tasa que fije el MINISTERIO DE ECONOMIA en cada oportunidad.

La tasa de interés a que se refiere el párrafo anterior no podrá exceder la que abone el TESORO NACIONAL por el acceso a los mercados de crédito. Una vez verificada la retención total del anticipo otorgado, se determinará el interés devengado el cual será reintegrado mediante el mecanismo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo.

ARTICULO 62.- Déjase establecido que a los efectos de obtener los beneficios determinados por la Ley Nº 25.069, los sujetos comprendidos en su artículo 1º, deberán acreditar haber solicitado y obtenido autorización, por parte de la autoridad competente con anterioridad al 15 de enero de 1999, para la construcción de obras en los términos de la Ley Nº 19.076.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá transferir a título oneroso los inmuebles citados en el artículo 1º de las Leyes Nros. 19.076 y 25.069, a los acopiadores y productores de cereales, oleaginosos y cualquier otra especie agrícola de características similares apta para ensilaje, así como también a otros operadores,

en la medida que acrediten haber efectuado inversiones en los inmuebles conforme los términos de la Ley N° 19.076, con la conformidad expresa emanada, con posterioridad al 15 de enero de 1999 por la autoridad de aplicación.

ARTICULO 63.- Exímese a la EMPRESA NEUQUINA DE SERVICIOS DE INGENIERIA SOCIEDAD DEL ESTADO (ENSI S.E.) del gravamen establecido en el Título V de la Ley N° 25.063 de Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y sus modificaciones, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2001.

ARTICULO 64.- Establécese que el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS queda comprendido dentro de los alcances del Título II – Capítulo III y de los Títulos III, VI y VII de la Ley N° 24.156.

Con carácter de excepción para el presente ejercicio fiscal, el mencionado Instituto podrá cumplimentar lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley N° 24.156 hasta el 31 de marzo de 2001, dando cumplimiento el PODER EJECUTIVO NACIONAL a las disposiciones del artículo 49 de la citada ley antes del 31 de mayo de dicho año.

Los gastos corrientes y gastos de capital a devengar por parte del citado instituto no podrán exceder el producido de los recursos propios afectados al mismo.

Autorízase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a realizar aportes del Tesoro Nacional al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, durante el año 2001, hasta un monto máximo de CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$ 120.000.000), con destino a la amortización de deudas.

El INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS deberá, en lo pertinente, encuadrarse dentro de las disposiciones del Decreto N° 436 del 30 de mayo de 2000. Asimismo deberá entregar a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA la plataforma mínima de información salarial presupuestaria del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), instituida por el Decreto N° 645 del 4 de mayo de 1995.

El Instituto no podrá incrementar la Planta de Personal, Permanente, Transitoria y Contratada ocupada al 31 de diciembre de 2000.

El Instituto no podrá aplicar recursos a la creación de Fondos Fiduciarios sin la autorización concedida por ley.

El Instituto deberá presentar en forma mensual a las Comisiones de Salud y Presupuesto y Hacienda del PODER LEGISLATIVO y a la SECRETARIA DE HACIENDA la evolución de los estados contables, la ejecución presupuestaria (Base Devengado y Base Caja) y en forma trimestral el estado de deudas y créditos. Dicha información deberá detallar el cumplimiento del Plan de Acción, la ejecución de los gastos operativos y aquellos destinados a la atención de prestaciones médicas y sociales.

Como consecuencia del cambio de figuración presupuestaria del INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS establecida en el presente artículo con relación al proyecto enviado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL increméntase el resultado financiero estimado por el artículo 4° en la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$ 36.300.000).

ARTICULO 65.- Suspéndense, durante el presente ejercicio, las retenciones que la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL deba practicar sobre la recaudación del INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS por la aplicación del artículo 15 del Decreto N° 197 de fecha 7 de marzo de 1997.

ARTICULO 66.- Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA a disponer la condonación total o parcial de las deudas que las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional y Entes Residuales en liquidación de empresas privatizadas, mantienen con el ESTADO NACIONAL originadas por la entrega de Bonos de Consolidación y Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales por aplicación de la Ley N° 23.982, en la medida que sus respectivos presupuestos se financien, total o parcialmente, por el TESORO NACIONAL.

ARTICULO 67.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a disponer las reestructuraciones presupuestarias, de acuerdo con las facultades a que se refiere el artículo 19 de la presente ley, a fin de

incorporar las reformas derivadas de la fusión de programas sociales aprobados por el GABINETE NACIONAL. Con los ahorros producidos por el proceso de fusión se constituirá un Fondo para Emergencias Sociales que será administrado por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS quién a su vez dictará el reglamento para su funcionamiento.

ARTICULO 68.- Autorízase al PODER EJECUTIVO NACIONAL para que, con intervención del JEFE DE GABINETE DE MINISTROS y de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA, incorpore a la Ley 24.156 los artículos de la Ley N° 11.672 – COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999) que deban integrarse a dicha ley disponiendo su ordenamiento.

Asimismo, autorízase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a incorporar en los textos legales que correspondiere, en razón de la naturaleza de los temas involucrados, los artículos pertinentes de la Ley N° 11.672 – COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999) y proceder al ordenamiento y correlación de los mencionados textos legales.

ARTICULO 69.- Modifícase la estimación de los recursos de la Administración Nacional establecida en el artículo 2° de acuerdo con el detalle obrante en la [planilla anexa](#) al presente artículo.

Dispónese asimismo un aporte al TESORO NACIONAL por la suma de NOVENTA MILLONES DE PESOS (\$ 90.000.000) provenientes de las utilidades de los Fondos Fiduciarios.

ARTICULO 70.- Incrementase en la suma de QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$ 569.537.500) el monto del gasto fijado por el artículo 1° de la presente ley, de acuerdo con el detalle de la [planilla anexa](#) al presente artículo.

Como consecuencia de las modificaciones dispuestas en la presente con relación al Proyecto del PODER EJECUTIVO NACIONAL incrementase en la suma de DOS MIL CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS (\$ 2.175.943.500) el resultado financiero negativo del artículo 4° de la presente ley.

Asimismo incrementase las Fuentes de Financiamiento y las Aplicaciones Financieras de acuerdo con el siguiente detalle:

Fuentes de Financiamiento 3.078.783.500

- Endeudamiento Público e Incremento de Otros

Pasivos 3.078.700.000

Aplicaciones Financieras 902.840.000

- Inversión Financiera – 57.666.000

- Amortización de Deuda y Disminución de Otros

Pasivos 960.506.000

ARTICULO 71.- Ratifícase el Decreto N° 1.526 de fecha 24 de diciembre de 1998. El producido de las tasas y aranceles a que se refiere el artículo 2° del citado decreto, ingresarán como recursos propios del Organismo Descentralizado COMISION NACIONAL DE VALORES dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA.

Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones presupuestarias originadas en la aplicación del presente artículo.

ARTICULO 72.- Condónase el importe devengado en concepto de tasa de justicia que deben tributar el ESTADO NACIONAL y la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR con motivo de lo actuado por el Expediente T – 121/92 del Registro de la SECRETARIA DE JUICIOS ORIGINARIOS de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION.

ARTICULO 73.- El Organismo Recaudador estará dispensado de formular denuncia penal respecto de los delitos previstos en las Leyes Nros 23.771 y sus modificaciones y 24.769, en aquellos casos en que el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya dispuesto regímenes de presentación espontánea en función de lo reglado por el artículo 113, primer párrafo de la Ley N° 11.683 (t.o. 1998) y sus modificaciones, en la medida que el responsable de que se trate regularice la totalidad de las obligaciones tributarias omitidas a que ellos se refieran.

En los mismos términos estará dispensado el Organismo Recaudador cuando el PODER EJECUTIVO NACIONAL haya dispuesto regímenes de regularizaciones de obligaciones tributarias.

En aquellos casos donde la denuncia ya la hubiera formulado el Organismo Recaudador, el Ministerio Público Fiscal, procederá a desistir de su pretensión punitiva, una vez verificado que el contribuyente o responsable se haya presentado espontáneamente para regularizar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o previsionales omitidas.

ARTICULO 74.- Asígnase para la constitución del FONDO FIDUCIARIO PARA EL TRANSPORTE ELECTRICO FEDERAL creado por resolución de la Ex – Secretaría de Energía 657 del 3 de diciembre de 1999 y modificada por su similar 174 del 30 de junio de 2000, el incremento de CERO COMA CERO CERO CERO SEIS PESOS KILOVATIO HORA (\$ 0,0006 kWh), con destino a participar en el financiamiento de las obras que la SECRETARIA DE ENERGIA Y MINERIA identifique como una Ampliación de Transporte en 500 Kv financiable, las que se ejecutarán dentro del marco normativo que defina dicha Secretaría.

El Comité Administrador del FONDO FIDUCIARIO PARA EL TRANSPORTE ELECTRICO FEDERAL, en su carácter de administrador de dicho Fondo, podrá actuar como iniciador o comitente de las ampliaciones de transporte financiadas con dicho Fondo, actuando a tales efectos en igual condición a cualquier otro agente del MERCADO ELECTRICO MAYORISTA.

Los remanentes de recursos originados en el incremento a que se hace referencia el primer párrafo de este artículo percibidos al 31 de diciembre de 2000, así como los que se registren a la finalización de cada ejercicio, se transferirán a los ejercicios siguientes, hasta agotar el destino del FONDO FIDUCIARIO PARA EL TRANSPORTE ELECTRICO FEDERAL.

ARTICULO 75.- La SECRETARIA DE ENERGIA Y MINERIA como Autoridad de Aplicación del recargo creado por el artículo 30 de la Ley N° 15.336, con la sustitución introducida por el artículo 70 de la Ley N° 24.065, aplicará en el ejercicio de sus facultades de recaudación, verificación y control del tributo las normas y procedimientos establecidos en la Ley N° 11.683 (t.o. 1998).

Al solo efecto de la determinación del hecho imponible y del sujeto obligado al pago del tributo mencionado en el párrafo anterior, considérase que el participante del MERCADO ELECTRICO MAYORISTA que actúa como comercializador de energía eléctrica en bloque, lo hace por cuenta y orden del agente de dicho mercado con el que se encuentra vinculado a través de un acuerdo de comercialización acorde con las normas vigentes en dicho mercado.

ARTICULO 76.- Increméntase en CINCO MILLONES DE PESOS (\$ 5.000.000) el crédito fijado en el artículo 1° de la presente ley a la Jurisdicción 50 – Administración Central, Programa 23 – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Inciso 3 - Fuente de Financiamiento 11, y redúcese en la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 2.500.000) el Programa 24 – Fomento a las Pequeñas y Medianas Empresas – Actividad 2 – Inciso 5 – Fuente de Financiamiento 11 y en igual monto el citado Programa, Actividad e Inciso de la Fuente de Financiamiento 22, ambos de la Jurisdicción 50.

Asimismo disminúyese en la Jurisdicción 90 – Servicio de la Deuda Pública, 98 – Otras Categorías Presupuestarias – Deudas Directas de la Administración Central Grupo 01 – Inciso 7 – Fuente de Financiamiento 11 en DOS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 2.500.000), e increméntase por igual monto en la citada Jurisdicción – Inciso 7 – Fuente de Financiamiento 22. Como consecuencia de ello increméntanse las Fuentes Financieras en la Fuente de Financiamiento 22 – Tipo 36 – Clase 2 – Concepto 2.

ARTICULO 77.- Reasígnase dentro del total asignado a la SECRETARIA DE CULTURA Y COMUNICACIÓN de la PRESIDENCIA DE LA NACION la suma de QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$ 550.000) para financiar: la edición de las Obras Completas de Domingo Faustino Sarmiento dispuesta por la Ley N° 25.159, CIENTO CINCUENTA MIL PESOS (\$ 150.000) y para el INSTITUTO NACIONAL JUAN DOMINGO PERON DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES HISTORICAS, SOCIALES Y

POLITICAS, CUATROCIENTOS MIL PESOS (\$ 400.000).

Afóctase de la Jurisdicción 01, Programa 18, la suma de DOSCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$ 280.000) para el cumplimiento de la Ley N° 25.114 y la suma de VEINTE MIL PESOS (\$ 20.000) para el INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES HISTORICAS JUAN MANUEL DE ROSAS para el cumplimiento de las funciones normadas por los Decretos Nros. 26/97 y 940/97.

ARTICULO 78.- Dentro de los créditos asignados al MINISTERIO DEL INTERIOR se dispone un subsidio por la suma de CIEN MIL PESOS (\$ 100.000) a favor de la FEDERACION ARGENTINA DE MUNICIPIOS (FAM).

ARTICULO 79.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados al Organismo Descentralizado 001 – Auditoría General de la Nación dependiente del PODER LEGISLATIVO NACIONAL de acuerdo con el siguiente detalle:

Programa 16 – Proyecto 01 – Fuente de Financiamiento 11 – Inciso 4	– 1.000.000
Programa 16 – Actividad 01 – Fuente de Financiamiento 11 – Inciso 1	1.000.000

ARTICULO 80.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 85 – Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de acuerdo con el detalle obrante en la [planilla anexa](#) al presente artículo.

ARTICULO 81.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a las Jurisdicciones 20 – Presidencia de la Nación y 35 – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de acuerdo con el siguiente detalle:

Jurisdicción 20 – O.D. 105 – Comisión Nacional de Energía Atómica – Programa 19 – Estudio de Radiación Cósmica Alta Energía "Proyecto AUGER" – Actividad 01 – Inciso 5 – Fuente de Financiamiento 11	1.340.000
Jurisdicción 35 – Programa 19 – Actividad 5: Inciso 3 – Fuente de Financiamiento 11	– 1.000.000
Inciso 4 – Fuente de Financiamiento 11	– 340.000

Incrementátase en CATORCE MILLONES DE PESOS (\$ 14.000.000) el crédito fijado en el artículo 1° de la presente ley a la Jurisdicción 35 – Programa 16 – Acciones Diplomáticas de Política Exterior, con destino a la Comisión Nacional para el Límite de la Plataforma Continental (COPLA).

A los fines del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS procederá a efectuar las compensaciones necesarias con las partidas de Servicios No Personales establecidas en la presente ley.

ARTICULO 82.- Dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro destínase la suma de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) para Asistencia Financiera a Sectores Económicos con el propósito de atender necesidades adicionales derivadas de costos diferenciales en el DEPARTAMENTO DE MALARGÜE, PROVINCIA DE MENDOZA.

ARTICULO 83.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a las Jurisdicciones 25 – Jefatura de Gabinete de Ministros, 50 – Ministerio de Economía y 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro, de acuerdo con el detalle en la [Planilla Anexa](#) al presente artículo.

ARTICULO 84.- A los efectos de atender el pago del alojamiento de internos por causas federales en establecimientos carcelarios pertenecientes a los estados provinciales, se podrá afectar la suma que resulte necesaria de la Jurisdicción 40 – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Subjurisdicción 02 Servicio Penitenciario Federal – Programa 16 Seguridad y Rehabilitación del Interno. El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS queda facultado para efectuar las reestructuraciones presupuestarias que sean necesarias a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

ARTICULO 85.- De acuerdo con los plazos y procedimientos que establece el artículo 23 de la Ley N° 22.140, su reglamentación y normas complementarias, todo el personal perteneciente al PODER LEGISLATIVO que reúna los requisitos máximos contemplados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para acceder al correspondiente beneficio jubilatorio, deberá ser intimado a iniciar los trámites tendientes a obtener el mismo.

ARTICULO 86.- Sustitúyese el inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 25.152 por el siguiente:

b) El déficit fiscal del Sector Público Nacional no Financiero, entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital, excluyendo todos los ingresos por ventas de activos residuales de empresas privatizadas y concesiones, no podrá ser mayor a SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$ 7.000.000.000) en el año 2001, a CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$ 5.450.000.000) en el año 2002, a TRES MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$3.650.000.000) en el año 2003 y a DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$2.350.000.000) en el año 2004. En el año 2005 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. En concordancia con este inciso y a los efectos de cumplir con el artículo 8° del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal firmado entre el 17 y el 20 de noviembre de 2000 aquellas provincias que presenten desequilibrios fiscales definirán un sendero lineal de reducción de éstos desequilibrios, a fin de asegurar el equilibrio del Sector Público Consolidado a más tardar en el año 2005.

ARTICULO 87.- Sustitúyese el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 25.152 por el siguiente:

c) La tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno. Cuando la tasa real de variación del Producto Bruto Interno sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente. Hasta tanto no se alcance el resultado financiero equilibrado previsto en el inciso b) precedente, el gasto público primario de cada ejercicio no podrá superar el monto correspondiente al gasto público primario ejecutado en el año 2000.

ARTICULO 88.- Asígnase, dentro de los créditos fijados por el artículo 1° a la Jurisdicción 01 – Poder Legislativo Nacional la suma de SETECIENTOS MIL PESOS (\$ 700.000) destinada al Programa de Revisión de Cuentas Nacionales, Unidad Ejecutora: Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, dependiente del citado Poder, del crédito establecido le corresponden la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$ 350.000) a la HONORABLE CAMARA DE SENADORES e igual monto a la HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION.

ARTICULO 89.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a comprometer créditos presupuestarios de ejercicios futuros para la realización de obras a construirse mediante el sistema de "llave en mano", financiadas íntegramente por los constructores y a su sólo y exclusivo riesgo, por los montos máximos, con más los importes que correspondan en concepto del Impuesto al Valor Agregado, y pagaderos en los plazos incluidos en los períodos de gracia, contados a partir de la recepción de conformidad de las mismas, todo ello de acuerdo con el detalle obrante en la [planilla anexa](#) al presente artículo. Dentro de los requisitos mencionados en la citada planilla, autorízase a la COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES (CONAE) del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO a realizar todos los actos necesarios para su cumplimiento.

ARTICULO 90.- Establécese que los subsidios que se otorguen por incremento de la partida de la SETCIP (Programa 40 – actividad 01) que correspondan a nuevas modalidades de convocatorias con prioridades se destinarán a proyectos que cumplan con algunos de los siguientes criterios:

- a. La participación de centros, laboratorios o equipos pertenecientes a organismos de ciencia y tecnología tales como: CONICET, INTI, CNEA, SEGEMAR, INIDEP, INAA, ANLIS, ARN, IAA e INTA.

- b. La definición de problemas y el abordaje interdisciplinario de su solución.
- c. La participación de investigadores menores de CUARENTA (40) años de edad.
- d. La integración de redes de centros, laboratorios o equipos de investigación para la ejecución de los proyectos de investigación.

Quedan exceptuados de lo estipulado en este artículo los proyectos contemplados en las actividades 02, 03 y 04 del Programa 40.

ARTICULO 91.- Establécese que el crédito asignado a la Jurisdicción 30 – Ministerio del Interior- Programa 96 será la suma de CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$150.000.000) correspondiente a los Aportes del Tesoro Nacional a los gobiernos provinciales.

ARTICULO 92.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a incrementar el aporte de capital que posee en la Empresa Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima en la suma de OCHO MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL PESOS (\$ 8.125.000).

El monto antes citado se halla incluido dentro de las modificaciones de gastos a que alude el artículo 70 de la presente ley.

ARTICULO 93.- El PODER EJECUTIVO NACIONAL deberá destinar a la disminución del déficit de la Administración Nacional los mayores ingresos tributarios correspondientes al Tesoro Nacional que se produzcan por sobre la estimación prevista en la presente ley, debido a una evolución de la actividad económica superior a la proyectada.

Asimismo, el PODER EJECUTIVO NACIONAL a través de los organismos correspondientes, deberá fortalecer las acciones destinadas a reducir significativamente la elusión y evasión impositiva y el contrabando.

El resultado de estas acciones, por encima de las metas de recaudación explicitadas en la presente ley será destinado a la reducción de impuestos, comenzando por los distorsivos a la producción.

ARTICULO 94.- Se tendrá por acreditado el cumplimiento de la comunicación al Honorable Congreso de la Nación, que impone el artículo 22 de la Ley N° 23.982 a los fines de la inembargabilidad de fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público, dispuesta por el artículo 67 de la ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999), mediante la certificación que en cada caso extienda el servicio administrativo contable del organismo o entidad involucrada.

ARTICULO 95.- La inembargabilidad consagrada por el artículo 67 de la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999), será aplicable cuando subsistan condenas judiciales firmes, que no puedan ser abonadas como consecuencia del agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto. Dicha circunstancia se acreditará con la certificación que en cada caso expida el Servicio Administrativo Contable mencionado en el artículo anterior.

Habiendo cumplido con la comunicación que establece el artículo 22 de la Ley N° 23.982, en ningún caso procederá la ejecución del crédito hasta transcurrido el período fiscal siguiente o subsiguiente a aquél en que dicho crédito no pudo ser cancelado por haberse agotado la partida presupuestaria asignada por el Congreso de la Nación.

ARTICULO 96.- Dispónese la caducidad automática de todo embargo trabado sobre fondos, valores y demás medios de financiamiento afectados a la ejecución presupuestaria del Sector Público en todos aquellos casos en que el organismo o entidad afectado acredite, a través de las certificaciones aludidas en los artículos anteriores, haber efectuado la comunicación que dispone el artículo 22 de la ley 23.982 y el agotamiento de los recursos asignados por la Ley de Presupuesto.

No incurrirán en responsabilidad quienes incumplan una orden judicial que contravenga lo dispuesto en este artículo, comunicando al tribunal interviniente las razones que impiden la observancia de la manda judicial.

ARTICULO 97.- La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y el MINISTERIO DE DEFENSA propondrán al PODER EJECUTIVO NACIONAL en el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días contados desde la promulgación de la presente ley un sistema de control de conformidad con lo establecido por la Ley N° 24.156 para la utilización de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley N° 23.283, efectuándose las renegociaciones de los convenios que resulten necesarias.

ARTICULO 98.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a las Jurisdicciones 20 – Presidencia de la Nación y 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro de acuerdo al siguiente detalle:

Jurisdicción 20- Subjurisdicción 14 - Secretaría de Cultura y

Comunicación - Programación 39 – Actividad 01 "Prensa y

Difusión de los Actos de Gobierno" –

Partida 3.6.0 "Publicidad y Propaganda"

Fuente de Financiamiento 11. – 40.500.000

Jurisdicción 91 – Grupo 95 "Asistencia Financiera a Empresas

Públicas y Concesionarios de Servicios Públicos" -Partida 5.5.2

"Transferencias Corrientes a Empresas Públicas"

TELAM S.A.I.P y ATC S.A. 40.500.000

ARTICULO 99.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 20 – Presidencia de la Nación, de acuerdo con el siguiente detalle:

Jurisdicción 20 – Subjurisdicción 01 – Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva – Inciso 6 –Fuente de Financiamiento – 3.000.000
11

Jurisdicción 20 – OD 103 – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Programa 16 – 3.000.000
Inciso 1 –Fuente de Financiamiento 11

ARTICULO 100.- Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 85 – Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de acuerdo con el siguiente detalle:

Programa 20 – Fuente de Financiamiento 11	5.000.000
Programa 90 – Fuente de Financiamiento 11	– 5.000.000

ARTICULO 101.- Autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 24.156, a aprobar contratos conforme al sistema de promoción de la participación privada de proyectos destinados al desarrollo de infraestructura económica y social, y de acuerdo con el detalle y las especificaciones obrantes en las [planillas anexas](#) al presente artículo.

Para cada proyecto, el gasto total consignado y las asignaciones anuales para atender las contraprestaciones constituyen, respectivamente, el máximo autorizado a gastar. En el caso de que las instituciones responsables decidan realizar la contratación mediante la integración de más de un proyecto, el límite para gastar estará definido por la suma de los importes correspondientes a cada proyecto.

Dicha autorización quedará sujeta a la aprobación del régimen legal específicamente referido a dicho sistema y a la conformidad previa de la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.354.

El Gobierno Nacional y las jurisdicciones provinciales podrán acordar las excepciones que deban hacerse a los requisitos de la ley 24.354, para la ejecución de las obras acordadas en el acta del 9 de agosto de 2000 entre el MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA y el CONSEJO INTERPROVINCIAL DE MINISTROS DE OBRAS PUBLICAS (CIMOP), detalladas en el Anexo II del proyecto de ley sobre Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura.

Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las siguientes modificaciones sin ampliar los montos totales y anuales del conjunto de proyectos autorizados en la planilla anexa al presente artículo:

- a. Cambio a nivel de cada proyecto, en más o en menos, del total del gasto y de la distribución anual de las contraprestaciones. En el caso de que se trate de una ampliación, en el mismo acto administrativo se deberá proceder a reducir los montos totales y anuales correspondientes a otro u otros proyectos no ejecutados, de modo de mantener inalteradas las sumas totales autorizadas.
- b. Sustitución de proyectos dentro de cada provincia, a propuesta de la institución responsable y/o del gobierno de la provincia respectiva y previa intervención del Consejo Interprovincial del Ministro de Obras Públicas.
- c. Dentro del mismo territorio provincial, afectación en favor de otro u otros proyectos de inversión, que contaren con la aprobación de la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.354, de los saldos liberados en función de no prestarse la conformidad previa que se establece en el segundo párrafo del presente artículo.

En el caso de contratos de financiamiento privado de proyectos de inversión que, conforme al régimen legal específico, requieran la constitución de una reserva de liquidez, las autorizaciones que se confieren en el presente artículo implicarán asimismo la autorización para atender presupuestariamente dicha reserva de liquidez en el ejercicio que corresponda.

La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACION será el órgano de interpretación de las disposiciones contenidas en la presente norma. Por otra parte, por intermedio de la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, deberá desarrollar un sistema de información especial para registrar para cada proyecto la autorización para gastar y las sucesivas etapas de ejecución del proyecto y de las contraprestaciones.

ARTICULO 102.- *Incrementátase el crédito correspondiente a la Jurisdicción 01 – Programa Defensa de los Derechos del Ciudadano - en la suma de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) distribuido por partes iguales entre los incisos 1 y 3 del respectivo programa. El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS en uso de las facultades del artículo 19 asignará la fuente de financiamiento.*

ARTICULO 103.- Refuézase en la suma de SIETE MILLONES DE PESOS (\$ 7.000.000) el crédito asignado al Programa 18 – Fuente de Financiamiento 13 – de la COMISION NACIONAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD – Ley N° 24.452, financiado **con el excedente de recursos verificados al cierre del ejercicio 2000** o con el producido de mayores recursos a los previstos en la presente ley con tal destino.

Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las adecuaciones presupuestarias correspondientes.

ARTICULO 104.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias para atender los gastos derivados de las obligaciones a cargo del GOBIERNO NACIONAL con los GOBIERNOS PROVINCIALES, contenidas en la cláusula 16ª del Compromiso del 6 de diciembre de 1999. A tal efecto podrá cancelar dichas obligaciones con BONOS DE CONSOLIDACION – SERIE 4, dentro del total autorizado en la planilla 15, anexa al artículo 9º de la presente ley.

ARTICULO 105.- *Dispónese dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 55 – MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA – Programa 19 – Recursos Hídricos, la asignación de una partida de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000) a la COMISION BINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ALTA CUENCA DEL RIO BERMEJO Y RIO GRANDE DE TARIJA.*

ARTICULO 106.- *Dispónese una compensación dentro de los créditos asignados a la Jurisdicción 70 – MINISTERIO DE EDUCACION de acuerdo con el siguiente detalle:*

Programa 40 – Escuela y Comunidad	– 1.000.000
Programa 32 – Información y Evaluación Educativa	– 6.000.000
Programa 34 – IFE (Instituto de Financiamiento Educativo)	– 6.000.000
Programa 33 – Acceso a Escuelas Prioritarias	6.000.000
Programa 42 – Asignación de Becas	7.000.000

ARTICULO 107.- Incorporáanse a la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, a la GENDRAMERIA NACIONAL y a la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, al régimen establecido en la Ley N° 23.985. La autoridad de aplicación de la presente ley es el PODER EJECUTIVO NACIONAL, quien por la vía reglamentaria adecuará el modo de aplicación de dicho régimen para las instituciones antes mencionadas.

ARTICULO 108.- Encomiéndase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS la reasignación de las partidas del Presupuesto de la Administración Nacional que resulten necesarias, a fin de financiar las erogaciones de obras y equipamiento necesarios de la Jurisdicción 45 – MINISTERIO DE DEFENSA – Subjurisdicción 45.23 – ESTADO MAYOR DE LA FUERZA AEREA, Programa 18 – ACTIVIDAD AEREA.

ARTICULO 109.- Autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a reasignar partidas de los MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO Y DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA a los efectos de asignar UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) con destino a la COMISION MIXTA ARGENTINO-PARAGUAYA DEL RIO PARANA (COMIP), para la contratación de los estudios de impacto ambiental, estudios geotécnicos y de levantamientos topográficos del o los emplazamientos alternativos del aprovechamiento hidroeléctrico Corpus Christi sobre el Río Paraná.

ARTICULO 110.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a reasignar partidas de la Jurisdicción 70 del MINISTERIO DE EDUCACION destinados a:

- a. La Universidad Nacional del Sur para el funcionamiento de la Escuela de Medicina, la suma de TRESCIENTOS MIL PESOS (\$ 300.000).**
- b. La Universidad Nacional de San Juan para la creación de la Universidad Virtual de Jáchal, la suma de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000).**
- c. El Centro Universitario de Chascomús, la suma de DOSCIENTOS MIL PESOS (\$ 200.000).**

ARTICULO 111.- Fijase un crédito de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$ 250.000) destinado a las asociaciones de defensa del consumidor reconocidas por la Ley N° 24.240. El crédito será atendido por el presupuesto de la SECRETARIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR – Jurisdicción 50 – MINISTERIO DE ECONOMIA. En oportunidad de dictarse la distribución administrativa de los créditos de la presente, el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS efectuará la adecuación pertinente.

ARTICULO 112.- Asígnase a Líneas Aéreas del Estado (LADE) – Programa 17 – Transporte Aéreo de Fomento – Actividad 1 – Vuelos Regulares de Fomento – un incremento presupuestario de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000).

En oportunidad de dictarse la distribución administrativa de los créditos de la presente, el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS efectuará la adecuación pertinente.

ARTICULO 113.- Fijase un crédito de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000) para el Hospital Garrahan y un crédito de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) para el programa LUSIDA en Jurisdicción 80 – MINISTERIO DE SALUD. En oportunidad de dictarse la distribución administrativa de los créditos de la presente, el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS efectuará la adecuación pertinente de la citada jurisdicción.

ARTICULO 114.- Facúltase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a disponer, en la oportunidad de proceder a la distribución de los créditos a la que alude el artículo 16, las adecuaciones presupuestarias

derivadas de las modificaciones introducidas sobre el proyecto de ley remitido por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

ARTICULO 115.- Incrementase el presupuesto correspondiente a la Jurisdicción 01, Programa 18, en la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000).

Los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados dispondrán las reestructuraciones de los presupuestos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de transferir los créditos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto precedentemente, por partes iguales, no pudiendo afectarse las partidas de remuneraciones.

ARTICULO 116.- Incorpóranse a la Ley Nº 11.672, COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO (t.o. 1999) los artículos 14 y 60 de la ley 25.237 y 8º, 12, 25, 34, 60, 62, 71, 73, 74, 75, 94, 95 y 96 de la presente ley.

TITULO II

PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE

LA ADMINISTRACION CENTRAL

ARTICULO 117.- Detállanse en las planillas resumen [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#), [7](#), [8](#) y [9](#) anexas al presente Título, los importes determinados en los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la presente ley.

TITULO III

PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE ORGANISMOS

DESCENTRALIZADOS E INSTITUCIONES

DE SEGURIDAD SOCIAL

ARTICULO 118.- Detállanse en las planillas resumen [1A](#), [2A](#), [3A](#), [4A](#), [5A](#), [6A](#), [7A](#), [8A](#) y [9A](#) anexas al presente Título los importes determinados en los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la presente ley.

ARTICULO 119.- Detállanse en las planillas resumen [1B](#), [2B](#), [3B](#), [4B](#), [5B](#), [6B](#), [7B](#), [8B](#) y [9B](#) anexas al presente Título los importes determinados en los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la presente ley.

ARTICULO 120.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DOCE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL.

Lo resaltado en negrita cursiva fue observado por el Decreto Nº 1303 de fecha 29 de Diciembre de 2000.

DECRETO DE PROMULGACION

BUENOS AIRES, 09 de Enero del 2001

VISTO el Expediente Nº 020-003928/2000 del registro del MINISTERIO DE ECONOMIA y el Proyecto de Ley Nº 25.401 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio de 2001, sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el 12 de diciembre de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que el mencionado Proyecto de Ley constituye una herramienta básica de la política económica, tanto desde el punto de vista del control republicano de la gestión que el GOBIERNO NACIONAL prevé desarrollar, como de su empleo como instrumento de política.

Que la situación de emergencia económica y fiscal por la que atraviesa el país ha obligado a la revisión de las variables macroeconómicas con las cuales fue elaborado el Proyecto de Presupuesto remitido oportunamente por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, reviendo en consecuencia, el déficit allí previsto en consonancia con lo acordado con los Organismos de Crédito Internacionales.

Que, asimismo, y a efectos de atender necesidades impostergables, particularmente relacionadas con el gasto social, se incrementaron algunas Partidas de gastos con tal destino.

Que bajo tales premisas resulta imposible apartarse tanto de las metas consensuadas para el nivel del gasto cuanto para el déficit.

Que, por otra parte, de acuerdo con lo expresado en el considerando anterior las partidas de gastos incluidas en el Proyecto de Ley han sido estimadas con criterio restrictivo sin dejar de atender los compromisos ineludibles de las Jurisdicciones y Entidades.

Que en base a lo expuesto resulta conveniente observar determinadas normas del Proyecto de Ley que no cumplen con dichos requisitos.

Que el segundo párrafo del artículo 18 del Proyecto de Ley establece que los Organismos de la Administración Central y los Entes Descentralizados dependientes del PODER EJECUTIVO NACIONAL propondrán al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS un plan de reducción de gastos de funcionamiento y de servicios no personales de sus respectivas Jurisdicciones antes del 30 de abril de 2001, destinado a restablecer las remuneraciones del personal del Sector Público Nacional comprendidos en los incisos a) y b) del artículo 8º de la Ley Nº 24.156 incluidas las Entidades Bancarias Oficiales, las Fuerzas Armadas, de Seguridad y la Policía Federal, reducidas por el Decreto Nº 430 del 29 de mayo de 2000, facultando al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a realizar la correspondiente redistribución de las partidas presupuestarias.

Que el tercer párrafo del citado artículo dispone que la recomposición salarial prevista, se efectuará privilegiando a los agentes de grados inferiores del escalafón respectivo.

Que asimismo, la primera parte del cuarto párrafo establece que con idéntico destino al previsto en el segundo párrafo del artículo 18 se podrán disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios financiados con incrementos de recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones y los originados en remanentes de ejercicios anteriores para atender exclusivamente la restitución salarial a que hace referencia el citado artículo 18 del Proyecto.

Que las modificaciones introducidas al artículo 18 desnaturalizan la esencia del mismo en razón de que en su redacción original se refería exclusivamente a facultades otorgadas tradicionalmente al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para ampliar los presupuestos de ambas Cámaras del Congreso Nacional mediante la incorporación de sobrantes y los correspondientes a la Administración Central y Organismos Descentralizados que verifiquen durante el ejercicio incrementos en los recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones y los originados en remanentes de ejercicios anteriores, disponiéndose la afectación del TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35 %) de ese incremento como contribución al TESORO NACIONAL.

Que la restitución de los niveles salariales vigentes al 31 de mayo de 2000, significa la afectación de las partidas mencionadas en el segundo párrafo del artículo en una magnitud inviable de concretarse durante el ejercicio y puede impulsar reducciones de gastos que resulten imprescindibles para el normal cumplimiento de las funciones de la Administración Nacional, por lo cual difícilmente puedan tener el carácter de permanente.

Que por otra parte la restitución gradual de los niveles salariales comenzando por las categorías más bajas provocará tensiones extremas en la administración de los recursos humanos del ESTADO NACIONAL, constituyéndose en un incentivo negativo para quienes han progresado en la Administración Pública en base a sus méritos profesionales y a sus esfuerzos personales.

Que por las razones apuntadas es aconsejable observar los párrafos segundo y tercero del artículo 18, como así también la frase "Con idéntico destino" en el cuarto párrafo del mismo.

Que el segundo párrafo del artículo 38 del Proyecto dispone que los importes de la recaudación del ejercicio correspondientes al FONDO ESPECIAL DEL TABACO – Ley N° 19.800 que superen la suma de CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$186.800.000), determinada en el primer párrafo de dicho artículo serán distribuidos en su totalidad de acuerdo con la Ley N° 19.800 y sus modificatorias.

Que dentro del total del Presupuesto para el ejercicio 2001 se ha previsto como aporte al FONDO ESPECIAL DEL TABACO el monto mencionado en el considerando anterior, habiéndose incluido dentro de Aplicaciones Financieras el excedente de ingresos que pudiera producirse hasta alcanzar la suma probable de recaudación de DOSCIENTOS SIETE MILLONES DE PESOS (\$ 207.000.000).

Que el cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo de este artículo significa incrementar el déficit previsto en la suma de VEINTE MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$ 20.200.000) o para evitar dicho impacto producir rebajas por un importe equivalente en los gastos imprescindibles e indispensables en otras Jurisdicciones de la Administración Nacional, razón por la cual resulta aconsejable su observación.

Que el artículo 43 del Proyecto crea un régimen optativo de cancelación anticipada parcial y/o total de las obligaciones fiscales diferidas al amparo de las disposiciones de las Leyes Nros. 21.608, 22.021, 22.702 y 22.973 y sus modificaciones.

Que el cuarto párrafo de este artículo faculta al PODER EJECUTIVO NACIONAL a reglamentar los requisitos, plazos y demás condiciones para percibir anticipadamente las obligaciones fiscales diferidas, en especial para establecer los mecanismos de valor actual neto, aplicables en función de los respectivos vencimientos, disponiéndose a tales efectos que la tasa de descuento anual que se establezca será igual a la fijada por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA para descuentos comerciales.

Que al determinar la tasa a aplicar a la devolución anticipada de tributos convierte en abstracta la facultad asignada al PODER EJECUTIVO NACIONAL para establecer los mecanismos de valor actual neto.

Que la fijación rígida de la tasa de descuento a aplicar impedirá al PODER EJECUTIVO NACIONAL evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de establecer una tasa que atienda al necesario equilibrio de los intereses de las partes involucradas.

Que en función de los argumentos expuestos se estima conveniente observar en el cuarto párrafo del artículo 43 del Proyecto la expresión "A tales efectos la tasa de descuento anual que se establezca será igual a la fijada por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA para descuentos comerciales".

Que el tercer párrafo del artículo 55 dispone una partida de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$ 25.000.000) para la atención de las pensiones graciables que se otorguen por el término de Ley por los importes y a las personas que se determinen por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION. Asimismo en este párrafo se establece que dicho monto será distribuido en proporción al número de legisladores de cada Cámara.

Que la asignación del crédito previsto en el tercer párrafo debe resultar de la atención de la demanda social de los potenciales beneficiarios independientemente del número de legisladores que integran cada Cámara, razón por la cual se estima conveniente observar en el tercer párrafo del artículo 55 la frase "créditos que serán distribuidos en proporción al número de legisladores de cada Cámara".

Que el artículo 58 dispone que el producido de la venta de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al dominio privado de la Nación asignado en uso a las Fuerzas Armadas, hasta la suma de DOSCIENTOS SESENTA MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SEIS PESOS (\$ 260.344.506) será destinado totalmente a la recomposición del ciclo logístico y a la adquisición de material y equipo, en el marco de la reestructuración de las mismas, de acuerdo al Plan Director de las Fuerzas Armadas. Asimismo establece que las economías que se obtengan por no cubrir transitoriamente vacantes en la planta de personal podrán ser aplicadas a los gastos de funcionamiento de la Fuerza que las haya generado.

Que la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas ya contiene estas disposiciones. Al mismo tiempo, la determinación de ventas por un monto específico como el previsto en el artículo, implica un incremento en los gastos que resulta incompatible e imposible de ser compensado con ahorros de otras Jurisdicciones.

Que con relación a las economías que se obtengan por la no cobertura de vacantes cabe dejar constancia

que también dichas disposiciones se encuentran ya incorporadas a la Ley N° 11.672 – COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO.

Que por las razones expuestas se considera aconsejable observar el artículo 58 del Proyecto.

Que el artículo 81 del Proyecto, en su segundo párrafo, dispone un incremento de CATORCE MILLONES DE PESOS (\$ 14.000.000) destinado a la COMISION NACIONAL PARA EL LIMITE DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL (COPLA), autorizando, por su tercer párrafo, al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a proceder a realizar las compensaciones necesarias con las partidas de Servicios no Personales establecidas en el Proyecto.

Que como se ha expresado en considerandos anteriores la asignación de créditos en la partida de Servicios no Personales se realizó con un criterio restrictivo teniendo en cuenta las metas fiscales tanto de gastos como de déficit.

Que, en base a ello, no resulta probable que el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS pueda realizar las compensaciones para atender el incremento en la suma establecida en el segundo párrafo de ese artículo, razón por la cual se considera aconsejable observar los últimos dos párrafos del artículo 81 del Proyecto.

Que por el artículo 102 del Proyecto se dispone un incremento de UN MILLON DE PESOS (\$ 1.000.000) destinado a la Jurisdicción 01 – Poder Legislativo Nacional – Programa Defensa de los Derechos del Ciudadano, autorizando al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, en uso de las facultades del artículo 19, a asignar la Fuente para su financiamiento.

Que el mencionado artículo 19 es el que otorga facultades al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para disponer reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la Ley de Presupuesto con el objeto de atender necesidades que se presenten durante la ejecución del mismo.

Que en base a los conceptos expresados en los considerandos anteriores no resulta probable que el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS pueda efectuar reasignaciones para atender el incremento dispuesto por este artículo, razón por la cual es aconsejable observar el artículo 102 del Proyecto.

Que por el artículo 103 se refuerza en la suma de SIETE MILLONES DE PESOS (\$7.000.000) el crédito asignado al Programa 18 de la COMISION NACIONAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD – Ley N° 24.452, financiado con el excedente de recursos verificados al cierre del ejercicio 2000 o con el producido de mayores recursos a los previstos en el presente Proyecto con tal destino.

Que la utilización de los remanentes de ejercicios anteriores constituye en todos los casos un incremento en el déficit previsto para el ejercicio 2001 lo cual no resulta compatible con las metas fiscales fijadas en tal sentido, razón por la cual resulta aconsejable observar la frase que dice "con el excedente de recursos verificados al cierre del ejercicio 2000 o".

Que por el artículo 105 se determina una reasignación en los créditos de la Jurisdicción 55 – Ministerio de Infraestructura y Vivienda – Programa 19 – Recursos Hídricos por la suma de DOS MILLONES DE PESOS (\$ 2.000.000) destinada a la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija.

Que el Programa 19 de la citada Jurisdicción incluye en su totalidad créditos para atender las obras del Sistema Cloacal de la Zona Norte del Gran San Miguel de Tucumán y su reasignación impedirá su concreción en los tiempos previstos para su culminación, razón por la cual resulta aconsejable observar el artículo 105 del Proyecto.

Que el artículo 106 dispone una compensación por la suma de TRECE MILLONES DE PESOS (\$ 13.000.000) dentro de la Jurisdicción 70 – Ministerio de Educación destinado al Programa 33 – Acceso a Escuelas Prioritarias y al Programa 42 – Asignación de Becas afectando los Programas 32 – Información y Evaluación Educativa, 34 – IFE (Instituto de Financiamiento Educativo) y 40 – Escuela y Comunidad.

Que las rebajas propuestas en los Programas 32 y 40, antes mencionados traen como consecuencia su desfinanciación en más de un CINCUENTA POR CIENTO (50%) de sus montos originales y con relación a la rebaja del Programa 34 cabe advertir que el mismo es financiado con aportes de Empresas Privadas con destino exclusivo al Instituto de Financiamiento Educativo. En base a lo expuesto es aconsejable

observar el artículo 106 del Proyecto.

Que el artículo 107 dispone la incorporación de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, de la GENDARMERIA NACIONAL y de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA al régimen establecido en la Ley N° 23.985.

Que la citada Ley establece un régimen de venta de bienes inmuebles asignados en uso a las Fuerzas Armadas y la incorporación al mismo de las Fuerzas de Seguridad constituirá, durante el presente ejercicio, un incremento en los gastos incompatible con las metas comprometidas en tal sentido, razón por la cual es aconsejable observar el referido artículo.

Que los artículos 108, 109, 110 y 112 disponen diversas reasignaciones de créditos destinadas al ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA – Programa 18 Actividad Aérea, a los Ministerios de RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO y de INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA – Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP), al MINISTERIO DE EDUCACION – Escuela de Medicina de la Universidad Nacional del Sur, Universidad Virtual de Jachal de la Universidad Nacional de San Juan, al Centro Universitario de Chascomús y a Líneas Aéreas del Estado (LADE) – Programa 17 Transporte Aéreo de Fomento del ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA.

Que los incrementos referidos precedentemente se financian en algunos casos por reasignación de créditos de las distintas Jurisdicciones involucradas y en el último caso sin determinar su origen.

Que a través de los considerandos anteriores se ha expresado el criterio restrictivo con el cual fue elaborado el Proyecto de Presupuesto, a fin de no alterar las metas de gastos y de déficit fijadas por el GOBIERNO NACIONAL y comprometidas con los Organismos Internacionales de Crédito.

Que, en base a ello se estima que la viabilidad de las reasignaciones dispuestas encontrará serios escollos en su cumplimiento, razón por la cual resulta aconsejable observar los artículos 108, 109, 110 y 112.

Que las medidas que se proponen no alteran el espíritu ni la unidad del Proyecto sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL tiene competencia para el dictado del presente conforme el artículo 80 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTICULO 1º.- Obsérvanse los párrafos segundo y tercero y la frase "Con idéntico destino" del cuarto párrafo del artículo 18 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 2º.- Obsérvase el segundo párrafo del artículo 38 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 3º.- Obsérvase en el cuarto párrafo del artículo 43 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401 la expresión "A tales efectos la tasa de descuento anual que se establezca será igual a la fijada por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA para descuentos comerciales".

ARTICULO 4º.- Obsérvase en el tercer párrafo del artículo 55 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401 la expresión "créditos que serán distribuidos en proporción al número de legisladores de cada Cámara".

ARTICULO 5º.- Obsérvase el artículo 58 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 6°.- Obsérvanse los dos últimos párrafos del artículo 81 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 7°.- Obsérvase el artículo 102 del proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 8°.- Obsérvase en el primer párrafo " del artículo 103 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401 la frase "con el excedente de recursos verificados al cierre del ejercicio 2000 o".

ARTICULO 9°.- Obsérvanse los artículos 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 112 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 10.- Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlgase y téngase por Ley de la Nación el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.401.

ARTICULO 11.- Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

ARTICULO 12.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DECRETO N° 1303/00

Potestades tributarias para gobiernos estatales en México

Rafael Gamboa¹
Banco de México

Introducción

Los gobiernos estatales en México recaudan una proporción muy pequeña de los impuestos generados en el país.² En parte, ello se debe a que los estados tienen a su disposición bases tributarias que generan muy pocos recursos (Cuadro 1). Además de lo anterior, los estados reciben abundantes transferencias del gobierno federal por lo que su esfuerzo por incrementar los recursos que pueden generar por sí mismos es bajo en general. En la Figura 1 se puede apreciar que mientras la proporción al PIB de las transferencias federales se ha incrementado, la correspondiente a los impuestos estatales ha disminuido.³ En la década de 1980, al tiempo que se incrementaron las participaciones, disminuyeron los ingresos propios de los estados y municipios. Dicha situación se presentó nuevamente a partir de 1996. También es notable que la contracción en las participaciones registrada en 1994 se haya visto compensada con un fuerte aumento de los ingresos propios de los estados en ese año.

La mayor parte de las transferencias federales se asignan con base a fórmulas cuyos criterios de distribución en poco dependen de lo que hagan los gobiernos locales. En la práctica, lo anterior implica que los gobiernos estatales tienen un control muy limitado sobre los ingresos que reciben, lo cual ha generado dos graves problemas. En primer lugar, los gobiernos estatales toman decisiones de gasto inadecuadas puesto que no guardan relación con el costo de recaudar los impuestos. A este problema contribuye la falta de vigilancia por parte de los habitantes de los estados sobre la aplicación de los recursos que provienen de la Federación. Las transferencias federales entrañan un velo que no permite ver a los ciudadanos que el gasto del gobierno de su estado se financia con los impuestos que ellos pagan a la Federación. Sin ese velo, los ciudadanos ejercerían mayor control sobre el gasto estatal.

El segundo problema radica en que los gobiernos estatales son incapaces de ajustar sus recursos ante cambios en sus necesidades de gasto. La mayor repercusión de esta falta de flexibilidad consiste en la petición generalizada de mayores recursos federales para que se incrementen los servicios estatales. Este problema también se manifiesta en que los gobiernos locales no pueden afrontar el servicio de su deuda ante cambios en el ambiente financiero.

La solución a los problemas anteriormente mencionados consiste en permitir a los gobiernos estatales acceder a bases de tributación de alta capacidad recaudatoria y

¹ La opinión del autor es independiente de la del Instituto Central. El autor agradece la colaboración de Mireya Cervantes e Iván Gloria.

² De acuerdo con las cifras del INEGI y de la SHCP, el 95.8 por ciento de los ingresos tributarios totales los recauda el gobierno federal, el 3 por ciento los gobiernos estatales y el restante 1.2 por ciento, los gobiernos municipales.

³ Las transferencias que aparecen en la gráfica son las participaciones a estados y municipios.

que sean flexibles ante sus necesidades financieras. Las bases impositivas que mayores recursos generan en México son el ingreso de las personas, físicas y morales, el consumo y las regalías sobre los recursos naturales.⁴ Al extender fuentes tributarias a los gobiernos estatales es necesario evitar distorsiones que generen más costos para el país que el beneficio de resolver los problemas señalados. Esto es, el cambio debe evitar que se dificulte el libre tránsito de mercancías y factores por el territorio nacional, que algunos estados estén en posición de financiar su gasto con el ingreso generado en otros estados, que los agentes económicos decidan su ubicación geográfica exclusivamente por recibir un mejor trato fiscal, y que la competencia entre los estados por atraer factores de la producción o consumidores diluya la capacidad de recaudar de los gobiernos.

Ante las restricciones señaladas, se tienen que eliminar algunas bases tributarias por las distorsiones que generaría su traslado o que se les compartiese con los gobiernos estatales. Por ejemplo, de transferirse las regalías sobre los recursos naturales, como el petróleo, a un estado, éste podría aplicarle un impuesto a este energético que sólo pagaran los no residentes en el estado. En este caso, los gastos del estado podrían financiarse a costa de los ingresos generados en otros estados sólo por la fortuna de contar con el recurso natural en su territorio.⁵ Otras de estas distorsiones, la localización ineficiente de las empresas y la competencia impositiva, impiden que se transfiera el ingreso de las empresas a los estados. En vista de lo anterior, las bases propuestas a ser transferidas se han limitado al impuesto al ingreso de las personas físicas y al impuesto al consumo.

En esta nota se revisan cuatro alternativas. En la siguiente sección se analiza la propuesta para gravar al ingreso de las personas físicas. Posteriormente, se revisan tres alternativas para gravar al consumo: primero, la propuesta de establecer un impuesto al consumo final a una tasa establecida y recaudada por los gobiernos estatales; segundo, se revisa la posibilidad de que los gobiernos estatales agreguen una sobre tasa al IVA federal; y, tercero, se contempla la posibilidad de que el impuesto especial sobre producción y servicios sea cobrado por los estados. Se concluye recomendando en primer lugar el uso de la sobre tasa al IVA federal. En una siguiente etapa, podría proseguirse con el IEPS, pero ambos requieren de múltiples modificaciones para que sean transferidos.

Impuesto al ingreso de las personas físicas

Sempere y Sobarzo (1994) proponen que los estados agreguen una sobre tasa al impuesto federal al ingreso de las personas físicas. El ingreso es la base tributaria que genera más recursos (por ejemplo, representó el 44 por ciento de los ingresos tributarios en 2000). No es factible gravar al ingreso de las personas morales debido a que el capital es un factor muy móvil. Es decir, las empresas reaccionarían ubicándose en aquel estado que les ofrezca una menor tasa impositiva, por pequeña que fuera la diferencia (probablemente no de manera inmediata). Lo que llevaría a los gobiernos estatales a reducir sus tasas prácticamente a cero, perdiéndose con ello recaudación sobre esta base.

⁴ La riqueza es desde luego una base tributaria que cumple con los criterios anteriores, pero en la práctica no se grava debido a que ello afectaría seriamente los incentivos a acumularla.

⁵ Lo anterior no quiere decir que el estado afortunado no deba ser compensado por el uso de su suelo para la explotación del recurso natural y por las externalidades negativas que dicha actividad realice.

Por otra parte, las personas físicas muestran mayor arraigo al estado en el que viven, por lo que permitir a los estados explotar esta base probablemente generaría poca movilidad de las personas y muchos recursos. Después de todo, en países con gobiernos locales encargados de buena parte del gasto público, como Suecia o los Estados Unidos, los impuestos al ingreso personal se cobran tanto por el gobierno nacional como por los locales. En Suecia, los gobiernos locales obtienen el 57 por ciento de su ingreso de esta fuente, estableciendo tasas que se encuentran en un rango entre 13 y 22 por ciento (Dahlberg y Pettersson, 1999). Sin embargo, en estos países, a diferencia de lo que sucede en México, el nivel del ingreso es elevado y su distribución relativamente uniforme. En consecuencia, la recaudación del impuesto al ingreso personal en todas las localidades puede ser significativa.

En México, de acuerdo a la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000), sólo el 20 por ciento de la población más rica paga impuestos al ingreso personal (Cuadro 2). Esto indica que no todos los estados podrían obtener ingresos significativos de esta base. Además, la concentración geográfica de las personas con mayores recursos en pocas localidades del país, nos lleva a concluir que compartiendo esta base de tributación con el gobierno federal, los gobiernos de la mayor parte de los estados verán poca recaudación.

En el Cuadro 3 se muestra el ingreso sobre la renta de las personas físicas que podrían recaudar cada uno de los estados como proporción del PIB del estado. El cálculo consiste en multiplicar el porcentaje de impuesto sobre el ingreso de las personas físicas por decil de ingreso (Cuadro 2), la fracción de contribuyentes en los deciles IX y X por estado (Cuadro 4), y el 50 por ciento de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas en 1998 (sobre lo cual se abunda abajo). Para fines de comparación, se presenta lo que dejaría de recaudar el gobierno federal, que sería 47 por ciento del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Lo anterior supone que los gobiernos de los estados no compartirían con el ámbito federal el acreditamiento del impuesto, lo que más que compensa el pago de ISR del 70 por ciento de la población con menores ingresos. Es decir, sólo aquellos que tuvieran un saldo en contra por el ISR reportarían la mitad de dicho ingreso a su gobierno estatal y el resto al federal. Aquellos que tuvieran un saldo a favor, lo acreditarían contra impuestos federales.⁶

Como se puede apreciar, el ingreso que podrían recaudar 16 estados es considerablemente inferior a las participaciones que recibieron en 1998. El resultado no es sorprendente: en general, los estados más ricos son los que se benefician con el cambio y los más pobres se perjudican. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz y Yucatán pierden más del 20 por ciento de sus participaciones. Sin embargo, el resultado depende más de la distribución del ingreso que del nivel de pobreza, por ello, el estado más afectado sería el de México (con más del 43 por ciento de sus participaciones) y los más beneficiados son Baja California Sur y Chihuahua (con más de 100 por ciento de sus participaciones).

⁶ El ejercicio en el que se aplica la tasa media de ISR a toda la población muestra todavía una mayor disparidad en el ingreso que podrían obtener los gobiernos estatales. La desviación estándar se incrementa al pasar de 3.951 con el ejercicio presentado a 4.089 aplicando la tasa media de impuesto al ingreso de toda la población. Cabe señalar que la tasa media de impuesto como proporción del PIB es de 3.125 en ambos casos.

Cabe señalar, que la encuesta ingreso-gasto no es representativa por estado de la república, por lo que los resultados pueden estar sesgados. Por lo anterior, en el Cuadro 4 se compara el ingreso por persona por estado que se obtiene de la encuesta ingreso-gasto con el PIB per cápita estatal. Como se puede ver, las cifras muestran diferencias significativas. El ordenamiento de los estados de acuerdo a las dos fuentes de información es distinto, algunos estados pasan de ser pobres a ser ricos y viceversa. Campeche pasa de ser el tercer estado con mayor PIB per cápita a vigésimo sexto por ingreso por persona, lo cual podría deberse al ingreso empresarial, en este caso petrolero. Algo similar pasa con Nuevo León que por PIB per cápita está mejor posicionado que por ingreso personal, debido a la concentración de empresas en dicho estado. Por otra parte, no se tiene una explicación de por qué Guanajuato es el decimotercero en ingreso por persona y el vigésimo segundo en PIB per cápita, y a qué se debe la mejor posición de Jalisco en términos de ingreso que de PIB, dado que su situación es similar a la de Nuevo León. Finalmente, el ingreso por persona de la encuesta muestra menor desigualdad que el del PIB per cápita,⁷ por lo que es probable que los desalentadores resultados del Cuadro 3 sean en realidad optimistas.

Una complicación adicional para contar con una recaudación significativa de esta base proviene de que las personas físicas con actividades empresariales tienen la opción de tributar como empresa o como persona. En este caso, al agregarse una tasa estatal a la federal se crearía una diferencia que haría a las tasas personales mayores a las empresariales, favoreciendo la declaración de los segundos y reduciendo la tributación disponible para los estados. Por ello, en el cálculo del Cuadro 3 se empleó el único cálculo que se tiene disponible de impuesto a la renta de personas físicas, que aparece en Casagrande y otros (1995). Las cifras presentadas en dicho documento muestran que el impuesto a los salarios de las personas representó el 46 por ciento del ISR total en 1993 y el 48 en 1994. Esta última fracción se aplica a los 4.4 puntos del PIB recaudados por ISR en 1998.

El argumento anterior supone que las personas no reaccionan cambiando su residencia ante incentivos fiscales. Si por el contrario, se considera factible que el 20 por ciento de los individuos con la mayor parte del ingreso nacional nos reubicáramos (aunque sólo ante las autoridades fiscales) en aquel estado que cobrara menos impuestos el resultado no sería más satisfactorio. En dicha situación, los estados competirían por la base tributaria, lo que podría llevar la tasa cobrada a cero (con tal de obtener beneficios adicionales que implica la localización de personas ricas en un estado), generando una de las distorsiones que se quisiera evitar.

Adicionalmente, existe el problema de que los gobiernos estatales requerirían definir los ingresos sobre los que cobren este gravamen. Este problema se podría reducir de forma importante si los gobiernos estatales simplemente suman una sobre tasa al impuesto federal (como proponen Sempere y Sobarzo) o bien dichos impuestos son acreditables contra el impuesto federal.⁸ En ambos casos, la base sería la misma

⁷ El coeficiente de variación del ingreso por persona de la ENIGH es de 37 por ciento, mientras que el del PIB per cápita es de 48 por ciento.

⁸ Sempere y Sobarzo (1996) también proponen que los gobiernos estatales cobren una parte de la recaudación federal. Aunque dicha propuesta dotaría a los estados de ingresos de una base flexible de ingresos, ello no resolvería los problemas de autonomía y responsabilidad estatal, que son los que son los que se tienen que resolver, lo cual requiere de tasas libremente determinadas por los gobiernos estatales.

que la federal, aunque los contribuyentes tendrían que llenar dos formas de impuestos y se requeriría de un sistema de administración tributaria estatal para recibir estos pagos. Lo anterior supone que las personas de los estratos de ingresos más elevados tendrían que llenar sus formas de impuestos de tal forma que se pueda establecer a qué estado pertenecen los impuestos. Además, en el segundo esquema se requeriría de que los ámbitos de gobierno compartan información para evitar que se acrediten impuestos al gobierno federal si éstos no se pagan al gobierno estatal.

Por último, no debe dejar de señalarse que los impuestos al ingreso, al incluir en su base tributaria a los rendimientos del ahorro, restan incentivos a esta última actividad. Esto es, de incrementarse el gravamen al ingreso los individuos verían un menor sentido a ahorrar, con la consecuente disminución de los recursos disponibles para invertir en obras productivas. Por ello, si se puede acreditar el impuesto estatal al aplicarse el impuesto federal, no se alteraría la tasa impositiva, y con ello no afectaría la acumulación de riqueza por parte de los individuos. Sin embargo, no sería conveniente que la acreditación fuera total puesto que entonces los estados no modificarían las tasas impositivas que sus residentes pagan. Esto último es indispensable para que los gobiernos locales incurran el costo de recaudar dichos impuestos. Además, al hacer los impuestos estatales acreditables contra el impuesto federal se obraría en contra de la recaudación federal. Ante lo cual, y dados los problemas financieros del gobierno federal, tendría que haber un límite a la tasa correspondiente al gobierno estatal. Dicho límite impediría que el gobierno federal pierda más que lo que deje de transferir a los estados participaciones por compartir los ingresos de esta base.

Como resultado de esta sección, parece recomendable que los gobiernos estatales no cobren impuestos al ingreso de las personas físicas. Lo anterior siempre y cuando exista otra posibilidad que genere ingresos a un mayor número de gobiernos o menos distorsiones y costos administrativos.

Impuestos al Consumo

Los impuestos al consumo han sido favorecidos por gran parte de la comunidad académica, debido a que no generan un incentivo a no ahorrar. A diferencia de lo que sucede con el impuesto al ingreso, el gasto que se podría hacer con el ingreso que hoy gana un trabajador se gravará igual si se consume hoy o si se ahorra para consumirse mañana.

El consumo que se debe gravar es el de bienes y servicios para uso final no el de uso intermedio. Esto es, no se debe gravar el consumo de los insumos que utilizan las empresas para evitar que se acumulen los impuestos en las distintas etapas de producción. Tal acumulación de los impuestos se denomina efecto cascada, el cual provoca que los bienes lleguen al consumidor final con una carga impositiva total muy elevada. Dicho efecto cascada además incentiva la integración vertical de las cadenas productivas para evitar el pago del impuesto.

Consecuentes con estos principios, el gobierno federal propuso en sus paquetes fiscales desde 1998 que se permita a los gobiernos estatales cobrar un impuesto a las ventas finales de bienes y servicios de hasta un 2 por ciento.⁹ El argumento interpuesto

⁹ En Criterios Generales de Política Económica para 1999 se propuso extender a los estados la potestad para gravar las ventas finales a una tasa máxima del 2 por ciento. Dicha propuesta fue hecha nuevamente en la Ley de Ingresos para 2001. En ningún caso prosperó la medida.

por los gobiernos estatales para rechazar esta propuesta es que iba a generar una excesiva competencia entre los estados por atraer consumidores. El punto es válido porque si dicha competencia sucede en realidad, nos enfrentaríamos con una de las distorsiones que se quieren evitar. Sin embargo, la evidencia disponible sobre las diferencias de precios entre ciudades cercanas en México no avala dicha premisa.

Los índices de precios de los bienes y servicios que integran la canasta utilizada para medir el índice de precios al consumidor muestran desviaciones de más de 5 por ciento persistentes por periodos prolongados entre ciudades que están a menos de 100 y 200 kilómetros de distancia.¹⁰ En el Cuadro 5 se presentan las ciudades a menos de 100 kilómetros, se agrupa a los bienes y servicios en 34 categorías (aunque el cálculo se aplica sobre los 310 productos genéricos) y se hace el análisis de enero de 1995 a enero de 2001. Se muestran las diferencias mayores al 5 por ciento en los precios relativos de los bienes y servicios entre ciudades, siempre y cuando dicha diferencia haya persistido por más de tres meses; el número de meses promedio en que se dio esta diferencia; y, el número de periodos en que se cumplió con las condiciones anteriores. Se toman tres distintos meses como base para hacer las comparaciones, enero de 1995, 1997 y 1999. Como se puede ver, la diferencia promedio fluctúa entre 14.2 y 26.4 por ciento, por periodos que duran entre 13.7 y 37.6 meses, y se encontraron entre 2.1 y 3.1 periodos en los que se cumplió esta situación. Los resultados son aún más drásticos para ciudades que están a una distancia de entre 100 y 200 kilómetros (Cuadro 6). Es decir, si una diferencia de 5 por ciento en los precios de los bienes y servicios fuera suficiente para ver un flujo significativo de compradores, las carreteras tendrían un aforo mayor. Por tanto, un impuesto al consumo sobre el cual los estados tengan potestad para fijar las tasas (al menos de hasta 5 por ciento) no parece que llevaría la tasa de equilibrio a cero.¹¹

De lo anterior se deriva que otra cuestión importante a precisar al trasladar los impuestos al consumo a los estados es que se cobren con base al principio de destino del bien o servicio y no del de su origen. Esto es, que se cobre el impuesto en el lugar donde se realiza el consumo final. Como se demostró arriba, los individuos no recorren grandes distancias para aprovechar diferencias de precios, menos aún, cambiarán su lugar de residencia para pagar menos sobre su consumo. Si por el contrario, se grava donde se produce el bien, se vuelve al caso de dar incentivos al capital para modificar su localización con el fin de que el negocio sea más competitivo. Tal movilidad puede sólo registrarse con fines fiscales, puesto que una empresa puede mantener el sitio desde el cual produce pero ubicar un pequeño local en el estado que cobre menos impuestos para registrar sus ventas. Es decir, si se cobra con base al principio de origen se podría promover la localización de empresas sólo con fines fiscales y/o se abriría la puerta para que a que se presentaran más prácticas de evasión fiscal.

Es indudable que la concentración del ingreso también afectaría la recaudación que los gobiernos de algunos estados podrían recibir con este tipo de impuesto. Sin embargo, debido que la distribución del ingreso está más concentrada que la del consumo, la transferencia de esta base generaría menores variaciones respecto a las participaciones actuales. En el cuadro 7 se presenta un ejercicio de simulación,

¹⁰ Información de Banco de México.

¹¹ Ello no significa que en aquellos estados donde haya concentraciones significativas de personas cercanas a la frontera con otro estado no vayan a tomar en cuenta dicha situación.

utilizando los datos de gasto sujeto a IVA en la actualidad, que presenta la recaudación que podría tener cada estado si accedieran a 5 puntos de la tasa actual del IVA (o sea, la tercera parte). Para fines de comparación, también se presenta la proporción de participaciones que se reduciría para que el gobierno federal no perdiera recursos. En este caso, sólo 8 estados tendrían menos recursos que con las participaciones y la fracción que perderían sería menor que se transfiriera el impuesto al ingreso.¹²

En lugar dar crédito a la competencia que se generaría entre estados, un argumento más válido para que los gobiernos estatales rechacen cobrar el impuesto al consumo podrían ser las dificultades para instrumentar su cobro.¹³ Por tanto, a continuación se plantean las formas en que se puede instrumentar el cobro de los impuestos al consumo en el ámbito estatal.

A) Impuesto a la venta de bienes finales

La propuesta del gobierno federal siempre fue superficial, puesto que no especificó acerca de cómo operaría el impuesto a la venta de los bienes finales. Ni siquiera se preocupó por establecer que éste tendría que seguir el principio de destino. Una propuesta elaborada, y que sí hace esta precisión, se hace en Merino (2000). El autor da un rango entre 0 y 6 por ciento a la tasa que pueden establecer los gobiernos estatales, y señala que la base del impuesto sería la misma que la del IVA federal. También aclara que la tasa del IVA federal debería de bajar a 12 o 10 por ciento, y que el gobierno federal otorgue un crédito fiscal por la mitad del impuesto estatal.

El esquema propuesto brinda mucha autonomía a los gobiernos estatales para determinar a que tasa quieren gravar bienes, salvo que se impide a un estado gravar un bien con IVA federal a tasa cero o exento. Además, al hacer acreditable el impuesto estatal, la tasa para los consumidores finales no sería demasiado elevada. El impuesto a las ventas finales es un impuesto importante para los gobiernos locales en los Estados Unidos,¹⁴ Canadá y Australia, por lo que sí existen experiencias concretas de su aplicación.

El problema más severo que encuentra esta propuesta es el alto costo administrativo que implica para los estados. Este impuesto requiere que las autoridades locales detecten las ventas finales, lo cual es complicado. Esta es la principal razón por la que opera únicamente en países con administraciones fiscales sofisticadas o con sistemas de venta al menudeo extremadamente simples. Aun en países con bajas tasas de evasión, como los Estados Unidos, este impuesto no supera la tasa de 10 por ciento, para evitar la evasión. Solamente en países en los que existe un número muy limitado de minoristas parece factible tener una tasa superior a dicho margen (en Zimbabwe la tasa de impuesto es de 15 y 18 por ciento). Dada la propuesta del impuesto menor a 6

¹² Si se compara la distribución del consumo sujeto a IVA con la del ingreso de los deciles IX y X de ingreso se puede ver que el primero es menos desigual. Si se hubiese hecho la comparación con el mismo ingreso empleado en el Cuadro 3, se hubiera obtenido que la pérdida de ingresos del Estado de México sería del 33 por ciento, muy inferior a la que se tendría con el ingreso.

¹³ Sin embargo, la razón que probablemente más pese detrás de la negativa es que los gobiernos estatales se quieren evitar el costo político de cobrar impuestos. Lo que justifica más aún el que se analicen opciones que representen un menor costo administrativo para dichos gobiernos.

¹⁴ Se aplica en 45 estados, a tasas que van de 4 a 8.25 por ciento (aunque en Washignton D.C. actualmente es de 10 por ciento), generando entre el 20 y el 60 por ciento del ingreso tributario estatal, siendo en promedio el 33 por ciento (Tait, 1988).

por ciento, parecería que se cumple con este punto. Sin embargo, este impuesto a las ventas sería adicional al 15 por ciento de IVA, lo que colocaría la tasa por encima de lo que es conveniente de acuerdo a la experiencia internacional.

Este impuesto se aplica en un sólo punto de la cadena productiva, en la minorista. En dicho eslabón generalmente hay muchos vendedores, entre los que sobresalen por su número, los pequeños. Por el contrario, se pierde uno de los puntos más fáciles para gravar bienes, la importación a través de puertos y fronteras. Las posibilidades de evasión son mayores que bajo un impuesto al valor agregado, en el que los comerciantes tienen que pagar, generalmente, más de los que acreditan. Cuando este impuesto se combina con un IVA federal, como sería en México, los comerciantes preferirán reportar todas sus ventas como intermedias con tal de pagar menos impuestos. El servicio tributario del gobierno federal no tendría ningún incentivo a revisar si dichas ventas fueron finales o intermedias, puesto que no ganaría con ello.

Un problema adicional, señalado en Díaz Cayeros y McLure (2000), es que los vendedores tendrían que enfrentar el costo de llenar una forma fiscal completamente diferente a la del IVA, lo que haría más atractiva la evasión. El impuesto al consumo y el IVA requieren que el vendedor presente su información fiscal de forma distinta. Mientras que con el impuesto al consumo hay que distinguir si se realiza una venta intermedia de una final, con el IVA un vendedor tiene que distinguir sus insumos sujetos a este impuesto para que se le acredite y paga sobre todas sus ventas. Esto implica dificultades adicionales para cumplir con el impuesto, lo que hace más atractivo el no cumplir con su pago.

Los problemas arriba mencionados se podrían superar si a los gobiernos estatales se les permite incorporarse a la cadena del IVA federal para cobrar una sobre tasa estatal. Sin embargo, la naturaleza del IVA, con sus débitos y créditos, requiere de algunas modificaciones a su funcionamiento presente para que pueda darse discreción en el establecimiento de tasas a los gobiernos estatales. Afortunadamente, desarrollos recientes en la lógica del funcionamiento del IVA han permitido que surjan propuestas para implementar esta opción.

Antes de pasar a las propuestas de IVA descentralizado, es conveniente señalar un par de limitaciones que tendría el IVA estatal y que comparte con el impuesto a las ventas finales estatal. Primero, a pesar de que se concede autonomía a los gobiernos estatales en el establecimiento de tasas, no se permite que dichos gobiernos seleccionen la base de tributación. Segundo, idealmente en ambos impuestos los vendedores deberían establecer la residencia de sus compradores. Más adelante se verá este punto con mayor detalle, por el momento baste ilustrar el punto en el caso de un impuesto a las ventas finales estatal. Un vendedor tendría que especificar en que estado reside el consumidor final para cumplir con el principio de destino pero ello sería muy complicado para el llenado de las formas fiscales. Para resolver este problema se tiene que escoger entre dos soluciones imperfectas: para facilitar la declaración de impuestos, el vendedor final grava todas las ventas a residentes en otros estados a una misma tasa; o la que procura la mejor identificación del consumo de los residentes de cada estado, en la que el vendedor final tiene que aplicar la tasa del estado donde reside el consumidor. Al analizar el IVA se ven las consecuencias de ambas decisiones.

B) Impuesto al valor agregado

El cobro del IVA requiere del vendedor que cobre una fracción sobre el bien que vende y cobre el impuesto pagado sobre los insumos que utiliza. Lo anterior debe suceder en cada eslabón de la cadena productiva. Al permitir esta deducción a los vendedores con registro de IVA se evita que se carguen impuestos sobre impuestos, ya que los impuestos sólo gravan al ingreso adicional (valor agregado) generado en cada etapa de la producción. Los únicos que no pueden deducir nada del IVA pagado son los consumidores finales y los comerciantes informales.

Los insumos de un bien final pueden provenir de estados (o países) distintos. De permitirse a cada estado cobrar una tasa distinta sobre cada etapa de la producción, el vendedor del bien final tendría que acreditar el impuesto pagado sobre cada uno de sus insumos a tasas distintas. Lo anterior, además de complicar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para el contribuyente, haría muy difícil la fiscalización del impuesto. Podría inclusive romperse la cadena que facilita la fiscalización del IVA, al poderse presentar una cantidad superior a acreditar que la que hay que pagar. Para evitar estos problemas, existen al menos dos propuestas para operar un esquema con el cual los gobiernos estatales carguen una sobre tasa al IVA federal.

El primer esquema (en orden cronológico) es el presentado por Varsano (1999). Bajo este modelo, los vendedores están obligados a diferenciar sus ventas dentro y fuera del estado. Las ventas intraestatales operan bajo la lógica del IVA convencional. Las ventas interestatales se hacen a una misma tasa en toda la federación. Existe una cámara de compensación nacional que recauda el impuesto interestatal en los estados donde está el vendedor y lo traslada a los estados donde está el comprador. Es importante que la tasa interestatal sea cercana a la intraestatal (de hecho la propuesta es que sea la tasa promedio de las intraestatales) de tal forma que los incentivos para preferir comprar en otros estados a aquel donde se vive sean mínimos.

Este esquema se ve favorecido si la cámara de compensación interestatal es la administración tributaria federal, como sería el caso en México con una sobre tasa estatal. De esta forma, la autoridad federal tiene todo el incentivo a cruzar la información para verificar que lo que recibe en un estado sea igual a lo que tiene que acreditar en otro. Este esquema está pensado para que el IVA estatal opere junto con un IVA federal, de tal suerte que la administración federal cobre la tasa federal y el estado, la intraestatal. Con lo anterior, ambas autoridades contribuyen con la fiscalización.

Las ventas interestatales a consumidores finales o productores no registrados (o sea, evasores) no tendrán quien reclame el crédito y por tanto no se sabrá a que estado acreditar el IVA recaudado. Dichos recursos podrían asignarse con base en información agregada de consumo. Sin embargo, en la actualidad no hay una buena medición del consumo agregado por estado, y éste no puede inferirse de las estadísticas fiscales puesto que el cobro responde al principio de origen y no al de destino.

Esta propuesta probablemente generaría incentivos a mentir sobre la residencia de los consumidores finales y los evasores, puesto que al hacerlo podrían ver reducida su carga impositiva en la diferencia entre la tasa local y la interestatal. Ante este comportamiento, los gobiernos estatales verían limitada su autonomía en el establecimiento de tasas para no perder los ingresos de estos compradores. Desde

luego que esta diferenciación sólo la permitirían en aquellos negocios que creíblemente pudieran vender a consumidores finales de otros estados. Es probable que algunos de esos negocios buscarían ubicarse en aquellos estados en que se cobrarán menores tasas de IVA. Con ello, podrían vender a consumidores en otros estados como si fueran consumidores locales, y la autoridad fiscal estatal (y federal) no haría el menor esfuerzo por evitar este comportamiento. Este problema, como se vio anteriormente también se presenta con el impuesto al consumo final de bienes y, como se verá más abajo, también en el esquema alternativo de IVA estatal. En la medida en que el número de bienes que pueda ser vendido a consumidores finales de otros estados sea mayor y que un diferencial de precios de hasta 5 por ciento sea significativo para decidir dónde se compran los bienes, la movilidad de los negocios podría ser mayor. Basados en la evidencia de la dispersión de precios, probablemente esta ineficiencia sería de poca cuantía.

El segundo esquema es el recomendado por Keen (2000). En este caso, el comerciante tiene que distinguir si su comprador es un consumidor intermedio o final. Esto es, el comerciante tendrá que reportar sus ventas a consumidores con registro de IVA, en una forma fiscal, y aquellas a quienes no lo tienen (sean éstos consumidores finales o vendedores intermedios que evaden el IVA), en otro. Los productores intermedios estarían sujetos a la tasa federal (más una tasa que posiblemente fuera el promedio de las estatales, nuevamente para reducir los incentivos a la evasión ante un amplio diferencial), mientras que aquellos sin registro pagarían la tasa federal más la tasa cargada por los estados donde residen.

La administración federal recaudaría todo el IVA en transacciones intermedias, mientras que los estados cobrarían el IVA a las ventas finales. Las administraciones estatales cobrarían a la federal el IVA acreditable de los insumos de los vendedores finales. En vista de lo anterior, convendría al gobierno federal hacer la labor de fiscalización de la cadena del IVA, contrario a lo que sucedería en el caso del impuesto a las ventas finales. Además, los gobiernos estatales tendrían mayores incentivos a mejorar la fiscalización del impuesto, con lo que podría incrementarse la recaudación total. En este caso, sólo recaudaría lo que éstos podrían efectivamente apropiarse (el impuesto pagado en la última etapa de la cadena), contrario a lo que sucedería bajo el esquema anterior, en el que también captarían el impuesto pagado en ventas intermedias. Este esquema además permite que los estados para los que la administración del impuesto representará un gran costo, la dejen al ámbito federal.

Este esquema también presenta el problema de asignar el impuesto a las ventas finales a consumidores de otros estados. La solución más adecuada para preservar el principio de destino y otorgar a cada estado el ingreso correspondiente al consumo en su estado, sería que los vendedores identificaran la residencia de cada uno de sus consumidores. Lo anterior requeriría que, en la forma fiscal a llenar, los vendedores reportaran el IVA cobrado a los compradores de cada uno de los otros estados. El hacer esta precisión podría resultar sumamente complicado en un país con 32 entidades, pese a que en la práctica la mayor parte de los comerciantes realizan transacciones con clientes de pocos estados. Por ende, en este esquema lo más sencillo sería que el consumo de no residentes y comerciantes sin registro de IVA se tratara como cualquier venta final, y se reportará al gobierno donde se realizó la transacción. Bajo este procedimiento, se regresa al problema de que las ventas a consumidores finales de otros estados se determinarían de acuerdo al principio de origen, en lugar del de destino.

Alternativamente, todos los impuestos a las ventas finales podrían repartirse de acuerdo al consumo agregado por estado. Este último diseño, además de no resolver el problema de respetar el principio de destino, daría muy pocos incentivos a las administraciones locales para recaudar. Por lo que probablemente se tendría que recurrir a que los estados retengan lo que cobran a consumidores finales residentes de otros estados, lo que haría que se violara el principio de destino en las ventas interestatales. Como sucedía en el esquema de Varsano, dependiendo de la cantidad de ventas que se tengan de este tipo, este esquema puede resultar más o menos costoso. Nuevamente, con base en la información de la dispersión de precios existente, la distorsión podría resultar poco costosa. Lo que resultaría distinto en el esquema de Varsano respecto al de Keen, es que en el del primero sí se identificarían ciertas ventas a consumidores de estados fuera del estado, mientras que en el segundo, todas las ventas a consumidores finales se adjudicarían al estado que lo recaude.

En resumen, se puede concluir, que estos esquemas resuelven el problema de mantener las ventajas de fiscalización del IVA y dar autonomía en el establecimiento de tasas a los gobiernos estatales. La ventaja del esquema Varsano sobre el de Keen radica en que permite que el pago de IVA por consumidores de otros estados que no están registrados se asigne a otros estados. Es decir, en la medida en que un gran número de las compras finales que se hagan a consumidores de otros estados, este esquema es mejor. Sin embargo, bajo esta práctica sería sumamente sencillo para un consumidor final o un comerciante evasor mentir en cuanto a su residencia de tal forma que acceda a la menor de las tasas. Aunque dicha estrategia sólo se permita a los comerciantes que creíblemente tengan ventas a consumidores que residen en otros estados, probablemente se reduciría la autonomía de la autoridad fiscal estatal en la selección de la tasa del IVA.

Por su parte, el esquema de Keen proporciona más incentivos a los estados para que contribuyan en la fiscalización del impuesto (tanto del federal como del estatal). Además, deja la opción a los estados para que éstos deleguen la administración al ámbito federal, lo que podría ser muy útil al poner en marcha este impuesto.¹⁵

Impuestos especiales a producción y servicios

Los impuestos específicos al consumo de ciertos productos, como el tabaco y las bebidas alcohólicas (conocidos en inglés como *sin taxes*), son más elevados que para el resto de los bienes por razones morales o distributivas. Estos impuestos podrían ser una buena fuente de recursos estatales ya que son parte del consumo final y no generan las distorsiones mencionadas en la introducción. Por una parte, los impuestos al consumo de estos productos no se exportan a residentes de otras localidades si se aplica el principio de destino. Al ser factible aplicar el principio de destino en este impuesto, también se puede evitar que las actividades productivas busquen su ubicación por razones impositivas.¹⁶ Sin embargo, habría que establecer un piso a la tasa mínima que se pueda cobrar, porque si se permite que las tasas impositivas sean

¹⁵ Aunque cabe recordar que el IVA fue administrado por los gobiernos estatales entre 1980 y 1989. Dicha experiencia se abandonó precisamente porque los estados tenían pocos incentivos a recaudar impuestos puesto que sus participaciones no dependían de lo recaudado (hasta 1986) o lo hacía en una fracción muy pequeña (en 1987 y 1988).

¹⁶ Nuevamente se enfrenta el problema de las ventas a consumidores residentes de otros estados, que podría conducir a cierta movilidad del capital.

muy distintas entre entidades, es posible que se dé una competencia entre éstas que conduzca las tasas impositivas a niveles mínimos.

Desde el punto de vista práctico, un inconveniente de transferir esta base es que no resuelve totalmente el problema de dar suficientes recursos propios a los estados. Además, debido a que la base de tributación no es tan amplia como el ingreso o el consumo general, con dicha traslación no se estaría dotando a los estados de una fuente flexible de ingresos.

En México, las ventas de tabaco, bebidas alcohólicas y gasolinas están sujetas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Las tasas que aplican sobre estos bienes son distintas. En 2000, dichas tasas estuvieron entre 20.9 y 100 por ciento para cigarros, y entre 25 y 60 por ciento para alcohol. Por este impuesto se recaudó una cantidad equivalente a 1.5 por ciento del PIB de 2000, mientras que en 1999 representó 2.3 por ciento. Por lo que su transferencia a los gobiernos estatales, aparentemente, podría representar un monto considerable de recursos a los estados. Sin embargo, existen dos problemas fundamentales que impiden que en su forma actual estas potestades tributarias pudieran ser trasladadas a los gobiernos estatales.

El primer problema es que en la actualidad el impuesto no se recauda donde se realiza el consumo sino en donde se produce el bien. Por ejemplo, los productores son los obligados a enterar el impuesto si lo enajenan a través de intermediarios. Otro ejemplo, el impuesto sobre gasolina y diesel lo pagan las agencias de ventas de Pemex y sus subsidiarios, no los expendios. Como se mencionó al principio de la sección de impuestos al consumo, si se cobra el impuesto en el lugar de venta se generan incentivos a la movilización ineficiente de los factores, además de que estados productores podrían financiar su gasto con los impuestos pagados por otros estados.

El segundo problema se debe a la mecánica de operación del IEPS sobre gasolinas y que podría generar variaciones en los ingresos de los estados similares a la que se manifestó entre 1999 y 2000. El IEPS a las gasolinas es un impuesto que se utiliza para que el precio que los consumidores finales pagan no sea tan volátil como el precio internacional del petróleo. Pemex debe pagar sus derechos por extracción de petróleo de acuerdo al precio internacional del mismo, mientras que vende las gasolinas a un precio fijo en términos reales (que se ajusta de acuerdo a la inflación esperada). Entre el variable precio internacional de la mezcla mexicana de petróleo y el estable precio interno, está el IEPS sobre gasolinas, cuya función, además de recaudar, es absorber la diferencia. Por ello, en años en que el precio del petróleo es muy elevado, la recaudación por IEPS es relativamente baja (como en 2000, que fue de 1.2 por ciento del PIB), mientras que en años en que el precio internacional del petróleo es bajo, la recaudación es alta (como en 1999, en que fue de 1.9 por ciento del PIB).

En consecuencia, trasladar a los gobiernos estatales el IEPS, aunque no generaría posiblemente las consecuencias negativas de movilidad ineficiente y podría evitarse una excesiva competencia, requiere de modificaciones en las leyes.

En primer lugar, se tendrían que ajustar estos tributos para que se recauden en el punto de consumo. Posiblemente esto pueda hacerse sin mayor consideración en el caso de las gasolinas, pero, dadas las altas tasas impositivas actuales, podría reducir sustancialmente la recaudación sobre tabacos y bebidas. Esto es, la evasión podría ser muy elevada, debido a que en él aplican tasas muy elevadas, como se mencionó que

sería el caso con los impuestos a las ventas finales. Precisamente para facilitar la fiscalización es que el impuesto se paga en el lugar de producción y no en el de venta. Por ello, el 0.3 por ciento del PIB recaudado en 2000 por el gobierno federal sería quizá un monto máximo al que podrían aspirar los gobiernos estatales.

En segundo lugar, se tendría que adaptar el IEPS de gasolinas para que la parte dedicada a absorber variaciones en el precio internacional fuera federal, mientras que la parte estatal se quedaría con el resto. La recaudación factible de ser transferida a los gobiernos estatales sería, en el mejor de los casos, igual al mínimo de la recaudación por el IEPS de gasolinas que se haya registrado. Entre 1990 y 2000, el nivel más bajo fue de 0.7 por ciento del PIB (tanto en 1990 como en 1991). Desde luego que la política de precios y tarifas seguida en esos años influyó en dicho resultado, pero posiblemente dicho colchón sea necesario para amortiguar variaciones en el precio internacional del energético. Además dicha flexibilidad se requeriría para evitar que el gobierno federal pierda la única medida de ajuste a sus ingresos en un monto significativo que no requiere de la autorización del Congreso.

Conclusión

En este trabajo se vio la necesidad de dotar a los gobiernos de estatales en México de bases de tributación propias. La razón fundamental es atender la falta de relación entre los beneficios del gasto público ejercido por los estados y el costo para la sociedad de recaudarlo. Suponiendo que no se extienden nuevas funciones de gasto a los gobiernos estatales, será necesario que el gobierno federal permita a los gobiernos estatales compartir alguna de las bases de tributación que en la actualidad utiliza exclusivamente. Para evitar que dicha transferencia implique un mayor déficit federal, sería necesario que las participaciones a los gobiernos estatales disminuyeran en la misma cantidad.

Se analizaron tres bases del impuesto: el ingreso de las personas físicas, el consumo de bienes en general y el consumo de algunos bienes particulares. El resultado es que el impuesto al ingreso se enfrenta con problemas prácticos y genera una distribución tan desigual entre los estados, dando mucho más a unos y perjudicando en gran medida a otros, que lo vuelve inviable para ser transferido. El impuesto a las ventas de consumo final representa problemas prácticos tan severos que es más conveniente transferir esta base vía una sobre tasa estatal al IVA federal. Finalmente, el IEPS puede transferirse a los estados, pero requeriría de modificaciones fundamentales a su forma de operar actual. Dicha transferencia representaría a lo sumo 1 por ciento del PIB.

En la nota se sugieren los métodos que se pueden implementar para hacer viable el IVA estatal (adicional al federal). Dichos esquemas no han sido puestos en práctica hasta ahora. Sin embargo, los aspectos operativos que hacían que el IVA no pudiera ser compartido a tasas distintas por ambos ámbitos de gobierno en el pasado ya han sido superados por lo que resulta viable y deseable su adopción. Se proponen dos esquemas, el de Varsano y el de Keen. Ambos esquemas son imperfectos, ya que el primero limita la autonomía de selección de tasa de los gobiernos locales en mayor medida y no genera tantos incentivos a recaudar por parte de la autoridad estatal (necesaria en este esquema). El segundo, tiene el inconveniente de que no permite fácilmente que se identifiquen ventas a consumidores finales que residen fuera del estado donde se realiza la venta. En lo personal me inclino por la segunda.

Bibliografía

Díaz Cayeros, Alberto y McLure, Charles E. Jr. "Tax Assignment" *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, pag. 177-199, The World Bank, Washington, D.C. May 2000.

Casanegra, Milka y otros "México: Strengthening the Fiscal System for Growth and Stability", *International Monetary Fund*, September 1995.

Keen, Michael "VIVAT, CVAT and All That: New Forms of Value-Added Tax for Federal Systems", *International Monetary Fund*, April 2000, WP 83.

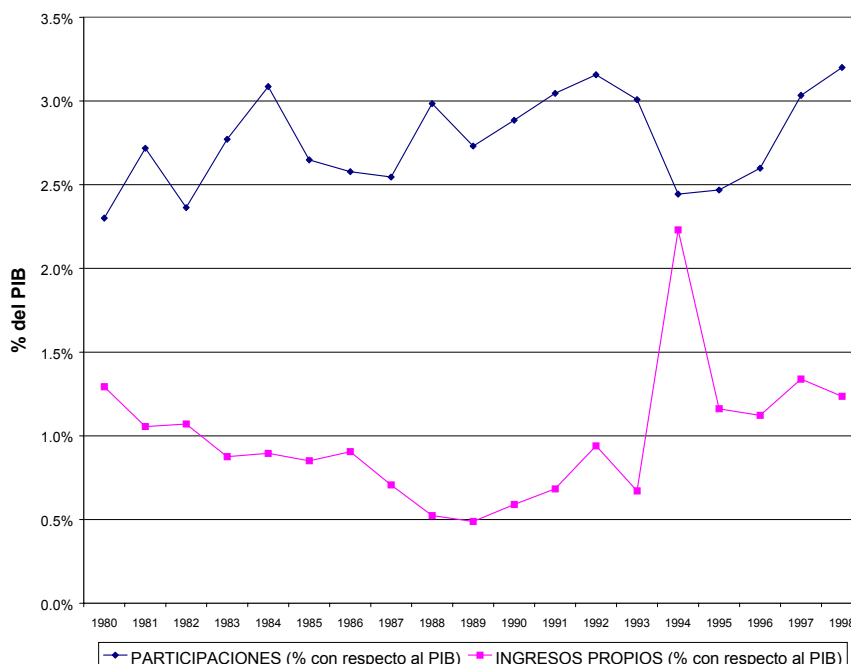
Merino, Gustavo "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas", Publicado en *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, Pág. 145-184, Gaceta de Economía Número Especial Primavera 2001, ITAM.

Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio "Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en Materia de Federalismo Fiscal en México", documento de trabajo, Núm. III-1996, *El Colégio de México*.

SHCP "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias", febrero 2001.

Tait, Alan A. Value Added Tax, *International Monetary Fund*, Washigton, D.C., 1988.

Gráfica 1. Participaciones e Ingresos Propios



Cuadro 1. División de Bases de Tributación Conforme a las Leyes de Ingresos

Bases Federales	Bases Estatales	Bases Municipal
Ingreso	Diversión y espectáculos	Propiedad
Sobre activos	Loterías y juego permitido	Transmisiones patrimonial
Especiales sobre producción y servicios	Películas	Adquisición de propiedad, transmisión y uso
Valor agregado	Nóminas	Lotificación
Comercio exterior	Salarios	Baldíos
Adquisición de Propiedad	Servicios Profesionales	Desarrollos residenciales
Poseción y uso de vehículos	Honorarios	Mejoras a la propiedad
Automóviles nuevos	Venta de vehículos usados	Establecimiento de propiedad
Beneficio del petroleo	Venta de propiedades móviles usadas	Diversión y espectáculos
Accesorios	Poseción y uso de vehículos	Loterías y juego permitido
Servicios Telefónicos	Actividades comerciales o industriales	Actividades comerciales o industriales relacionadas con agricultura y ganadería
Services públicos proveidos usando bienes propiedad de la Nación	Accesorias no clasificadas	Actividades comerciales y profesiones sin localización permanente
	Editoriales	Profesiones
	Beneficio de Construcciones	Educación privada y descentralizada
	Transmisión de propiedad de bienes	Vehiculos sin combustión interna
	Propiedad	Venta de vehículos usados
	Herencias de Patrimonio	Anuncios en via pública
	Funciones de notario público	Asistencia a eventos deportivos y de entretenimiento
	Instrumentos públicos and operaciones contractuales	Instrumentos públicos and operaciones contractuales
	Estacionamientos	Transporte público urbano
	Supervisión de trabajos de construcción	Adicionales
	Condominios y Desarrollos Residenciales	Excepcionales
	Daños ocurridos por producción de bienes	
	Adicionales	
	Educación privada	
	Transporte público urbano	
	Multas	

Fuente: Compilación de Leys de Ingresos por INDETEC, 1994.

**Cuadro 2. Participación a la Recaudación del ISR por Deciles:
(Pesos de diciembre de 2000)**

Decil de Ingreso	Familias	Ingreso medio mensual	Porcentaje del ingreso total	Participación a la recaudación del ISR
I	2,216,015	546.18	1.11	-2.73
II	2,216,662	1,241.84	2.66	-5.24
III	2,215,848	1,800.04	3.71	-6.92
IV	2,215,104	2,397.79	4.77	-7.33
V	2,216,241	3,034.57	5.79	-7.94
VI	2,214,730	3,811.30	7.12	-6.43
VII	2,218,747	4,875.83	9.04	-6.78
VIII	2,216,778	6,472.52	11.35	-3.77
IX	2,216,206	9,281.39	16.22	7.49
X	2,217,237	23,327.30	38.23	139.65
Total	22,163,568		100.00	100.00

Fuente: DGPII y CF, con base en la ENIGH.

Cuadro 3. Recaudación potencial de ISR

Estado	ISR potencial	Participaciones	Diferencia	Dif./Particip.
Aguascalientes	3.07	1.64	1.43	45.72
Baja California Norte	2.96	1.40	1.57	59.00
Baja California Sur	17.01	1.90	15.11	417.13
Campeche	2.37	1.80	0.57	16.73
Coahuila	1.56	1.92	-0.36	-9.82
Colima	6.15	9.09	-2.94	-17.03
Chiapas	1.11	2.49	-1.38	-29.19
Chihuahua	1.09	0.29	0.80	143.21
Distrito Federal	1.70	1.03	0.67	33.94
Durango	3.07	1.80	1.27	37.01
Guanajuato	3.80	1.96	1.84	49.56
Guerrero	1.37	2.39	-1.01	-22.33
Hidalgo	2.05	2.25	-0.21	-4.85
Jalisco	1.02	1.60	-0.59	-19.18
México	0.32	1.75	-1.43	-42.95
Michoacán	1.45	2.18	-0.74	-17.74
Morelos	2.08	1.86	0.22	6.11
Nayarit	3.92	3.14	0.77	12.95
Nuevo León	1.45	1.17	0.29	12.87
Oaxaca	0.72	2.84	-2.12	-39.22
Puebla	0.61	1.71	-1.10	-33.84
Querétaro	1.09	1.48	-0.40	-14.07
Quintana Roo	2.38	1.21	1.16	50.46
San Luis Potosí	1.54	1.92	-0.38	-10.38
Sinaloa	2.28	2.15	0.13	3.26
Sonora	2.20	1.98	0.22	5.80
Tabasco	1.45	6.98	-5.53	-41.68
Tamaulipas	2.58	1.69	0.89	27.66
Tlaxcala	2.04	3.26	-1.22	-19.66
Veracruz	1.08	2.49	-1.41	-29.79
Yucatán	1.14	2.08	-0.94	-23.79
Zacatecas	3.33	2.64	0.69	13.70
Promedio	2.50	2.32	0.18	17.49

Cuadro 4. Ingreso de ENIGH, PIB y población

Estado	Ingreso anual %	Familias %	Población %	PIB %	Ingreso por persona	Orden Ingreso	PIB per cápita	Orden PIB
Aguascalientes	2.36	2.37	0.97	1.15	22,732	15	42,826	11
Baja California	4.42	2.69	2.55	3.41	43,251	2	48,383	7
Baja California Sur	3.91	2.22	0.43	0.55	43,063	3	46,436	8
Campeche	1.82	2.61	0.71	1.08	16,345	26	55,428	3
Coahuila	3.20	2.85	2.36	3.30	27,036	9	50,747	5
Colima	2.25	2.46	0.55	0.55	18,677	22	35,843	13
Chiapas	1.50	2.46	4.03	1.72	13,872	30	15,425	31
Chihuahua	2.74	2.56	3.13	4.33	32,906	5	50,133	6
Distrito Federal	16.52	10.02	8.81	22.70	43,818	1	93,411	1
Durango	2.58	2.63	1.49	1.32	26,696	10	32,248	15
Guanajuato	8.61	9.97	4.79	3.23	24,940	13	24,406	22
Guerrero	2.03	2.86	3.16	1.69	18,258	23	19,400	29
Hidalgo	1.84	2.58	2.30	1.40	15,717	28	22,090	24
Jalisco	3.63	2.93	6.49	6.37	27,308	8	35,586	14
México	2.03	2.23	13.46	10.36	25,868	11	27,906	17
Michoacán	2.57	2.92	4.08	2.33	21,013	17	20,703	28
Morelos	2.37	2.74	1.59	1.36	20,928	18	30,965	16
Nayarit	1.84	2.33	0.94	0.56	20,261	19	21,719	25
Nuevo León	4.46	2.96	3.93	6.79	36,787	4	62,689	2
Oaxaca	1.48	2.80	3.52	1.49	13,398	31	15,371	32
Puebla	2.04	3.14	5.21	3.73	16,293	27	25,975	21
Querétaro	1.94	2.64	1.44	1.76	16,677	25	44,261	10
Quintana Roo	2.22	2.50	0.90	1.33	22,007	16	53,547	4
San Luis Potosí	1.75	2.58	2.36	1.72	15,046	29	26,476	20
Sinaloa	2.97	2.96	2.60	1.98	25,274	12	27,583	19
Sonora	3.25	2.80	2.26	2.76	30,550	7	44,328	9
Tabasco	1.83	2.78	1.94	1.19	18,938	21	22,172	23
Tamaulipas	3.50	2.74	2.82	2.97	31,102	6	38,142	12
Tlaxcala	1.60	2.46	0.99	0.52	17,195	24	19,276	30
Veracruz	3.26	3.69	7.10	4.22	22,937	14	21,587	27
Yucatán	1.43	2.50	1.70	1.30	13,190	32	27,728	18
Zacatecas	2.05	2.70	1.39	0.83	19,043	20	21,697	26
Promedio					23,785		35,140	

NOTA: se utilizaron 10075 familias y 18,335 personas en total, sin embargo, para cada estado es un numero disti

Cuadro 7. ...

Estado	Gasto con IVA	IVA Potencial	Part.
	% del Total	% del PIB	
Aguascalientes	2.30	2.28	1.07
Baja California Norte	5.04	1.68	0.91
Baja California Sur	3.28	6.73	1.24
Campeche	1.52	1.59	1.17
Coahuila	3.75	1.29	1.25
Colima	2.84	5.90	5.90
Chiapas	1.36	0.90	1.62
Chihuahua	2.36	0.62	0.19
Distrito Federal	14.50	0.73	0.67
Durango	2.99	2.57	1.17
Guanajuato	8.98	3.16	1.27
Guerrero	2.30	1.55	1.55
Hidalgo	2.14	1.74	1.46
Jalisco	3.26	0.58	1.04
México	2.33	0.26	1.14
Michoacán	2.56	1.25	1.42
Morelos	2.36	1.97	1.21
Nayarit	1.96	3.96	2.04
Nuevo León	5.43	0.91	0.76
Oaxaca	1.36	1.03	1.84
Puebla	1.95	0.59	1.11
Querétaro	2.22	1.44	0.96
Quintana Roo	2.24	1.92	0.79
San Luis Potosí	1.69	1.11	1.24
Sinaloa	3.06	1.76	1.40
Sonora	2.93	1.21	1.29
Tabasco	1.50	1.43	4.53
Tamaulipas	3.23	1.24	1.10
Tlaxcala	1.45	3.13	2.12
Veracruz	3.09	0.83	1.61
Yucatán	1.32	1.15	1.35
Zacatecas	2.70	3.68	1.71

FUENTE: Datos de la ENIGH 1998 de INEGI.

NOTA: se utilizaron 10,894 familias en total. El 8.43 por ciento del gasto correspondía a familias a las que no se les asociaba estado, por lo que no se incluyeron.

Precios relativos entre ciudades a una distancia menor a 100 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Índice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Serv. Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO
Coahuila y Oio. dist. 80 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1\	24.7	18.7	22.5	19.2	15.0	32.9	32.4	26.8	21.9	19.5	26.0	18.9	11.5	35.4	8.1	27.6	12.7	39.4	26.4	25.3	24.9	32.6	24.5	18.9	18.6	10.4	35.8	12.3	34.6	49.4	29.5	42.1	24.9	
	Duración promedio (meses) 2\	33.2	30.1	16.9	22.9	17.3	33.2	17.0	26.8	27.1	31.6	30.6	28.8	17.5	35.3	15.3	32.5	34.0	36.9	33.3	36.8	35.0	40.3	28.7	22.7	39.4	11.1	60.4	37.2	51.9	35.3	43.8	46.9	31.6	
	Número de periodos promedio 3\	0.0	2.5	3.2	3.8	2.9	3.3	3.3	3.7	3.0	2.8	2.8	2.6	2.8	2.0	2.3	2.0	0.7	0.8	2.3	2.5	2.5	1.8	2.0	2.8	2.0	2.0	4.0	0.8	1.2	1.5	2.2	1.7	1.7	2.4
Cuernavaca y Méx. dist. 85 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\	5.4	17.6	15.7	24.0	10.9	13.8	44.1	35.6	27.0	15.0	11.6	15.0	11.2	8.1	28.6	34.8	35.4	21.4	26.6	33.1	22.5	28.9	15.0	29.1	18.2	20.9	10.0	18.1	15.7	19.3	25.3	18.2	16.2	21.5
	Duración promedio (meses) 2\	26.0	34.3	32.7	38.6	20.8	23.8	25.6	21.8	41.3	12.8	30.1	26.1	13.1	23.0	37.9	58.2	62.0	56.6	42.6	42.5	46.1	29.9	55.5	33.9	34.8	31.6	29.3	41.6	44.3	17.1	32.7	22.3	29.7	34.1
	Número de periodos promedio 3\	1.0	2.1	2.5	2.8	2.7	2.0	3.1	3.5	1.7	2.6	2.3	2.8	2.7	2.0	2.3	1.3	0.3	1.2	1.9	2.3	1.8	2.8	1.3	2.1	2.0	2.7	1.5	1.3	1.2	3.8	2.5	2.9	2.2	2.2
Gued. y Tepatlán dist. 70 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1\	22.2	20.9	23.0	29.2	12.6	29.3	32.6	35.5	21.7	15.8	26.6	20.1	13.1	32.4	17.0	24.8	30.9	28.1	34.9	25.3	29.3	33.5	33.7	31.6	25.4	29.6	31.7	17.6	40.2	24.9	29.4	20.7	26.4	
	Duración promedio (meses) 2\	27.6	26.0	25.8	32.6	13.5	13.3	12.6	55.3	17.8	24.5	29.2	19.3	22.3	41.9	30.0	39.8	64.0	37.8	42.9	35.5	50.3	63.7	34.6	63.3	66.7	64.0	44.2	43.1	48.3	27.8	50.0	36.0	37.6	
	Número de periodos promedio 3\	0.0	2.7	2.7	4.1	2.4	4.0	4.0	4.7	1.3	2.9	2.5	2.7	3.0	3.0	2.0	1.0	1.7	0.4	2.2	2.1	2.4	1.2	1.0	2.2	1.0	1.0	1.0	0.7	1.3	1.5	2.2	1.4	2.3	2.1
México y Toluca dist. 66 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\	5.5	21.3	15.4	16.7	14.1	11.7	36.4	41.6	20.4	13.4	12.8	19.2	11.4	14.4	19.8	39.7	9.2	19.9	19.0	23.2	22.8	31.6	20.0	31.8	17.9	17.2	10.4	21.6	15.6	16.5	12.9	16.7	19.2	19.8
	Duración promedio (meses) 2\	24.5	37.1	24.3	16.5	25.0	23.8	34.2	29.4	17.9	18.4	35.6	35.6	23.0	71.0	32.6	69.3	15.9	62.2	27.1	39.0	39.7	38.7	60.7	34.7	46.4	25.0	20.7	35.9	36.9	20.1	12.9	26.3	33.4	33.4
	Número de periodos promedio 3\	2.0	2.1	3.0	3.7	2.7	2.8	3.1	3.2	3.0	2.6	1.5	2.2	2.2	1.0	2.4	1.0	2.3	1.0	2.7	2.1	1.9	2.4	1.0	2.0	1.7	2.5	2.5	1.6	1.5	2.8	3.3	2.4	2.8	2.3
Puebla y Tlaxcala dist. 30 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\	18.2	21.7	26.3	24.8	11.3	27.1	29.3	26.4	17.8	12.9	16.6	15.6	5.3	40.7	10.7	11.0	25.2	26.3	34.2	23.4	32.9	41.1	17.9	12.9	16.5	44.4	46.0	20.1	24.2	24.0	78.7	20.1	25.1	
	Duración promedio (meses) 2\	23.1	26.4	23.5	27.9	12.0	16.2	15.5	11.8	33.7	15.1	23.2	13.7	4.5	40.9	42.8	4.3	52.3	24.4	32.6	31.9	43.5	41.9	20.4	13.6	45.8	39.8	48.2	41.3	36.4	41.0	46.8	36.2	29.1	
	Número de periodos promedio 3\	0.0	2.9	2.6	3.8	2.3	3.3	4.5	3.9	3.7	3.0	3.0	3.4	3.7	2.0	1.9	1.3	1.3	0.8	3.0	2.6	2.7	1.6	2.0	3.1	4.0	2.0	1.5	1.1	1.2	2.5	2.0	2.1	2.2	2.5

1\ Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.

2\ Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.

3\ Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

Precios relativos entre ciudades a una distancia entre 100 y 200 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Índice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Servicios Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO
Aguas y Fresnillo dist. 170 km approx.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		17.5	20.2	22.0	19.8	15.7	33.3	29.8	19.2	15.3	17.9	18.5	14.0	6.8	19.6	14.3	12.7	9.9	16.5	24.0	22.9	22.6	24.8	16.7	25.8	11.1	13.3	19.0	14.6	20.1	14.0	20.7	18.0	18.5
	Duración promedio (meses) 2)		10.2	11.9	10.9	12.4	12.6	13.6	9.7	6.8	8.9	18.2	12.2	10.4	15.0	17.0	19.7	9.8	14.1	16.8	15.5	20.6	10.9	22.4	13.4	32.8	6.3	27.5	10.7	24.5	16.8	17.9	16.0	14.3	15.0
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.9	3.6	4.3	3.6	4.0	3.6	4.8	4.3	4.3	3.3	3.8	3.8	2.0	3.2	1.3	1.3	1.0	3.3	3.4	3.2	3.2	2.7	3.6	2.0	2.0	2.0	2.6	2.0	2.8	2.7	3.4	3.7
Aguascalientes y León dist. 126 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		17.0	12.5	20.4	12.7	12.4	22.3	23.3	12.3	17.9	10.6	15.5	12.5	6.7	18.3	12.0	19.7	12.2	22.0	17.5	21.1	21.5	14.9	15.6	10.1	17.1	15.5	14.1	12.0	27.2	14.8	20.7	18.6	16.3
	Duración promedio (meses) 2)		16.2	12.2	16.1	9.3	8.9	9.5	8.8	5.8	13.2	8.9	10.1	10.2	4.0	16.4	14.5	20.0	27.5	20.0	18.3	16.9	15.3	12.1	12.1	5.6	24.5	22.5	12.6	17.5	20.5	17.4	13.3	18.8	14.3
	Número de periodos promedio 3)		0.0	2.9	3.8	3.8	3.3	3.0	5.4	5.4	3.3	3.0	3.0	4.1	3.2	1.0	3.1	1.3	1.3	0.6	2.9	3.1	3.1	3.4	3.7	3.9	3.0	1.7	2.0	2.1	2.7	2.0	2.3	3.7	3.2
Aguascalientes y SLP dist. 168 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		13.2	12.9	18.0	11.7	8.8	20.3	23.9	16.3	12.9	24.4	15.4	8.1	7.3	16.1	11.8	9.8	13.5	15.7	15.8	19.4	16.8	25.1	13.4	13.4	9.3	8.3	17.0	11.5	15.0	12.6	20.5	15.5	14.8
	Duración promedio (meses) 2)		11.6	11.7	15.2	11.5	7.4	7.1	10.8	10.1	12.2	16.2	11.0	6.5	16.0	15.3	17.0	10.2	16.0	17.2	16.2	14.2	18.0	25.9	13.6	12.3	6.8	6.6	23.7	21.6	13.6	16.5	19.3	21.4	14.1
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.6	3.1	3.7	3.5	2.5	5.7	4.4	3.7	3.5	1.8	3.4	4.2	1.0	3.1	0.7	1.3	0.4	2.9	3.4	3.3	3.0	2.0	3.1	4.0	2.0	3.0	1.6	2.0	3.0	2.8	2.9	2.8
Aguascalientes y Tepic dist. 160 km approx.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		18.5	19.3	20.7	17.8	15.1	40.1	43.5	22.7	18.6	12.3	19.3	12.6	9.6	16.7	8.4	11.9	17.2	22.3	21.6	21.5	21.9	14.4	18.4	15.9	15.1	27.1	22.2	11.0	21.6	14.9	20.4	18.5	19.1
	Duración promedio (meses) 2)		17.0	14.6	16.1	17.8	13.7	11.0	12.5	11.2	13.9	16.0	14.0	10.1	7.7	15.4	11.4	8.2	23.3	22.1	19.1	25.1	18.8	12.8	17.8	12.1	19.3	21.0	17.2	21.6	15.6	23.8	16.5	16.6	16.0
	Número de periodos promedio 3)		0.0	2.9	3.6	3.7	3.3	3.5	4.5	3.5	3.3	3.5	3.5	3.6	4.0	3.0	3.1	2.7	1.3	0.8	2.7	2.7	2.3	3.0	3.3	3.1	3.0	3.7	1.5	1.8	1.8	3.0	2.7	3.4	2.8
Campeche y Mérida dist. 164 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		16.8	22.5	22.9	14.1	11.6	34.4	45.4	28.6	21.4	14.6	17.9	15.4	12.4	17.9	5.3	13.6	17.2	16.2	24.7	21.4	15.0	19.3	19.9	19.0	14.2	15.5	15.4	17.2	17.4	13.5	18.7	18.0	18.7
	Duración promedio (meses) 2)		13.8	13.8	13.3	10.2	10.6	9.9	9.4	13.4	13.0	12.3	10.9	12.2	14.7	16.0	3.0	11.0	18.1	15.0	16.6	13.2	14.3	16.5	16.3	22.1	19.4	22.3	13.2	26.0	19.3	17.2	12.0	15.1	14.5
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.9	3.3	4.0	4.1	3.8	4.5	4.4	4.3	4.0	4.0	4.8	4.7	3.0	3.3	0.7	3.0	1.0	3.1	3.2	3.7	3.2	3.3	3.6	2.3	2.3	2.5	2.0	2.0	3.5	3.2	4.0	2.8

1) Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.

2) Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.

3) Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

Precios relativos entre ciudades a una distancia entre 100 y 200 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Índice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Servicios Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO
Córdoba y Veracruz dist. 150 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		11.6	15.1	18.1	13.0	10.1	21.9	25.3	20.6	13.9	9.1	18.5	12.5	7.1	14.7	7.4	24.1	12.1	12.0	14.9	12.5	17.3	18.6	14.5	14.8	8.0	10.9	17.3	12.3	15.3	14.8	14.8	16.2	14.7
	Duración promedio (meses) 2)		10.9	10.9	12.5	10.7	15.0	7.1	7.8	15.7	11.9	10.3	15.2	11.1	8.0	14.6	8.5	6.8	16.1	11.7	11.7	11.1	18.1	12.2	10.8	17.7	12.3	17.1	16.6	19.9	15.7	14.2	20.3	17.3	13.1
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.7	3.8	4.2	3.7	3.5	5.1	4.5	3.7	3.9	2.8	3.8	4.0	3.0	2.9	1.7	4.0	1.2	3.4	3.6	3.9	3.0	3.3	3.9	2.0	1.7	2.5	2.0	1.8	3.5	2.8	2.9	2.8
Coahuila y León dist. 150 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		13.7	16.9	20.3	13.6	15.5	23.6	30.7	19.5	15.4	14.3	15.2	14.6	8.3	22.5	10.5	25.5	13.8	30.5	17.1	14.8	24.4	17.3	15.8	15.4	15.8	16.8	16.4	8.7	20.0	17.3	18.0	25.9	17.8
	Duración promedio (meses) 2)		11.9	14.6	9.6	11.7	11.8	8.7	14.3	10.9	13.0	10.2	11.3	11.8	6.0	18.6	14.7	35.0	21.5	21.2	15.8	14.7	16.2	20.7	12.8	16.2	16.1	36.3	11.6	11.6	20.2	16.3	13.0	16.2	15.4
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.1	4.0	4.9	2.8	2.3	4.5	3.9	3.3	3.4	2.5	3.2	2.3	1.0	2.9	2.0	0.3	0.6	2.7	3.3	3.2	3.0	2.7	3.9	2.7	2.7	1.5	2.4	2.0	3.0	2.7	3.6	3.0
Coahuila y Morelia dist. 170 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		14.5	16.4	19.3	11.6	11.9	24.2	24.9	20.4	11.9	15.3	14.7	10.3	5.9	18.6	19.4	20.9	8.7	21.5	19.6	15.0	19.9	15.9	15.3	19.4	11.6	10.4	12.7	8.8	18.0	19.5	16.7	17.5	16.0
	Duración promedio (meses) 2)		12.7	17.2	14.2	11.8	13.3	9.0	8.8	20.4	10.1	9.6	12.1	9.2	3.0	17.8	15.0	15.8	14.1	16.7	17.4	12.1	17.4	15.9	12.2	20.7	16.4	13.0	11.2	14.5	14.7	15.9	20.4	12.3	13.9
	Número de periodos promedio 3)		0.0	2.7	3.3	3.3	3.0	2.5	4.9	4.4	3.0	3.4	3.0	3.9	3.7	1.0	3.0	0.7	1.0	1.4	3.3	2.8	3.8	3.2	3.3	3.2	2.7	1.7	2.0	2.1	1.7	3.3	3.0	2.6	3.5
Cuernavaca e Iguala dist. 100 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		17.9	20.0	32.0	17.5	12.7	35.4	41.2	24.8	19.3	15.5	19.9	18.3	7.5	21.6	12.3	16.1	16.1	18.2	21.5	19.0	17.9	19.0	26.4	26.5	24.0	16.1	20.4	15.2	17.5	27.9	14.3	21.1	20.4
	Duración promedio (meses) 2)		16.7	14.8	11.4	16.6	7.4	16.1	11.4	16.9	13.8	14.3	15.6	15.1	4.0	16.6	27.3	9.2	24.2	18.8	20.9	17.6	14.3	18.8	21.9	25.4	19.7	15.5	16.5	12.4	13.3	16.0	15.5	19.9	16.2
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.3	3.3	4.6	3.3	4.5	3.4	3.3	3.0	4.4	3.8	3.7	3.2	2.0	3.1	1.0	3.3	0.8	2.9	3.2	3.1	3.0	3.3	2.9	2.7	3.7	4.0	3.5	4.2	4.0	3.8	3.4	2.8
Cuernavaca y Puebla dist. 175 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1)		14.1	16.0	16.2	12.4	11.1	21.7	25.9	25.7	13.3	14.9	12.5	8.8	14.8	17.7	14.5	24.2	19.5	15.1	16.6	16.3	15.8	10.8	16.3	19.2	15.9	9.0	18.0	16.0	16.1	22.9	15.1	13.5	16.2
	Duración promedio (meses) 2)		10.4	12.8	9.9	11.5	6.2	8.0	7.8	12.6	10.9	9.5	9.6	7.4	25.0	16.3	19.2	33.5	25.8	16.4	13.3	13.4	14.0	13.0	14.1	20.0	15.1	13.6	12.4	30.7	13.3	18.5	16.6	11.6	14.8
	Número de periodos promedio 3)		0.0	3.1	3.1	4.7	3.1	2.8	4.6	4.6	3.3	3.0	2.8	3.8	3.7	1.0	3.3	1.3	0.7	1.0	3.0	3.5	3.8	3.6	3.7	3.2	2.0	2.5	3.5	2.1	1.5	4.0	2.2	3.3	3.3

- 1) Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.
2) Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.
3) Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

Precios relativos entre ciudades a una distancia entre 100 y 200 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Indice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Servicios Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO
Cuernavaca y Toluca dist. 151 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		14.7	14.6	17.7	10.7	9.3	21.9	25.3	19.7	14.2	9.6	14.2	12.5	9.7	16.3	11.5	16.5	13.5	16.5	17.3	14.9	16.0	10.0	14.9	23.4	16.8	9.7	15.4	12.6	16.8	21.0	15.6	14.4	15.2
	Duración promedio (meses) 2\		14.6	12.0	10.2	9.8	6.8	11.2	7.1	15.5	12.2	6.3	12.8	12.8	15.0	15.2	9.4	13.8	17.5	16.3	15.6	14.3	12.4	7.9	12.6	18.2	16.0	8.7	13.3	24.4	16.7	19.1	13.9	15.1	13.3
	Número de periodos promedio 3\		0.0	2.9	3.3	4.8	3.7	2.3	4.0	4.6	3.3	3.1	3.5	3.9	3.3	3.0	3.4	1.7	1.7	1.4	3.4	3.2	3.2	3.8	5.0	3.3	3.3	2.5	3.0	2.7	1.7	3.5	2.5	3.3	3.2
Iguala y México dist. 165 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		22.1	18.3	25.4	19.2	11.2	39.5	37.3	28.7	20.9	22.3	16.9	14.7	8.1	19.2	14.6	16.3	22.3	21.2	24.8	19.1	16.1	14.6	17.7	13.3	20.5	10.3	14.3	9.7	15.0	25.1	14.6	13.3	19.0
	Duración promedio (meses) 2\		17.9	14.9	13.7	13.6	9.7	13.0	12.0	23.1	11.7	20.1	17.2	12.3	6.5	17.6	12.6	13.8	23.5	18.8	19.9	17.4	15.4	25.0	18.0	10.5	19.2	10.0	14.3	11.1	15.5	19.6	18.8	13.5	15.6
	Número de Periodos 3\		0.0	3.0	3.3	4.0	3.4	3.5	3.9	3.9	2.7	4.4	3.3	3.6	4.2	2.0	3.1	2.0	3.0	0.8	3.0	3.1	3.1	4.0	2.3	3.1	3.3	1.7	4.0	2.2	2.5	2.5	2.5	3.0	3.2
Jacona y Morelia dist. 200 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		14.0	17.6	18.1	13.7	16.7	27.2	31.7	19.9	18.6	12.9	15.8	11.8	8.6	17.8	8.0	26.7	7.5	18.6	16.9	18.6	18.0	21.7	15.3	9.7	13.6	22.6	10.9	12.4	21.6	12.4	15.4	16.7	16.6
	Duración promedio (meses) 2\		13.3	16.7	13.0	12.3	19.5	7.6	9.2	11.4	14.5	12.4	12.7	9.9	17.0	16.5	9.8	24.5	7.0	14.6	13.9	16.5	11.8	17.6	14.2	8.8	12.6	23.3	9.6	17.1	18.6	16.1	14.0	18.9	14.2
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.5	3.1	4.0	3.8	2.8	4.7	4.1	2.7	3.0	2.8	3.7	4.0	1.0	3.2	3.0	0.7	0.6	2.9	3.2	3.3	4.2	4.0	3.1	4.0	2.0	1.5	1.9	1.8	3.0	3.0	2.9	3.0
Jacona y Tepatlán dist. 200 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		18.0	22.6	21.6	16.2	21.1	42.7	45.6	28.0	21.6	11.9	20.1	12.9	10.2	19.4	15.8	28.2	15.0	19.8	22.3	20.4	18.6	19.2	19.7	12.2	16.3	30.3	14.7	10.2	27.1	15.7	19.6	16.4	20.4
	Duración promedio (meses) 2\		13.5	17.5	12.8	14.4	14.4	10.1	12.4	12.2	15.3	10.7	15.3	8.5	7.5	15.7	16.5	16.0	22.3	18.7	16.9	21.8	14.4	23.9	17.0	13.4	17.8	13.9	13.6	16.5	16.0	15.5	14.5	16.6	15.2
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.3	3.0	3.8	3.6	3.5	4.1	3.4	4.3	3.1	3.8	3.4	4.7	4.0	3.2	1.0	0.7	0.6	3.1	3.0	3.2	4.0	2.3	3.4	2.7	2.0	3.5	2.3	2.7	3.8	2.7	3.6	2.8
León y Morelia dist. 170 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		15.0	12.0	18.9	13.4	11.5	23.2	31.1	17.9	17.2	7.6	14.6	10.5	7.6	19.5	7.7	17.1	14.7	16.7	18.5	16.3	16.4	22.1	22.5	12.4	22.2	13.6	12.1	13.4	28.2	18.8	15.4	16.9	16.4
	Duración promedio (meses) 2\		12.2	9.3	11.9	11.4	14.6	13.4	12.6	10.4	14.8	6.7	12.7	7.6	12.0	18.2	10.0	6.8	13.3	17.0	15.9	12.5	17.3	12.8	15.7	10.6	31.3	28.8	15.4	12.1	18.3	17.4	14.1	17.3	14.2
	Número de periodos promedio 3\		0.0	2.5	3.6	4.7	3.0	2.5	4.2	4.0	3.3	2.6	4.0	4.0	4.0	1.0	3.0	2.7	2.0	1.2	3.2	3.2	3.9	3.4	3.7	2.9	4.3	1.3	2.0	2.0	2.2	2.8	2.2	3.3	3.0

- 1\ Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.
2\ Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.
3\ Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

Precios relativos entre ciudades a una distancia entre 100 y 200 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Índice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Servicios Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO	
León y Querétaro dist. 166 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		17.1	17.3	19.9	16.7	17.7	23.7	22.4	16.8	17.3	14.9	18.7	15.0	13.2	21.1	6.8	29.3	16.1	17.8	21.0	20.3	17.3	22.4	22.6	15.7	22.0	12.4	14.3	11.8	18.8	20.1	21.1	21.8	18.2	
	Duración promedio (meses) 2\		14.1	12.6	10.8	14.7	10.6	9.6	10.1	9.5	9.6	12.8	11.9	13.7	19.7	19.4	4.8	14.0	22.5	16.8	17.5	17.5	16.6	16.1	13.9	10.1	11.2	26.0	12.1	20.3	15.6	14.1	21.0	17.8	14.6	
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.0	4.0	4.7	3.2	3.0	4.7	4.6	5.0	4.6	3.5	4.1	3.5	3.0	2.7	1.0	0.7	0.4	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.6	4.3	3.7	2.0	2.5	2.2	3.0	3.2	2.7	2.8	3.1
León y San Luis Potosí dist. 197 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		12.8	14.4	17.6	12.6	11.2	26.2	30.3	17.0	13.7	17.7	15.1	12.8		20.2	12.8	29.0	19.3	16.5	18.5	16.6	14.7	24.5	23.7	12.1	22.7	12.6	14.0	13.7	30.0	18.3	17.9	23.4	18.1	
	Duración promedio (meses) 2\		12.3	10.7	12.1	13.2	14.3	8.9	13.9	14.9	10.6	16.8	10.6	13.8		18.9	17.0	25.5	25.3	19.0	15.7	14.6	17.3	22.2	17.6	10.5	22.8	24.4	16.1	21.5	19.2	12.6	13.3	12.4	16.1	
	Número de Periodos 3\		0.0	3.3	3.6	4.2	3.6	2.0	5.1	4.4	3.3	3.3	2.0	3.5	2.8	0.0	3.0	1.3	0.7	0.8	3.1	3.4	3.5	3.2	2.3	2.9	3.7	2.0	2.5	2.4	2.3	3.3	2.5	3.7	3.0	2.8
León y Tlaxatlán dist. 200 km aprox.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		19.5	22.0	30.2	18.4	18.8	42.1	44.1	23.3	22.1	14.3	19.5	15.2	9.6	19.6	12.2	31.1	11.6	19.1	22.0	20.3	20.7	17.1	21.8	15.5	17.5	13.6	15.1	14.8	30.0	21.6	17.2	17.0	20.5	
	Duración promedio (meses) 2\		17.0	17.1	20.9	16.1	15.1	17.1	12.1	10.3	15.9	15.9	14.8	13.9	6.8	16.0	11.5	20.5	19.2	18.1	18.3	19.9	21.3	16.9	18.0	13.3	19.8	25.0	17.0	19.3	14.9	18.3	14.4	14.1	16.5	
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.3	3.1	2.9	3.6	4.5	3.8	3.7	4.7	3.3	3.0	3.6	3.7	4.0	3.3	1.3	0.7	1.0	2.9	3.1	3.1	2.8	3.7	3.5	2.3	3.0	2.0	1.9	2.3	3.0	2.5	3.9	2.8	3.0
México y Puebla dist. 125 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		5.8	12.1	12.5	12.7	10.4	8.9	20.2	24.3	14.2	10.4	9.4	11.2	9.6	9.1	15.2	17.7	13.9	11.9	15.8	14.7	14.4	12.3	12.1	17.4	15.9	8.6	13.1	13.4	11.4	11.8	13.5	11.0	12.2	13.2
	Duración promedio (meses) 2\		6.0	8.7	11.6	8.2	10.0	7.3	9.0	11.2	9.9	11.1	8.1	10.0	8.5	7.7	13.9	19.8	15.3	15.3	18.4	15.3	13.3	13.8	14.5	13.5	16.4	9.0	19.8	11.8	11.5	9.5	12.5	8.9	13.1	12.1
	Número de periodos promedio 3\		1.0	3.1	2.5	3.3	3.3	2.0	5.1	4.3	4.0	2.8	3.3	3.3	1.2	3.0	3.4	2.0	1.3	1.6	2.9	3.2	3.7	3.0	4.0	3.6	2.7	4.0	2.0	2.5	3.2	3.3	2.8	3.6	2.2	3.0
México y Tlaxcala dist. 113 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		14.5	13.1	22.0	13.4	12.2	24.3	28.4	24.3	14.1	9.3	13.3	11.0	6.8	16.9	14.7	16.0	21.0	19.0	20.3	21.4	20.1	22.7	18.5	16.9	19.5	18.1	15.3	12.9	18.7	17.1	20.4	14.7	17.2	
	Duración promedio (meses) 2\		11.2	9.9	10.6	10.8	11.9	9.2	10.7	14.1	12.4	10.1	9.6	7.6	10.5	14.6	30.0	14.3	19.8	18.0	17.5	18.1	19.4	17.6	13.0	14.1	9.2	15.2	15.7	15.0	14.7	18.2	16.4	14.5	14.2	
	Número de Periodos 3\		0.0	3.9	3.6	3.4	3.1	2.3	5.3	4.4	3.3	3.9	2.5	3.9	4.2	2.0	3.3	1.7	1.3	1.0	2.9	3.3	3.1	2.4	2.7	3.8	2.7	4.0	3.0	2.0	1.8	3.3	3.0	3.4	4.0	3.1

1\ Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.

2\ Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.

3\ Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

Precios relativos entre ciudades a una distancia entre 100 y 200 kilómetros
Datos: de enero de 1995 a enero de 2001
Base: enero de 1995

		Índice General	Pan, Tortillas y Cereales	Carnes	Pescados y Mariscos	Leche derivados de leche y huevo	Aceites y Grasas	Frutas Frescas	Hortalizas Frescas	Legumbres Secas	Frutas y Legumbres Procesadas	Azúcar, Café o Refrescos Envasados	Otros Alimentos	Bebidas Alcohólicas	Tabaco	Ropa, Calzado y Accesorios	Costo de Uso de Vivienda	Electricidad y Combustibles	Otros Servicios Relacionados con la Vivienda	Muebles y Aparatos Domésticos	Accesorios y Artículos de Limpieza	Medicamentos y Aparatos	Servicios Médicos	Servicios para el Cuidado Personal	Artículos para Higiene y Cuidado Personal	Transporte Público	Transporte Público Foráneo	Adquisición de Vehículos	Uso de Vehículos	Educación Privada	Artículos de Educación	Servicios de Esparcimiento	Artículos de Esparcimiento	Otros Servicios	PROMEDIO
Morelia y Querétaro dist. 200 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		15.3	15.9	22.8	15.7	13.7	26.5	25.1	20.7	20.3	15.2	16.9	12.8	11.9	25.6	8.4	29.8	11.0	19.5	16.5	18.6	18.9	18.1	15.5	18.6	16.7	9.0	16.1	10.2	14.5	16.4	17.8	18.4	17.3
	Duración promedio (meses) 2\		10.6	12.1	12.5	12.8	10.7	11.0	11.3	10.6	11.8	12.4	14.4	9.7	14.0	20.2	6.8	10.0	18.7	18.9	16.6	17.7	17.3	21.5	11.9	26.5	11.3	5.8	12.2	23.3	16.7	18.2	13.3	18.4	14.3
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.5	3.8	4.2	3.7	3.3	4.4	4.6	4.0	3.9	4.0	3.6	3.7	1.0	2.7	3.0	1.3	0.8	2.9	3.1	3.3	3.0	2.7	3.7	2.7	3.0	3.5	2.3	1.7	3.5	2.3	3.1	3.2
Puebla y Toluca dist. 191 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		13.3	13.6	16.6	10.9	10.1	18.4	17.5	19.8	12.9	10.3	13.5	12.9	7.2	15.8	8.7	18.8	20.1	14.7	13.4	16.3	15.8	12.3	14.7	18.0	17.8	13.6	13.6	20.8	16.0	13.1	14.4	12.1	14.6
	Duración promedio (meses) 2\		11.7	12.6	7.5	10.0	8.4	6.5	8.7	14.8	9.3	12.9	10.8	12.1	14.0	15.7	6.0	19.0	24.8	10.8	11.5	13.3	12.8	12.6	12.7	11.0	14.9	14.5	15.2	19.2	10.9	12.7	17.8	14.5	12.8
	Número de periodos promedio 3\		0.0	3.7	3.5	4.4	3.5	3.3	4.7	3.7	3.0	4.4	3.5	3.9	2.8	3.0	3.3	2.7	1.3	1.2	3.8	4.1	3.5	3.8	3.3	3.6	3.0	3.5	2.5	2.1	1.7	4.0	2.5	2.9	3.5
Querétaro y Toluca dist. 195 km.	Desviación promedio (porcentaje) 1\		17.2	18.3	24.1	18.3	18.2	27.4	25.6	16.5	20.0	12.0	20.6	17.0	10.5	20.9	7.7	16.2	20.9	17.9	17.7	18.3	18.1	16.5	16.9	22.5	23.6	11.4	13.8	12.6	21.4	13.1	17.5	15.7	17.8
	Duración promedio (meses) 2\		12.4	11.6	12.6	9.2	18.7	10.4	9.0	7.6	10.9	10.7	13.9	10.8	13.0	18.8	11.1	12.8	19.5	16.7	12.5	18.3	16.8	20.4	15.6	11.9	20.3	8.7	12.8	14.0	21.5	16.9	18.1	17.2	14.2
	Número de periodos promedio 3\		0.0	4.0	4.2	4.1	3.7	1.8	3.9	5.2	4.7	4.0	4.5	3.3	4.2	4.0	3.0	2.0	1.3	1.0	3.1	3.7	2.9	3.0	3.0	3.1	3.7	2.5	2.5	2.0	2.5	3.3	2.5	3.3	2.8

1\ Promedio del cambio % en precios relativos en los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos.

2\ Duración promedio de los periodos en que el cambio fue mayor a 5% en valor absoluto por tres o más meses consecutivos para los bienes de esta rama.

3\ Promedio del número de periodos mayores a tres meses en los que el cambio % de los precios relativos fue mayor a 5% o menor a -5% para los bienes de esta rama.

**"El Municipio como factor de desarrollo local. El caso de la
Provincia de San Luis" ***

Alcances y limitaciones. Una primera aproximación

*Lic. Héctor Flores, Lic. Susana Ocampo, Lic. Cecilia Quiroga, Lic. Alicia Calabuig,
Cra. Estela Iparraguirre, Dr. Raúl Bertrés, Cr. Marcos Lucero.*

Palabras claves.

Descentralización / autonomía / participación / transparencia / equilibrio / desarrollo.

RESUMEN

El presente trabajo propone una aproximación diagnóstica a la situación económica, financiera, institucional y política de la Provincia de San Luis y sus municipios que permita iniciar la búsqueda de alternativas tendientes a disminuir los impactos desfavorables y alcanzar una adaptación armónica, eficiente y eficaz, de los gobiernos locales en el contexto actual.

ABSTRACT

The present job proposes a diagnostic approximation to the political, institutional, financial and economic situation of the Province of San Luis and its municipalities that permit to initiate the search of alternatives tending toward diminishing the unfavourable impacts and to reach an efficient and harmonic adaptation of the local governments in the present context.

* Proyecto de Investigación Nro. 59.803 - Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de San Luis (2001-2003). **Director:** Lic. Santiago Gastaldi

PRESENTACIÓN.

En los últimos años, a partir de la crisis del Sector Público, se observa un fuerte debate en el ámbito internacional sobre el alcance y funcionamiento del Estado. En la Argentina se avanzó en un proceso global de reconversión del Sector Público Nacional y Provincial que incluyó el saneamiento financiero, la reforma del Estado y la redefinición de las funciones de estos dos niveles de gobierno.

La Argentina está viviendo un proceso de descentralización a nivel nacional que otorga mayor relevancia a los gobiernos provinciales, y de éstos a los municipales, que no siempre está acompañado de las condicionalidades necesarias para alcanzar el éxito. La ampliación de funciones en manos de los gobiernos municipales tienen que ver con las funciones tradicionales y con el gerenciamiento de los mismos en su relación con el medio socioeconómico en el que se desarrollan, en aspectos tanto cuali como cuantitativos.

Este proceso de descentralización tiene lugar en un contexto signado por una política de apertura hacia el sistema económico mundial caracterizado por una globalización creciente y con fuertes cuestionamientos sobre la eficiencia de la administración pública, la ineficacia de las acciones de gobierno y la falta de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales.

El proceso de reasignación de funciones a favor del nivel provincial de gobierno no se agota en sí mismo, sino que deviene en una nueva etapa que afecta la distribución de responsabilidades entre los gobiernos provinciales y municipales, con funciones crecientes a cargo de este último nivel de gobierno.

El proceso de descentralización introducido a través de la reforma del Estado determina nuevas acciones para los actores que operan en el espacio municipal en el entendimiento que la proximidad geográfica entre quien decide y quien presta los servicios facilita la gestión y el control de los mismos alcanzando eficacia en la satisfacción de las demandas locales. Estas transformaciones aspiran a convertir a los municipios en el eje de promoción del desarrollo local.

Los gobiernos locales requieren de autonomía, de la participación ciudadana, de un acertado control y fiscalización de la administración y de una alta capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.

La Constitución de la Provincia de San Luis (1987) define a los municipios como "...toda institución política – administrativa – territorial, que sobre la base de capacidad económica para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente

dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones...” (art.247). Asimismo, reconoce “...autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios, y ...autonomía institucional a aquellos que dicten su carta orgánica” (art.248).

Pero, ¿los municipios sanluseños están en condiciones de enfrentar el desafío? Los gobiernos locales deben incorporarse a la vida política, institucional, social y económica en medio de escenarios complejos con demandas fluctuantes y una comunidad que reclama respuestas rápidas y acordes a sus problemas en medio de una situación financiera crítica, con alto endeudamiento y situaciones deficitarias que agravan su capacidad de gestión.

Durante el trienio 1998–2000, los autores abordaron el estudio de la coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno, haciendo hincapié en la Provincia de San Luis. Los avances del estudio plantearon algunos de los interrogantes que sirvieron de punto de partida para analizar el rol que les compete a los municipios en el desarrollo local.

El presente trabajo propone una aproximación diagnóstica a la situación económica, financiera, institucional y política de la Provincia de San Luis y sus municipios que permita iniciar la búsqueda de alternativas tendientes a disminuir los impactos desfavorables y alcanzar una adaptación armónica, eficiente y eficaz, de los gobiernos locales en el contexto actual.

SAN LUIS. ASPECTOS GENERALES Y SÍNTESIS SOCIOECONÓMICA

Ubicación geográfica.

La Provincia de San Luis, ubicada en el centro oeste de la República Argentina, tiene una superficie total de 76.748 km² (2% del total nacional), con una longitud media de 460 km Norte-Sur y 200 km Este-Oeste, limita con las Provincias de Córdoba, La Rioja, San Juan, Mendoza y La Pampa. La Provincia forma parte de la región del Nuevo Cuyo, habiendo recibido los beneficios del régimen de promoción industrial aprobado por



Ley Nacional N° 21.608/77 y Leyes Provinciales N° 22.021 y 22.702/82, que significaron impactos importantes en lo económico, social, cultural e institucional.

Producto de las características físicas, climáticas e histórico - culturales de la Provincia hoy se pueden distinguir cuatro grandes zonas o regiones¹ claramente diferenciadas: a) el sur sanluisense, definido desde la ruta nacional N° 7 hasta el límite con La Pampa, cuyas actividades principales son la ganadería y cultivos extensivos; b) el noroeste puntano, limitado por la estribación occidental de la Sierra de San Luis, ruta nacional N° 7, el río Desaguadero, Mendoza, la Rioja y Córdoba; c) la zona serrana y Valle del Conlara que abarca desde la Sierra de San Luis hasta la Sierra de Comechingones, dedicada principalmente a la actividad turística, minería y actividades agrícolaganaderas; d) el corredor bioceánico que se extiende de este-oeste a lo largo de la ruta nacional N°7, caracterizada principalmente por el desarrollo industrial de la década `85-`95.

Estructura demográfica y social.

La provincia está dividida en 9 departamentos y cuenta con 64 municipios distribuidos en el territorio provincial, donde la población urbana representa el 81% - Censo, 1991-. (Ver Anexo – Mapa)

INDICADORES DE POBLACIÓN - Censos 1970 a 1991

Censo	Población Total País	Población Total San Luis	Tasa Intercensal de Crecim. anual medio c/1000 hab.		Variación Relativa %	Densidad Hab/Km2	Población No Nativa % Total
			País	San Luis	San Luis	San Luis	San Luis
1914	7.885.237	116.266				1.5	8.6
1947	15.893.827	165.546	20.4	10.6	42.4	2.2	3.3
1960	20.013.793	174.316	17.7	4.0	5.3	2.3	2.6
1970	23.364.431	183.460	15.4	5.1	5.2	2.4	1.5
1980	27.947.446	214.416	17.9	15.6	16.9	2.8	
1991	32.608.560	286.458	14.0	27.8	33.6	3.7	22.9

Nota: Superficie San Luis 76.748 Km2

Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda – INDEC.

El auge del proceso de radicación de empresas promovidas, generó en el ámbito de la Provincia cambios socioeconómicos que permitieron el tránsito de una sociedad preindustrial a una sociedad industrial. La tabla precedente muestra una población con un escaso crecimiento de sus habitantes desde principios del siglo XX y hasta la década del

¹ FUNIF – Gobierno de la Provincia de San Luis. (1999) *Mapa Productivo Provincial*, Tomo I. Talleres Gráficos de Payné SA.

'80; obsérvese que la tasa intercensal provincial -alrededor del 5%- era sensiblemente inferior a la media nacional, de un 17,7%.

Esta situación cambió significativamente a partir de la Promoción Industrial. El incremento de la demanda de mano de obra calificada y no calificada originó migraciones internas en la provincia desde las zonas rurales a las principales ciudades donde se radicaron las industrias promovidas, siendo también importante el aporte de las migraciones desde otras provincias del país.

Se produce entonces un fuerte incremento poblacional, mostrado por la tasa intercensal de crecimiento anual, la cual, a partir de la década del '80 se acerca a la media nacional, duplicándola en los años '90 (27,8% contra la media nacional de 14%).

A pesar de la mejora cuantitativa en los índices poblacionales, hacia el interior de la provincia se produjeron fuertes asimetrías en la tasa de crecimiento medio que ha mostrado un importante incremento en los departamentos Gral. Pedernera, La Capital, Junín y Chacabuco, receptores de la mayoría de las industrias radicadas en la Provincia. (*Ver Anexo - Tabla 1*)

Analizando a su vez el comportamiento del mismo indicador con respecto a la población rural, se refleja el despoblamiento de dicho sector, muchos de cuyos habitantes emigraron a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida.

Dicha migración, desde el interior de la provincia, originó una importante disminución de la población rural que pasó de alrededor del 40% en la década del '70 a un 19% en la década pasada.

**EVOLUCION DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACION –
Aglomerado San Luis y El Chorrillo – Período 1996 – 2000**

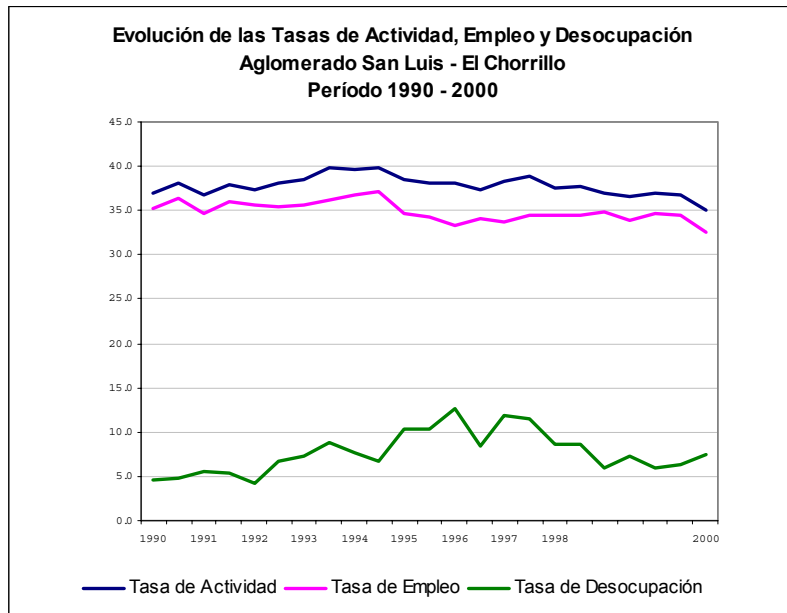
	1996		1997		1998			1999			2000
	Abril/ Mayo	Octubr e/Nov	Abril/ Mayo	Octubr e/Nov	Abril/ Mayo	Agosto	Octubre/ Nov	Abril/Ma yo	Agosto	Octubre/ Nov	Abr/May
Tasa Actividad	38.2	37.3	38.3	38.9	37.6	37.7	37.0	36.5	37.0	36.8	35.1
Tasa de Empleo	33.4	34.1	33.7	34.4	34.4	34.5	34.8	33.9	34.7	34.5	32.5
Tasa de Desocupación	12.7	8.5	11.8	11.5	8.7	8.6	6.0	7.3	6.0	6.3	7.5

Fuente: EPH – Dirección de Estadística y Censos, Pcia. de San Luis (www.sanluis.gov.ar)

La evolución del empleo en la provincia demuestra también los beneficios generados por el régimen de Promoción Industrial. La instalación de los establecimientos fabriles y el rápido crecimiento de la población puso en evidencia la carencia de infraestructura básica para el desarrollo de la actividad económica y el bienestar de la población, por lo que el

gobierno, a través de la obra pública, procuró suplir dichas deficiencias. Esta circunstancia contribuyó a la mejora en los índices de empleo, tasa que se ha mantenido alrededor de 34% en el período que se está analizando.

La tasa de desocupación, con guarismos de un solo dígito desde 1990 - salvo en el período mayo de 1995 a mayo de 1997-, es claramente inferior a la tasa de desocupación a nivel nacional en un porcentaje de alrededor del 50. (Ver Anexo - Tabla 2).



La provincia está sufriendo en los últimos años un proceso de

desindustrialización, debido en parte a la crisis económica generalizada en que está inmerso el país y a la paulatina finalización de los beneficios del régimen de promoción, que se refleja en una merma de la tasa de actividad (alrededor del 4% si se compara la onda mayo/99 y mayo/2000) y de la tasa de empleo.

Con respecto a los indicadores sociales, si bien los mismos muestran una situación socioeconómica aceptable con respecto al resto del país, -el porcentaje de hogares con NBI supera levemente a la media nacional-, son evidentes las asimetrías hacia el interior de la provincia. Al analizar los porcentajes por Departamento surge nuevamente la clara desventaja de aquellos distritos que se fueron despoblando por el proceso de industrialización y por la carencia en la generación de empleo en las actividades tradicionales de dichas regiones, en las que el porcentaje de población con NBI oscila entre el 30 y el 60%. (Ver Anexo - Tablas 3, 4 y 5).

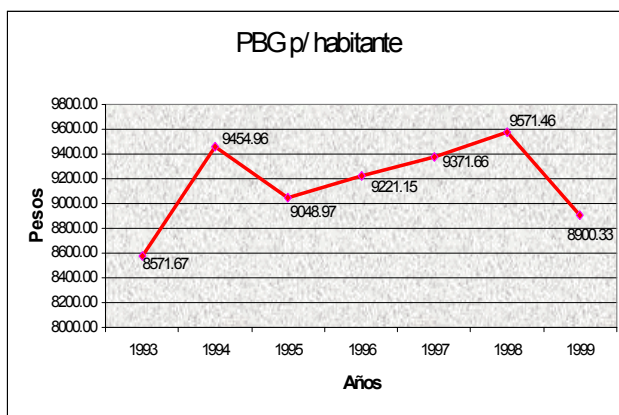
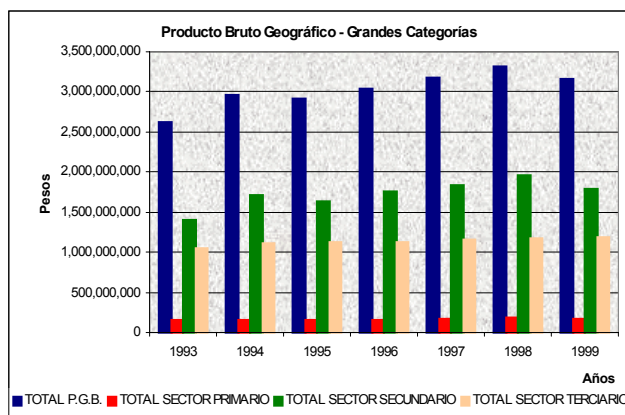
Estructura económica.

Desde mediados de la década de los '80, San Luis muestra un crecimiento importante en las principales variables macroeconómicas –PBI, ahorro, inversión, consumo, nivel de actividad, empleo- y en las variables demográficas como población, consecuencia de un significativo aprovechamiento del régimen de promoción industrial y una política pública compatible y coherente con dicho crecimiento. En la última década la provincia ha tenido superávit fiscal fruto de una adecuada administración financiera que la diferencia del resto de las provincias argentinas, con un promedio de necesidades de financiamiento positivo para el período '91-'97. Los indicadores de solvencia fiscal destacan a la Administración provincial como una de las más eficientes del país, que posibilita continuar con inversiones públicas en infraestructura y viviendas, entre otras. (Ver Anexo Tablas 6 y 7).

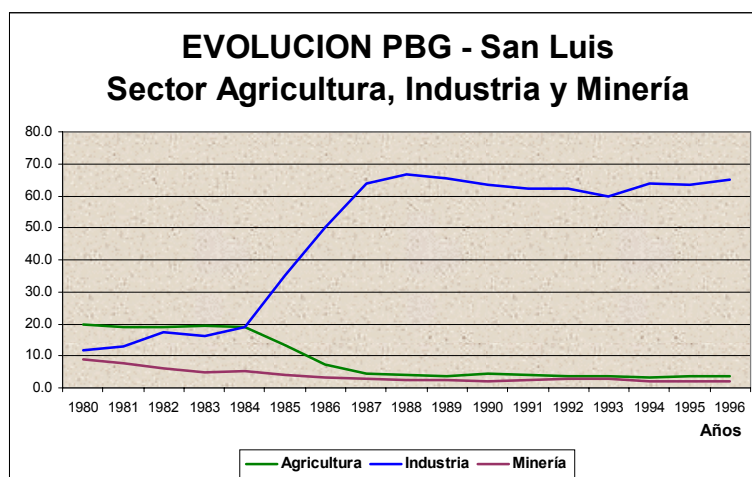
A partir de la aplicación del régimen de promoción industrial y favorecida por la posición estratégica de la provincia en el corredor bioceánico, se observa el nivel de desarrollo alcanzado por ésta evidenciado en la estructura productiva con una preponderante participación del **sector secundario**, en la generación del PBG.

GRANDES CATEGORIAS	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL P.G.B.	2.912.764.890	3.043.219.479	3.170.131.674	3.317.383.022	3.159.251.468
SECTOR PRIMARIO	152.187.113	160.095.970	175.071.895	187.622.232	177.248.115
SECTOR SECUNDARIO	1.632.006.669	1.754.188.263	1.842.337.611	1.957.127.642	1.787.631.766
SECTOR TERCIARIO	1.128.571.107	1.128.935.246	1.152.722.168	1.172.633.148	1.194.371.587

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. San Luis Cifras Provisorias. Sujeto a Revisión.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis e INDEC. Nota: Para el cálculo del PBG per cápita se utilizaron datos de población estimada por el INDEC, Síntesis N°1 - Situación y Evolución Social Provincial -San Luis- (1998).



Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis.

Como se sostuvo en trabajos anteriores, distintos indicadores muestran una buena situación económica del nivel provincial con una realidad de crecimiento y buena administración fiscal. San Luis ha dejado de ser una provincia dependiente superando una economía de estancamiento, con bajos indicadores de crecimiento y expulsora de población.

El crecimiento del PBG a partir de la década del '80 permite comprobar la disminución relativa del sector primario en una provincia tradicionalmente agrícola-ganadera. Se puede observar el correlato existente entre el desarrollo del sector industrial y el mejoramiento de las variables demográficas, poblacionales y de actividad en los departamentos y municipios con mayor cantidad de establecimiento fabriles que poseen a su vez una población con mejores condiciones de vida. (Ver Anexo - Tabla 8).

EL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

La contracara de esta realidad está marcada por la existencia de **desequilibrios hacia el interior del territorio**, con pequeñas poblaciones dispersas carentes de servicios, sectores de actividad económica que necesitan ser desarrollados, municipios con alto endeudamiento, desfasajes financieros y con posiciones presupuestarias inadecuadas.

Afianzado el proceso industrial, se hacen evidentes los frutos del mismo, pero también la persistencia de las asimetrías socioeconómicas agudizadas a raíz de las migraciones internas con abandono de las economías tradicionales y la concentración en las dos grandes ciudades de la provincia.

Ante esta situación, el gobierno provincial comenzó a implementar planes de desarrollo del Norte Puntano y Sur Sanluiseño, apoyando emprendimientos caprinos, agrícolas, ganaderos, apícolas, turísticos, en algunos casos en forma directa, en otros a través de la generación de la infraestructura básica -Plan Mil-, etc. Esta tarea de recuperar las economías clásicas requirió el trabajo conjunto entre provincia y municipios.

De administrador de Servicios a Gerente de Desarrollo.

En la Argentina se avanzó en un proceso global de reconversión del Sector Público Nacional y Provincial que incluyó el saneamiento financiero, la reforma del Estado y la redefinición de las funciones de estos dos niveles de gobierno.

En líneas generales, se han definido las prestaciones básicas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales procurando la proximidad del prestador respecto de los usuarios de los servicios públicos, en el entendimiento que la cercanía geográfica entre quien decide y quien presta los servicios facilita la gestión y el control de los mismos.

El proceso de descentralización de servicios deberá tener una continuidad lógica que involucrará a los Municipios. En efecto, el proceso de reasignación de funciones a favor del nivel provincial de gobierno no se agota en sí mismo, sino que deviene en una nueva etapa que afecta la distribución de responsabilidades entre los gobiernos provinciales y municipales, con funciones crecientes a cargo de este último nivel de gobierno.

Sin embargo, el éxito de esta estrategia guarda estrecha relación con los esfuerzos que se realicen en materia de fortalecimiento institucional del Sector Público Municipal a efectos de dotarlo de las herramientas básicas para una gestión eficiente.

Dada la organización del régimen federal argentino, si bien existen fuertes lazos de coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y de éstos con sus respectivos sectores municipales, no existe todavía una concepción más integral que contemple la coordinación de los tres niveles entre sí. Esto repercute en la pérdida de información importante que, en última instancia, se refleja en la falta de coherencia intergubernamental de las decisiones.

Aprovechar las ventajas comparativas de los municipios como ámbito de discusión, debate y participación ciudadana es una obligación moral, ya que es un elemento clave en la lucha contra la pobreza, la marginalidad y la búsqueda de una mejor calidad de vida, que no será posible sin la participación, el compromiso y la integración de los ciudadanos a la vida y decisiones del sector público.

Como punto de partida para ello surge como prioritario avanzar en el conocimiento del Sector Municipal para lo cual resulta imprescindible desarrollar e implementar en los Municipios un sistema integrado de información que permita la integración de este nivel con el resto del Sector Público Argentino cuya importancia radica en el avance que ello significará en términos de la conformación de un sistema coordinado de información de la gestión financiera pública, que contribuirá, además, a las necesidades de información para la elaboración de las Cuentas Nacionales y de las estadísticas de las Finanzas Públicas.

Asimismo, la unificación y consolidación de la información permitirá ser eficientes en la obtención de los datos necesarios para la toma de decisiones en todos los niveles.

No se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inmerso. En tal sentido es necesario que la interrelación que existe entre los distintos sectores se traduzca en un análisis integral e integrado de la situación municipal que evite la generación de conclusiones parciales en que se incurre muchas veces desde el análisis aislado y que permita detectar con anticipación situaciones financieras delicadas.

Las políticas fiscales aprobadas durante las últimas décadas en los niveles provinciales y municipales no han sido compatibles con el equilibrio de las cuentas públicas, tanto con respecto a los recursos como a los gastos, en detrimento a la solvencia fiscal, creándose así una rigidez estructural muy difícil de superar.

En particular los organismos de administración tributaria aplican sistemas obsoletos, que dan por resultado un proceso de recaudación ineficaz e ineficiente que deteriora gravemente la calidad de la atención al ciudadano y la imagen pública de las administraciones.

La demanda de cambio que requiere esta situación fiscal se ha potenciado en el contexto actual, debido a que las decisiones de política económica en el nivel nacional hacen recaer en la administración provincial y municipal una mayor responsabilidad.

La crisis fiscal explica el desordenado endeudamiento en que han incurrido las provincias y los municipios, con múltiples efectos sobre el mercado financiero doméstico y las adicionales restricciones en la política fiscal nacional.

Los problemas a los que se enfrentan los gobiernos pueden agruparse en tres áreas: gestión administrativa, organización y planeamiento; gestión de ingresos; y administración financiera.

El proceso de descentralización introducida a través de la reforma del Estado determina nuevas acciones para los actores que operan en el espacio municipal. Los gobiernos locales requieren de autonomía, de la participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración y de una alta capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.

Para comprender la problemática de los gobiernos locales y su mecánica de funcionamiento se hace necesario orientar el análisis a las estructuras y funciones formalmente definidas, los procesos de la administración pública y la creación de espacios democráticos que incorporen actores locales en los procesos de planificación y mecanismos de participación para definir políticas públicas.

Síntesis histórico jurídica.

Los municipalistas y la doctrina del derecho público se han encargado de brindar numerosas definiciones sobre lo que es un municipio. Todas coinciden en conceptualizarlo como una institución política organizada jurídicamente dentro del Estado, que posee territorio, población y gobierno propio, generada naturalmente en función de la suma de intereses y necesidades determinados por la vecindad y con personalidad jurídica pública estatal.

Es necesario que comencemos el análisis refiriéndonos a los distintos antecedentes que podemos invocar y trabajar para poder interpretar la realidad jurídico política en estudio. Las mismas provienen de distintas disciplinas; con ello afirmamos la complejidad de la realidad humana como así también la imposibilidad del estudio parcelado de toda realidad social.

La administración de las colonias americanas fue de una dimensión impensable en las condiciones del mundo a fines del siglo XVI. Como uno de los objetivos más importantes para el imperio español era obtener recursos para sus arcas, la explotación de las minas de plata de Nueva España y Alto Perú exigió la formación de una compleja administración y de extensas redes de transporte y comercialización entre las distintas regiones del continente americano y entre éstas y España. La existencia de recursos minerales y el hecho de que la actividad económica se localizaba donde ellos se encontraban, explica la extensión del imperio desde California y La Florida hasta el Bío Bío y el Río de la Plata.

Esta circunstancia obligó a dividir a las colonias en vastas unidades administrativas, virreinos, audiencias, capitanías generales, etc. lo que requirió el nombramiento de una numerosa burocracia política, administrativa, fiscal y judicial. A la vez que la necesidad de defender extensas fronteras dio lugar a una abultada burocracia militar.

En 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata y, con las reformas borbónicas, el mismo fue dividido en intendencias, con un Superintendente del Tesoro y con una tesorería principal llamada Caja en cada intendencia. Las principales fueron las de Potosí y Buenos Aires y estaban gobernadas por funcionarios llamados oficiales reales, a cuyo cargo estaba la percepción, custodia y registro de la recaudación.

La Revolución de Mayo se proclamó continuadora de la autoridad real sobre el territorio del Virreinato. Sin embargo, su poder efectivo estuvo cuestionado desde el comienzo y resistido en el Alto Perú (Bolivia), Paraguay y la Banda Oriental que se separaron definitivamente de Buenos Aires.

El surgimiento de las provincias por el desmembramiento de las intendencias en la década de 1820 originó reacomodamientos y modificaciones en distintos ámbitos del poder político.

Se afirman las autonomías de las ciudades, que se extendió a sus regiones (provincias). El reclamo de autonomía de las ciudades y sus territorios circundantes tiene su origen en el perdurar de una administración fiscal, que ya en tiempos de la colonia era bastante autónoma. Y lo era porque gastaba localmente la mayor parte de los ingresos que debían enviar al gobierno central.

Al producirse en 1810 la ruptura entre España y el Cabildo de Buenos Aires las ciudades donde residían las tesorerías trataron de continuar con el control que, de hecho, tenían sobre sus recursos los cuales se siguieron destinando a pagar sus propios gastos.

La existencia del gobierno local desde los albores de la civilización y su persistencia en la actualidad es necesaria e inobjetable razón de la materialidad y realidad de su vigencia y valía.

La llave de su personalidad (Derecho Municipal) es el atender a los problemas del urbanismo, -como así también prestar atención a su autonomía política más en un país federal como el nuestro- en donde necesariamente deben coexistir tres órdenes de gobierno. La verificación de que todas las instituciones jurídico políticas comienzan a vivir desde una realidad local, tiñe de importancia el estudio de la ciudad.

El objeto del Derecho Municipal son las relaciones jurídicas que devienen del Municipio en su actuación como persona de Derecho Público de existencia necesaria, cuya nutriente principal se encuentra en las relaciones de vecindad propias de la ciudad.

Es necesario abordar su estudio desde un pluralismo metodológico en las dimensiones interdisciplinarias de lo antropológico, lo social, lo cultural y lo ético². Agregamos nosotros que el aspecto de la Psicología Social y de las creencias religiosas en sus diferentes impactos en la conducta del Hombre deben ser tenidas en cuenta.

Es dable opinar que la mirada hacia el Municipio implica la descentralización política y la revalorización de la libertad, no siendo oportunos para su desarrollo los tiempos en donde todo gira hacia el centralismo y la concentración del poder, en desmedro de la libertad. Ello teniendo el **conflicto** irresuelto en nuestro país entre **libertad y autoridad**.

Conceptos como democracia, descentralización, autonomía, participación o desarrollo, han determinado una afirmación del poder local y su nueva configuración como gestor del cambio social, estimulando, promocionando y potenciando el desarrollo económico - social de los municipios.

Tradicionalmente los municipios eran considerados meramente como proveedores de servicios públicos, como recolección de residuos, alumbrado público, control de tránsito, mantenimiento de las calles, cloacas, desagües pluviales, transporte público, habilitación de negocios y construcciones, localización de comercios e industrias, etc.

Hoy son preocupaciones de los funcionarios municipales demandas y responsabilidades cada vez mayores, como la construcción permanente de infraestructura y equipamiento para el sistema urbano, los servicios para la población cuyas necesidades aumentan porque también son crecientes las exigencias de los ciudadanos (enseñanza y capacitación, salud, seguridad, transporte y comunicación, infraestructura básica, etc.) y la capacidad de planeamiento y programación de inversión y de gestión en desarrollo, vivienda, obras y servicios.

Los gobiernos municipales deberán comenzar así, a revisar y estudiar los problemas sociales y las posibilidades económicas de sus comunidades con el objeto de elaborar programas de innovación, descentralizar hacia el sector privado ciertos servicios públicos

² MARTINEZ PAZ, Fernando (1995). *La Enseñanza del Derecho. Modelos Jurídicos de Doctrinas*. Academia Nac.de Dcho. y Cs.Sociales de Córdoba –Instituto de Educación–Córdoba – Argentina.

y, en definitiva, multiplicar sus funciones dentro del campo cultural, económico y social sin limitación alguna.

Es decir, los gobiernos locales deberán transformarse en verdaderos actores políticos, con nuevas perspectivas y desafíos.

El artículo 5 de nuestra Constitución Nacional establece que cada Provincia dictará una Constitución que “asegure un régimen municipal”. Esta única disposición que establecía originariamente nuestra Carta Magna se vio complementado, a partir de la reforma de 1994, con la incorporación del artículo 123 que dispone que: “Cada Provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 no hizo otra cosa que reflejar una tendencia que se fue manifestando en el derecho político provincial y municipal dejando como resultado positivo un evidente fortalecimiento jurídico institucional del régimen municipal. El ciclo de reformas de varias constituciones provinciales reafirmó en algunos casos, e incorporó en otros, el reconocimiento de las autonomías municipales.

De este modo debe entenderse que según la Constitución Nacional el régimen municipal constituye una materia provincial, pero también nacional porque si no hay aseguramiento por la provincia puede haber “intervención federal”.

Se reformaron en 1986 las Constituciones Provinciales de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero, en 1987 las de Córdoba y San Luis, en 1988 las de Catamarca y Río Negro, en 1989 la de Misiones, en 1990 la de Tucumán, en 1991 la de Formosa, en 1993 la de Corrientes y en 1994 las de Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz.

Existen fallos judiciales en los cuales se sostiene que los municipios a diferencia de las entidades autárquicas, tienen:

1. Origen constitucional y no legal,
2. Una base sociológica constituida por la población que encierra,
3. Imposibilidad de supresión,
4. Dictan legislación local y no resoluciones administrativas,
5. Son personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria,
6. Sus resoluciones tienen alcance general a todos los habitantes de su base geográfica,

7. Pueden crear entidades autárquicas, y
8. La elección popular de sus autoridades.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de considerar que el municipio es una institución necesaria que las legislaciones provinciales no pueden omitir establecerlos, ni tampoco privarlos de las atribuciones mínimas esenciales para el desempeño de sus cometidos. Pero que la configuración de esta institución necesaria, el perfil y alcance de sus atribuciones, es privativo del orden provincial.

Las distintas Provincias han recogido en sus Constituciones los avances doctrinarios, dando como resultado las definiciones siguientes:

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES	
BUENOS AIRES	Art. 127.- Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.... Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.
CATAMARCA	Art. 244. - Esta Constitución reconoce y garantiza... la existencia del municipio como comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad. Gozan de autonomía administrativa, económica y financiera.
CHUBUT	Artículo 224.-... Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma. Artículo 225.- Los municipios... gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución.
CORDOBA	Artículo 180.- Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.
RIO NEGRO	Artículo 225: Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. ... autonomía política, administrativa y económica.
SALTA	Artículo 170: Naturaleza. Límites. Esta Constitución reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica, financiera y administrativa.
SANTA FE	Artículo 106. Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta constitución..... (Nº habitantes) Art. 107.- Los municipios son organizados... sobre la base: 1) de un gobierno dotado de facultades propias...

<i>(continuación)</i> EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES	
SAN LUIS	Artículo 247. Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dictan.
TIERRA DEL FUEGO	Artículo 169.- ... reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del bien común. ... régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económico financiera de las comunidades.
CIUDAD AUT. DE BS. AIRES	Artículo 127. Las comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial... unidad territorial descentralizada, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.
CHACO	Sin definición. Art. 186. -... los centros de población... (n° habitantes).
CORRIENTES	Sin definición. Art. 156. ... centros de población ... (n° habitantes)
ENTRE RIOS	Sin definición. Art. 180.- ... centro de población... (n° habitantes)
FORMOSA	Sin definición. Artículo 174.- ...centro poblado...
JUJUY	Sin definición. Art. 178.- ...(n° habitantes).
LA PAMPA	Sin definición. Artículo 115.- ... centro de población... (N° habitantes) ... un municipio con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional
LA RIOJA	Sin definición. Artículo 154.- Los municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera.
MENDOZA	Sin definición. (Art. 197)
MISIONES	Sin definición. Art. 161. - El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder. Art. 162. - ... municipios de acuerdo al número de sus habitantes.
NEUQUEN	Sin definición. Artículo 182.... centro de población... (N° habitantes)
SAN JUAN	Sin definición. Art. 239.-...centro poblacional... (n° habitantes)
STGO. ESTERO	Sin definición. (Art. 205)
SANTA CRUZ	Sin definición. Artículo 140.- ... centro poblado...(N° habitantes)
TUCUMÁN	Sin definición. (Art. 111)

De los elementos característicos presentes en las diferentes Constituciones se puede destacar la presencia de dos conceptos:

- *Autonomía Plena*: indica la competencia municipal de darse sus propias instituciones, dentro del marco constitucional de la Nación y las Provincias. Implica la aptitud de dictarse sus propias Cartas Orgánicas, encuadradas en dicho marco constitucional. Rosatti denomina a esta atribución como “autonormatividad constituyente”³.

- *Autonomía Semiplena*: equivale a la fórmula de autonomía política, administrativa, económica y financiera. No pueden dictarse sus propias Cartas Orgánicas y se rigen por las leyes orgánicas municipales que dictan las provincias.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS.

El lugar que ocupan los municipios en la cadena que compone el Estado como un todo permite la posibilidad del cumplimiento de objetivos propuestos desde la óptica del acercamiento a la gente, sirviendo como nexo indiscutido entre ésta y el Estado.

Los nuevos procesos económicos, sociales y culturales que se están produciendo continuamente a través de la globalización mundial, y a los cuales la Argentina no es inmune, hace que se deba afrontar por un lado a la integración a esa globalización y ser protagonista de los movimientos mundiales, y por otro lado fortalecer y afirmar el federalismo, la regionalización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Pensando en ello como único medio de preservación de las culturas y economías regionales, es que el Estado Provincial a través de sus municipios orienta el camino para enfrentar los desafíos con comunas políticamente organizadas.

El régimen municipal, previsto en el Capítulo XXVI de la Constitución de San Luis caracteriza a los municipios de acuerdo al número de habitantes que posee cada población permanente, determinando las siguientes categorías:

<u>Categorías</u>	<u>Características</u>
▪ Municipio: + de 1.500 habitantes	El gobierno municipal es ejercido por el Intendente Municipal elegido por el pueblo del municipio a simple pluralidad de sufragios. Cuenta con un Consejo Deliberante que se integra según la cantidad de habitantes de la comuna: <ul style="list-style-type: none">- De 1.501 a 2.500 hab. corresponde cuatro concejales- De 2.501 a 5.000 hab. corresponde cinco concejales

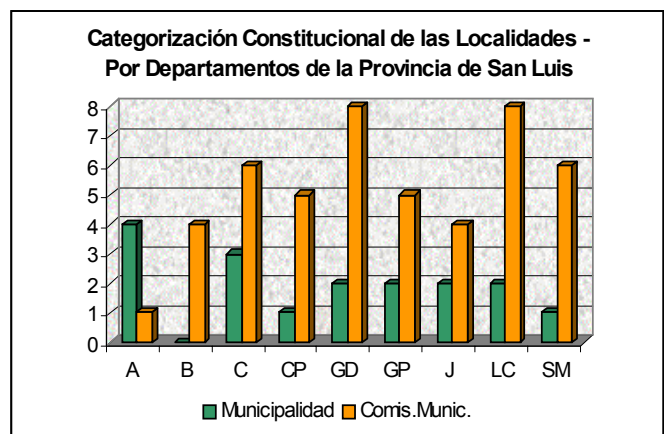
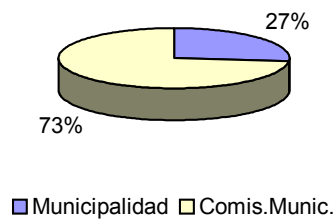
³ Rossatti Horacio (1991). *Tratado de Derecho Municipal*. Santa Fe

- De 5.001 a 7.000 hab. corresponde siete concejales
- De 7.001 a 9.000 hab. corresponde nueve concejales
- De 9.001 a 25.000 hab. corresponde diez concejales
- De 25.001 a 50.000 hab. corresponde doce concejales
- Un concejal más cada 50.000 habitantes.

- **Comisión Municipal:** El gobierno es ejercido por una Comisión Municipal integrada por un presidente y un consejo de vecinos compuesto por tres (3) miembros elegidos por el pueblo en sufragio universal (art 250).
entre 801 a 1.500 habitantes
- **Comisionado:** El gobierno municipal es ejercido por un Intendente Comisionado elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios (art 251).
centros urbanos hasta 800 habitantes
- **Delegación Municipal:** Está a cargo de un Delegado, que depende del municipio más cercano y es elegido por los habitantes en sufragio a simple pluralidad.(art 252).
centros rurales que cuenten con más de 80 electores.

Las municipalidades que cuentan con un número de habitantes mayor de 25.000, pueden dictar su Carta Orgánica Municipal conforme a la Constitución Provincial, por lo que solamente dos (2) Municipios la poseen en toda la provincia –San Luis y Villa Mercedes-.

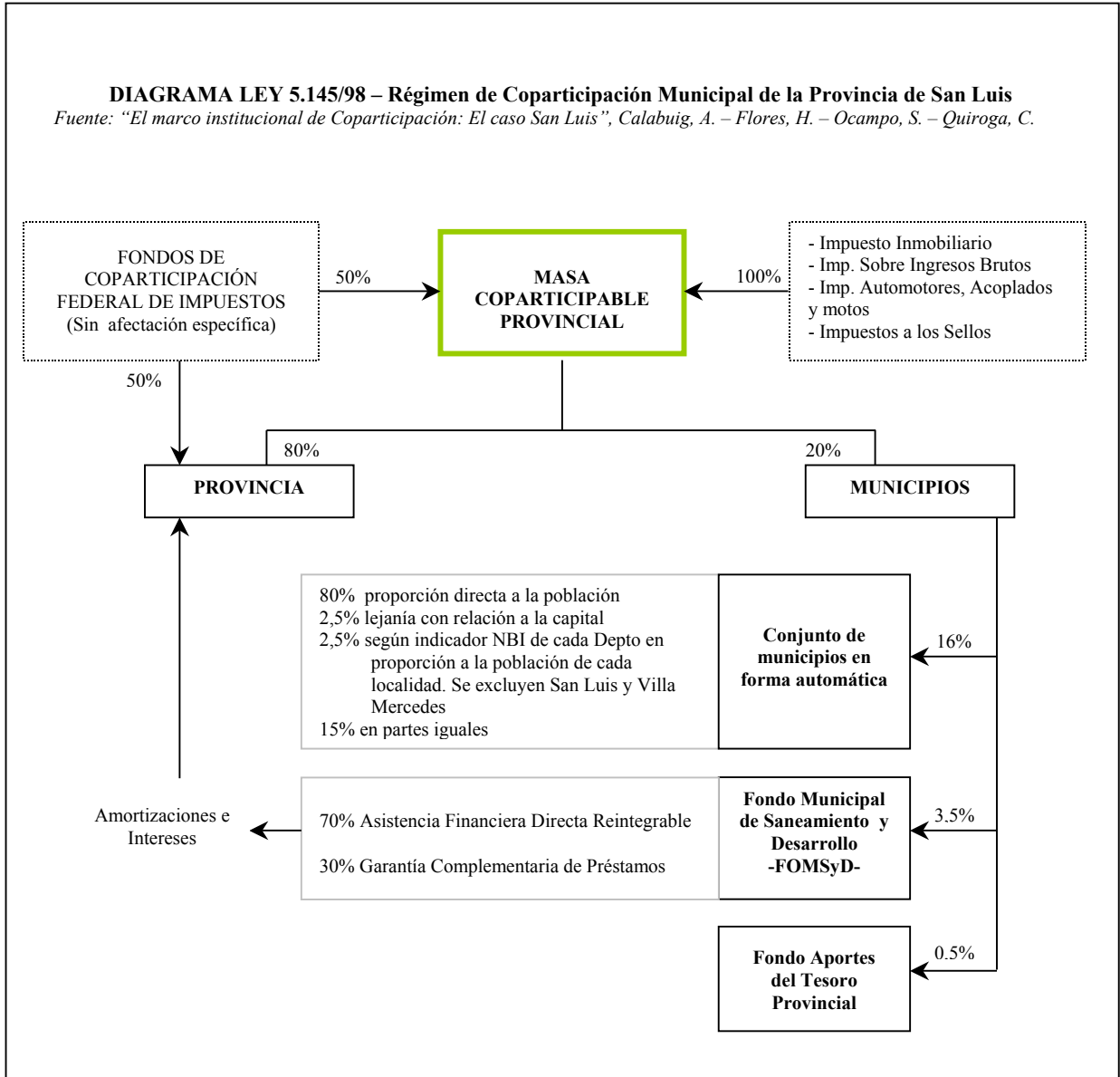
Categorización Constitucional de las Localidades - San Luis



REFERENCIAS : A = Ayacucho; B = Belgrano; C = Chacabuco; CP = Cnel. Pringles; GD = Gdor. Dupuy; GP = Gral. Pedernera; J = Junín; LC = La Capital; SM = San Martín.

Los municipios en cifras.

Los municipios se financian en una alta proporción con los recursos que reciben de la coparticipación Provincia – Municipio:



Esta Ley tiende a afianzar un sistema con mayor centralización en el nivel provincial afectando el rol económico, político, social y administrativo de los municipios, que ya se encuentran atravesando una situación de alto endeudamiento. (Ver Anexo – Tablas 10, 11 y 12)

Los montos recibidos por los municipios, con excepción de San Luis y Villa Mercedes, sumado a la incapacidad técnica y económica de obtener recursos propios, colocan a los mismos en una situación de estancamiento, sin posibilidad de cumplir cabalmente el rol que les compete constitucionalmente.

**PROVINCIA DE SAN LUIS – DISTRIBUCION SECUNDARIA
Enero a Septiembre AÑO 2000**

Departamento	Municipalidades	Población	Coparticipación			
			En \$	%	\$ Per cápita	
La Capital	Alto Pelado	74	64.159	0,29	867	
	Alto Pencoso	179	80.112	0,36	448	
	Balde	486	116.361	0,53	239	
	Beazley	817	116.760	0,53	143	
	El Volcán	769	110.066	0,50	143	
	Juana Koslay	4.186	365.097	1,66	87	
	P. de los Funes	410	83.338	0,38	203	
	San Jerónimo	102	61.059	0,28	599	
	San Luis	110.136	7.684.094	34,95	70	
	Zanjitas	120	64.686	0,29	539	
	Poblac.dispersa	3.725				
	Totales	121.004	8.745.732	39,78		
	Gral.Pedernera	Juan Jorba	132	68.373	0,31	518
		Juan Llerena	281	77.098	0,35	274
Justo Daract		8.676	700.526	3,19	81	
La Punilla		106	68.226	0,31	644	
Lavaisse		70	65.061	0,30	929	
S.José del Morro		56	61.430	0,28	1097	
Villa Mercedes		77.077	5.399.334	24,56	70	
Poblac.dispersa		4.534				
Totales		90.932	6.440.048	29,29		
Gob. Dupuy		Anchorena	481	110.570	0,50	230
	Arizona	706	128.679	0,59	182	
	Batavia	249	87.859	0,40	353	
	Bna. Esperanza	1.873	212.249	0,97	113	
	El Bagual	87	76.958	0,35	885	
	Fortín el Patria	264	88.082	0,40	334	
	Fortuna	679	122.132	0,56	180	
	Navia	82	72.450	0,33	884	
	Nueva Galia	784	129.523	0,59	165	
	Unión	1.556	188.019	0,86	121	
	Poblac.dispersa	2.600				
	Totales	9.361	1.216.521	5,53		
	Pringles	Carolina	159	69.361	0,32	436
El Trapiche		541	96.274	0,44	178	
Fraga		602	102.252	0,47	170	
La Florida		250	73.881	0,34	296	
La Toma		5.601	495.054	2,25	88	
Saladillo		160	67.344	0,31	421	
Poblac.dispersa		4.055				
Totales		11.368	904.166	4,11		
Belgrano	La Calera	712	125.747	0,57	177	
	Nogolí	399	93.467	0,43	234	
	V. Gral. Roca	172	73.193	0,33	426	
	Va. la Quebrada	238	76.935	0,35	323	
	Poblac.dispersa	2.480				
	Totales	4.001	369.342	1,68		

(Continuación)

Departamento	Municipalidades	Población	Coparticipación		
			En \$	%	\$ Per cápita
Ayacucho	Candelaria	1.669	192.000	0,87	115
	Leandro Alem	280	80.003	0,36	286
	Luján	1.575	182.030	0,83	116
	Quines	4.784	433.390	1,97	91
	San Francisco	3.011	293.048	1,33	97
	Poblac.dispersa	3.932			
	Totales	15.251	1.180.471	5,37	
Chacabuco	Concarán	3.330	311.712	1,42	94
	Cortaderas	413	94.719	0,43	229
	Naschel	2.191	223.481	1,02	102
	Papagayos	147	75.115	0,34	511
	Renca	140	71.548	0,33	511
	San Pablo	197	75.324	0,34	382
	Tilisarao	4.097	367.751	1,67	90
	Va. del Carmen	423	92.556	0,42	219
	Villa Larca	467	97.635	0,44	209
	Poblac.dispersa	3.745			
		Totales	15.150	1.409.841	6,41
Junín	Carpintería	325	90.680	0,41	279
	Lafinur	99	71.248	0,32	720
	Los Molles	272	86.512	0,39	318
	Merlo	6.079	520.180	2,37	86
	Santa Rosa	3.232	305.686	1,39	95
	El Talita	70	66.411	0,30	949
	Poblac.dispersa	3.375			
	Totales	13.452	1.140.717	5,19	
San Martín	Las Aguadas	42	68.316	0,31	1627
	Las Chacras	87	71.430	0,32	821
	Las Lagunas	18	63.809	0,29	3545
	Las Vertientes	13	59.866	0,27	4605
	Paso Grande	330	100.926	0,46	306
	San Martín	645	143.753	0,65	223
	Villa de Praga	79	70.899	0,32	897
	Poblac.dispersa	4.725			
	Totales	5.939	578.999	2,63	
TOTAL GENERAL		286.458	21.985.837	100,00	

Fuente: División de Asuntos Fiscales. Secretaría de Provincias, Ministerio del interior y Censo de Población 1991, Dirección de Estadística y Censos, Gobierno de la Pcia. de San Luis.

A MODO DE REFLEXIÓN.

“El municipio debe avanzar hacia una realidad que lo conciba con la máxima autonomía jurídica, legal y económica, y donde dependa de su propia eficiencia, imaginación, competitividad e idoneidad”. Fernando Tauber⁴.

El municipio debe ser una simbiosis equilibrada entre:

- a) prestador de servicios,
- b) hacedor de obras,
- c) regulador de conductas,
- d) orientador de acciones públicas y privadas
- e) promotor del crecimiento y desarrollo
- f) incentivador de iniciativas

En síntesis, debe ser capaz de obtener los recursos necesarios (humanos, financieros, tecnológicos, patrimoniales) que le permitan transformarse en conductor de los destinos de su comunidad. Una herramienta disponible del municipio para transformarse en gerente del desarrollo local es la planificación estratégica.

Plan y estrategia que permitan identificar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, serán los nuevos instrumentos para revalorizar el rol de los gobiernos locales al generar la participación ciudadana y la acción ordenada y coordinada tras objetivos claros y precisos.

En la cadena del Sector Público, el eslabón más cercano a la gente es el municipio, quien cumple un rol de permanente y diario contacto con las necesidades y demandas de la sociedad. Esta cercanía debería servir a los niveles superiores de gobierno, –nacional y provincial-, para reformular sus planes en un claro esquema iterativo – pendular capaz de corregir y orientar en forma permanente los planes, regionales y provinciales, tanto a nivel global como sectorial.

El desafío está planteado y los tiempos acotados. ¿Serán capaces los dirigentes locales de generar los condicionantes y derrumbar las barreras que superen el viejo paradigma –*administrador de servicios*- por un nuevo paradigma municipal –*gerente de desarrollo local*- ? En este sentido pretende ser el aporte de esta investigación; esto es, contribuir a operativizar el nuevo modelo de municipio.

⁴ TAUBER, Fernando (1999). *Municipio y Desarrollo. El Nuevo Desafío*. Ed. De la Universidad Nacional de La Plata

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Constitución Nacional, 23 Constituciones Provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CORTEZ CONDE, Roberto (1997). *La economía Argentina en el Largo Plazo*. Ed. Sudamericana - Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- CALABUIG, FLORES, OCAMPO, QUIROGA (1999). *El Marco Institucional del Sistema de Coparticipación. El caso San Luis*. Publicado en Anales de las 32 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- CALABUIG, FLORES, OCAMPO, QUIROGA (1999). *El Desarrollo Regional en Argentina. El Caso de la Provincia de San Luis*. Presentado en 2º Coloquio sobre las Transformaciones Territoriales. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- FUNIF y Gobierno de la Provincia de San Luis (1999). *Mapa Productivo Provincial*. Payne SA.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS. (1999). *Plan Mil. El Plan de Todos los Sanluiseños*. Payne SA.
- IFAM. *Nuevas Visiones para los Municipios*. Números varios. Ediciones IFAM.
- INDEC (1998). *Situación y Evolución Provincial – San Luis. Síntesis N°1*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría General de la Presidencia de la Nación. (2000). *Gobiernos Locales de la República Argentina*. En soporte magnético.
- MARTINEZ PAZ, Fernando (1995). *La Enseñanza del Derecho. Modelos Jurídicos de Doctrinas*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba – Instituto de Educación – Córdoba – Argentina.
- Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias (2000). *Transferencia de Recursos desde la Provincia de San Luis a los Municipios*. Area de Análisis Fiscal.
- Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias (2001). *Situación Fiscal de la Provincia de San Luis. Período 1991-2000*. Area de Análisis Fiscal.
- Página web del Consejo Federal de Inversiones, www.cfired.org.ar.
- Página web de la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis.
- Página web del Gobierno de la Provincia de San Luis, www.sanluis.gov.ar
- Página web del Ministerio de Economía de la Nación, www.mecon.gov.ar.
- Presupuestos de la Provincia de San Luis. Años 1995 a 2001 y Presupuesto Plurianual Años 2001-2003.

- ROSSATTI, Horacio. (1991). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I, II y III. Santa Fe.
 - TAUBER, Fernando (1999). *Municipio y Desarrollo. El Nuevo Desafío*. Ed. De la Universidad Nacional de La Plata.
 - TECCO, Claudio (1997). *El Papel de los Municipios como Gestores del Desarrollo Local-Regional*. Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política. Mar del Plata.
 - Archivos de diarios, periódicos y revistas locales, nacionales y provinciales.
-



"El Municipio como factor de desarrollo local. El Caso de la Provincia de San Luis"

Proyecto de Investigación N°59.803 - Secretaría de Ciencia y Técnica
 UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN LUIS
 Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales
 Avda. 25 de Mayo 384 – Villa Mercedes (San Luis)
 TE/FAX 02657 – 430980 / 434545

Director: Lic. Santiago Gastaldi.
 E-Mail: sgastald@fce.unrc.edu.ar

Integrantes:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lic. Héctor Daniel Flores,
E-Mail: hflores@fices.unsl.edu.ar
Santa F. J. Cabrini 75.
- 5730 - Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 - 425435 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lic. Alicia Calabuig,
E-Mail: acalab@fices.unsl.edu.ar
Santa Fe 276.
-5730 – Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 - 424389 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lic. Susana Elena del Valle Ocampo,
E-mail: eocampo@fices.unsl.edu.ar
Avda. Mitre 833.
– 5730 – Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 - 421958 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cra. Estela Rufina Iparraguirre,
E-Mail: eiparra@fices.unsl.edu.ar
Suipacha 1471.
– 5730 – Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 – 433115 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lic. Cecilia Virginia Quiroga,
E-Mail: cquiroga@fices.unsl.edu.ar
Balcarce 682.
– 5730 – Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 - 424392 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dr. Raúl Eduardo Bertrés,
Salta 178.
– 5730 – Villa Mercedes (San Luis)
TE 02657 - 420755 ▪ Cr. Marcos Alejandro Lucero.
E-Mail: marcosalejandro@hotmail.com |
-

ANEXOS

MAPA DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS Y SUS DEPARTAMENTOS

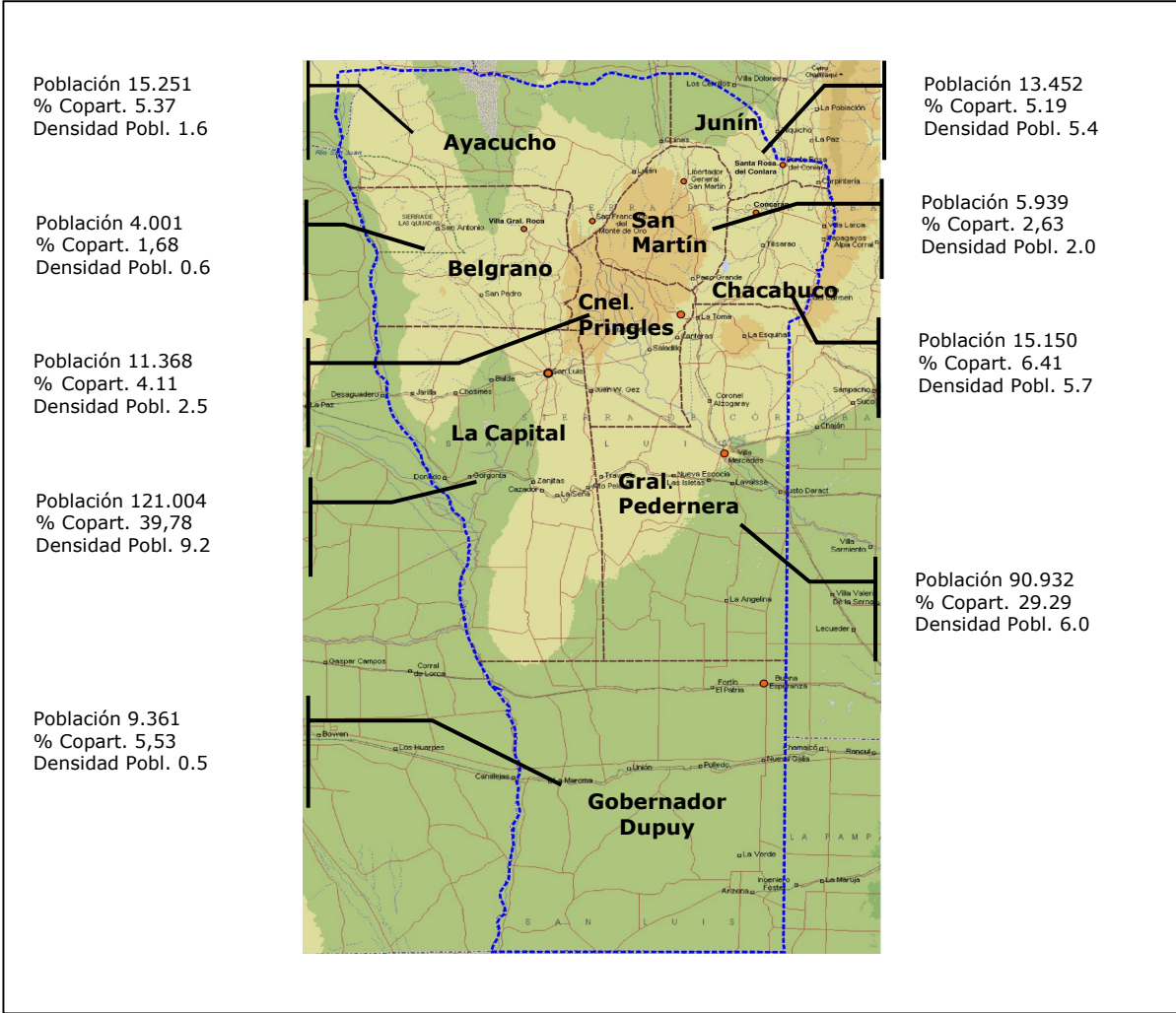


TABLA 1.
INDICADORES DE POBLACIÓN - Por Departamento

	Población Censada	Tasa de crecimiento medio anual (por mil)		Variación Relativa %		Tasa de crecim.med anual Pob. Rural (por mil)
		1991	1970/80	1980/91	1970/80	1980/91
Total Provincia		15.6	27.8	16.9	33.6	-16.2
Ayacucho	15,251	-2.1	3.1	-2.1	3.4	-14.9
Belgrano	4,001	-7	-21.7	-6.9	-20.7	-21.7
Cnel. Pringles	15,150	5.9	4.8	6.1	5.2	-11.1
Chacabuco	11,368	0.9	17.7	0.9	20.4	-26
Gral. Pedernera	9,361	17.2	32.8	18.7	40.6	-32.3
Gdor. Dupuy	90,932	-2.1	6.4	2.1	6.9	6.4
Junín	13,452	9.2	19.8	9.6	23	-12.2
La Capital	121,004	30.7	39.8	35.5	51.1	-28.8
San Martín	5,939	-14.3	-12.6	-13.5	-12.5	-12.6

Fuente: INDEC. Censos de Población y Vivienda. 1970 - 1980 - 1991

TABLA 2:
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN AGLOMERADO SAN LUIS - EL CHORRILLO
Período 1990-2000

	1990		1991		1992		1993		1994		1995
	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo
Tasa de Actividad	37,0	38,1	36,7	38,0	37,3	38,1	38,5	39,8	39,7	39,8	38,5
Tasa de Empleo	35,3	36,3	34,7	36,0	35,7	35,5	35,7	36,2	36,7	37,1	34,6
Tasa de Desocupación	4,6	4,7	5,5	5,3	4,3	6,7	7,2	8,9	7,6	6,7	10,3

	1996		1997		1998			1999			2000
	Abril / Mayo	Octubre / Nov	Abril / Mayo	Octubre / Nov	Abril / Mayo	Agosto	Octubre / Nov	Abril / Mayo	Agosto	Octubre / Nov	Abril / Mayo
Tasa de Actividad	38,2	37,3	38,3	38,9	37,6	37,7	37,0	36,5	37,0	36,8	35,1
Tasa de Empleo	33,4	34,1	33,7	34,4	34,4	34,5	34,8	33,9	34,7	34,5	32,5
Tasa de Desocupación	12,7	8,5	11,8	11,5	8,7	8,6	6,0	7,3	6,0	6,3	7,5

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. Provincia de San Luis.

TABLA 3. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

División Política	Con NBI	Prorrateador	División Política	Con NBI	Prorrateador
Capital	8.10	3.70	Mendoza	17.60	3.83
Buenos Aires	17.10	33.16	Misiones	33.60	4.08
Catamarca	28.20	1.15	Neuquén	21.40	1.28
Córdoba	15.10	6.43	Río Negro	23.20	1.81
Corrientes	31.40	3.85	Salta	37.10	4.95
Chaco	39.50	5.11	San Juan	19.80	1.61
Chubut	21.90	1.20	San Luis	21.50	0.95
Entre Ríos	20.60	3.24	Santa Cruz	14.70	0.36
Formosa	39.10	2.40	Santa Fe	17.60	7.58
Jujuy	35.50	2.80	Stgo. del Estero	38.20	3.95
La Pampa	13.50	0.54	Tucumán	27.20	4.87
La Rioja	27.00	0.92	Tierra del Fuego	22.40	0.24

TOTAL PAIS	19.90	100.00%
------------	-------	---------

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población 1991.

TABLA 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS – Por Departamentos – Provincia de San Luis.

DEPARTAMENTO	Superficie Km2	1991	POBLACION TOTAL CON NBI	
			Nº	%
AYACUCHO	9,681	15,251	4,752	31.35
BELGRANO	6,626	4,001	2,127	53.66
CHACABUCO	2,651	15,150	3,164	21.06
CORONEL PRINGLES	4,484	11,368	3,207	28.3
GOBERNADOR DUPUY	19,632	9,361	2,817	30.33
GRAL. PEDERNERA	15,057	90,932	13,561	15.04
JUNIN	2,476	13,452	2,787	20.99
LA CAPITAL	13,120	121,004	23,071	19.32
LIBERT. GRAL. SAN MARTIN	3,021	5,939	3,679	62.1
Total Provincia	76,748	286,458		

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1991 – INDEC- y Página web del Consejo Federal de Inversiones.

TABLA 5. COMPONENTES NBI

DEPTO - PARTIDO - DISTRITO	Población en Viviendas Deficitarias Excluyendo casas tipo B (%)	Viviendas u Hogares con hacinamiento por Cuatro (%)	Viviendas sin retrete con descarga de agua (%)	Niños de 6 a 12 años que no asisten a la Escuela (%)
AYACUCHO	11,5	9	39,5	2,7
BELGRANO	17,2	10,6	57,3	10,3
CHACABUCO	2,0	3,6	7,9	1,8
CORONEL PRINGLES	1,2	3,7	10,2	1,5
GOBERNADOR DUPUY	8,3	12,2	32,6	8,8
GRAL. PEDERNERA	2,7	7,1	9,9	2,5
JUNIN	2,5	3,2	5,4	1,5
LA CAPITAL	5,4	10,2	9,5	2,3
LIBERT. GRAL. SAN MARTIN	38,2	24,3	63,3	10,7

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Página web: www.cfired.org.ar

TABLA 6.
PRESUPUESTOS DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS - AÑOS 2000 Y 2001

	2000	%	2001	%
EROGACIONES	810.693.635	100,00	820.029.567	100,00
Corrientes	293.599.558	36,22	346.671.577	42,28
De Capital	517.094.077	63,78	473.357.990	57,7
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	810.693.635	100,00	820.029.567	100,00
Corrientes	716.074.335	88,33	754.307.535	91,99
De Capital	36.309.522	4,48	37.195.002	4,54
Uso del Crédito - Neto	58.309.77	7,19	28.527.0	3,48

Fuente: Presupuestos 2000 y 2001 de la Provincia de San Luis. www.sanluis.gov.ar

TABLA 7:
FUENTES DE FINANCIAMIENTO - AÑOS 2000 Y 2001

	2000	%	2001	%
DE ORIGEN PROVINCIAL	399.074.897	49,23	402.785.778	49,12
DE ORIGEN COPARTICIPABLES Y FONDOS NACIONALES	353.308.960	43,58	388.716.759	47,40
USO DEL CREDITO NETO	58.309.778	7,19	28.527.030	3,48
Total	810.693.635	100,00	820.029.567	100,00

Fuente: Presupuestos 2000 y 2001 de la Provincia de San Luis. www.sanluis.gov.ar

TABLA 8:
EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO por Sectores de Actividad Económica.

Año	Agricultura	Industria	Minería	E.G. y A.	Construc.	Comercio	Trans/Com.	Financiero	Ss. (*)
1980	20.0	11.7	8.9	1.3	8.8	10.7	2.5	20.6	15.5
1981	18.9	12.8	7.7	1.3	11.5	10.7	2.4	20.5	14.2
1982	19.0	17.2	6.2	1.3	11.5	9.4	2.5	19.2	13.7
1983	19.5	16.0	4.7	1.4	11.0	9.3	2.4	20.9	14.8
1984	19.0	18.9	5.3	1.4	6.9	8.2	2.5	21.5	16.3
1985	13.2	35.3	3.9	1.0	7.4	7.1	2.5	16.8	12.7
1986	7.3	50.0	3.4	0.8	6.9	5.9	2.5	12.8	10.4
1987	4.5	63.8	3.0	0.8	4.3	4.1	2.4	9.2	7.9
1988	4.1	66.8	2.6	0.8	4.4	4.1	2.3	7.9	7.0
1989	3.6	65.4	2.4	0.8	4.6	4.5	2.5	8.3	7.9
1990	4.3	63.3	2.1	0.9	3.5	4.4	2.4	10.0	9.1
1991	3.9	62.2	2.5	1.0	3.5	5.3	2.4	10.1	9.1
1992	3.8	62.1	3.0	1.1	3.7	4.4	2.4	10.3	9.2
1993	3.7	59.6	2.8	1.2	5.1	5.5	2.6	10.2	9.3
1994	3.4	63.8	2.0	1.3	4.6	4.7	2.5	9.4	8.3
1995	3.6	63.3	1.9	1.2	4.1	4.5	2.5	10.4	8.5
1996	3.6	65.1	2.0	1.0	2.9	4.7	2.4	10.2	8.1

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. Provincia de San Luis

(*) Servicios Comunales, Sociales y Personales

TABLA 9.

**CATEGORIZACION CONSTITUCIONAL DE LAS LOCALIDADES,
por Departamentos de la Provincia de San Luis.**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	COMISIONADO MUNICIPAL
Ayacucho	4	1
Belgrano	---	4
Coronel Pringles	1	5
Chacabuco	3	6
Gral. Pedernera	2	5
Dupuy	2	8
Junín	2	4
La Capital	2	8
San Martín	1	6
Totales	17	47

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. Agosto/2000.

TABLA 10.

DEUDA DE ALGUNOS MUNICIPIOS POR IMPUESTOS NO RENDIDOS

– Mes de Noviembre/2000-. En pesos.

Municipalidades	Marcas y Señá	Ing. Brutos	Mort. Caduc.	Plan Fac. Cad.	Rend. Autom.
Balde	55,53				
San Jerónimo	3.052,78	313,70			
Fortuna	3.833,43	2.968,76	13.958,34		
Fortín El Patria	7.044,38	78.312,48			
Navia		460,81			
El Morro	84,02	2.272,76			
La Punilla	13.064,51	33.035,15			
Fraga	11.949,88	266.480,18			
Los Molles	54,27				
San Luis	8.457,28				37.654,71
La Toma	781,70			2.148,74	
Justo Daract	188,32				
Va. del Carmen	2.052,11				
Lafinur	43,66				
Luján	74,62				
Va. Gral Roca	85,39				
Tres Calles	833,09	474,67			
La Botija	3.419,67	5.701,21			
M. de Loyola	3.431,35	1.673,34			
Arizona	13.372,87	7.863,87			
El Bagual			85.614,00		
Va. Mercedes			1.270,83	18.286,65	
Concarán				4.518,88	
Total	72.778,86	399.556,93	100.843,17	24.954,27	37.654,71

Deuda Total de los 23 Municipios indicados = \$635.783,94

Fuente: El Diario de la República. Publicado el 29/Enero/2000.-

TABLA 11.
DEUDA MUNICIPIOS CON EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA

Municipalidad	Deuda original 1992	Deuda a 1999	Municipalidad	Deuda a 1999
Alto Pencoso	27.799	7.000	Arizona	550
Balde	25.589	*	V.Gral.Roca	470
El Volcán	62.504	-----	Las Aguadas	240
Justo Daract	228.364	130.000	Lavaisse	100
Anchorena	17.620		Carolina	28
Fortuna	13.183	10.000	San Luis	300.000
Nueva Galia	50.016	7.000	Villa Mercedes	150.000
Union	16.891	*	Juana Koslay	47.000
Fortin el Patria	17.489	*	Potrero de los Funes	30.000
La Toma	88.819	24.000	Tilisarao	15.000
El Trapiche	155.917	29.000	Nogoli	15.000
Saladillo	17.796	490	La Florida	12.000
V.de la Quebrada	34.565	9.000	Buena Esperanza	7.000
Candelaria	56.844	8.000	Beazley	7.000
Luján	77.727	6.000	Bagual	6.000
San Francisco	132.924	20.000	San Jerónimo	5.000
Quines	124.284	22.000	Naschel	*
Concarán	351.128	36.000	Los Molles	*
Cortaderas	12.355	*	Zanjitas	*
Renca	17.078	*	El Morro	*
San Pablo	19.992	130	Papagayo	*
Merlo	281.034	70.000	Juan Llerena	*
Santa Rosa	275.594	60.000	Lafinur	780
Carpintería	27.400		Villa Larca	700
Las Chacras	24.606	*	Villa Praga	670
Paso Grande	16.229	*	Villa del Carmen	640
San Martín	56.143	*	Leandro N. Alem	630

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Institucionales. Dirección Gral. de Asuntos Municipales. San Luis. (1999)

* Estas comunas deben entre 4 mil y 2 mil pesos

TABLA 12: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA MUNICIPALIDAD DE VILLA MERCEDES -SL-

	A1 31 - 2 - 99	A1 31 - 12 - 00	A1 31 - 03 - 01
DEUDA EXIGIBLE			
Comerciales	2.577.941,48	3.231.190,33	2.668.993,60
En Personal	542.692,98	1.018.728,02	622.740,46
Otras	45.753,99	53.183,52	59.570,37
Total Deuda Cont.	3.166.688,45	4.303.101,87	3.351.304,43
AJUSTES			
Expedientes	408.451,17	0,00	21.440,14
EDESAL	147.113,70	147.113,70	147.113,70
Serv. Públicos no Imp.	0,00	0,00	112.521,16
Cred. Sociales	-8.648,40	-119.600,78	-119.472,37
Total Exig. Ajust	3.639.304,92	4.330.614,81	3.512.907,06
DEUDA FINANCIERA. a L.PL.			
BID-Desagües pluviales	400.410,34	1.444.472,82	1.444.472,82
TOTAL DEUDA	4.039.715,26	5.775.087,63	4.957.379,88

Fuente: El Diario de la República. Publicado en San Luis, publicado el 14 de agosto de 2001.-

EFICACIA DE LA REDISTRIBUCION REGIONAL DEL INGRESO PARA ALCANZAR UNA MEJOR DISTRIBUCION PERSONAL: EL CASO DE LAS TRANSFERENCIAS EN ARGENTINA^(*).

Raúl Gaya ⁽¹⁾
Sebastián Rocha ⁽²⁾

PALABRAS CLAVES: Federalismo-Descentralización-Regional-Personal-Intergubernamentales.
CLASIFICACION JEL: H70, H73, H77.

Resumen

El objetivo del presente trabajo se fundamenta en la búsqueda de justificación de la existencia de transferencias intergubernamentales desde el punto de vista de la equidad distributiva. En este sentido, lo que se intenta explicar es si el criterio redistributivo regional que revisten los regímenes de transferencias de nuestro país es eficaz para lograr una distribución personal del ingreso más progresiva.

A través de un análisis de descomposiciones, se verifica que la desigualdad en la distribución personal del ingreso se explica principalmente por las disparidades de ingresos en cada jurisdicción, lo que motiva estudiar si los mecanismos redistributivos en las transferencias, no debieran focalizarse más hacia los individuos que a las provincias.

Abstract

The aim of this working-paper is to search a justification of the existence of intergovernmental grants within the distributional inequality framework. What we try to explain is if the criteria of redistribution amount region involve in Argentina's grants system is effective to achieve a more progressive size distribution of income.

Through decomposition analysis, we verify that inequality in personal income distribution is due mainly to income disparities in each jurisdictions. Further research is needed in order to assess if the redistributive mechanisms of grants should focus more on people than on provinces.

^(*) Agradecemos especialmente a la Lic. Andrea Cardinali por sus comentarios y aportes que fueron fundamentales para el desarrollo de este estudio. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

(1) Universidad Nacional de La Plata. Dirección Postal: Brasil 441. Piso 2. Dto. 18. CP (1154). Capital Federal. Argentina. E-mail: ragaya@mecon.gov.ar - raulgaya@infovia.com.ar. Teléfono/ Fax: 54-11-43620563.

(2) Universidad Nacional de La Plata. Dirección Postal: Calle 12 N° 717. Dto.1. CP (1900). La Plata. Pcia de Buenos Aires. Argentina. E-mail: srocha@jgm.gov.ar – sebrocha@altavista.com. Teléfono: 54-221-4832691.

34 JORNADAS NACIONALES E INTERAMERICANAS DE FINANZAS PUBLICAS.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA.

EFICACIA DE LA REDISTRIBUCION REGIONAL DEL INGRESO PARA ALCANZAR UNA MEJOR DISTRIBUCION PERSONAL: EL CASO DE LAS TRANSFERENCIAS EN ARGENTINA.

I. Introducción.

La Teoría Normativa del Federalismo Fiscal desarrolló una serie de recomendaciones respecto de la asignación de potestades fiscales dentro de una estructura vertical de gobierno. Según el análisis realizado por este enfoque resulta que, la centralización de potestades tributarias es mayor que en materia de gasto, de manera que surgen “brechas fiscales” en los dos niveles de gobiernos (nacional y subnacional), con superávits financieros en el nivel central y déficits a nivel local, lo que justificaría en principio, la existencia de un mecanismo de transferencias verticales.

Este mecanismo de transferencias verticales puede diseñarse mediante un esquema devolutivo de recursos tributarios o a través de un esquema redistributivo regional. La existencia de este último esquema admite justificaciones de variada índole, entre los que se encuentra la equidad en la distribución del ingreso de las personas.

El objetivo del presente trabajo se centra en analizar si un mecanismo de transferencias diseñado en base a un esquema redistributivo regional de los recursos es eficaz para alcanzar una distribución personal del ingreso más progresiva. En este sentido, los resultados de dicha evaluación surgirán de la comparación de los efectos que sobre la distribución personal del ingreso arroja un esquema redistributivo regional vs. uno devolutivo. Esto se debe a que no es propósito de este trabajo evaluar la progresividad de la política fiscal de cada una de las jurisdicciones.

Asimismo, este trabajo analiza si, desde el punto de vista de la desigualdad en la distribución del ingreso, existen condiciones “ex-ante” que justifiquen la redistribución regional de los recursos. De esta manera, lo que se intenta explicar es si la desigualdad

en la distribución personal del ingreso es consecuencia principalmente de la dispersión en los ingresos medios de cada jurisdicción o por el contrario, de la desigualdad en la distribución personal del ingreso en cada una de ellas.

II. Marco metodológico.

En esta sección se describen los distintos aspectos relacionados a las fuentes de información básica y a la forma en la cual fue procesada dicha información.

El estudio se realizó para el año 1998, dado que éste contaba con información completa y homogénea en todos los aspectos relativos al propósito de este trabajo.

i) Determinación de las transferencias Nación-Provincias.

En Argentina existen distintos tipos de transferencias verticales, las que se pueden clasificar en condicionadas y no condicionadas. Asimismo, se reconoce que éstas pueden estar o no incorporadas al presupuesto nacional. En este sentido, para el desarrollo del trabajo se utilizan el total de las transferencias independientemente de la clasificación. No obstante, esta clasificación fue de gran utilidad para la imputación a estratos de ingresos de los gastos públicos efectuados por las jurisdicciones provinciales que se financian con transferencias. La fuente básica de estas estadísticas es la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación: (a) Boletín Fiscal, para los Recursos de Origen Nacional a las Provincias de tipo extrapresupuestario y; (b) Sistema de Información Financiera para las de tipo presupuestarias.

ii) Asignación de las transferencias al financiamiento del gasto público provincial por finalidad y función.

Con el objeto de determinar el impacto de las transferencias sobre la distribución del ingreso en cada jurisdicción, fue necesario identificar el destino de los gastos que las mismas financian. De esta forma, se utilizó la clasificación por finalidad – función de las erogaciones públicas de cada jurisdicción que publica la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente de la Secretaría de Hacienda.

En este sentido, se tomó como dada la estructura del gasto público por finalidad-función que presenta cada jurisdicción. Se supuso que esta estructura del gasto es la “óptima” para los gobernantes de cada una de ellas. De esta manera, aquellas transferencias que presentan una condicionalidad explícita (debido a algún régimen legal o por la finalidad del gasto en el presupuesto nacional), se imputan a la finalidad o programa establecida por la condición. Por su parte, para asignar las transferencias no condicionadas, se corrigió la estructura del gasto neteando aquellas erogaciones financiadas con transferencias condicionadas.

iii) Imputación de las transferencias a estratos perceptores de ingresos.

Para analizar el impacto distributivo del gasto público financiado con transferencias, fue necesario determinar el monto total de dicho gasto distribuido por finalidad o programa. Una vez determinado esto, se procedió a asignarlo a estratos perceptores de ingreso.

Utilizando como fuente los datos suministrados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en su apartado Ingresos de las Personas, se construyó la distribución por estratos de ingresos, donde cada uno de ellos está compuesto por el 10 % de los hogares, ordenados de menor a mayor ingreso per cápita, obteniéndose la participación de cada decil en el total.

Para determinar el ingreso disponible de cada una de las jurisdicciones se utilizó, en primer término, el ingreso disponible nacional que surge de las Cuentas Nacionales, para luego distribuirlo regionalmente según la participación de cada jurisdicción por un indicador representativo del ingreso de cada jurisdicción. Este se construyó en base a variables tales como consumo de energía eléctrica residencial, naftas y parque automotor¹. El uso de este indicador, se debe a que no se contaba con estadísticas sobre el ingreso disponible geográfico².

Para la imputación de los gastos a estratos perceptores de ingreso se utilizaron las metodologías propuestas por Ahumada H. et. al. (1994); Flood, C. et. al. (1994) y Gasparini, L. (1998). De esta manera para la identificación de los beneficiarios de los

¹ Para la construcción de este Indicador, se transforma cada una de las variables de manera de homogeneizar las unidades de medida y se realiza un promedio simple.

² En efecto, el Producto Bruto Geográfico (PBG) adolecen de problemas relacionados con la remesa de utilidades a otras regiones, etc.

bienes y servicios provistos públicamente existen dos mecanismos alternativos: a) a través de encuestas y b) por medio de indicadores indirectos. En efecto, la encuesta SIEMPRO 1997 ofrece información sobre el consumo de bienes y servicios públicos por niveles de ingreso. Para aquellas finalidades del gasto donde la encuesta no brindaba la estadística pertinente se hizo uso de indicadores indirectos, que guardan alguna relación teórica sobre el consumo del bien o servicio que se quiere imputar.

iv) El financiamiento de las transferencias y su imputación a estratos perceptores de ingresos.

Dado que no se contó con la recaudación por jurisdicción de cada uno de los impuestos que conforman la masa de recursos a ser transferidos por la Nación a las provincias, se supuso que el total de recursos a distribuir entre regiones se recauda en base a impuestos proporcionales al ingreso de cada estrato y cada región financia la proporción dada por su participación en el indicador postulado para el análisis.

v) El “status quo” y los procesos simulados.

El actual régimen de transferencias verticales tiene implícito una redistribución regional de recursos.³ Este esquema es el que se tomará como escenario de referencia y representa el “status quo”. Por su parte se efectuarán dos **simulaciones** de distribución de las transferencias, una que reviste un criterio devolutivo de los fondos en donde cada jurisdicción recibe como transferencia el monto de los recursos tributarios recaudados por el nivel central en esa provincia (“criterio devolutivo”). La otra simulación se corresponde con un mecanismo de transferencias, ya no verticales sino horizontales, donde se reconoce el derecho de propiedad de los recursos tributarios a la jurisdicción generadora de los mismos. De esta manera, el monto percibido por cada una de las provincias es el mismo que reciben en el “status quo”, pero el monto que surge de la diferencia con el “criterio devolutivo” es condicionado por la jurisdicción generadora a ser aplicado en aquellas finalidades de gasto que observan una mayor progresividad en las jurisdicciones receptoras. Este esquema se denominó “criterio redistributivo horizontal”.

³ En una sección posterior se efectuarán los cálculos correspondientes.

De esta manera, se analiza cuál es el efecto de la política fiscal neta (recursos y gastos) que surge del proceso de transferencias para cada uno de los criterios enunciados.

III. La redistribución regional del ingreso.

Existe en la literatura sobre federalismo fiscal argentino diversos estudios que verifican la existencia de una redistribución regional de recursos como consecuencia del régimen de transferencias vigente. En efecto, esto surge de la comparación entre los recursos efectivamente recibidos por cada jurisdicción y los que recibiría en base a un régimen devolutivo. Este resultado es corroborado mediante la utilización de distintos parámetros que revisten el criterio devolutivo, como por ejemplo, el producto bruto geográfico, la población, la recaudación del impuesto a los ingresos brutos que recauda cada jurisdicción como *proxi* de la recaudación de los impuestos de origen federal en las provincias, etc.

Los resultados obtenidos en este trabajo utilizando el indicador postulado en la sección anterior (*proxi* del ingreso disponible de cada jurisdicción), como base para el “criterio devolutivo”, permite evidenciar el efecto redistributivo regional de las transferencias intergubernamentales para todas las jurisdicciones del país .⁴

⁴ No se incluye el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires como consecuencia, principalmente, de que las transferencias que ella recibe de la Nación están distorsionadas por los servicios que el gobierno central le provee (subterráneos, ferrocarriles, policía, etc.).

Cuadro N° 1
Brechas Fiscales

Jurisdicción	Montos en millones de pesos			Participación porcentual		
	Recursos generados	Recursos Recibidos	Brecha	Recursos generados	Recursos Recibidos	Brecha
Buenos Aires	8.771,51	4.048,15	-4.723,36	0,49	0,23	-26,6%
Córdoba	1.651,18	1.393,08	-258,10	0,09	0,08	-1,5%
Corrientes	309,34	641,67	332,33	0,02	0,04	1,9%
Chaco	307,65	765,18	457,53	0,02	0,04	2,6%
Chubut	371,63	348,05	-23,57	0,02	0,02	-0,1%
Catamarca	102,26	428,63	326,38	0,01	0,02	1,8%
Entre Ríos	536,22	810,17	273,96	0,03	0,05	1,5%
Formosa	128,92	576,27	447,35	0,01	0,03	2,5%
Jujuy	151,87	538,97	387,11	0,01	0,03	2,2%
La Pampa	224,42	363,30	138,88	0,01	0,02	0,8%
La Rioja	124,00	604,43	480,43	0,01	0,03	2,7%
Mendoza	862,66	690,98	-171,68	0,05	0,04	-1,0%
Misiones	331,39	610,82	279,43	0,02	0,03	1,6%
Neuquén	272,47	371,32	98,86	0,02	0,02	0,6%
Río Negro	302,81	444,41	141,59	0,02	0,02	0,8%
Salta	282,62	687,72	405,10	0,02	0,04	2,3%
San Juan	253,41	571,93	318,53	0,01	0,03	1,8%
San Luis	170,74	379,28	208,54	0,01	0,02	1,2%
Santa Cruz	193,22	353,37	160,15	0,01	0,02	0,9%
Santa Fe	1.698,54	1.450,79	-247,75	0,10	0,08	-1,4%
Santiago del Estero	185,90	658,04	472,13	0,01	0,04	2,7%
Tucumán	468,10	796,01	327,90	0,03	0,04	1,8%
Tierra del Fuego	86,00	254,28	168,28	0,00	0,01	0,9%
Total	17.786,84	17.786,84	0,00	1,00	1,00	0,0%

FUENTE: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

El análisis de los aportes federales realizados a cada jurisdicción provincial, en comparación con el “criterio devolutivo” de las transferencias, permite identificar la magnitud y la dirección de éstas así como el reconocimiento de las jurisdicciones receptoras de ingresos con respecto a las que ceden recursos.

En el Cuadro N° 1 se tiene que las jurisdicciones que presentan una brecha fiscal negativa son las que ceden recursos mientras que las positivas representan a las receptoras. Debe tenerse en cuenta que las brechas fiscales positivas se utilizarán en la

simulación “criterio redistributivo horizontal” condicionando dicho monto a la finalidades de gasto más progresivas de las jurisdicciones receptoras.

En las secciones siguientes se evaluará la eficacia de las tres alternativas planteadas de reparto de las transferencias para mejorar la distribución personal del ingreso.

IV. El análisis de la distribución personal del ingreso.

La distribución del ingreso de las personas depende de una innumerable cantidad de factores, tales como la dotación de recursos productivos que cada persona posee como la remuneración de los mismos, el lugar de residencia, la intervención del estado en al economía, etc. Una forma de focalizar la explicación de las desigualdades en los ingresos percibidos por los individuos es a través del uso de descomposiciones. En este sentido, se divide a la población bajo estudio en grupos mutuamente excluyentes de acuerdo a alguna variable considerada relevante para explicar las diferencias de ingresos. De esta manera, la desigualdad en la distribución agregada se descompone en la “desigualdad intragrupal” y la “desigualdad intergrupala”. Así la desigualdad agregada es igual a la suma de ambas desigualdades.

A los efectos de este trabajo, el uso de descomposiciones de la desigualdad radica en conocer en qué medida la desigualdad en la distribución del ingreso es consecuencia de la desigualdad entre regiones (provincias) y en cuánto se debe a la desigualdad existente dentro de cada región.

Para ello, se utiliza como medida de la desigualdad al índice de Theil⁵ en sus dos formas. Siguiendo a Tsakloglou, P. (1993).⁶

$$T = \frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{y_i}{m} \right) \ln \left(\frac{y_i}{m} \right) \quad (1)$$

$$N = \frac{1}{n} \sum_i \ln \left(\frac{m}{y_i} \right) \quad (2)$$

⁵ Para un estudio de descomposiciones en base al indicador de Theil ver Gasparini L. (1999) y Altimir, O: Beccaria, L. (1999).

⁶ Como se mencionara en la sección II punto iii) la unidad perceptora de ingresos son los hogares de manera tal que cuando se hace referencia a la persona es el hogar mientras que la población es la cantidad de

donde:

y_i es el ingreso de la persona i ($\forall i = 1, 2, \dots, n$);

n es el tamaño de la población;

m es la media aritmética de los ingresos de la población;

Si la población puede ser agrupada en j grupos mutuamente excluyentes, T y N pueden ser reexpresados de la siguiente forma:

$$T = \sum_j \left(\frac{n_j m_j}{n m} \right) T_j + \sum_j \left(\frac{n_j m_j}{n m} \right) \ln \left(\frac{m_j}{m} \right) \quad (3)$$

$$N = \sum_j \left(\frac{n_j}{n} \right) N_j + \sum_j \left(\frac{n_j}{n} \right) \ln \left(\frac{m}{m_j} \right) \quad (4)$$

donde:

n_j es el tamaño de la población del grupo j ;

m_j es la media aritmética de los ingresos del grupo j ;

T_j es el T según (1) para el grupo j ;

N_j es el N según (2) para el grupo j ;

Por lo tanto, la desigualdad agregada se puede expresar como la suma ponderada del mismo índice para los diferentes grupos (componente "intragrupal") más el valor del índice si el ingreso de todas las personas en cada grupo es igual al ingreso medio de ese grupo (componente "intergrupal"). En ambos casos (ecuaciones 3 y 4), el primer término es el componente intragrupal de la desigualdad, y el segundo es el componente intergrupal. La diferencia entre el índice T y el N , está dada por el hecho de que en el primero, el componente intragrupal está ponderado por la participación en el ingreso de cada grupo (descomposición débil), mientras que en el segundo dicho ponderador es la participación en la población (descomposición estricta). De esta forma, en el índice T , la eliminación de las desigualdades intergrupales altera el componente intragrupal, en tanto que, esto no ocurre en el caso del índice N .

En primer lugar, se analiza la distribución del ingreso antes de aplicar la política fiscal financiada con transferencias. Los resultados encontrados utilizando ambos índices de desigualdad, se exponen en el Cuadro N° 2

Cuadro N° 2
Análisis de descomposición de la desigualdad
Situación antes de la política fiscal

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción	Indicador de Theil T	Indicador de Theil N
	(nj / n) (1)	(mj) (2)	(3)	(4)
Bs. As	0,4777	0,0213	0,3501 (47,0)	0,3764 (45,4)
Catamarca	0,0069	0,0173	0,3904 (0,6)	0,4159 (0,7)
Córdoba	0,0966	0,0198	0,3294 (8,3)	0,3562 (8,7)
Corrientes	0,0218	0,0165	0,3804 (1,8)	0,4187 (2,3)
Chaco	0,0208	0,0172	0,4185 (2,0)	0,4531 (2,4)
Chubut	0,0128	0,0337	0,3732 (2,1)	0,3995 (1,3)
Entre Ríos	0,0306	0,0204	0,3898 (3,2)	0,4192 (3,2)
Formosa	0,0103	0,0145	0,3951 (0,8)	0,4155 (1,1)
Jujuy	0,0137	0,0129	0,4162 (1,0)	0,4376 (1,5)
La Pampa	0,0088	0,0297	0,3360 (1,2)	0,3595 (0,8)
La Rioja	0,0063	0,0229	0,4260 (0,8)	0,4405 (0,7)
Mendoza	0,0422	0,0237	0,3329 (4,4)	0,3526 (3,8)
Misiones	0,0208	0,0185	0,3966 (2,0)	0,4230 (2,2)
Neuquen	0,0147	0,0215	0,3903 (1,6)	0,4263 (1,6)
Río Negro	0,0169	0,0209	0,3670 (1,7)	0,3998 (1,7)
Salta	0,0232	0,0141	0,4022 (1,7)	0,4321 (2,5)
San Juan	0,0139	0,0212	0,3862 (1,5)	0,3920 (1,4)
San Luis	0,0093	0,0212	0,3643 (1,0)	0,3895 (0,9)
Santa Cruz	0,0059	0,0382	0,3223 (1,0)	0,3570 (0,5)
Santa Fe	0,1004	0,0196	0,3561 (9,3)	0,3910 (9,9)
Sgo del Estero	0,0139	0,0156	0,3523 (1,0)	0,3793 (1,3)
Tucuman	0,0291	0,0187	0,3958 (2,8)	0,4223 (3,1)
Tierra del Fuego	0,0035	0,0285	0,3586	0,3760

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción	Indicador de Theil T	Indicador de Theil N
	(n_j / n)	(m_j)	(3)	(4)
	(1)	(2)		
Total		0,0207	(0,5)	(0,3)
Relación Max Ing /Min Ing		2,96		
Componente "Intragrupal"			0,3570 (97,2)	0,3858 (97,5)
Componente "Intergupal"			0,0103 (2,8)	0,0101 (2,5)
Desigualdad Total			0,3673	0,3958

FUENTE: Elaboración propia en base a EPH.

Los valores entre paréntesis debajo de los resultados de los indicadores para cada jurisdicción muestra el porcentaje de contribución de la "desigualdad intragrupal" de cada una de ellas a la desigualdad agregada de acuerdo al índice ponderado $100 \left(\frac{n_j m_j}{n m} \right) \left(\frac{T_j}{T} \right)$ y $100 \left(\frac{n_j}{n} \right) \left(\frac{N_j}{N} \right)$ para cada uno de los índices de Theil postulados, mientras que la contribución de cada componente a la desigualdad agregada se encuentra entre paréntesis debajo del valor del índice para cada componente.

En primer lugar se puede deducir que no existe una clara relación entre los ingresos medio de las jurisdicciones y el nivel de desigualdad que presenta cada una de ellas. Si bien existe una relación negativa entre ambos conceptos el coeficiente de correlación simple arroja un valor de -0,55 y -0,56 para T y N, respectivamente. Sin embargo, existe una gran disparidad entre los ingresos medios extremos, esto es, la relación entre el máximo y el mínimo ingreso medio jurisdiccional es de 2,96. Por lo tanto a primera vista existe alguna evidencia de disparidades regionales. No obstante, la contribución a la desigualdad agregada del componente "intergrupala" es de sólo 2,8% y 2,5% para T y N respectivamente.

Por otra parte, existe una alta correlación entre la participación de la población de cada jurisdicción en el total y el porcentaje de contribución a la desigualdad agregada. En efecto, el coeficiente de correlación simple entre estas variables arroja un valor de 0,999 tanto para T como para N.

Por último, se observa para mayoría de las provincias que los porcentajes de contribución de cada una de las jurisdicciones a la desigualdad agregada no difieren significativamente entre el T y el N.

Sin embargo, el objetivo principal del estudio se basa en comparar los resultados arrojados por los distintos regímenes de transferencias. En este sentido, se deben cotejar los niveles de desigualdad a los que se arriba a través del actual régimen de transferencias ("status quo") con respecto a los dos escenarios alternativos ("criterio devolutivo" y "criterio redistributivo horizontal").

En los Cuadros N° 3 y N° 4 se exponen los resultados alcanzados.

El primer resultado a observar es que la política fiscal (limitada a los fondos del régimen de transferencias) llevada a cabo por el conjunto de provincias es progresiva. Esto surge de comparar los resultados que arroja el indicador de Theil (T y N) antes (Cuadro N° 2) y después de la política fiscal (Cuadro N° 3 y Cuadro N° 4).

En el primero de los cuadros se visualizan los resultados del análisis de descomposiciones del indicador de Theil (en sus dos variantes T y N), en el que se comparan el "status quo" (con un criterio redistributivo implícito) y la simulación "criterio devolutivo", de manera de evaluar la eficacia de la redistribución regional del ingreso a través del régimen de transferencias verticales actual sobre la distribución personal del ingreso.

Cabe destacar que la desigualdad agregada disminuiría de aplicarse un mecanismo de transferencias que implique una devolución de los recursos recaudados en cada jurisdicción, evaluados tanto por el indicador T como por el N. En efecto el indicador T para el "status quo" alcanza el valor 0,2847 y para el N 0,2776, mientras que para el "criterio devolutivo" dichos valores son de 0,2834 y 0,2739 respectivamente.

La descomposición de Theil para los casos aquí analizados confirma el guarismo de la poca relevancia de la desigualdad "intergrupala" que se observaba antes de la política fiscal (Cuadro N° 2) a pesar de que el porcentaje de explicación aumenta, siendo el del "criterio devolutivo" el de mayor valor. Asimismo, para el "status quo", la relación ingreso medio máximo / ingreso medio mínimo se reduce.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, el componente "intragrupala" es el que presenta el mayor poder explicativo a la desigualdad agregada cualquiera sea el criterio de reparto de recursos. El valor del índice para el componente "intragrupala" para el "criterio devolutivo" es menor que el del "status quo" y éstos son menores a la situación antes de la política fiscal.

Asimismo, se confirma que cualquiera sea el esquema de transferencias, la política fiscal reduce la desigualdad dentro de cada jurisdicción. A su vez, si el criterio de transferencias utilizado es el "status quo" surge que la desigualdad dentro de cada jurisdicción es menor en receptoras y mayor en las que ceden con respecto al "criterio devolutivo".

En conclusión, el "criterio devolutivo" disminuiría la desigualdad agregada en relación al "status quo" como consecuencia de operar sobre las variables relacionadas a la distribución del ingreso entre las personas dentro de cada jurisdicción, que es el componente más significativo en la desigualdad. En efecto, las "ganancias" derivadas de la mejora del componente intragrupal son superiores a las "pérdidas" que surgen del empeoramiento del componente "intergrupalo".

Cuadro N° 3
Análisis de descomposición de la desigualdad
Status Quo (Redistributivo) vs. Criterio Devolutivo

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción		Indicador de Theil T		Cambios Porcentuales	Indicador de Theil N		Cambios Porcentuales
	(nj / n)	(mj)		Redistributivo	Devolutivo		Redistributivo	Devolutivo	
	(1)	Redistributivo	Devolutivo						
Bs. As.	0,4777	0,0201	0,0213	0,3041 (49,6)	0,2648 (46,1)	-12,9	0,3030 (52,1)	0,2526 (44,1)	-16,6
Catamarca	0,0069	0,0233	0,0173	0,1581 (0,4)	0,3008 (0,6)	90,3	0,1381 (0,3)	0,2886 (0,7)	109,0
Córdoba	0,0966	0,0195	0,0198	0,2604 (8,3)	0,2511 (8,2)	-3,5	0,2557 (8,9)	0,2446 (8,6)	-4,4
Corrientes	0,0218	0,0184	0,0165	0,2314 (1,6)	0,2969 (1,8)	28,3	0,2151 (1,7)	0,2935 (2,3)	36,5
Chaco	0,0208	0,0200	0,0172	0,2437 (1,7)	0,3323 (2,0)	36,4	0,2201 (1,6)	0,3235 (2,5)	47,0
Chubut	0,0128	0,0334	0,0337	0,2892 (2,1)	0,2859 (2,1)	-1,2	0,2771 (1,3)	0,2740 (1,3)	-1,1
Entre Ríos	0,0306	0,0215	0,0204	0,2804 (3,1)	0,3139 (3,3)	11,9	0,2779 (3,1)	0,3189 (3,6)	14,8
Formosa	0,0103	0,0200	0,0145	0,1559 (0,5)	0,3132 (0,8)	100,9	0,1358 (0,5)	0,3028 (1,1)	123,0
Jujuy	0,0137	0,0165	0,0129	0,1951 (0,7)	0,3235 (1,0)	65,8	0,1720 (0,8)	0,3095 (1,5)	80,0
La Pampa	0,0088	0,0317	0,0297	0,2267 (1,1)	0,2611 (1,2)	15,2	0,2119 (0,7)	0,2528 (0,8)	19,3
La Rioja	0,0063	0,0326	0,0229	0,1577 (0,5)	0,3312 (0,8)	110,0	0,1329 (0,3)	0,3090 (0,7)	132,5
Mendoza	0,0422	0,0232	0,0237	0,2618 (4,4)	0,2486 (4,3)	-5,0	0,2505 (3,8)	0,2348 (3,6)	-6,2
Misiones	0,0208	0,0202	0,0185	0,2609 (1,9)	0,3115 (2,0)	19,4	0,2385 (1,8)	0,2985 (2,3)	25,1
Neuquen	0,0147	0,0224	0,0215	0,2730 (1,5)	0,3012 (1,6)	10,3	0,2561 (1,4)	0,2919 (1,6)	14,0
Río Negro	0,0169	0,0219	0,0209	0,2420	0,2754	13,8	0,2241	0,2643	17,9

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción		Indicador de Theil T		Cambios Porcentuales	Indicador de Theil N		Cambios Porcentuales
		(mj)		Redistributivo (4)	Devolutivo (5)		Redistributivo (7)	Devolutivo (8)	
		(nj / n)	(1)						
Salta	0,0232	0,0163	0,0141	(1,5) 0,2298	(1,7) 0,3116	35,6	(1,4) 0,2101	(1,6) 0,3030	44,2
San Juan	0,0139	0,0241	0,0212	(1,5) 0,2288	(1,7) 0,2995	30,9	(1,8) 0,2011	(2,6) 0,2771	37,8
San Luis	0,0093	0,0240	0,0212	(1,3) 0,2083	(1,5) 0,2767	32,8044	(1,0) 0,1858	(1,4) 0,2621	41,1
Santa Cruz	0,0059	0,0417	0,0382	(0,8) 0,2156	(0,9) 0,2614	21,3	(0,6) 0,2072	(0,9) 0,2663	28,5
Santa Fe	0,1004	0,0193	0,0196	(0,9) 0,2855	(1,0) 0,2763	-3,2	(0,4) 0,2785	(0,6) 0,2668	-4,2
Sgo del Estero	0,0139	0,0199	0,0156	(9,4) 0,1523	(9,3) 0,2675	75,6	(10,1) 0,1349	(9,8) 0,2587	91,8
Tucuman	0,0291	0,0201	0,0187	(0,7) 0,2628	(1,0) 0,3072	16,9	(0,7) 0,2434	(1,3) 0,2952	21,3
Tierra del Fuego	0,0035	0,0346	0,0285	(2,6) 0,1845	(2,9) 0,2805	52,0	(2,6) 0,1635	(3,1) 0,2683	64,1
				(0,4) (96,7)	(0,5) (96,4)		(0,2) 97,0	(0,3) 96,3	
Total		0,0207	0,0207						
Rel. Max/Min		2,5495	2,9609						
Comp. "Intragrupal"				0,2753 (96,7)	0,2731 (96,4)	-0,8	0,2693 (97,0)	0,2639 (96,3)	-2,0
Comp. "Intergrupal"				0,0094 (3,3)	0,0103 (3,6)	9,5	0,0083 (3,0)	0,0101 (3,7)	21,6
Desigualdad Total				0,2847	0,2834	-0,5	0,2776	0,2739	-1,3

FUENTE: Elaboración propia en base a EPH, SIEMPRO y Secretaría de Hacienda.

Cuadro N° 4
Análisis de descomposición de la desigualdad
Status Quo (Redistributivo) vs. Criterio Redistributivo Horizontal

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción		Indicador de Theil T		Cambios Porcentuales	Indicador de Theil N		Cambios Porcentuales
	(nj / n)	(mj)		Redistributivo	Redist. Horizontal		Redistributivo	Redist. Horizontal	
	(1)	(2)	(3)						
Bs As	0,4777	0,0201	0,0201	0,3041 (49,6)	0,3041 (50,6)	0,0	0,3030 (52,1)	0,3030 (53,4)	0,0
Catamarca	0,0069	0,0233	0,0233	0,1581 (0,4)	0,1227 (0,3)	-22,3	0,1381 (0,3)	0,1035 (0,3)	-25,0
Córdoba	0,0966	0,0195	0,0195	0,2604 (8,3)	0,2604 (8,5)	0,0	0,2557 (8,9)	0,2557 (9,1)	0,0
Corrientes	0,0218	0,0184	0,0184	0,2314 (1,6)	0,2122 (1,5)	-8,3	0,2151 (1,7)	0,1926 (1,5)	-10,5
Chaco	0,0208	0,0200	0,0200	0,2437 (1,7)	0,2142 (1,5)	-12,1	0,2201 (1,6)	0,1869 (1,4)	-15,1
Chubut	0,0128	0,0334	0,0334	0,2892 (2,1)	0,2892 (2,2)	0,0	0,2771 (1,3)	0,2771 (1,3)	0,0
Entre Ríos	0,0306	0,0215	0,0215	0,2804 (3,1)	0,2752 (3,1)	-1,8	0,2779 (3,1)	0,2748 (3,1)	-1,1
Formosa	0,0103	0,0200	0,0200	0,1559 (0,5)	0,1185 (0,4)	-24,0	0,1358 (0,5)	0,1003 (0,4)	-26,2
Jujuy	0,0137	0,0165	0,0165	0,1951 (0,7)	0,1537 (0,6)	-21,2	0,1720 (0,8)	0,1305 (0,7)	-24,1
La Pampa	0,0088	0,0317	0,0317	0,2267 (1,1)	0,2133 (1,0)	-5,9	0,2119 (0,7)	0,1954 (0,6)	-7,8
La Rioja	0,0063	0,0326	0,0326	0,1577 (0,5)	0,1184 (0,4)	-25,0	0,1329 (0,3)	0,0977 (0,2)	-26,5
Mendoza	0,0422	0,0232	0,0232	0,2618 (4,4)	0,2618 (4,5)	0,0	0,2505 (3,8)	0,2505 (3,9)	0,0
Misiones	0,0208	0,0202	0,0202	0,2609 (1,9)	0,2357 (1,7)	-9,6	0,2385 (1,8)	0,2082 (1,6)	-12,7
Neuquen	0,0147	0,0224	0,0224	0,2730 (1,5)	0,2657 (1,5)	-2,7	0,2561 (1,4)	0,2474 (1,3)	-3,4

Jurisdicción	Participación en la Población	Ingreso Medio de Jurisdicción		Indicador de Theil T		Cambios Porcentuales	Indicador de Theil N		Cambios Porcentuales
	(nj / n)	(mj)		Redistributivo	Redist. Horizontal		Redistributivo	Redist. Horizontal	
	(1)	(2)	(3)						
Río Negro	0,0169	0,0219	0,0219	0,2420 (1,5)	0,2315 (1,5)	-4,3	0,2241 (1,4)	0,2110 (1,3)	-5,8
Salta	0,0232	0,0163	0,0163	0,2298 (1,5)	0,1993 (1,3)	-13,3	0,2101 (1,8)	0,1765 (1,5)	-16,0
San Juan	0,0139	0,0241	0,0241	0,2288 (1,3)	0,2054 (1,2)	-10,2	0,2011 (1,0)	0,1754 (0,9)	-12,8
San Luis	0,0093	0,0240	0,0240	0,2083 (0,8)	0,1830 (0,7)	-12,2	0,1858 (0,6)	0,1574 (0,5)	-15,3
Santa Cruz	0,0059	0,0417	0,0417	0,2156 (0,9)	0,2009 (0,9)	-6,8	0,2072 (0,4)	0,1900 (0,4)	-8,3
Santa Fe	0,1004	0,0193	0,0193	0,2855 (9,4)	0,2855 (9,6)	0,0	0,2785 (10,1)	0,2785 (10,3)	0,0
Sgo del Estero	0,0139	0,0199	0,0199	0,1523 (0,7)	0,1203 (0,6)	-21,0	0,1349 (0,7)	0,1032 (0,5)	-23,5
Tucumán	0,0291	0,0201	0,0201	0,2628 (2,6)	0,2499 (2,5)	-4,9	0,2434 (2,6)	0,2266 (2,4)	-6,9
Tierra del Fuego	0,0035	0,0346	0,0346	0,1845 (0,4)	0,1536 (0,3)	-16,7	0,1635 (0,2)	0,1311 (0,2)	-19,8
Total		0,0207	0,0207				97,0	97,0	
Relación Max Ing /Min Ing		2,5495	2,5495						
Componente "Intragrupal"				0,2753 (96,7)	0,2693 (96,6)	-2,2	0,2693 (97,0)	0,2630 (97,0)	-2,4
Componente "Intergrupal"				0,0094 (3,3)	0,0094 (3,4)	0,0	0,0083 (3,0)	0,0083 (3,0)	0,0
Desigualdad Total				0,2847	0,2787	-2,1	0,2776	0,2713	-2,3

FUENTE: Elaboración propia en base a EPH, SIEMPRO y Secretaría de Hacienda.

El segundo ejercicio de simulación, como se comentara en la sección II del presente estudio, se relaciona con el régimen actual de transferencias ("status quo") en que el monto percibido por cada una de las provincias permanece invariante. La diferencia radica en que es este "criterio redistributivo horizontal" el exceso de recursos por sobre el "criterio devolutivo" para las jurisdicciones receptoras debe ser aplicado a aquellas finalidades de gasto que presentan una mayor progresividad.

En este sentido, al comparar este criterio con el "status quo" y el "criterio devolutivo", la utilización de un mecanismo que revista un criterio que condiciona "el subsidio regional", logra disminuir la desigualdad agregada respecto a los anteriores. En particular el componente "intergrupar" no difiere del valor obtenido en el "status quo" dado que en ambos criterios los ingresos medios de las jurisdicciones son los mismos. Por lo tanto, la disminución de la desigualdad por utilizar esta segunda simulación es atribuible específicamente al mejoramiento en el componente "intragrupar".

Se verifica, como era de esperar, que en las provincias receptoras de "subsidio regional" disminuye la desigualdad interna debido a que se está condicionando esta brecha a las finalidades de gasto que presentan mayor característica distributiva. Por su parte, estos índices de desigualdad para las provincias que ceden recursos permanecen constantes.

Por lo tanto, esta última simulación muestra que el mecanismo redistributivo regional de recursos puede alcanzar una mejor distribución personal del ingreso si se condiciona el uso del "subsidio regional" a aquellas finalidades con mayor característica distributiva. De esta manera, se podría pensar en un esquema de transferencias horizontales donde en un hipotético acuerdo interjurisdiccional se reconoce el "derecho de propiedad" de los recursos a las jurisdicciones que los generan y son éstas las que votan por establecer el condicionamiento de los destinos del gasto.

V. Consideraciones Finales

Diferentes estudios han intentado verificar la eficacia de los mecanismos redistributivos regionales del ingreso a través de un mecanismo de transferencia verticales, para mejorar la distribución personal⁷

En este trabajo se analizó si el mecanismo actual de transferencias diseñado en base a un esquema redistributivo regional de los recursos es eficaz para alcanzar una distribución personal del ingreso más progresiva. Para ello, se postularon dos simulaciones alternativas de distribución de las transferencias: una que representaría la devolución de los recursos recaudados en cada provincia ("criterio devolutivo"), y otra, en la cual se mantiene el esquema actual de transferencias, condicionando a las finalidades de gasto con mayor característica distributiva el monto del subsidio regional. Los resultados de dicha evaluación a través del uso del análisis de descomposiciones de la desigualdad mediante el índice de Theil (T y N), muestran que ambas simulaciones son más eficaces para lograr el objetivo propuesto.

Un resultado importante del estudio es que el componente "intragrupal" es el de mayor significatividad para explicar la desigualdad agregada tanto antes como después de imputar la política fiscal, implicando que la desigualdad en la distribución personal del ingreso se explica principalmente por las disparidades en los ingresos dentro de cada jurisdicción y no por las diferencias entre los ingresos medios entre jurisdicciones.

Este hecho motiva estudiar si los mecanismos redistributivos en las transferencias, no deberían focalizarse más hacia los individuos que a las provincias. En efecto, independientemente del lugar de residencia, el diseño de la política fiscal debería estar basado en el mejoramiento de la distribución personal del ingreso. En este sentido, parece deseable, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, diseñar un nuevo esquema de transferencias dirigido, con mayor ponderación, hacia aquellas jurisdicciones que, por un lado, observan un componente de explicación de la desigualdad mayor y que por otro presentan una política fiscal de mayor progresividad.

Las consideraciones expuestas, permiten delinear algunos tópicos a tomar como base para la recomendación de política en el diseño de un mecanismo de transferencia entre niveles de gobierno.

⁷ Gaya, R et. al (2000), Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y Porto, A. y Cont, W (1996)

Mientras no se genere un mayor grado de correspondencia fiscal de los gobiernos locales, de manera tal de lograr que cada jurisdicción fije impuestos en función de la magnitud de erogaciones aprobadas para financiar gastos públicos, la presencia de discrepancia territoriales motivará la existencia de un mecanismo redistributivo regional.

Por lo tanto, en el mediano plazo es posible diseñar un mecanismo que reconozca el “derecho de propiedad de los recursos” de cada jurisdicción a través de un criterio devolutivo de fondos en donde las brechas que surjan en comparación con un criterio redistributivo, se destinen a través de transferencias horizontales, controladas por las provincias que ceden recursos, de manera que las provincias receptoras destinen esos fondos al mejoramiento de la distribución personal del ingreso local, que es el componente de mayor peso en la explicación de la desigualdad a nivel agregado .

VI. Bibliografía.

Ahumada et. al. (1996): "Impacto Distributivo del Presupuesto Público. Aspectos Metodológicos". Serie de Documentos de Trabajo. Instituto Torcuato Di Tella. Centro de Investigaciones Económicas.

Atkinson, A.(1970): "On the measurement of inequality". Journal of Economic Theory, 2, Pag.244-263.

Atkinson, A. (1975): "The Economics of Inequality", Clarendon Press, Oxford.

Beccaria L. y Altamir O. (1999): "Distribución del Ingreso en Argentina". Serie Reformas Económicas N° 40; CEPAL.

Bird, R. (1996): "Descentralización Fiscal: Una Revisión". Ponencia en el Seminario Internacional Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. Facultad de Ciencias Económicas. UNLP, La Plata 29 de Junio.

Brennan and Buchanan (1980): "The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions", Cambridge University Press. Cambridge.

Buchanan (1950): "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 40, September.

Cowell, F.(1995): "Measuring inequality"; 2° Edition; London School of Economics Handbooks in Economics Series. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Deaton ,A. (2000): The Analysis of Household Survey. Tercera Edición. Banco Mundial

Flood et al. (1994): "El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo". Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Gasparini L. (1999): "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para la Argentina"; en FIEL La distribución del ingreso en Argentina Sección II. Buenos Aires.

Gasparini L. (1999): "Un análisis de la distribución del ingreso en la Argentina sobre la base de descomposiciones"; en FIEL La distribución del ingreso en Argentina Sección III.1. Buenos Aires.

Gasparini , L. ; Porto, A. (1994): " Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación". Tomo III. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

Gasparini, L. y Weinschelbaum, F. (1991): "Medidas de la desigualdad en la distribución del ingreso: Algunos ejercicios de aplicación". Anales de la A.A.E.P, Santiago de Estero.

Gaya, R et. al. (2000): "Transferencias entre distintos niveles de gobierno: redistribución regional y personal del ingreso". Anales de las 33° Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Cuadernos de Economía N° 15, La Plata.

Oakland, W. (1994a): "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis", Fiscal Equalization.

Oakland, W. (1994b): "Fiscal Equalization: An Empty Box?", National Tax Journal, March.

Oates, W. (1977): "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Piffano, H. L. P. (1995): "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.

Porto, A.(1990): "Federalismo Fiscal. El caso argentino", Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1994): "Política Fiscal y Redistribución Regional y Personal del Ingreso". Tomo IV. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

Porto, A. y Cont, W. (1996): "Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina", Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995): "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El Caso Argentino". Serie de Política Fiscal 88. CEPAL. Chile.

Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina", 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

Tsakloglou, P. (1993): "Aspects of inequality in Greece. Measurement, decomposition and intertemporal change: 1974, 1982". Journal of Development Economics. Vol. 40. North-Holland.

UN ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD EN EL SISTEMA PREVISIONAL DE REPARTO*

Miguel Angel Giuri - Ernesto Martínez**

Agosto de 2001

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la distribución del ingreso de los beneficiarios del sistema previsional de reparto del SIJP. Se parte de un criterio de equidad que considera sólo cuanto recibe cada individuo sin considerar los aportes que hicieron al sistema a lo largo de su vida activa. El trabajo concluye en que la desigualdad en el sistema aumenta desde 1992 y que la reforma del sistema no parece haber sido la causa de este aumento. En cambio, sí tiene cierta importancia la inclusión de las cajas previsionales provinciales. Del análisis del subsidio complementario y las asignaciones familiares que reciben los beneficiarios, se concluye que ambas contribuyen a disminuir la desigualdad, pero que la incidencia de las asignaciones familiares es sensiblemente menor.

Summary

The purpose of this paper is to analyze the distribution of income of the beneficiaries of the social security system. The criterion of equity considers only how much receives each individual without considering the contributions to the system along their economically active life. The paper concludes that inequality has increased in the system since 1992 and that the reform of the system does not seem to have been the cause of this increase. On the other hand, the inclusion of the provincial-run social security systems has certain importance. The analysis of the complementary subsidy and the family allowance that receive the beneficiaries, concluded that both help reduce inequality, but the importance of the family allowance is significantly lower.

Palabras clave: sistema previsional, distribución del ingreso, desigualdad, Argentina.

Clasificación JEL: D3, H55.

* Se agradecen los comentarios realizados por Leonardo Gasparini a una versión preliminar de este trabajo. Se extienden los agradecimientos a los niveles gerenciales de la Gcia. Presupuesto y Finanzas del ANSES y en especial a Amado Boudou y Benigno Vélez por sus sugerencias.

** Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Las conclusiones de este trabajo, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al organismo. Tel. (54-11) 4339-1180 Fax (54-11) 4339-1275. Correo electrónico: mgiuri@anses.gov.ar y eamartinez@anses.gov.ar.

I. Introducción

Las cuestiones distributivas se han convertido en un tema de intenso debate en nuestra sociedad. Diversos trabajos¹ muestran un deterioro en la distribución del ingreso en la década del 90. El presente estudio se concentra en un universo particular: los beneficiarios del régimen de reparto del sistema integrado de jubilaciones y pensiones. La importancia de estudiar este grupo determinado radica en cuestiones de distinta índole, por un lado la población beneficiaria del sistema es la segunda en importancia desde el punto de vista de la cantidad de perceptores. Por otro lado, en función a la profunda reforma realizada en los seguros a la vejez durante la década citada, sirve como análisis de la dinámica de la distribución en la transición desde un sistema de reparto hacia un sistema mixto, pero básicamente orientado hacia la capitalización individual. Finalmente se destaca la importancia del gasto en jubilaciones y pensiones para las finanzas públicas, dado que asciende a alrededor del 45% del Presupuesto de la Administración Nacional: básicamente se compone en \$ 14.500 millones en prestaciones y \$ 5.000 millones en transferencias (PAMI, subsidios, etc.).

El sistema previsional en la República Argentina se encuentra legislado por la Ley N° 24.241 que establece con alcance nacional y obligatorio el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Este es un sistema mixto, que se encuentra conformado por un régimen previsional público de reparto y un régimen de capitalización individual. El sistema cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte y es de carácter obligatorio para todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñan en relación de dependencia en el ámbito privado o en el público, o que desarrollan actividades en forma autónoma.

El régimen de reparto es administrado por el Estado por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), se encargan del gerenciamiento de las cuentas individuales de los activos que se encuentran en el régimen de capitalización. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es responsable de la recaudación de los recursos del sistema.

No es menor el cambio operado durante la última década en el sistema de jubilaciones y pensiones, pensemos por ejemplo en el ámbito de un régimen de reparto (como el que regía hasta la sanción de la Ley 24.241) en donde la correlación entre aportes y percepciones individuales no es completa. Por lo tanto el mecanismo de cálculo de beneficios provoca transferencias intergeneracionales, dado que los activos financian a los pasivos en cada momento del tiempo e intrageneracionales, pues el monto de los beneficios se calcula sobre una etapa específica de la vida laboral y poco tiene que ver con el valor actuarialmente justo de lo efectivamente aportado al sistema. Por lo tanto este tipo de regímenes tiene importantes implicancias redistributivas en las dos dimensiones mencionadas. Estas consideraciones provocan efectos

¹ Gasparini L. (1999) Altimir O. y Beccaria L. (2001).

redistributivos generacionales que generan situaciones de inequidad en el sistema y una falta de transparencia.

Con la implementación del régimen de capitalización individual, se busca poner fin a los problemas del viejo sistema. Si el sistema es de capitalización puro, no existen transferencias de ingresos, cada trabajador al cumplir con las condiciones de acceso al beneficio previsional hace uso de lo que acumuló y capitalizó en su cuenta individual. El mismo asegura “equidad”, ya que los haberes son función directa de los aportes efectuados durante todo el período laboral, “quien más aporta más recibe en el futuro”. Por otra parte, otorga transparencia ya que en forma periódica los montos de los aportes capitalizados y los del régimen de reparto son remitidos a los afiliados del SIJP.

En este trabajo se estudia la distribución del ingreso de los jubilados y pensionados. El mismo se estructura de la siguiente forma: la sección II analiza la evolución de la desigualdad en el período 1992 – 2000, en la sección III se cuestiona a la reforma previsional y a la inclusión de las cajas previsionales provinciales como posibles explicaciones de la desigualdad mediante el método de descomposiciones. Las secciones siguientes analizan el impacto en la desigualdad de dos medidas de política: el subsidio complementario y las asignaciones familiares no contributivas. Las conclusiones a obtener deben considerarse preliminares debido al poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de la nueva ley y el tiempo de maduración que requiere un sistema de jubilaciones y pensiones.

II. Evolución de la desigualdad 1992 – 2000

II.1 Equidad. Información empleada

La bibliografía es extensa al referirse al debate sobre equidad². La idea de equidad presenta al menos dos problemas, uno relacionado con la heterogeneidad de las personas y otro relativo a las múltiples formas en que se puede medir la equidad. Respecto a los seguros a la vejez la cuestión es: ¿debe la sociedad asegurar un monto homogéneo a sus mayores? O ¿debe estar dicho monto ligado en forma directa a los ingresos durante la vida activa de los individuos?

Entre ambas posiciones extremas podemos pensar un abanico de ideas relativas a la justicia distributiva intergeneracional. Desde otro ángulo, y dada la heterogeneidad de los individuos respecto a las preferencias intertemporales, surge el interrogante: ¿es justo que todos tengan el mismo aporte y tiempo mínimo de aportes como activos para acceder al beneficio previsional, o es preferible que cada individuo realice sus condiciones individuales de óptimo? Nuevamente enfrentamos dos posiciones extremas: la diferencia entre un seguro social y un seguro privado.

² Sen A. (1992). Rawls, J. (1971).

De esta forma, podría pensarse que es justo que cada individuo reciba los ingresos que ha ahorrado en el sistema durante su vida activa; así, las personas se ven premiadas en función de los aportes efectuados. Con este criterio un sistema de capitalización puro es equitativo.

En un plano diferente se podría sostener que aquellas personas mas desprotegidas ante la sociedad, por poseer un menor nivel de ingresos, reciban un beneficio que les permita un nivel de vida apropiado independientemente de los montos que hayan aportado al sistema. De esta forma un sistema previsional de reparto puro parecería más equitativo. Es importante reconocer que en nuestro campo de estudio es muy probable que exista un trade-off entre los dos tipos de equidad.

En este trabajo se hace un análisis del sistema de reparto argentino que no corresponde a un sistema puro. A lo largo del trabajo, el “espacio” que se utiliza para comparar a los individuos es la distribución del ingreso de los beneficios que otorga el sistema. El análisis es intrageneracional y no se hacen consideraciones de lo que aportó cada individuo al sistema; limitaciones informativas con respecto a la historia contributiva motivan esta elección.

Con respecto a la información disponible cabe aclarar que la misma se refiere a beneficios, con sus montos asociados y no a beneficiarios. Ambos conceptos difieren porque hay individuos que reciben más de un beneficio (jubilación y pensión), por lo que el estudio de la desigualdad se refiere a la desigualdad en los beneficios. Los datos de la sección II corresponden a la base de los beneficios en vigor por todo concepto; las secciones siguientes utilizan el concepto de beneficios puestos al pago para un determinado mes³.

II.2 Evolución de la desigualdad

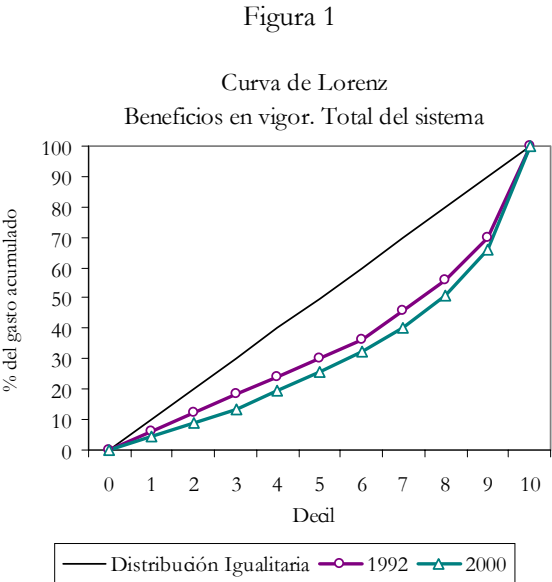
El sistema previsional nacional administra 3,3 millones de beneficios previsionales entre jubilaciones y pensiones, lo que representa aproximadamente \$ 14.500 millones anuales. La forma en que se distribuyen esos fondos, la equidad del sistema, es una cuestión fundamental de la política pública por la importancia de la población cubierta y la magnitud de los fondos involucrados.

Se analiza a continuación la evolución de la desigualdad en el sistema previsional, se considera en forma separada las jubilaciones y las pensiones y se excluyen a las pensiones no contributivas. Desde el año 1992 los haberes previsionales han aumentado un 21% en términos reales, en dicho año el haber medio alcanza a \$284,2; para el año 2000 el mismo llega a \$344,3; sin embargo, ahora los montos se distribuyen en forma mas desigual. En el año 1992 el decil inferior de beneficiarios concentraba el 6,0% del gasto, en contraposición el decil superior se quedaba con el 30,4% del total. Ocho años después, el 10% más pobre

³ Ver anexo.

concentra el 4,3% y el 10% superior el 34,2%. (ver Tabla 1, al final del documento). Se ha producido en este período de tiempo un aumento de los haberes medios, acompañado con un aumento en la desigualdad.

Gráficamente esto se puede ver con la representación de las curvas de Lorenz para los años extremos, se observa que la curva de 2000 está estrictamente dominada en el sentido de Lorenz por la curva de 1992⁴.



Fuente: Elaboración propia.

Si bien estos datos indican que en la actualidad el gasto previsional se distribuye menos equitativamente, hay varias medidas que permiten aproximarse mejor a la medición de la desigualdad. Entre los índices de desigualdad utilizados en la literatura sobre distribución del ingreso, el coeficiente de Gini es posiblemente el más difundido.

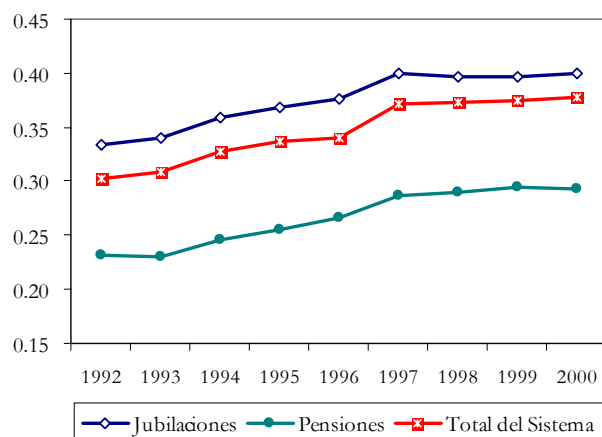
En la figura 2 se observa la evolución del coeficiente de Gini (que varía entre cero, si hay perfecta igualdad, y uno, en el caso de que un individuo concentre todo el ingreso). La desigualdad en el sistema aumenta desde 1992 a tasa decreciente hasta 1996, con un fuerte crecimiento en 1997 y una tendencia a la estabilización a partir de ese año. El patrón de comportamiento es similar para jubilaciones y pensiones aunque en todos los años la concentración es mayor en las primeras.

⁴ Dadas dos funciones de distribución $F(x)$ y $G(x)$, si llamamos $L_F(p)$ y $L_G(p)$ a sus respectivas curvas de Lorenz decimos que la distribución F domina a la G en el sentido de Lorenz si:

$$L_F(p) \geq L_G(p) \quad \forall p \in [0, 1]$$

Figura 2

Coefficiente de Gini
Beneficios en vigor, por tipo
1992 - 2000



Fuente: Elaboración propia.

Otras medidas de desigualdad frecuentemente utilizadas son el índice de Atkinson, que permite incorporar juicios de valor expresados en un coeficiente de aversión a la inequidad ϵ , (si el evaluador es utilitarista; el coeficiente es cero y si tiene un criterio rawlsiano vale infinito) y el índice de Theil. El cuadro 1 permite observar la evolución del índice de Atkinson con tres valores de aversión a la inequidad ($\epsilon = 1, 2$ y 3) y el indicador de Theil. Todas las medidas coinciden en que la desigualdad aumenta tanto en el caso de jubilaciones como de pensiones.

Cuadro 1
Beneficios en vigor
Haber promedio y medidas de desigualdad, por tipo
1992 – 2000

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Jubilaciones									
Haber Medio (\$)	302.1	299.6	322.8	328.5	338.5	366.3	371.2	386.6	395.0
Gini	0.333	0.340	0.358	0.368	0.377	0.399	0.397	0.397	0.400
Atk (1)	0.176	0.176	0.191	0.199	0.207	0.229	0.227	0.226	0.229
Atk (2)	0.267	0.269	0.291	0.304	0.315	0.347	0.345	0.345	0.350
Atk (3)	0.314	0.319	0.345	0.360	0.374	0.409	0.409	0.409	0.416
Theil	0.231	0.231	0.250	0.260	0.270	0.296	0.292	0.291	0.293
Pensiones									
Haber Medio (\$)	252.4	243.3	247.1	246.8	249.7	258.3	257.7	265.1	265.1
Gini	0.232	0.230	0.246	0.255	0.266	0.286	0.291	0.295	0.293
Atk (1)	0.090	0.086	0.098	0.104	0.113	0.129	0.133	0.136	0.134
Atk (2)	0.148	0.143	0.162	0.171	0.183	0.205	0.210	0.214	0.214
Atk (3)	0.185	0.182	0.205	0.215	0.227	0.251	0.257	0.261	0.262
Theil	0.110	0.104	0.119	0.127	0.140	0.164	0.169	0.174	0.191
Total del Sistema									
Haber Medio (\$)	284.2	279.2	295.2	298.1	298.1	325.5	327.6	339.1	344.3
Gini	0.303	0.308	0.328	0.338	0.340	0.372	0.373	0.374	0.378
Atk (1)	0.149	0.149	0.165	0.172	0.174	0.204	0.204	0.205	0.209
Atk (2)	0.229	0.230	0.253	0.265	0.267	0.308	0.310	0.312	0.318
Atk (3)	0.274	0.276	0.304	0.317	0.320	0.365	0.367	0.370	0.377
Theil	0.193	0.193	0.215	0.225	0.228	0.268	0.267	0.269	0.273

Nota: Atk (x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la inequidad de una función de utilidad CES igual a x.
Los haberes medios están expresados en valores constantes.
Fuente: Elaboración propia.

De aquí, se concluye que la desigualdad ha aumentado en forma sostenida hasta 1997, y a partir de ahí se observa una tendencia a la estabilización de todos los indicadores, que no es tan clara en las pensiones. En la sección siguiente se indaga acerca de las causas del aumento de la desigualdad mediante un análisis de descomposiciones.

III. Un análisis en base a descomposiciones

La desigualdad en la distribución del ingreso en el sistema previsional depende de múltiples factores. El mercado laboral, específicamente su parte formal, tiene incidencia directa sobre la concentración en los beneficios; importan variables como la condición laboral, la edad, el sexo y fundamentalmente las remuneraciones. Así, si el salario de los aportantes se distribuye en forma desigual, el sistema previsional será en cierto grado un reflejo de estas distribuciones. El grado en que esto suceda dependerá del diseño del sistema. Si el sistema es de capitalización puro la desigualdad entre los beneficiarios debe equipararse a la de los aportantes; en el otro extremo si el sistema es de reparto puro, esta relación con el mercado de

trabajo se debilita. En nuestro caso, el sistema es mixto, por lo tanto sería de esperar cierta correlación entre la desigualdad del mercado laboral y la de los beneficiarios.

De igual modo, factores de tipo demográfico pueden incidir en la distribución del ingreso de los beneficiarios. El diferencial en las esperanzas de vida entre individuos de distintos niveles de ingreso (individuos con mayor nivel de ingreso podrían vivir más años) puede hacer que los ingresos de los pasivos se encuentren más concentrados. En este sentido, las tasas de nupcialidad y de natalidad de los distintos estratos de ingresos, también pueden generar diferencias en la concentración de ingresos en las pensiones.

Como se menciona en la sección anterior, la desigualdad crece desde el inicio del período estudiado. Sin embargo, a las posibles causas mencionadas se suman, a partir de 1994, dos hechos que pueden haber incidido en la desigualdad: por un lado el cambio del diseño del sistema con la sanción de la Ley 24.241, y por otra parte la absorción de varias cajas previsionales de provincias, enmarcadas en el Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento. En la próxima sección se hace un análisis de la posible incidencia de estos dos cambios institucionales en el aumento de la desigualdad.

III.1 La reforma previsional y la desigualdad

Como se adelantara en la parte introductoria de este trabajo, con la entrada en vigencia de la Ley 24.241, se pasa de un régimen previsional de reparto a uno mixto, con elementos de reparto y de capitalización. La población objeto de este estudio se limita a los beneficiarios del sistema de reparto, de esta forma se pondrá énfasis en el régimen instituido por las Leyes 18.037 y 18.038 y otras leyes⁵ (ley vieja) y la parte de reparto del SIJP instituido por la Ley 24.241 (ley nueva).

La ley nueva introduce una modificación que es de particular importancia para este estudio, esto es, la modificación del cálculo del haber del beneficio. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, se extiende el período base sobre el cual se calcula el haber del beneficio. Para los trabajadores autónomos se considera toda la historia laboral bajo ambas normativas, aunque con distintas reglamentaciones. Otra modificación significativa, se refiere a las condiciones de acceso al beneficio con cambios en la edad y en la cantidad de años con aportes.

Con respecto al haber medio de las jubilaciones en la ley actual, éste tiene un valor de \$447,4 un 13% más que el de la ley anterior. Al consolidar las jubilaciones, por ambas leyes, el haber promedio asciende a \$399,6 y es sólo levemente mayor al de ley vieja, esto es así ya que a solo seis años de haberse iniciado el SIJP, los beneficios de la nueva normativa sólo representan el 9,2% del total. Para el caso de la ley nueva,

⁵ Entre alguna de ellas, podemos citar los retiros de las fuerzas de seguridad, ex combatientes, etc.

no sólo el haber medio es mayor sino que también los montos se encuentran mejor distribuidos que en ley vieja, de acuerdo a todos los indicadores presentados en el cuadro 2.

Cuadro 2
Indicadores de Desigualdad de beneficios al pago
por tipo de beneficio

Concepto	Jubilaciones			Pensiones			Total del Sistema		
	Ley Nueva	Ley Vieja	Total	Ley Nueva	Ley Vieja	Total	Ley Nueva	Ley Vieja	Total
Beneficios	183.815	1.811.307	1.995.122	309.105	1.025.686	1.334.791	492.920	2.836.993	3.329.913
Beneficios (%)	9,2%	90,8%	100,0%	23,2%	76,8%	100,0%	14,8%	85,2%	100,0%
Haber medio (\$)	447,4	394,8	399,6	260,1	269,3	267,2	330,0	349,4	346,5
Gini	0,296	0,409	0,402	0,356	0,303	0,317	0,369	0,387	0,385
Atk (1)	0,131	0,240	0,231	0,187	0,144	0,154	0,197	0,219	0,216
Atk (2)	0,224	0,360	0,351	0,289	0,224	0,241	0,323	0,328	0,326
Atk (3)	0,290	0,421	0,415	0,347	0,273	0,293	0,400	0,385	0,386
Theil	0,153	0,317	0,300	0,242	0,185	0,199	0,235	0,293	0,284

Nota: Atk (x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la inequidad de una función de utilidad CES igual a x. El haber medio está expresado en valores corrientes. La información se refiere a beneficios al pago⁶.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

Al analizar la desigualdad de las pensiones cabe hacer una aclaración previa. Las altas de pensiones por ley nueva corresponden en su mayoría a beneficios jubilatorios otorgados por la ley anterior y consecuentemente los haberes están calculados de acuerdo a la metodología establecida por esa ley. Al fallecer jubilados de la ley vieja generan pensiones derivadas en ley nueva pero, con un haber que se calcula de acuerdo a la ley anterior. Las pensiones que se otorgan de jubilados fallecidos de ley nueva representan un porcentaje muy pequeño en la actualidad. Por lo tanto, las pensiones no son totalmente representativas de la nueva forma de determinación de haberes y “arrastran” elementos de la ley vieja. Esta situación debería revertirse con la evolución del sistema, cuando la participación de los jubilados de ley vieja tienda a cero, y se espera que a largo plazo la desigualdad entre los pensionados refleje en cierta forma la observada en los jubilados.

Entre las pensiones los indicadores de desigualdad muestran un patrón distinto al caso de las jubilaciones. Se observan en ley nueva haberes medios inferiores y montos distribuidos de forma más desigual según todos los indicadores. También se verifica un aumento de la desigualdad cuando se suman a los casos de ley vieja los del nuevo sistema, en contraposición al caso de las jubilaciones.

Al considerar el total de beneficios se observa que el haber medio bajo la ley nueva es inferior, esto es causa de la mayor participación de las pensiones dentro de ley nueva. A medida que el sistema evolucione esta relación debe cambiar⁷. Cuando se examinan los indicadores de desigualdad, se observa que la ley

⁶ Ver anexo.

⁷ Esto debe ocurrir si se mantiene la sostenida tendencia al aumento en los haberes de las altas de jubilaciones, que llega a \$480,4. (datos de Informe de la Seguridad Social, ANSES).

nueva es más equitativa, de acuerdo a todos los indicadores con excepción del Atkinson con mayor aversión a la inequidad (Atk (3)), según el cual ocurre lo contrario.

Si la población es separable en grupos exhaustivos y mutuamente excluyentes, es posible realizar mediciones de desigualdad considerando cada una de sus partes componentes y, a la vez, el total agregado. La utilidad de este análisis radica en conocer en qué medida la desigualdad en la distribución del ingreso en el sistema previsional de reparto, es consecuencia de la desigualdad entre leyes y en cuanto se debe a la desigualdad existente dentro de cada ley. Para esto, se hace uso del índice de Theil, que se puede descomponer en forma aditiva, el mismo se expresa de la siguiente forma:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right) \cdot \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) \quad (1)$$

donde:

- y_i es el haber del individuo i ,
- μ es el haber medio, y
- n es el número de individuos.

Este índice tiene la característica de que puede descomponerse en dos partes que consideren la desigualdad dentro de cada grupo (TD) y la desigualdad entre grupos (TE). De esta forma el índice de Theil puede expresarse como:

$$T = TD + TE$$

$$T = \sum_{j=1}^G \left(\frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \right) T_j + \sum_{j=1}^G \left(\frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \right) \cdot \ln \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \quad (2)$$

siendo $j = 1, \dots, G$ diferentes grupos exhaustivos y mutuamente excluyentes.

El primer término (TD) es la suma ponderada a partir de los montos de los Theil de cada grupo y mide la desigualdad dentro de cada grupo. La desigualdad intergrupala está expresada por el segundo término (TE) y permite conocer el grado en que la variable utilizada para clasificar a la población explica la desigualdad⁸.

Así, en este caso se puede separar a los beneficiarios entre ley nueva y ley vieja y analizar la desigualdad dentro de cada grupo y entre ellos. A partir de la desigualdad entre grupos se determina en que grado la variable elegida para la descomposición, en este caso ambas normativas, permite explicar la desigualdad total.

⁸ El índice de Theil expresado de esta forma es sólo débilmente aditivo, ver Tsakloglou (1993).

En el cuadro 3 se observa que la desigualdad en las jubilaciones es explicada sólo en un 0,23% por la desigualdad entre los dos regímenes. La potencialidad explicativa de la variable casi desaparece en el caso de las pensiones. Los resultados combinados para el total del sistema no difieren en gran medida y ascienden al 0,07%. A pesar de las diferencias de haberes medios de ambas leyes, las mismas son menores comparadas con las que existen dentro de cada una de ellas. La concentración dentro de cada ley, explica la mayor parte, superando el 99%.

Cuadro 3
Beneficios al pago, por tipo
Descomposición del índice de Theil, por normativa

	Jubilaciones		Pensiones		Total del Sistema	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Theil	0,300	100,00	0,199	100,00	0,284	100,00
Intragrupal (TD)	0,299	99,77	0,199	99,95	0,283	99,93
Intergrupal (TE)	0,001	0,23	0,000	0,05	0,000	0,07

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

La desigualdad entre los beneficios de ambas leyes no parece ser lo suficientemente grande como para concluir que la introducción del nuevo sistema de jubilaciones y pensiones haya sido un determinante del aumento de la desigualdad. Sin embargo, para obtener una conclusión mas robusta es necesario efectuar el cálculo de la variación del indicador de Theil para determinar los factores que inciden en el cambio de la desigualdad en un intervalo de tiempo. El cambio en la distribución medido por el índice de Theil puede expresarse de la siguiente forma:

$$\begin{aligned}
 \Delta T = & \sum_{j=1}^G \frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \cdot \Delta T_j + \\
 & + \sum_{j=1}^G \frac{\mu_j}{\mu} \left(T_j + \ln \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \right) \Delta \left(\frac{n_j}{n} \right) - \\
 & - \sum_{j=1}^G \frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \left(T_j + \ln \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) + 1 \right) \left[\sum_{j=1}^G \frac{\mu_j}{\mu} \Delta \left(\frac{n_j}{n} \right) \right] + \\
 & + \sum_{j=1}^G \frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \left(T_j + \ln \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) + 1 \right) \left(\Delta \ln(\mu_j) - \sum_{j=1}^G \frac{n_j \cdot \mu_j}{n \cdot \mu} \cdot \Delta \ln(\mu_j) \right)
 \end{aligned} \tag{3}$$

Donde cada término corresponde a un efecto: intragrupal, participación e intergrupala⁹.

$$\Delta T = \text{Intragrupal} + \text{Participación} + \text{Intergrupala}$$

⁹ Siguiendo a Gasparini (1999 b) y Tsakoglou (1993).

El efecto intragrupal surge por el cambio del Theil dentro de cada grupo (ΔT_j), ponderado por su participación en el ingreso total. El cambio en la participación de un grupo, impacta en la desigualdad, entre grupos y dentro de cada uno de ellos, porque cambia el ponderador con el que se calcula el Theil promedio ($\Delta n_j/n$). Finalmente el efecto intergrupalo, ocurre por el cambio en el ingreso medio relativo de cada grupo ($\Delta \mu_j/\mu$).

Con este instrumental se realiza el cálculo para indagar las causas de la variación del índice de Theil y por ende de la desigualdad. Debido a la disponibilidad de información el mismo se realiza entre los años 1998 y 2000. Si bien es deseable un intervalo mas amplio para este tipo de análisis, no sería conveniente en este caso ya que la entrada en vigencia del nuevo sistema a mediados del año 1994 implica muy pocas altas (casos) de beneficios para los que realizar el estudio, si nos situamos cerca de dicho año. Por otra parte y por lo comentado con anterioridad, no se realiza sobre el total de beneficios, sino solo para las jubilaciones¹⁰. La cantidad de casos por normativa y los índices se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Beneficios al pago por tipo

Concepto	1998			2000		
	Ley Vieja	Ley Nueva	Total Jubilaciones	Ley Vieja	Ley Nueva	Total Jubilaciones
Beneficios	1.986.723	115.349	2.102.072	1.811.307	183.815	1.995.122
Beneficios (%)	94,5%	5,5%	100,0%	90,8%	9,2%	100,0%
Haber medio (\$)	377,43	419,81	379,76	394,77	447,45	399,62
Theil	0,315	0,161	0,306	0,317	0,153	0,300

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

Con la utilización de la fórmula (2) se realiza el cálculo para estos dos años mediante el uso del análisis de descomposiciones y la ecuación (3) para el cálculo de la variación del índice. Para este período de tiempo la desigualdad disminuye y es posible ver de acuerdo al Cuadro 5 que la causa relevante de esta disminución es el efecto participación, dado por el aumento (relativo) en la cantidad de beneficios de ley nueva. La introducción de la Ley 24.241 con su consiguiente fórmula de cálculo de haberes lejos de aumentar la desigualdad la hace disminuir¹¹.

¹⁰ Ver pág. 9.

¹¹ En la Fig. 2 se puede ver esta tendencia.

Cuadro 5
Cálculo de la descomposición

	1998		2000	
	Valor	%	Valor	%
Theil	0,306	100,0%	0,300	100,0%
Intragrupal (IE)	0,306	99,9%	0,300	99,8%
Intergrupal (ID)	0,000	0,1%	0,001	0,2%

Cambio en el Theil	
Efecto intragrupal	0,0002
Efeto participación	-0,0065
Efecto intergrupal	0,0000
Cambio Total	-0,0063

Fuente: Elaboración propia.

A partir de un trabajo¹² de proyección física y financiera del sistema previsional hasta el año 2010, se realiza una estimación de la evolución de la desigualdad en las jubilaciones medida por el índice de Theil. De dicha proyección surge que la participación de los casos de jubilaciones de ley nueva en el total del sistema, que en la actualidad es del 9,2%, alcanza a 35,1% en el año 2010. Esta disminución del número de beneficiarios de ley vieja es consecuencia del envejecimiento poblacional, sumado a la elección del régimen de capitalización por parte de los individuos que se van incorporando al mercado formal de trabajo.

El ejercicio se realiza solo para las jubilaciones, ya que como se mencionara con anterioridad, las pensiones de ley nueva poseen elementos de cálculo de la ley anterior. En el Cuadro 6 se presentan los resultados obtenidos.

Cuadro 6
Proyección de la participación y del índice de Theil

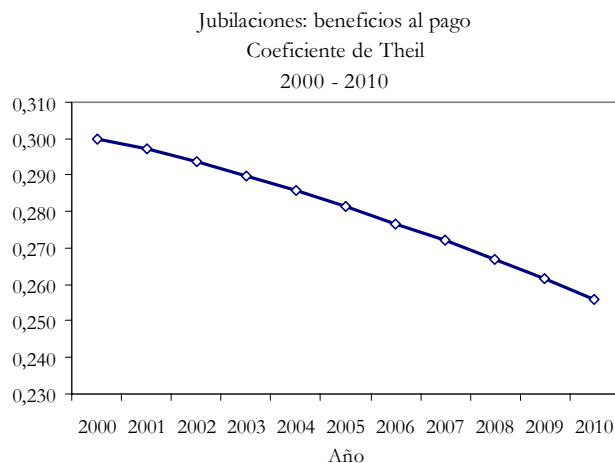
Año	Participación de Ley Nueva %	Índice de Theil
2000	9,2	0,300
2001	10,7	0,297
2002	12,9	0,294
2003	15,2	0,290
2004	17,5	0,286
2005	20,0	0,281
2006	22,7	0,277
2007	25,5	0,272
2008	28,6	0,267
2009	31,7	0,262
2010	35,1	0,256

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Boudou et al.

¹² Según datos de Boudou et al.

Se puede concluir que cuando desaparezcan las jubilaciones de ley vieja por efectos demográficos, el Theil debería converger hasta el valor de ley nueva de 0,153. En la figura siguiente se observa la caída proyectada de la desigualdad según el índice de Theil.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Boudou et al.

III.2 La incorporación de las cajas provinciales y la desigualdad

A partir del Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento, algunas provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) transfirieron sus sistemas previsionales a la órbita del SIJP. Durante el año 1994 se transfirieron las cajas de la MCBA, Catamarca y Santiago del Estero. Al año siguiente se transfirió la caja previsional de la provincia de Salta y finalmente en 1996 el SIJP absorbió las cajas de San Luis, San Juan, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Río Negro y Mendoza.

Los beneficios de las ex cajas provinciales totalizan alrededor de 207.600 casos entre jubilaciones y pensiones. El haber medio de las jubilaciones de las ex cajas es \$ 784,8 en tanto que el sistema nacional tiene un haber medio de \$365,8 es decir, los beneficiarios de las ex cajas provinciales perciben haberes que son un 114% superiores. Los indicadores concuerdan en que la desigualdad en las jubilaciones del SIJP aumenta cuando se adicionan las ex cajas provinciales y el aumento es significativo (en promedio los indicadores aumentan en un 9%).

Los haberes medios de pensiones son al igual que en el caso de las jubilaciones, mas altos en las ex cajas que en el sistema nacional aunque en este caso la brecha es menor en términos relativos. Cuando el análisis se centra en los indicadores de desigualdad, llama la atención la elevada concentración en las pensiones de las ex cajas. Todos los indicadores presentan valores mayores, en el orden del 84%. Al

consolidar las pensiones de ambos sistemas, la desigualdad total aumenta en un 8% en promedio. Este aumento no es mayor porque las pensiones de las ex cajas constituyen sólo el 3,5% del total.

En el total del sistema los resultados son los esperados, los indicadores muestran un aumento de la desigualdad cuando se incluye a las ex cajas. El cuadro 7 presenta los valores mencionados.

Cuadro 7
Indicadores de desigualdad de beneficios al pago
por tipo

Concepto	Jubilaciones			Pensiones			Total del Sistema		
	Sistema Nacional	Ex-Cajas Provinciales	Total	Sistema Nacional	Ex-Cajas Provinciales	Total	Sistema Nacional	Ex-Cajas Provinciales	Total
Beneficios	1.834.094	161.028	1.995.122	1.288.193	46.598	1.334.791	3.122.287	207.626	3.329.913
Beneficios %	91,9%	8,1%	100,0%	96,5%	3,5%	100,0%	93,8%	6,2%	100,0%
Haber medio (\$)	365,8	784,8	399,6	257,9	524,5	267,2	321,3	726,4	346,5
Gini	0,379	0,388	0,402	0,301	0,435	0,317	0,361	0,407	0,385
Atk (1)	0,209	0,224	0,231	0,141	0,274	0,154	0,193	0,244	0,216
Atk (2)	0,319	0,383	0,351	0,223	0,441	0,241	0,295	0,410	0,326
Atk (3)	0,379	0,485	0,415	0,273	0,544	0,293	0,352	0,512	0,386
Theil	0,272	0,247	0,300	0,179	0,333	0,199	0,253	0,274	0,284

Nota: Atk (x) es el índice de Atkinson con parámetro de aversión a la inequidad de una función de utilidad CES igual a x. El haber medio está expresado en valores corrientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

Al igual que en la subsección anterior se hace un análisis de descomposición para analizar la incidencia de la absorción de las ex cajas provinciales. La desigualdad medida por el índice de Theil es de 0,300 en el caso de jubilaciones. Este valor se compone de la desigualdad dentro de cada grupo (ex cajas y nación) que suma 0,267 y la desigualdad entre ambos grupos que es de 0,032. La desigualdad dentro de cada grupo, explica el 89% de la desigualdad total en jubilaciones (Cuadro 8). Al considerar las pensiones se observa un Theil de 0,199. Dentro de este valor, la incidencia de las ex cajas en la desigualdad total, reflejada en el valor del Theil intergrupar, es del 6,5%.

Para el total del sistema los valores son similares con un TE que explica el 10,8% de la desigualdad total. En este caso la descomposición en los grupos nación y ex cajas provinciales posee un mayor peso relativo que en el caso de ley nueva y vieja. La inclusión de las ex cajas aumenta la desigualdad en el sistema previsional. Por razones de disponibilidad de información, no es posible efectuar un cálculo de variación del indicador de Theil.

Cuadro 8
Beneficios al pago, por tipo
Descomposición del índice de Theil, por sistema ^{1/}

	Jubilaciones		Pensiones		Total del Sistema	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Theil	0,300	100,00	0,199	100,00	0,284	100,00
Intragrupal (ID)	0,267	89,17	0,186	93,50	0,253	89,20
Intergrupal (IE)	0,032	10,83	0,013	6,50	0,031	10,80

Nota 1/: Sistema nacional y ex cajas provinciales. .

Fuente: elaboración propia, sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

IV. El análisis de dos medidas de política

IV.1 El Subsidio Complementario

A partir del año 1992, a los fines de mitigar situaciones de pobreza de la clase pasiva, se han desarrollado distintas normativas¹³, bajo el denominador único de Subsidio Complementario, que tienen como fin aumentar los haberes de los pasivos en peor situación socio-económica y que reúnan ciertas condiciones. Así, se han otorgado montos adicionales a los haberes (no remunerativos) hasta compensar la suma de \$280, \$220 y \$200 a beneficiarios nacidos antes de 1908, 1928 y 1932, respectivamente.

Como condiciones para acceder a estos complementos se requiere que los beneficiarios no cuenten con otros ingresos ni previsionales ni como activos, y que posean a lo sumo una única propiedad inmueble con destino a vivienda familiar. La determinación de la cobertura está dada a partir de categorías de edad. En la actualidad, la cobertura alcanza a unos 750.000 jubilados y pensionados.

La relación entre pobreza y desigualdad no es tan directa como parece a primera vista; las mediciones de pobreza se concentran en un segmento de la población por debajo de un límite; y las de desigualdad consideran a la población completa. Por lo tanto, es posible encontrar situaciones en donde el nivel de pobreza esté decreciendo y, sin embargo, el nivel de desigualdad esté aumentando, como consecuencia de cambios en las diferencias de ingreso de los deciles que están por encima de la línea de pobreza.¹⁴ Si bien el subsidio complementario fue concebido como una herramienta para combatir la pobreza¹⁵, en esta subsección se analiza la incidencia de esta medida en la desigualdad.

La erogación anual del subsidio alcanza a \$540,0 millones, elevando el haber medio de \$332,9 hasta \$346,5. Cuando se incluye el subsidio, la desigualdad disminuye de acuerdo a todos los indicadores, tanto en jubilaciones como en pensiones, en promedio los indicadores disminuyen un 9%.

¹³ Decretos 2627/92; 1524/94; 1010/97 y 259/98.

¹⁴ Ver Cowell (1995).

Cuadro 9
Indicadores de desigualdad de beneficios al pago
antes y después del subsidio complementario

Concepto	Jubilaciones		Pensiones		Total del Sistema	
	Antes del Subsidio	Después del Subsidio	Antes del Subsidio	Después del Subsidio	Antes del Subsidio	Después del Subsidio
Haber medio (\$)	385,4	399,6	254,5	267,2	332,9	346,5
Gini	0,428	0,398	0,331	0,312	0,408	0,381
Atk (1)	0,260	0,229	0,169	0,152	0,240	0,214
Atk (2)	0,390	0,345	0,257	0,236	0,356	0,322
Atk (3)	0,453	0,406	0,304	0,287	0,414	0,381
Theil	0,337	0,298	0,223	0,196	0,319	0,282

Nota: El haber medio está expresado en valores corrientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

En las figuras siguientes se observa la curva de Lorenz antes y después del subsidio y la curva de concentración del mismo. La misma muestra el porcentaje del subsidio complementario acumulado por cada decil de ingreso. Se puede observar en el caso de las jubilaciones que los deciles de menores ingreso reciben el 90% del total del subsidio, a partir de ahí el monto recibido decrece hasta el decil 7 y los deciles superiores no se llevan ninguna porción de esta erogación. Para las pensiones se observa en los primeros grupos un muy bajo porcentaje de este gasto, esto se debe a que estos beneficios no cumplen con alguna de las condiciones de acceso al subsidio, por ejemplo la edad, ya que la mediana de edad de las mismas, es sensiblemente menor a las de jubilaciones.

Figura 4

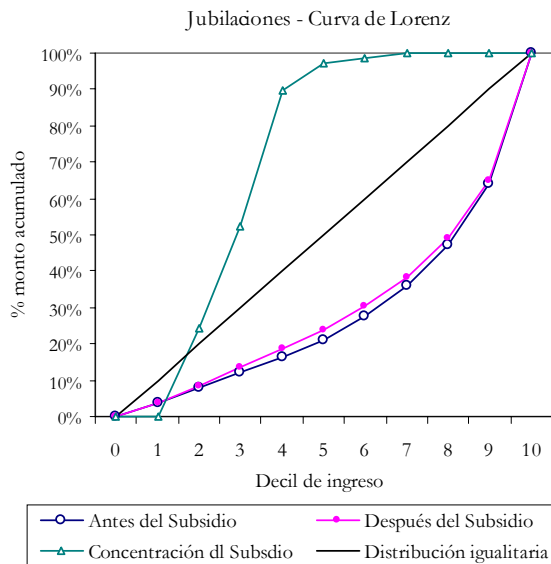
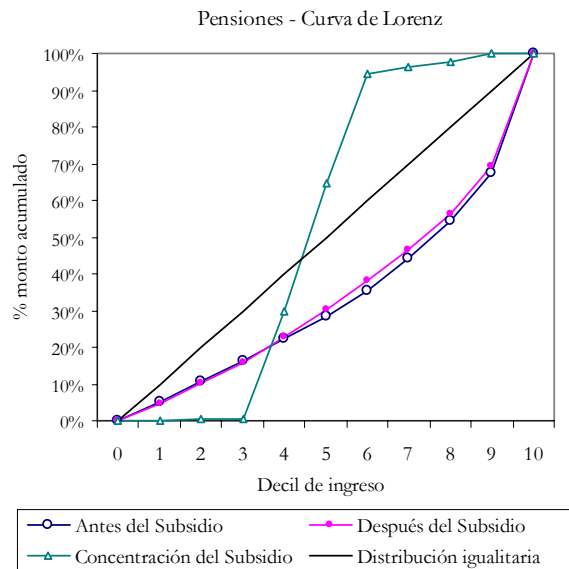


Figura 5



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

¹⁵ El decreto que da inicio a estas medidas dice: "...se ha considerado procedente el otorgamiento de un subsidio a jubilados y pensionados que se encontraran en un estado de desamparo...."

A partir de la curva de concentración se puede obtener el índice de concentración del gasto $C(g)$, una medida que resume la focalización del gasto. Si el índice asume un valor negativo, el gasto es propobre, es decir que los beneficios decrecen en términos absolutos cuando aumenta el ingreso (en el extremo si el individuo más pobre se apropia de todo el gasto toma valor -1 , si el más rico recibe todo es igual a 1).

Otro concepto utilizado para evaluar la incidencia del gasto público es el de progresividad, el gasto es progresivo si los beneficios decrecen en términos relativos al ingreso cuando este aumenta, en caso contrario se dice que es regresivo. Si el gasto es progresivo las distribuciones post subsidio serán más equitativas. La progresividad de una medida fiscal, tales como un subsidio, también puede resumirse en un índice. El propuesto por Reynolds y Smolensky (1977) es uno de los más utilizados y se define como:

$$RS = G(y^a) - G(y^b)$$

donde $G(y^a)$ es el índice de Gini de la distribución antes de la acción fiscal y $G(y^b)$ es el Gini de la curva de concentración post fiscal. Si el índice RS es positivo (negativo) entonces la medida fiscal es progresiva (regresiva). Otro indicador muy difundido es el de progresividad del gasto de Kakwani, definido como:

$$K_g = G(y^a) - C(g)$$

Al igual que el RS , K_g es positivo cuando el gasto es progresivo y viceversa.

En el cuadro 10 se observa, a partir de los valores negativos del índice de concentración, que el subsidio complementario es una medida propobre, en el caso de las jubilaciones está más concentrado en los deciles inferiores. Los indicadores de progresividad concuerdan en que el subsidio complementario es progresivo.

Cuadro 10
Indices de concentración y progresividad del subsidio complementario

Indice	Jubilaciones	Pensiones	Total
Concentración del Gasto	-0,4241	-0,0682	-0,2829
Reynolds-Smolensky	0,0303	0,0190	0,0271
Kakwani	0,8520	0,3994	0,6908

Fuente: Elaboración propia.

IV.2 El programa de asignaciones familiares no contributivas

Las asignaciones familiares se rigen por la Ley 24.714, la misma establece un subsistema contributivo para trabajadores en actividad y uno no contributivo para beneficiarios del SIJP, de este último trataremos en la

presente sección. Este subsistema paga prestaciones por hijo (hasta que cumplan 18 años; si son discapacitados sin límite de edad), por cónyuge y también se paga una ayuda por la escolaridad de los hijos. Las prestaciones se pagan de acuerdo al siguiente esquema de haber de los beneficiarios.

Cuadro 11
Asignaciones Familiares
montos por prestación (en pesos)

Asignación por:	Intervalo de haber			
	0 - 500	501 - 1000	1001 - 1500	mas de 1500
Hijo	40	30	20	-
Hijo discapacitado	160	120	80	80
Cónyuge	15	15	15	-
Avuda Escolar	130	130	130	-

Fuente: Ley 24.714.

Los beneficiarios reciben cerca de \$23,3 millones de pesos en asignaciones familiares, por alrededor de 870.000 cargas familiares -entre hijos y cónyuges- es decir que cada beneficiario recibe en promedio \$7 mensuales.

Esta subsección intenta analizar la incidencia de dicho gasto en la desigualdad, aunque el principal objetivo de esta política no sea hacerla disminuir, sino aumentar los ingresos de los beneficiarios que tienen familiares a cargo. Todos los indicadores coinciden en que la desigualdad disminuye después de considerar las asignaciones familiares, aunque en forma leve, tal como se aprecia en el cuadro 12.

Cuadro 12
Indicadores de desigualdad de beneficios al pago
antes y después del pago de asignaciones familiares (AAFF)

Concepto	Jubilaciones		Pensiones		Total del Sistema	
	Sin AAFF	Con AAFF	Sin AAFF	Con AAFF	Sin AAFF	Con AAFF
Haber medio (\$)	399,6	408,1	267,2	272,0	346,5	353,5
Gini	0,402	0,395	0,317	0,307	0,385	0,378
Atk (1)	0,231	0,225	0,154	0,147	0,147	0,123
Atk (2)	0,351	0,343	0,241	0,229	0,229	0,208
Atk (3)	0,415	0,406	0,293	0,278	0,278	0,268
Theil	0,300	0,290	0,199	0,189	0,189	0,142

Nota: El haber medio está expresado en valores corrientes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

En las figuras siguientes se observa que las curvas de Lorenz, antes y después del pago de asignaciones familiares, no presentan grandes cambios.

Figura 6

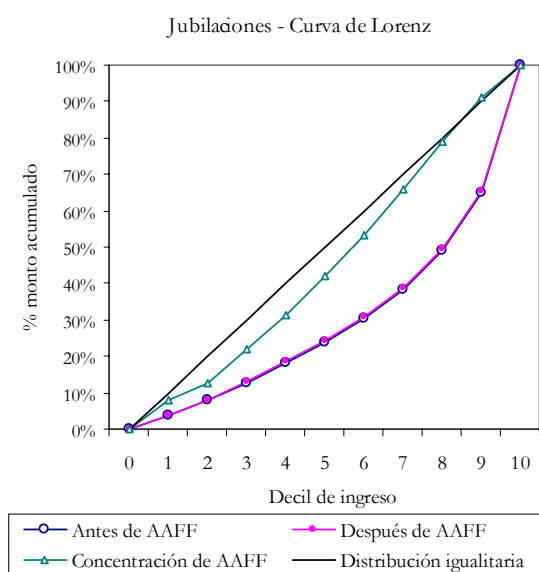
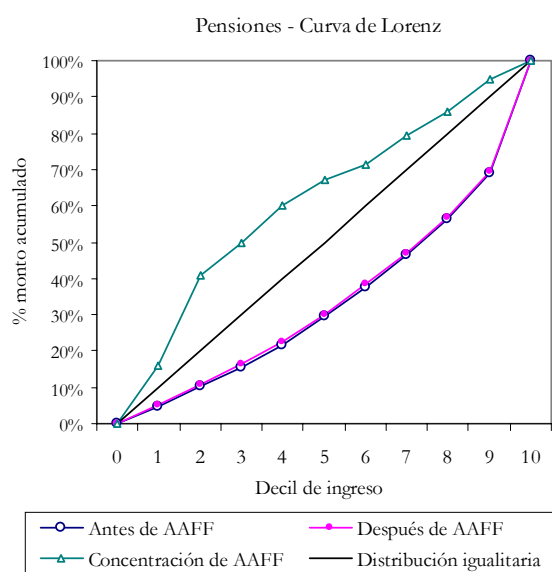


Figura 7



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

Al analizar los indicadores de concentración del gasto en asignaciones familiares surge que es levemente prorrigo en el caso de jubilaciones y propobre en pensiones (cuadro 13). Cuando se consolidan los beneficios, el gasto es al igual que en las jubilaciones prorrigo, esto ocurre porque dentro de las asignaciones familiares los pagos a jubilados tienen una participación del 72%. El gasto en asignaciones familiares es progresivo, de acuerdo a los indicadores de Reynolds-Smolensky y de Kakwani.

Cuadro 13
Indices de concentración y progresividad de las asignaciones familiares

Indice	Jubilaciones	Pensiones	Total
Concentración del Gasto	0,0896	-0,2304	0,0465
Reynolds-Smolensky	0,0065	0,0097	0,0067
Kakwani	0,3120	0,5472	0,3383

Fuente: Elaboración propia.

Dos factores le restan impacto redistributivo a las asignaciones familiares. Por un lado la gran mayoría de los beneficios corresponden a la prestación por cónyuge cuyo monto es de \$15 para beneficios de hasta \$1.500, y es nula para beneficios superiores, pero esta restricción se hace operativa sólo para el 0,7% de los beneficiarios. En el caso de la prestación por hijo, que le sigue en importancia, la escala decrece al aumentar los ingresos pero los intervalos de haber que determinan el monto de la prestación son muy amplios, con lo cual la progresividad es menor (el primer intervalo engloba al 84% de los beneficios). Por otro lado ocurre que, particularmente en jubilaciones, las cargas están levemente más concentradas en los deciles superiores (ver cuadro 14).

Cuadro 14
Asignaciones familiares
distribución decilica de las cargas familiares
en porcentaje

Decil	Jubilaciones	Pensiones	Total del Sistema
1	6,1	15,9	3,84
2	4,2	24,7	6,11
3	9,0	8,2	6,25
4	10,2	10,7	8,24
5	11,4	6,1	10,66
6	11,0	3,5	11,99
7	12,4	7,5	9,67
8	13,3	5,7	14,29
9	13,0	9,6	15,70
10	9,4	8,1	13,26

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Informe de la Seguridad Social.

V. Comentarios finales

En la República Argentina, dentro del programa de reforma del Estado de la década del '90, se encara una reforma previsional bajo la Ley 24.241, que establece con alcance nacional y obligatorio el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Este es un sistema mixto, en donde coexisten un régimen previsional público de reparto y un régimen de capitalización individual.

En este trabajo se estudia la distribución del ingreso del sistema previsional de reparto en Argentina previo y posterior a la reforma, la incorporación de regímenes previsionales provinciales, así como el impacto de ciertas medidas destinadas a paliar situaciones de pobreza o a aumentar los ingresos de los beneficiarios. En la sección inicial, se ha analizado la evolución de la desigualdad para el período 1992 – 2000. Se aclara, que una limitación del análisis consiste en que el trabajo está realizado en base a beneficios y no a beneficiarios, conceptos no necesariamente idénticos ya que algunos beneficiarios reciben mas de un beneficio.

La distribución de los beneficios ha presentado un crecimiento de la desigualdad, con una tendencia a la estabilización a partir del año 1997, esto es acompañado por un aumento en los haberes medios, como consecuencia del cambio de cálculo para la determinación del beneficio que instaura la Ley 24.241 que otorga para todos los nuevos beneficios el pago de la Prestación Básica Universal (PBU) que en la actualidad es de \$200.

Mediante la utilización del análisis de descomposiciones se pueden dividir las causas de la desigualdad y así, evaluar el impacto en la desigualdad de la reforma previsional y de la incorporación de las ex cajas provinciales. De este análisis se concluye que la reforma previsional en principio no es la causa del aumento de la desigualdad. El análisis de descomposiciones efectuado indica que la sanción de la Ley 24.241 lejos de provocar un aumento en la desigualdad, la disminuye.

Por otra parte, la maduración de un sistema previsional es un proceso de muchos años. A partir de un trabajo sobre la proyección del sistema previsional de reparto, se ha realizado un ejercicio de simulación para analizar la distribución de los beneficios en el mediano plazo (10 años) con el impacto de la incorporación de la ley nueva. Los resultados obtenidos, aunque preliminares permiten concluir que la desigualdad del sistema tiende a disminuir y a converger a una situación más igualitaria, que presenta el nuevo sistema.

En cuanto a la inclusión de las ex cajas provinciales, cuya concentración es mayor, provoca un aumento en la desigualdad en la distribución de los beneficios. Surge del análisis de descomposiciones, que la participación de esta medida institucional en cuanto a explicación como causa de la desigualdad no es menor.

El subsidio complementario destinado a paliar situaciones de pobreza, disminuye la desigualdad; los índices de concentración y de progresividad van en este sentido. Finalmente, el programa de asignaciones familiares para beneficiarios del SIJP si bien hace disminuir la desigualdad tiene una incidencia menor. Este hecho se verifica porque la escala que determina los montos de las prestaciones, creada sin dudas con fines redistributivos, no tiene, a nuestro entender, suficiente impacto sobre la desigualdad.

Al llegar al final de este trabajo, no es ocioso remarcar que sus resultados y conclusiones son estudiadas “a mitad de camino”, toda vez que la cercanía del mismo con la reforma realizada en 1994 no ha alcanzado aún el espacio temporal para tener pleno impacto intergeneracional. En este sentido, se recuerda que Argentina ha optado por un sistema previsional mixto, en donde conviven un régimen de reparto con uno de capitalización, por lo tanto la maduración de los beneficiarios provenientes del antiguo sistema jubilatorio (completamente de reparto), así como el grado de elección de la población activa entre los regímenes actuales, determinarán la evolución futura de algunas de las variables estudiadas en este trabajo, las cuales aún no han alcanzado un nivel de “régimen” de funcionamiento.

No obstante la situación actual del sistema, en donde vuelven a debatirse diversas propuestas de reforma, del grado de cobertura de la Seguridad Social como un todo, de la sustentabilidad del financiamiento a mediano plazo y otras cuestiones de fuerte impacto para la evolución futura de la economía del país; la sensibilidad que genera en la sociedad la atención de nuestros mayores, así como de nuestro propio futuro, otorgan relevancia al estudio de las cuestiones distributivas.

VI. Referencias Bibliográficas

Altimir, O. y Beccaria L. (2001) “El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 40 N° 160 (enero – marzo 2001).

ANSES: *Informe de la Seguridad Social*. Gerencia de Presupuesto y Control de Gestión. Varios números

Atkinson, A (1970): “On the measurement of inequality”. *Journal of Economic Theory* 2.

Boudou, A., Giuri, M., Martínez, E. y Vélez B. (1999): “*Sistema Previsional Nacional, proyecciones físicas y financieras 2000-2010*”. ANSES Gcia. de Presupuesto y Control de Gestión. Mimeo, Buenos Aires.

Bour, J. L . y Susmel N. (1999) “Evaluación de las políticas de gasto social. Otros programas y políticas sociales” en *La distribución del ingreso en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

Cowell, F (1995): “*Measuring Inequality*”. LSE Handbooks in Economics Series, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf.

Gasparini, L. (1999 a): “Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina” en *La distribución del ingreso en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

Gasparini, L. (1999 b): “ Un Análisis de la distribución del ingreso en la Argentina sobre la base de descomposiciones” en *La distribución del ingreso en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.

Harriague, M. M. y Gasparini, L. (1999) “El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales. Resultados provisionarios”. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Rosario 1999.

Lambert, P. (1993): “*The distribution and redistribution of income*”, Manchester University Press.

Piffano, H. L. P. y Porto A. (1995): “*Un análisis económico del sistema previsional argentino y aspectos comparados con otros países*” Asociación Internacional de Presupuesto Público. Mimeo, Buenos Aires.

Porto, A. y Cont W. (1998): “Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad”, en *Desarrollo Económico*, vol. 38, Buenos Aires, otoño.

Rawls, J. (1971): “*A theory of justice*”. Harvard U. Press, Cambridge Mass.

Reynolds, M. y Smolensky, E. (1977) “*Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*”. New York Academic Press.

Sen, A. (1992): “*Inequality Reexamined*”, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

Tsakoglou, P. (1993): “Aspects of inequality in Greece – measurement, decomposition and intertemporal change: 1974 – 1982” *Journal of Developments Economics* 40.

Anexo

A lo largo de este trabajo se analizan dos conceptos de ingresos, en la sección I se utilizan beneficios en vigor y en las secciones siguientes beneficios al pago. A continuación se define cada uno de estos conceptos.

Beneficios en vigor

En la sección I se utiliza información de “Estadística de casos y montos por intervalo de haber mensual. Beneficios en vigor por todo concepto” correspondiente a septiembre de cada año. Los beneficios en vigor por todo concepto se componen de:

1. Haber mensual
2. Suplemento no contributivo
3. Bonificación zona austral: constituye una bonificación para las jubilaciones y pensiones mínimas en Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Sector Antártico, Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur.
4. Adicional Decreto N°662/81: un haber mínimo para conductores de locomotoras.
5. Adicional Resolución MTSS N°406/89: extiende el anterior adicional a todo el personal ferroviario.
6. Diferencia de haber mínimo (Decreto 885/84): incluye un suplemento excepcional.
7. Monto fijo remunerativo: constituye un adicional por pago a cuenta de movilidades y reajustes por recomposición de haberes.
8. Subsidio Complementario: mencionado en la subsección IV.1

Beneficios al pago

Los beneficios al pago incluyen los mismos conceptos de haber que los enumerados anteriormente. La diferencia radica en las cantidades de beneficios. Para los beneficios en vigor se tiene en cuenta a todos aquellos que forman parte del stock de beneficios. Para el caso de los beneficios al pago solo se considera a aquellos que efectivamente van a producir una erogación en el mes considerado, es decir éste es un subconjunto del anterior. Puede suceder por ejemplo que un beneficio esté suspendido y forme parte de los beneficios en vigor y no así de los puestos al pago.

Tabla 1
Distribución decílica de beneficios en vigor
por tipo
1992 - 2000

Jubilaciones										
Decil	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
1°	5,7	5,3	4,7	4,5	4,4	4,0	3,9	3,9	3,8	
2°	5,7	5,3	4,7	4,6	4,4	4,1	4,0	4,0	3,9	
3°	5,7	5,3	4,9	4,8	4,7	4,4	4,5	4,8	4,8	
4°	5,7	5,3	5,7	5,8	5,7	5,5	5,8	5,7	5,6	
5°	5,7	6,7	6,9	6,7	6,5	5,9	5,8	5,7	5,7	
6°	5,7	7,1	7,0	6,9	6,8	6,7	6,7	6,6	6,7	
7°	8,5	8,4	8,2	8,1	8,0	7,9	8,0	8,2	8,3	
8°	10,4	9,9	9,8	10,1	10,3	10,7	10,8	10,9	11,0	
9°	14,6	14,3	14,6	15,0	15,3	15,9	15,9	16,0	16,0	
10°	32,3	32,4	33,3	33,6	33,8	34,8	34,5	34,3	34,3	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Pensiones										
Decil	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
1°	6,7	6,4	6,1	5,9	5,9	5,6	5,6	5,5	5,5	
2°	6,8	6,5	6,2	6,1	6,0	5,8	5,7	5,7	5,6	
3°	6,8	6,5	6,2	6,1	6,0	5,8	5,7	5,7	5,6	
4°	6,8	6,6	6,4	6,4	6,2	6,1	6,1	6,0	5,9	
5°	6,8	8,4	8,7	8,5	8,3	8,0	7,9	7,9	7,7	
6°	7,6	8,7	8,9	8,9	8,8	8,4	8,4	8,3	8,2	
7°	9,9	9,7	9,5	9,4	9,2	9,0	8,9	8,8	8,7	
8°	11,5	11,1	11,0	10,7	10,5	10,2	10,1	10,0	10,0	
9°	12,3	11,8	11,8	12,2	12,4	12,5	12,7	12,8	12,9	
10°	24,5	24,2	25,3	25,9	26,9	28,6	29,0	29,3	29,7	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Total del Sistema										
Decil	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
1°	6,0	5,6	5,1	5,0	4,9	4,5	4,4	4,4	4,3	
2°	6,1	5,7	5,2	5,0	5,0	4,6	4,5	4,4	4,4	
3°	6,1	5,7	5,2	5,1	5,1	4,7	4,7	4,7	4,6	
4°	6,1	5,7	5,9	6,0	5,9	5,7	6,0	6,1	6,0	
5°	6,1	7,3	7,5	7,3	7,3	6,7	6,6	6,5	6,4	
6°	6,3	7,6	7,6	7,4	7,4	6,9	6,8	6,8	6,8	
7°	8,9	8,8	8,6	8,5	8,5	8,1	8,0	8,0	8,0	
8°	10,5	9,9	9,6	9,6	9,7	10,0	10,1	10,2	10,3	
9°	13,6	13,3	13,4	13,9	14,0	14,8	14,9	15,0	15,1	
10°	30,4	30,6	31,8	32,2	32,3	34,1	34,0	34,1	34,2	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

Government Expenditure and Private Consumption in Argentina: Some Empirical Results

Alberto Herrou-Aragón
Department of Economics
Universidad Siglo 21
aherrouaragon@uesiglo21.edu.ar
Phone/Fax: 54-351-423-2626 ext. 256

Gastón Utrera
Department of Economics
Universidad Siglo 21
geutrera@bolsacba.com.ar
Phone/Fax: 54-351-423-2626 ext.256

Abstract

This paper is an attempt to quantify the effects of government expenditure over private consumption in the Argentine economy to analyze the response of private savings to fiscal policies for a given level of output. A households' consumption function is estimated based on the contributions of M. Bailey and R. Barro that take into account the value that consumers assign to government-provided goods and services along with the effect of tax or bond financing on their decisions. The empirical work is undertaken using an "equilibrium correction model" to model the dynamics of adjustment. It is found that the adjustment to the long run equilibrium is quite fast as about 80 percent of one-quarter disequilibrium is eliminated in the next quarter. The hypothesis of a one-to-one reduction in private consumption in response to an increase in government consumption cannot be rejected by the data. The hypothesis of non-neutrality of tax financing of government consumption is rejected by the data at least for the level of aggregation of tax revenue used in this paper. It is concluded that, if there were any effect of government consumption on private consumption, then this effect would have to be found in a reduction in wealth caused by tax financing that, in turn, would tend to increase labor supply.

Keywords: private consumption, public consumption, government dissipation, equilibrium correction models, multicollinearity, constrained least squares.

JEL Code: H3 – Fiscal Policy and Economic Agents Behavior

Public Expenditure and Private Consumption in Argentina: Some Empirical Results

Alberto Herrou-Aragon
Department of Economics
Universidad Siglo 21
Gaston Utrera
Department of Economics
Universidad Siglo 21

1. According to the traditional approach to fiscal policy, private consumption would decline in response to an increase in government expenditure because of the reduction in disposable income resulting from increase taxation needed to finance it. This approach ignores the interrelationships between the free provision of goods and services by the government and private consumption decisions. If government-provided and privately-financed goods are substitutes, then the acquisition of government-provided goods by households should be regarded as an addition to their disposable income. Thus, the reduction in private consumption resulting from increased taxation financing would be offset, at least in part, by their perceptions of increased disposable income that, in turn, depends upon how worth are government-provided goods to households
2. Following the work of M. Bailey (1971) and R. Barro (1982) that emphasize both the substitution and disposable income effects of government expenditure on private consumption, we present some estimates of the impact of government expenditure on households' decisions about their current consumption using Argentinean data. The question we attempt to answer is, does an increase in government expenditure leads to a reduction in private consumption? Or, are government-provided goods worth enough to households that their income effect is offset by substitution effects so that their consumption remains constant?
3. In Section 1, the theoretical framework along the lines of M. Bailey (1971) and R. Barro (1998) is presented. In Section 2, the results of the estimation are discussed. Finally, the concluding remarks are in Section 3.

I. Some Theoretical Considerations

4. In his seminal work, M. Bailey (1971) regards the government as providing free goods to households in exchange for tax payments and purchases of new issues of government bonds. Some of the government-provided goods may be substitutes of

privately-financed purchases of goods so that households assign some value to them. As R. C. Kormendi (1983) points out, since demands for these government-provided goods are registered through the political process and not through the marketplace, and the payments through the tax system then the value of the government-provided goods may not be equal to their resource cost. Because the government provides goods to the private sector free of charge, households are able to increase their expenditure as they substitute government-provided goods for privately-financed goods. This, in turn, offsets the decline in private consumption resulting from the increased financing of public expenditure.

5. Under this approach, households' perceived income would differ from their income flows by the difference between the value that households assign to government-provided goods and their resource cost:

$$(1) \quad Y_t^* = Y_t + h(G_t) - T_t - B_t$$

where Y^* is real disposable income, Y is real income, G is government expenditure, T is tax payments in real terms, and B is the change in the real value of government bonds. The government's budget constraint is as usual:

$$(2) \quad G_t = T_t + B_t$$

Replacing (2) in (1), the consolidated budget constraint for households is obtained:

$$(3) \quad Y_t^* = Y_t + h(G_t) - G_t$$

6. In (3), the term $dG_t - h'(G_t)dG_t$ is what Kormendi (1983) calls "government dissipation" as it is the difference between the marginal resource cost of government expenditure and its marginal value to consumers. Thus, the lower bound for the net effect of government-provided goods disposable income would be -1 in case the marginal value to consumers of additional government expenditure is zero¹. The term $(1-h'(G))$ could be positive in the case of highly efficient government projects in which the marginal value of government-provided goods exceed their marginal resource costs and also as a result of positive externalities affecting the level of output Y . A wise government, however, would provide goods and services to households until the marginal cost equals the marginal utility to consumers, that is $h'(g)=1$. Being this the case, the effect of public expenditure on private consumption would be zero.

7. R. Barro (1982), following Bailey's approach, decomposes public expenditure into their temporary and permanent components. If an increase in public expenditure is temporary, then it should not be expected any change in households' net wealth and, hence, in permanent income. Thus, the impact of a temporary increase in government expenditure on private consumption would come from substitution effects between government-provided and privately-financed goods. As government provides additional

¹ This holds if $h'(G)$ is nonnegative.

goods to households, total consumption would increase by the same amount but households would reduce their consumption by substituting government provided goods for privately financed goods. As a result, aggregate consumption would increase by less than the increase in government expenditure.

8. If, on the other hand, the increase in government expenditure is permanent, then there would be a reduction in permanent income and, hence, in private consumption. According to equation (1), disposable income would decline by the full amount of the increase in public expenditure. On the other hand, households would regard this permanent increase in government-provided goods as replacing their privately-financed purchases of goods, that is, $h'(G_t)$ as an addition to their permanent disposable income. Thus, privately-financed would decline by $(\Delta G_t - h'(G_t)\Delta G_t)$. In addition, there are substitution effects between privately-financed and government-provided goods and services by which private consumption would decline by $h'(G_t)\Delta G_t$. Thus, private consumption would decline on one-to-one basis with increases in permanent government expenditures.

9. One problem with the empirical implementation of Barro's model is how to identify temporary and permanent components of government expenditure. In his empirical work, Barro could not decompose econometrically government expenditure into its permanent and transitory components because it follows a random walk. That is, given the first-order lag of the variable, no other variable helps to predict its next-period value. Thus, permanent and transitory components of government expenditure cannot be identified. Thus, we are faced to an observationally-equivalent problem between the overall approach of M. Bailey and Barro's approach. Barro's approach to solve this problem is to identify government expenditure items that could be considered transitory, such as wars and increases in defense expenditure. Under his approach, Barro finds statistically significant differences between the so-defined transitory and permanent components of public expenditure. Kormendi (1983) also finds significant differences between defense expenditure and other government expenditure in his study of determinants of private consumption in the U.S..

10. Private consumption is specified in this study as a constant fraction of disposable income:

$$(4) \quad C_t = \beta_0 + \beta_1 Y_t + \beta_2 G_t$$

where β_2 is a coefficient that is the product of the parameters of households' utility function and one minus that of the marginal propensity to consume β_1 . The coefficient β_1 is expected to be positive and β_2 to range between zero (the case of a wise government) and minus one (the case of an inefficient government) depending upon the value of the marginal utility of the government-provided goods to consumers and the marginal propensity to consume.

II. Empirical Results

11. We first estimate our relationship between private consumption, real GDP, and real public expenditure in the levels of the variables in order to test if the residuals follow a unit root process in which case estimating the long-run equilibrium relationship between our variables would be a non-sense. If, on the other hand, the residuals were integrated of order zero or the variables cointegrated, then a long-run relationship can be estimated. The quarterly data cover the period 1993-I/2000-I and they have been seasonally adjusted with the methodology of the US Bureau of Census. We then estimate a dynamic model to verify the existence of a long-run relationship among our variables using the methodology of equilibrium correction models of Hendry (1995).

12. We test the order of integration of the variables using the Adjusted Fuller-Dickey (ADF) unit-root test. The results of the test of the seasonally adjusted variables are presented in Table 1. For the ADF tests, the lag-length of the first-difference of the levels of the variables is determined by minimizing the value of the Schwarz Information Criterion (SIC) over alternative lag structures. Based on the results of the ADF, the hypothesis that the variables are non-stationary cannot be rejected at 10 percent significance level.

Table 1: Augmented Dickey-Fuller Test for Unit Roots

First difference of the Variables	Lag-length of the variables in first difference	ADF Statistic	Significance level
GDP	1	-1.23	10%
Private Consumption	0	-1.57	10%
Public Consumption	1	-1.20	10%

13. The results of the estimation of the equation in the levels of the variables are presented below. The least square estimates show significant autocorrelation of residuals as indicated by the Liung-Box Q-statistic with four lags of the residuals. As is well known, autocorrelation of residuals yield biased estimators of the standard errors of the coefficients. Furthermore, the ADF test indicates that the hypothesis of unit root of the residuals can be rejected²; thus, the variables are cointegrated and, consequently, a long-run relationship can be estimated with the data.

$$(5) \quad C(t) = 2911.7 + .752 Y(t) - .539 G(t)$$

$$(\quad) \quad (.270) \quad (28.96) \quad (-1.21)$$

$$R^2 \text{ (corrected)} = .986$$

$$D-W = .74$$

$$Q(4) = 15.94 \text{ (} p\text{-value}=.3\%)$$

$$ADF = -3.807 \text{ (1 lag of the first difference of the residuals; 1\% critical value}=-3.75)$$

The numbers in parenthesis are the *t*-statistics.

14. The hypothesis of autocorrelation of residuals cannot be rejected according to both the Durbin-Watson and the Q statistics. As is well known, the presence of autocorrelation

² The number of lags is selected by minimizing the value of the Schwarz statistic.

of residuals affects the efficiency of the least squares estimators of the parameters. To deal with this problem, we estimate an equilibrium correction representation of the autorregresive-distributed lag model of the following form that constitutes a more general representation of the residual autocorrelation process than the Cochrane-Orcutt method³:

$$(6) \quad C_t = a_0 + \sum_{j=1}^{n+1} a_{1j} C_{t-j} + \sum_{j=0}^{n+1} a_{2j} Y_{t-j} + \sum_{j=0}^{n+1} a_{3j} G_{t-j}$$

15. By estimating (6) by least squares, long run coefficients can be calculated from the short-run coefficients as:

$$\beta_1 = \frac{\sum_{j=0}^{n+1} a_{2j}}{1 - \sum_{j=1}^{n+1} a_{1j}} \quad \text{and} \quad \beta_2 = \frac{\sum_{j=0}^{n+1} a_{3j}}{1 - \sum_{j=1}^{n+1} a_{1j}}$$

16. Estimating equation (6) usually involves a high degree of multicollinearity among the variables so that their coefficients cannot be estimated with precision. That is, if Y_t and Y_{t-1} are highly correlated, then ΔY_t and Y_t can be nearly orthogonal. Thus, we reparameterize (6) to get the following equation⁴:

$$(7) \quad \Delta C_t = b_0 + \sum_{j=1}^n b_{1j} \Delta C_{t-j} + \sum_{j=0}^n b_{2j} \Delta Y_{t-j} + \sum_{j=0}^n b_{3j} \Delta G_{t-j} + \alpha_0 [C_{t-1} - \beta_1 Y_{t-1} - \beta_2 G_{t-1}]$$

where $\beta_1 = \sum_j b_{2j} / \alpha_0$, and $\beta_2 = \sum_j b_{3j} / \alpha_0$ are the long-run coefficients, $\alpha_0 = (1 - \sum_j a_{1j})$

$$b_{2_0} = a_{2_0}, \quad b_{3_0} = a_{3_0}$$

$$b_{2_1} = - \left(\sum_{j=2}^{n+1} a_{2j} \right), \quad b_{3_1} = \left(\sum_{j=2}^{n+1} a_{3j} \right)$$

³ For other applications of the equilibrium correction model, see Dabos, M. And H. Juan-Ramon (2000).

$$b2_2 = -\left(\sum_{j=3}^{n+1} a2_j\right), b3_2 = -\left(\sum_{j=3}^{n+1} a3_j\right)$$

$$b2_n = a2_{n+1}, b3_n = a3_{n+1}$$

17. We estimate equation (7) by ordinary least squares instead of constrained least squares simply because, as indicated earlier, it is the result of a reparameterization of equation (6) and thus no constraints on the parameters need to be tested. The results of the estimation of equation (7) are presented below:

$$\begin{aligned} (8) \quad \Delta(C(t)) = & 21,989.7 + .54 \Delta(C(t-1)) - .08 \Delta(C(t-2)) + .91 \Delta(Y(t)) - .51 \Delta(Y(t-1)) + \\ & (1.13) \quad (2.39) \quad \quad \quad (-.32) \quad \quad \quad (12.02) \quad (-2.60) \\ & + .20 \Delta(Y(t-2)) - .39 \Delta(G(t)) + 1.25 \Delta(G(t-1)) + .86 \Delta(G(t-2)) - .65 C(t-1) + \\ & (1.05) \quad \quad (-1.12) \quad \quad (1.83) \quad \quad \quad (2.14) \quad \quad (-2.52) \\ & + .52 Y(t-1) - 1.26 G(t-1) \\ & (2.46) \quad \quad \quad (-1.29) \end{aligned}$$

R^2 (corrected) = .95 $Q(4) = 2.35$ (p -value=67%) ARCH-F statistic = .06 (p -value=99%)
Jarque-Vera statistic = 1.18 (p -value=55%).

18. The results indicate that the coefficient of adjustment of private consumption to its long-run equilibrium level is significantly different from zero at 2% marginal probability. In addition, the coefficient of the Y_{t-1} variable is also different from zero at 2% significance level but the hypothesis that the impact of public consumption on private consumption is zero cannot be rejected at the usual significance levels. The value of the Q- and the Jarque-Vera statistics indicate that the hypotheses that the residuals are white noise and that they are normally distributed cannot be rejected. In addition, we reject the hypothesis of heteroskedastic disturbances..

19. Although the coefficient of G_{t-1} is not significantly different from zero, its size (-1.3) would suggest that there could be a collinearity problem affecting the precision with which it is estimated. Thus, we decompose the covariance matrix of the coefficients to identify the existence and magnitude of the multicollinearity problem by calculating first the so-called condition number and, secondly, by calculating the proportion of the variance of each coefficient explained by each characteristic root. The condition number, or $(\lambda_1/\lambda_k)^{1/2}$ where λ_i is the i th characteristic root of the matrix of the explanatory variables, is used to identify the presence of multicollinearity by one or more characteristic roots being small. This decomposition can be expressed as follows:

⁴ See Appendix for the derivation of equation (7).

$$\phi_{kj} = \frac{P_{kj}^2/\lambda_j}{\sum P_{kj}^2/\lambda_j}$$

where p_{kj} is the k th eigenvector corresponding to the j th characteristic root. It should be noted, however, that a small characteristic root does not imply that the parameters involved are imprecisely estimated as long as the corresponding eigenvalue is small.

20. Values of two condition numbers of about 400 and 1050 corresponding to the 11th and 12th characteristic roots are found in our sample and these values indicate that there are strong dependencies among the variables. The results also indicate that the proportions of the variances of the estimates of the C_{t-1} , Y_{t-1} and G_{t-1} variables explained by 11th condition number are 94, 99 and 51%, respectively. As the estimated coefficients of the C_{t-1} and Y_{t-1} variables are both statistically different from zero at the usual levels of significance, the collinearity problem seems that mostly affects the estimate of the standard deviation of the G_{t-1} coefficient. One way of dealing with the collinearity problem is to impose exclusion restrictions and constraining the parameters of equation (7) by the values suggested by the theoretical considerations, and then to test their statistical significance.

21. We thus first reduce the dimensionality of the matrix of explanatory variables by dropping those variables from the regression with coefficients that are not statistically different from zero for which we cannot find any indication of being severely affected by multicollinearity. We thus eliminate $\Delta(Y_{t-2})$ and $\Delta(G_t)$ from the equation and test the statistical significance of these exclusion restrictions. The calculated F-statistic is 1.44 with a marginal significance level of 27 percent and this amounts not to reject these exclusion restrictions. The results of the estimation by constrained least squares are as follows:

$$(9) \quad \Delta C(t) = 23,105.4 + .52 \Delta C(t-1) + .20 \Delta C(t-2) + .92 \Delta Y(t) - .51 \Delta Y(t-1) + 1.47 \Delta G(t-1) + 1.05 \Delta G(t-2) - .72 C(t-1) + .58 Y(t-1) - 1.35 G(t-1)$$

(1.42) (2.57) (2.35) (12.87) (-2.71) (2.17)

(2.69) (-3.56) (3.68) (-1.72)

$R^2(\text{corrected}) = .94$ $Q(4) = .66$ (p -value=96%) $ARCH$ F-statistic = .36 (p -value=83%)
 $Jarque$ -Vera statistic = .38 (p -value=83%).

22. Secondly, the reparametrization leading to equation (7) provides a link between short and long run coefficients to identify the long-run coefficient of the government consumption variable. However, this reparameterization does not permit the identification of the $b3_1$ coefficient from those of ΔG_{t-1} , or ΔG_{t-2} . As a result, we cannot use the mapping among the coefficients of these variables and that of G_{t-1} to obtain a more precise estimate of the long-run effect of public consumption on private consumption. We impose additional exclusion restrictions by testing the hypothesis that $b3_1$ in equation (7) is zero. We thus test the constraint that the coefficient of G_{t-1} (that includes this parameter) is equal to (minus) the coefficient of ΔG_{t-1} (that does not include this parameter) divided by the coefficient of adjustment α_0 . The F-statistic is calculated in 1.11 and this leads not to reject the null hypothesis with a p -value of 30%.

23. The results of the constrained estimation presented below show that all the coefficients of our variables are statistically different from zero at a level of significance of 5 percent. In addition, we test the joint hypothesis that the coefficients of public consumption are all equal to zero. The F-statistic is calculated in 3.85 and we reject the null hypothesis at 5 percent significance level. The results also show that the speed of adjustment of private consumption towards its long-run value is fast as 76% of one-quarter unit-value disequilibrium is corrected during the following quarter. Furthermore, we cannot reject the hypothesis of white noise residuals, that there are no heteroskedastic disturbances, and that the residuals are normally distributed.

$$(10) \quad \Delta C(t) = 25,663.9 + .54 \Delta C(t-1) + .21 \Delta C(t-2) + .93 \Delta Y(t) - .53 \Delta Y(t-1) + 1.49 \Delta G(t-1) \\ (1.85) \quad (2.91) \quad (2.81) \quad (14.96) \quad (-3.11) \quad (2.28) \\ + 1.05 \Delta G(t-2) - .76 [C(t-1) - .81 Y(t-1) - ((-1.49)/.76) G(t-1)] \\ (2.77) \quad (-4.46) \quad (-16.79)$$

$R^2(\text{corrected}) = .96$ $Q(4) = .80$ ($p\text{-value} = 94\%$) ARCH F-statistic = .27 ($p\text{-value}=89\%$)
 Jarque-Bera statistic = .44 ($p\text{-value}=80\%$).

24. In equation (4), β_2 is the product of the marginal propensity to consume β_1 and $(1-h'(G))$ where $h'(G)$ is the marginal value of additional government-provided goods to consumers. In our specification of the short-run adjustment, the coefficients of $\Delta G_{t,j}$ are “mongrel” coefficients that are combinations of short-run propensities to consume and short-run coefficients of response of private consumption to changes in government-provided consumer goods. Thus, the test of the magnitude of the impact of changes in government consumption on private decisions is a test of joint effects on private consumption of short-run coefficients of government consumption and output interacting together. We test the hypothesis that the long-run coefficient of government consumption is equal to its lower bound of minus one by imposing the restriction to the equation estimated in (10) that the coefficient of the first lag of ΔG_{t-1} is equal to minus the coefficient of C_{t-1} . We cannot reject this hypothesis, as the calculated F-statistic is 1.15 with a marginal significance level of 30 percent.

25. So far, we have estimated the consumption function under the maintained hypothesis of consolidation of households’ and government’s budget constraints. According to this approach, once government expenditure is included in the regression, then including current tax revenue would not have any explanatory power over private consumption because private agents associate the increase in government expenditure with additional tax or government bond financing unless there are efficiency effects of tax financing.

26. We test the hypothesis of net effects of taxation financing by including federal government tax revenue at constant prices as additional explanatory variable in the constrained version of equation (7). To this end, we define disposable income as $Y_t - T_t$, where T is tax payments⁵. We replace Y_t with our measure of disposable income and include the tax payment variable as additional regressor to test for equality of the coefficients of the two variables. Under the null hypothesis of equality of coefficients, the

⁵ This is a rough measure of disposable income but it is the only available data at this time.

tax revenue variable would not have any explanatory power over private consumption. The results of the constrained least squares estimation are as follows⁶:

$$\begin{aligned}
 (11) \quad \Delta C(t) = & 25721.7 + .64\Delta C(t-1) + .19\Delta C(t-2) + 1.00\Delta(Y(t)-T(t)) - .56\Delta(Y(t-1)-T(t-1)) + \\
 & (1.988) \quad (3.35) \quad (2.51) \quad (12.81) \quad (-3.03) \\
 & + 1.58\Delta G(t-1) + 1.07\Delta G(t-2) + .51\Delta T(t) - .6969\Delta T(t-1) - .92[C(t-1) - .81(Y(t-1)-T(t-1)) - \\
 & (2.65) \quad (3.06) \quad (2.98) \quad (-3.60) \quad (-5.18) \quad (12.40) \\
 & - .75T(t-1) - (-1.58/.92)G(t-1)] \\
 & (3.53)
 \end{aligned}$$

$R^2 = .96$ $Q(4) = 2.14$ (p -value=71%) ARCH F-statistic = .39 (p -value=81%)
 Jarque-Vera statistic = .54 (p -value=76%)

27. We first test the restriction imposed on the coefficient of G_{t-1} against the unconstrained equation. The calculated F-statistic is .95 with a marginal probability of 35% and this leads not to reject the restriction. We then test the hypothesis of equality of the coefficients of $(Y_{t-1}-T_{t-1})$ and T_{t-1} by comparing the sum of squared errors of the constrained regression regression (11) with that of the constrained regression (10) that excludes the tax revenue variable. The calculated F-statistic is 2.37 with a marginal probability of 11% and this amounts not to reject the hypothesis of equality of coefficients and, hence, to reject the hypothesis of long-run effects of taxation on private consumption.

28. We further test the statistical significance of the exclusion restrictions and of parameter restrictions of regression (11) by comparing the sum of its squared residuals with that of the most unconstrained equation (7) that includes tax revenue as additional explanatory variable. The null hypothesis cannot be rejected as the calculated F-statistic is (.44) with a marginal probability of 78 percent.

III. Concluding Remarks

29. In this paper, we attempt to inquiry into the effects of government consumption on private sector decisions about their consumption by estimating a simple macroeconomic model. In this model, the impact of government consumption on private consumption depends upon the difference between the marginal value of government-provided goods to consumers and the marginal cost of resources involved in additional government expenditure. We find that, in Argentina, the hypothesis that, for a given level of measured output, an increase in government consumption tends to be offset by a one-to-one reduction in private consumption. Under our hypothesis of "government dissipation", this value of the coefficient of government consumption casts doubts about the efficiency with which the government provides goods and services to its citizens. Thus, the only impact of government consumption on private consumption would be through its negative wealth effects on households' demand for leisure. The lack of data about overall public sector

⁶ We cannot reject the hypothesis of unit root for this variable. The ADF is calculated in -.667 that compared to a critical value at 10% of -2.13 leads to reject the null hypothesis of absence of a unit root. The value of the ADF statistic is the result of finding the appropriate number of lags of the differenced series using the SIC approach.

investment and composition of public expenditure has precluded us to use a more comprehensive measure of government expenditure.

30. We nest our simple model into a broader one in which taxation financing of public consumption reduces private consumption through a reduction in disposable income and, possibly, through its inefficiency effects on the economy. The evidence we find in this paper is that the hypothesis of net effects of taxation over private consumption can be rejected. An extension of this test would be including government debt to inquiry into the effects of both government bond financing and taxation over private consumption.

References

Bailey, M., *National Income and the Price Level*, New York: McGraw-Hill 1971.

Barro, R., "Output Effects of Government Purchases", *Journal of Political Economy*, December 1981, 89, 1086-121.

Dabos, M. and H. Juan-Ramón, "Real Exchange Rate Response To Capital Flows in Mexico: An Empirical Analysis", IMF Working Paper, May 2000.

Hendry, D. F., *Dynamic Econometrics*, Oxford University Press 1995.

Kormendi, R., "Government Debt, Government Spending, and Private Sector Behavior", *American Economic Review*, December 1983, 73, 992-1010.

Data Appendix

Y_t = Quarterly Gross Domestic Product at 1993 prices at annual rates, 1993/I-2000/I.

C_t = Quarterly Private Consumption at 1993 prices (includes changes in stocks) at annual rates, 1993/I-2000/I.

G_t = Quarterly Public Consumption at 1993 prices at annual rates, 1993/I-2000/I.

T_t = Quarterly Federal Government Tax Revenue at 1993 prices (deflated by the implicit price index of the Gross Domestic Product) at annual rates, 1993/I-2000/I.

Data Source: Dirección de Cuentas Nacionales, Ministerio de Economía de la Nación.

Appendix

Derivation of Equation (7)

Consider the following autorregressive representation of a variable Y :

$$(A1) \quad Y_t = a_0 + a_1Y_{t-1} + a_2Y_{t-2} + a_3Y_{t-3} + b_0X_t + b_1X_{t-1} + b_2X_{t-2} + b_3X_{t-3} + \varepsilon_t$$

Subtracting Y_{t-1} from both sides of (A1), and adding and subtracting specific terms, the following equation is obtained:

$$\begin{aligned}
 \text{(A2)} \quad Y_t - Y_{t-1} = & a_0 + a_1 Y_{t-1} - Y_{t-1} + (a_2 Y_{t-1} - a_2 Y_{t-1}) + (a_3 Y_{t-1} - a_3 Y_{t-1}) + a_2 Y_{t-2} + \\
 & + (a_3 Y_{t-2} - a_3 Y_{t-2}) + a_3 Y_{t-3} + b_0 X_t + (b_0 X_{t-1} - b_0 X_{t-1}) + b_1 X_{t-1} + \\
 & + (b_2 X_{t-1} - b_2 X_{t-1}) + (b_3 X_{t-1} - b_3 X_{t-1}) + b_2 X_{t-2} + (b_3 X_{t-2} - b_3 X_{t-2}) + b_3 X_{t-3} + \varepsilon_t
 \end{aligned}$$

Rearranging (A2) and collecting terms, the following equations are obtained:

$$\begin{aligned}
 \text{(A3)} \quad \Delta Y_t = & a_0 + \left(\sum_{j=1}^3 a_j - 1 \right) Y_{t-1} + \sum_{j=0}^3 b_j X_{t-1} - (a_2 + a_3) \Delta Y_{t-1} - a_3 \Delta Y_{t-2} + \\
 & + b_0 \Delta X_t - (b_2 + b_3) \Delta X_{t-1} - b_3 \Delta X_{t-2} + \varepsilon_t
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{(A4)} \quad \Delta Y_t = & a_0 + \left(\sum_{j=1}^3 a_j - 1 \right) \left(Y_{t-1} - \frac{\sum_{j=0}^3 b_j}{1 - \sum_{j=1}^3 a_j} X_{t-1} \right) - (a_2 + a_3) \Delta Y_{t-1} - a_3 \Delta Y_{t-2} + \\
 & + b_0 \Delta X_t - (b_2 + b_3) \Delta X_{t-1} - b_3 \Delta X_{t-2} + \varepsilon_t
 \end{aligned}$$

A generalization of (A4) for more variables is equation (7) in the text.

**DECENTRALIZATION AND MACROECONOMIC MANAGEMENT:
THE EXPERIENCE OF OECD COUNTRIES**

David N King and Yue Ma

**Department of Economics
University of Stirling
Stirling FK9 4LA
Scotland UK**

Tel: 01786 467470

Fax: 01786 467469

E-mail: d.n.king@stir.ac.uk

Internet: <http://www.stir.ac.uk/economics/Staff/STAFF.HTM>

August 2001

ABSTRACT

This paper considers three key measures of macroeconomic performance – economic growth, inflation and unemployment – and it examines their relationship with the decentralization of the public sector. Taking OECD countries from 1984 to 1995, it finds a significant relationship between decentralization and low inflation, and between decentralization and low unemployment. On the other hand, it finds no significant relationship between growth and decentralization. The conclusion reached is that there is no empirical support for supposing that decentralization makes it hard for countries to achieve their macroeconomic goals. Instead, it is possible that central governments in the most decentralized countries perform their macroeconomic functions better. Perhaps this is because they try to perform fewer other functions.

1 Introduction

The literature on fiscal federalism has given relatively modest attention to the relationship between fiscal decentralization and macroeconomic performance. In the United States, for example, the chief concern arose in the aftermath of the great depression. This concern was the specific one of whether states and local authorities act in a pro-cyclical way, perhaps by running budget surpluses in recessions and deficits in booms, or whether they act in a counter-cyclical way by doing the opposite. (See, for example, Hansen and Perloff, 1944, Rafuse, 1965, Ziegler, 1972, Bahl, 1984, Blackley and DeBoer, 1993, and Fox and Murray, 1997).

More generally, however, a consensus seems to have evolved in many countries to the effect that fiscal decentralization may make it harder for a central government to achieve its macroeconomic objectives. Thus Fisher (1988) states that the collective actions of states and local authorities in the United States ‘do have an impact on national economic conditions.’ As a percentage of GDP, the expenditure by these states and local authorities is quite close to the OECD average, and similar fears have been expressed elsewhere. Thus Groenewegen (1990) notes a concern in Australia that independence over spending levels by the states means that the control of the federal government over fiscal instruments is incomplete. And Fraschini and Osculati (1991) observed that a major reason for the fiscal centralization that occurred in Italy in the 1970s and 1980s was to strengthen central control on the instruments of fiscal policy.

Likewise, in the United Kingdom, the committee of enquiry into local government finance (Layfield, 1976) argued that ‘the government is responsible for the overall management of

the economy and is therefore concerned with the overall level of local government expenditure and taxation.’ Although some economists were not convinced that local authority spending needed to be tightly controlled (Jackman, 1982, King, 1984 and 1988), politicians remain to be convinced. Thus under the conservative government of the 1980s, the Department of the Environment (1987) produced a paper which stated that the ‘central government is responsible for looking after the national economy which is directly affected by the large sums spent by local councils.’ And a more recent Labour government produced a paper (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998) which claimed that ‘the government must remain concerned to ensure that spending by local authorities is stable, predictable and consistent with its own economic policies and targets.’

Thus there seems a consensus that local tax and spending powers can somehow threaten a government’s ability to deliver its desired macroeconomic aims. The possibility of a threat certainly merits attention. For local spending forms part of aggregate demand while local taxes can also affect aggregate demand. Further, both local spending and taxation may also affect aggregate supply. So the argument that a government might be wise to keep both local spending and local taxation under tight control in order to fine tune its control of the economy is certainly plausible.

Nevertheless, there remains the interesting empirical question of whether countries which exhibit substantial decentralization of public taxation and spending do actually perform worse than countries which are more centralized. We first considered this simply by comparing average output, inflation and unemployment in OECD countries in the period 1984-95 (King and Ma, 1999). We included in our sample 23 of the 24 countries that were members of the OECD in that period: we had to exclude Portugal because of a lack of data.

We divided these 23 countries into two groups, centralized and decentralized, and we found that average growth in the centralized countries was slightly higher than in the decentralized ones (2.76% versus 2.29%). However, inflation in the centralized countries was far higher than in the decentralized ones (10.83% versus 4.59%) and standardized unemployment in the centralized countries was appreciably higher than in the decentralized ones (9.16% versus 6.45%).

In the light of that paper, we decided to look at the situation more fully. Thus in another paper, (King and Ma, 2000) we looked at snapshots of three years, specifically 1982, 1990 and 1996. We concluded that decentralized countries tended to have *significantly* higher per capita output, and *significantly* lower inflation and unemployment, except in 1996, when, it seemed, the recent trend for convergence of economic performance meant that the performance of decentralized countries was no longer significantly better.

This current paper looks at economic growth as well as inflation and unemployment, and it also pools data for a number of years to obtain larger samples. It draws these three conclusions:

- there has been, and is still, no significant relationship between the degree of decentralization and economic growth;
- there has been and remains a significant relationship between the degree of decentralization and having lower rates of inflation;
- there has been, and perhaps still is, a significant relationship between the degree of decentralization and having lower low levels of unemployment.

Our approach is explained in Section 2. Section 3 explains how we measure decentralization, and Section 4 notes the sources for our data. Sections 5, 6 and 7 give our results for growth, inflation and unemployment respectively. Section 8 gives our conclusions.

2 The basis relationships

A standard production function approach to output states that a country's output, Y , is a function of its capital stock, K , and its employment, L . Thus:

$$Y = Y (K , L) \tag{1}$$

So output will grow only if there is an increase in the capital stock, that is net investment, or if there is an increase in employment. Thus we can hypothesise the following linear relationship:

$$\Delta Y/Y = a + b (\Delta K/Y) + c (\Delta L/L) \tag{2}$$

However, this relationship does not allow that the effect of any increase in the capital stock or employment might depend on the quality of management of the economy. We allow for this with an extra term, M .

$$\Delta Y/Y = a + b (\Delta K/Y) + c (\Delta L/L) + hM \tag{3}$$

Our hypothesis is, broadly, that the quality of economic management will be poorer in centralized economies. The government sector in all economies is responsible for a wide

range of issues, such as macroeconomic policy, defence, foreign relations, education, transport, many aspects of health, social security, and law and order. Arguably, a central government which undertakes most or all of these functions itself will perform any given one, such a macroeconomic policy, less well than a central government which decentralizes many government responsibilities to lower tiers and thereby focuses its energies on fewer activities. Thus we take the level of decentralization as a measure of the quality of economic management, and we hypothesise that h will be positive.

Changes in the capital stock may not only affect the rate of growth. They may also affect the rate of inflation and the level of unemployment. For example, other things being equal, a rise in investment may raise the price level and create inflationary pressure, while at the same time it may create extra employment opportunities and reduce unemployment. Moreover, changes in employment may also affect the rate of inflation, since, other things being equal, when employers want to recruit extra workers, they will raise wage rates, thereby raising their costs and putting upwards pressure on prices. Thus we tested a similar relationship to (3) for annual increases in the rises in the price level, P , as follows:

$$\Delta P/P = a + b (\Delta K/Y) + c (\Delta L/L) + hM \quad (4)$$

We also tested a modified relationship for the rate of unemployment, U , as follows:

$$U = a + b (\Delta K/Y) + hM \quad (5)$$

3 Measuring decentralization

Before we can use decentralization as a measure of the quality of economic management, we need to be able to measure of decentralization or, equivalently, centralization. As we are suggesting that centralization characterises a central government with many responsibilities, it might seem that the most straightforward measures of centralization would use the level of central government spending, or, perhaps, central government taxation. For, arguably, the larger the central government's budget, the more the central government has to do.

However, such a crude measure would imply that large countries are typically centralized while small countries are typically decentralized, because central government spending and taxation tend to be larger in large countries. Yet we would argue that large countries are not necessarily more centralized and small countries less centralized. One can imagine a small country whose central government has a small central budget, yet makes itself responsible for almost all public sector activities, and thus seeks to formulate policies on a wide range of issues. This central government may overload itself and consequently formulate inept policies. Equally, one can imagine a large country whose central government has a large budget, yet makes itself responsible for only a few government sector activities, and thus, by focusing on policies for a narrow range of issues, makes successful policies.

So we argue that it is more appropriate to measure centralization by relating central government expenditures to total government expenditures, or by relating central government tax revenues to total tax revenues. Equivalently, we can measure decentralization by the ratio of state and local government expenditure to the total government expenditure, or by the ratio of state and local tax revenues to total tax revenues.

In fact, we have argued (King and Ma, 1998) that state and local tax revenues give a better guide to decentralization than state and local expenditures. For example, compared with the OECD as a whole, the United Kingdom decentralizes about an average proportion of government expenditure to lower tiers, but it decentralizes very little in the way of tax revenues. This is why its local authorities are so dependent on grants. Because the central government provides local authorities with so much of their finance, it may feel obliged to take some responsibility for their services. This may help to explain why it lays down a national curriculum for schools and why it has such detailed rules over the provision of local fire services. Thus the fact that much government expenditure is decentralized can hardly be taken as a guide for believing that the central government gives little attention to local services. So our preferred measure of decentralization the ratio of state and local tax revenues to total tax revenues, a measure we call the state and local tax share.

However, as opinions may differ about whether it is state and local spending or state and local taxes that matter, we also estimated all our results using as an alternative measure which we call the state and local expenditure share. This is the ratio of state and local spending to total spending. But rather than double the number of tables, we merely note any significant differences between these results and those found using the state and local tax share.

4 The countries and the data

As we wanted to relate macroeconomic performance to decentralization, it seemed appropriate to use a sample of broadly comparable countries, so we again confined ourselves to the 23 of the 24 countries that were members of the OECD throughout the 1980s and 1990s and for which adequate data were available. The omitted country was Portugal, for

which adequate data were not available. The 23 included countries were: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, West Germany,¹ Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. However, as noted below, data problems forced us to exclude some of these 23 countries on a few occasions.

We used data from OECD (1997) for GDP (and hence annual growth rates), and also for inflation, which we took to be measured by consumer price indices, and for non-standardised and standardised unemployment.² We used the same source for data on investment and employment. We also used it for data on central government expenditure and general government expenditure; we subtracted the former from the latter to get state and local expenditure, which was divided by general government expenditure to get the state and local expenditure share.³ To estimate our preferred measure of decentralization, the state and local tax share, we used the figures for state and local tax revenues, and for general government tax revenues, in various issues of the OECD's annual publication *Revenue Statistics of Member Countries*.⁴ Unfortunately, no issues gave figures for 1987 and 1991; we estimated figures

¹ We had some difficulties obtaining data for West Germany alone after unification, and we explain our solutions in footnotes.

² Our data for GDP, inflation and non-standardised unemployment in West Germany after unification came from Deutsche Bundesbank *Monthly Report* for February 1998. To estimate standardised unemployment for West Germany, we assumed that the difference between the standardised and non-standardised figures that applied to the unified Germany also applied to West Germany alone.

³ For West Germany after unification, we assumed that the share of state and local expenditures that applied to the unified Germany also applied to West Germany.

⁴ For West Germany after unification, we assumed that the share of state and local taxation that applied to the unified Germany also applied to West Germany.

for each of these years as mid-way between those for the preceding year and the following year. As this measure is very stable, this procedure would not affect any of the results.

5 Growth

In Table 1, we present the results for GDP growth for the period 1984-95 as a whole, and also separately for the first six years, 1984-89 and the last six years 1990-1995. The results cover all the 24 OECD countries except Portugal. In each equation, it can be seen that employment growth was significant at the 1% level. Investment, however, was never significant, even at the 5% level. This may seem surprising. However, while output should grow when the utilised capital stock grows, it need not necessarily grow because the total capital stock rises. The state and local tax share was never significant, even at the 5% level. This seems to suggest that decentralization has no significant effect on growth.

Table 1: OLS Regression Results for Growth of GDP

<i>Years</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>t-statistic</i>	<i>P-value</i>	<i>R²</i>
1984-95	Intercept	2.698	3.192	**0.002	0.233
	Investment/GDP	-2.374	-0.580	0.562	
	Employment growth	0.645	8.899	**0.000	
	State & local tax share	-0.018	-1.535	0.126	
1984-89	Intercept	1.814	1.855	0.066	0.244
	Investment/GDP	4.091	0.852	0.396	
	Employment growth	0.614	6.429	**0.000	
	State & local tax share	-0.015	-1.202	0.232	
1990-95	Intercept	3.231	2.466	*0.015	0.211
	Investment/GDP	-6.567	-1.052	0.295	
	Employment growth	0.603	5.619	**0.000	
	State & local tax share	-0.024	-1.245	0.215	

** *Significant at 1% level*

* *Significant at 5% level*

We repeated the analysis using the state and local expenditure share as a measure of decentralization. Here the sample of countries had to be reduced from 23 to 18 because we had no comparable data on the state and local expenditure share for Denmark, Ireland, New Zealand, Switzerland and Turkey. We do not report the results here, but they were essentially very similar to those in Table 1. However, for this narrower sample of countries, we found that investment was significant at the 5% level, with a positive coefficient, for the period 1984-89.

6 Inflation

In Table 2, we present the results for inflation. We took each year's inflation as the rise in consumer prices, as given by the consumer price index (CPI). We give results for the period 1984-95 as a whole, and also separately for the first six years, 1984-89 and the last six years, 1990-1995. As in Table 1, the results cover all the 24 OECD countries except Portugal.

Table 2: OLS Regression Results for the Consumer Price Index (CPI)

<i>Years</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>t-statistic</i>	<i>P-value</i>	<i>R²</i>
1984-95	Intercept	5.475	1.164	0.245	0.051
	Investment/GDP	26.280	1.154	0.250	
	Employment growth	0.571	1.417	0.158	
	State & local tax share	-0.223	-3.420	**0.001	
1984-89	Intercept	18.061	2.920	**0.004	0.065
	Investment/GDP	-35.725	-1.176	0.242	
	Employment growth	0.711	1.177	0.241	
	State & local tax share	-0.196	-2.411	*0.017	
1990-95	Intercept	-3.311	-0.472	0.638	0.069
	Investment/GDP	68.318	2.043	*0.043	
	Employment growth	0.357	0.621	0.535	
	State & local tax share	-0.229	-2.198	*0.030	

** *Significant at 1% level*

* *Significant at 5% level*

It will be seen that the state and local tax share was significant at the 1% level for the 12 year period as a whole, and at the 5% level in each of the six year periods. In other words, the more centralized countries had significantly higher rates of inflation. The only other independent variable that was significant, at the 5% level, was investment for 1990-95. We repeated the analysis using the state and local expenditure share as a measure of centralization. Again, the sample of countries had to be reduced from 23 to 18 because we had no comparable data on the state and local expenditure share for Denmark, Ireland, New Zealand, Switzerland and Turkey. We do not report the results here, but the results were essentially the same as those in Table 2.

7 Unemployment

In the case of unemployment, there is a problem that the statistics used and published in each country tend to use different – or non-standardized – definitions. The OECD does have its own standardized measure, but unfortunately it does not have data on this measure for all countries. Thus we had the choice between using a wide sample of countries for which non-standardised unemployment rates are available, and using a much narrower sample of countries for which standardised unemployment rates are available. We actually did the analysis on both samples, and we present the results in Tables 3 and 4 respectively. In each case, the table gives the results for the period 1984-95 as a whole, and also separately for the first six years, 1984-89 and the last six years 1990-1995.

In Table 3, which concerns non-standardised unemployment, the results cover all the 24 OECD countries except Portugal, as in Tables 1 and 2. It will be seen that the state and local

tax share was significant at the 1% level in each equation. In other words, the more centralized countries had significantly higher rates of unemployment. Investment was also a significant variable, at the 1% level, in each case.

We repeated the analysis using the state and local expenditure share as a measure of decentralization. Again, the sample of countries had to be reduced from 23 to 18 because we had no comparable data on state and local expenditures for Denmark, Ireland, New Zealand, Switzerland and Turkey. We do not give the results here. However, they differed from those in Table 3 in that the coefficient for decentralization was not significant at the 5% level in any of the three equations.

Table 3: OLS Regression Results for Non-standardised Unemployment

<i>Years</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>t-statistic</i>	<i>P-value</i>	<i>R²</i>
1984-95	Intercept	20.963	15.427	**0.000	0.313
	Investment/GDP	-54.343	-8.365	**0.000	
	State & local tax share	-0.112	-5.924	**0.000	
1984-89	Intercept	21.323	9.893	**0.000	0.343
	Investment/GDP	-56.036	-5.312	**0.000	
	State & local tax share	-0.137	-4.921	**0.000	
1990-95	Intercept	20.426	11.679	**0.000	0.291
	Investment/GDP	-51.784	-6.328	**0.000	
	State & local tax share	-0.088	-3.377	**0.000	

** *Significant at 1% level*

* *Significant at 5% level*

In Table 4, which concerns standardised unemployment, the results cover only the 13 OECD countries for which data on standardised unemployment rates were available. These were Australia, Belgium, Canada, Finland, France, West Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States. It will be seen that the state and local tax share was significant at the 5% level for the 12 years as a whole. In other words, the more centralized countries had significantly higher rates of unemployment.

However, while this variable was significant at the 1% level in the first six years, it was not significant in the last six. Although the small size of the sample here means the results must be treated with a little caution, these results support our previous paper (King and Ma, 1998) which suggests that decentralization does not have so much importance for macroeconomic success in recent years. Investment was also significant at the 1% level in each case.

We repeated the analysis using the state and local expenditure share as a measure of centralization, using the same sample of 13 countries. We do not give the results here. They were broadly similar to those in Table 4, but the coefficient for decentralization, which was significant at the 5% level in 1984-89, was not significant in 1990-95 or in the 12 year period as a whole.

Table 4: OLS Regression Results for Standardised Unemployment

<i>Years</i>	<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>t-statistic</i>	<i>P-value</i>	<i>R²</i>
1984-95	Intercept	19.108	16.943	**0.000	0.420
	Investment/GDP	-52.688	-9.737	**0.000	
	State & local tax share	-0.037	-2.404	*0.017	
1984-89	Intercept	17.871	12.710	**0.000	0.482
	Investment/GDP	-45.495	-6.836	**0.000	
	State & local tax share	-0.067	-3.472	**0.001	
1990-95	Intercept	19.875	11.376	**0.000	0.388
	Investment/GDP	-57.583	-6.676	**0.000	
	State & local tax share	-0.001	-0.426	0.672	

** *Significant at 1% level*

* *Significant at 5% level*

8 Conclusions

We find no significant relationship between decentralization and growth and we find a significant relationship between decentralization and low inflation. We also find a significant

relationship between decentralization and low unemployment, except recently in the case of those countries for which standardised unemployment figures are available. Taken together these results suggests that there is no empirical support for supposing that decentralization makes it hard for countries to achieve their macroeconomic goals. Instead, it is possible that the central governments in the most OECD decentralized countries, by undertaking fewer activities, such as macroeconomic policy, perform them better.

Of course, this whole issue deserves further investigation. Two obvious developments are to use samples with more countries, and to add decentralization as an additional explanatory variable in other more elaborate models of growth, inflation and unemployment. In one attempt to make these developments, we have recently studied inflation in up to 35 countries, using a model that was devised by Campillo and Miron (1997) and subsequently analysed also by Temple (1998). Their model used a total of nine independent variables, and to these we added centralization as a tenth. The earlier papers had been seeking to show that countries with independent central banks had lower inflation, but the papers had failed to prove this except in small samples with rich countries. We looked initially at all 35 countries, and then progressively removed the poorest country until we were left with 17. In every case, we found that adding our extra variable ensured that the coefficient for central bank independence was always right, and usually significant at the 5% level. Likewise the coefficient for centralization was always right and was often significant at the 5% level.

References

Bahl, Roy (1984) *Financing State and Local Government in the 1980s* [New York: Oxford University Press].

Blackley, Paul R, and DeBoer, Larry (1993) 'Explaining state government discretionary revenue increases in fiscal years 1991 and 1992', *National Tax Journal* 46:1 (March) 1-12.

Campillo, M, and Miron, J A (1997) 'Why does inflation differ across countries?' in Romer, C D and Romer D H (Eds.) *Reducing Inflation: Motivation and Strategy* [Chicago: University of Chicago Press] 335-7.

Department of the Environment (1987) *Paying for Local Government: the Need for Change* [London: Department of the Environment].

Department of the Environment, Transport and the Regions (1998) *Modernising Local Government: Improving Local Financial Accountability* [London: Department of the Environment, Transport and the Regions].

Fisher, Ronald C, (1988) *State and Local Public Finance* [Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.]

Fraschini, Angela, and Osculati, Franco (1991) 'Controlling local government: the Italian experience', in J Owens and G Panella (Eds.) *Local Government: An International Perspective* [Amsterdam: North-Holland].

Groenewegen, Peter (1990) *Public Finance in Australia* (3rd edition) [New York: Prentice-Hall].

Hansen, Alvin H, and Perloff, Harvey S (1944) *State and Local Finance in the National Economy* [New York: W W Norton].

Jackman, Richard A (1982) 'Does central government need to control the total of local government spending?' *Local Government Studies* 8:3 (May/June) 75-90.

King, David N (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government* [London: Allen and Unwin].

King, David N (1988) *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales].

King, David N, and Ma, Yue (1999) 'Central government control over local authority expenditure' *Public Money and Management*, 19:3 (July-September) 23-28.

King, David N, and Ma, Yue (2000) 'Decentralization and macroeconomic performance' *Applied Economics Letters*, 7, 11-14).

King, David N, and Ma, Yue (2001) 'Fiscal decentralization, central bank independence, and inflation' *Economics Letters*, 72, 95-8.

Layfield, Frank (1976), chairman, *Local Government Finance: Report of the Committee of Enquiry*, Cmnd. 6453 [London: HMSO].

OECD (1997) *Statistical Compendium 1997/2* (CD-Rom), Paris.

Rafuse, Robert W, Jr (1965) 'Cyclical behavior of state-local finances', in Richard A Musgrave (Ed.) *Essays in Fiscal Federalism* [Washington DC: The Brookings Institution] 63-121.

Temple, J (1998) 'Central bank independence: good news and bad news' *Economics Letters* 61, 215-19.

Ziegler, Joseph A (1972) 'Interurban cycle differentials and fiscal behavior', *National Tax Journal* 25:1 (March) 91-95.

PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN FISCAL FEDERAL

AUTOR: DR. C. E. JOSÉ LEVY HARA

Del C.P.C.E.C.F.

34ª JORNADAS INTERNACIONALES de FINANZAS PÚBLICAS.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA.

Córdoba, República Argentina.

Setiembre de 2001.

Capítulo I

Naturaleza jurídica

La distribución de las responsabilidades de gasto y de las fuentes de recursos muestran en Argentina que existe una gran concentración de disponibilidades en el nivel central de gobierno. Esta brecha se explica en parte, por la delegación de facultades para el cobro de tributos que hicieron los gobiernos provinciales en el P.E.N., y porque la descentralización de responsabilidad de gastos no ha sido acompañada por una descentralización de las fuentes tributarias (1). Las dificultades en la aplicación de las disposiciones de la Ley 23.548, resultaron de una serie de motivos: a) El proceso hiperinflacionario y los déficit crecientes del sector público nacional. b) La Reforma Estructural del Estado iniciada a partir de 1992 y renovada sucesivamente en años posteriores. c) La afectación cada vez mayor de todo o parte de los impuestos que conformaban la masa coparticipable. d) La descentralización de los servicios educativos y de salud. e) La necesidad de financiar la transición del cambio del sistema de **reparto** a uno de capitalización en el **sistema de seguridad social**. f) La repercusión de crisis financieras externas – México, S.E. asiático, Rusia, Brasil - .

Si la doctrina basó la eficiencia económica de la provisión de servicios públicos, contempló que las decisiones de **localización** fueran determinadas por consideraciones fiscales (2). Su característica fundamental es la limitación espacial de la incidencia del beneficio, dado que algunos de los bienes sociales tienen un ámbito nacional – defensa, exploración espacial, Tribunal Supremo, políticas macroeconómicas y de estabilización - y otros se limitan geográficamente – alumbrado, salud, educación, seguridad pública - . Estos deberían ser provistos y su coste compartido de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región de beneficio pertinente, asegurando sus preferencias mediante el proceso político.

Si consideramos que el público difiere en sus preferencias de **servicios públicos** y, que los beneficiarios tengan diferentes capacidades contributivas, las demandas serán más elásticas en la medida en que los miembros de la región no estén en condiciones de pagar dichas prestaciones. El interés nacional exige niveles uniformes de servicios de manera de brindar una igualdad de oportunidades entre todos los habitantes. Así fue dispuesto por el art.75, inc. C de la

Constitución Nacional (1994), donde establece que se han de observar criterios objetivos de reparto, el cual será equivalente y solidario, dará prioridad al logro de igualdad de desarrollo y calidad de vida en todo el territorio de la Nación. La doctrina en nuestro país ha reiterado que la descentralización de las potestades fiscales no sólo induce a una mayor responsabilidad y control fiscal, sino además a un mayor control político dentro de la federación (3). Esto implica tanto el gasto como el financiamiento tributario, de manera de minimizar la necesidad de **transferencias verticales**, sujetas al cumplimiento de los objetivos nacionales. Desde el punto de vista impositivo, los gobiernos locales debieran establecer gravámenes, en lo posible sobre bases tributarias no móviles - bienes, riqueza, dominio) y cuando incidan sobre factores, servicios, etc. deben evitar ser distorsivos y no trasladar cargas a otros Estados locales. Los Gobiernos Centrales, en tanto, deberían establecer los impuestos con fuerte efecto redistributivo, que exijan mayor uniformidad por ser inevitable la generación de distorsiones a nivel local, o aquellos que gravan recursos muy asimétricamente distribuidos a nivel regional. Cuando existan “ brechas” serán compensados mediante **asignaciones** que contemplan los incentivos fiscales que aseguren **equidad y economicidad**, y minimicen las ineficiencias que pudieran resultar por “ilusión fiscal” - falta de esfuerzos de parte de las autoridades locales.

Hasta el presente, el país ha conformado una heterogénea calidad de vida entre su población, que implica notables diferencias en los aspectos culturales de desarrollo económico y social, y deficiencias en la organización administrativa y social (4). Corresponde, en consecuencia, el análisis de criterios que permitan diseñar una estructura óptima más eficiente de distribución de **bienes públicos**. A tal efecto Macon (5), señala los siguientes:

1- Particularización de los servicios: se refiere a las razones que justifican una prestación descentralizada de los mismos, siendo su principal ventaja la mayor capacidad para responder necesidades diferenciadas de bienes y servicios públicos. En consecuencia algunos de ellos permiten una mejor satisfacción por el nivel inferior de gobierno, debido al contacto más estrecho entre los demandantes y sus proveedores. 2- Las economías de escala: se refiere a la regla general del análisis económico que establece que los bienes y servicios resultan más económicos cuando se producen en grandes cantidades. La excepción a esta regla ocurre cuando las

diferencias de escenario no son grandes y no compensan el mayor costo administrativo que implican las grandes organizaciones. En tales casos se justificaría la unificación de servicios de dos o más jurisdicciones – según lo dispone la Constitución Nacional de 1994 – o su prestación por medio del nivel superior de gobierno, si los costos unitarios de la misma fueran decrecientes ante la existencia de economías de escala. En este caso conviene que el servicio sea prestado por la unidad política de **grado superior, o bien, regionalizar la oferta de los bienes públicos**. 3 -El efecto derrame: representa un caso especial de economías externas, ya que se produce cuando una jurisdicción local transfiere beneficios o costos a otras. Según la teoría económica (2), cuando una empresa tiene economías o efectos externos, no optimiza su nivel productivo. Si transfiere costos a terceros, dicho nivel estará por debajo del óptimo, debido a que no pudo internalizar todos los insumos que genera. Si, por el contrario, se transfieren beneficios, su nivel productivo estará por debajo del óptimo, en razón de que tampoco podrá asimilar todos los beneficios que produce. El efecto de **derrame**, es un caso de economías externas aplicado al sector público, y cuando se produce, tampoco las jurisdicciones afectadas realizan su producción de servicios a nivel óptimo. En consecuencia, para lograr la adecuada asignación de los bienes públicos, la jurisdicción superior debería asumir la producción de los mismos. El autor (5) presenta tres fuerzas operando como pautas para una mayor eficiencia en el logro de sus propuestas: una en el sentido de **descentralizar** consistente en diferenciar la naturaleza de los servicios, y dos en **centralizar** – necesidad de obtener economías de escala y suprimir efectos de derrame.

Este esquema normativo (4) permite una aproximación adecuada, dado que no es posible aplicar los mecanismos del mercado. De esta forma los habitantes pueden revelar sus preferencias por determinados niveles y calidad de los servicios mediante su voto, aunque el efecto derrame o las externalidades requerirían mecanismos de coordinación financiera que corrijan estas dos deficiencias, ya sea mediante transferencias entre los distintos niveles de gobierno y regiones o sistemas de coparticipación de impuestos. Al inicio del presente trabajo, hemos aclarado que el actual Gobierno Central ha tenido serios problemas de financiamiento, que lo obligaron a pactar con las Provincias, redistribuciones en la masa coparticipable o a incrementar sustancialmente la deuda externa nacional. Las prioridades en la financiación del **gasto público** incrementado por

circunstancias extraordinarias o por acción del **ciclo económico**, impiden resolver con anticipación cuál podrá ser su financiamiento y decidir la distribución de recursos entre las jurisdicciones nacional y provinciales. Además, el tipo de financiación de los gobiernos de provincias y municipios que pueda adoptarse, dependerá en cierta medida del tipo de relaciones existentes entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, circunstancia que tiene un claro contenido político – institucional. Es decir que, al margen de los puros argumentos económicos vistos anteriormente, el tipo de constitución política más o menos centralizada, jugará un papel decisivo al elegir el mecanismo de financiación adecuado (4).

Rezk (6), sostuvo que la reforma 1994 de la Constitución Nacional, ha creado un mecanismo distorsivo, al incluir elementos **devolutivos y no devolutivos** que se contradicen. Es así que suelen confundirse las nociones de **federalismo fiscal con las de finanzas federales**, y propone ampliar las atribuciones – autonomía financiera de las jurisdicciones locales – para los impuestos directos e indirectos. En relación con las contribuciones indirectas, las provincias deberían realizar más esfuerzos para superar la recaudación de los impuestos y tasas locales, renovando los anticuados sistemas catastrales.

Bara (7) recalca el hecho de que en nuestra legislación coexisten entes estatales de nivel desigual, con independencia fiscal y autonomía de decisión. Esto **impide** la armonía en el planeamiento financiero – económico entre las jurisdicciones y el Gobierno Central. Aconseja la **descentralización** administrativa, acercando la demanda con su adecuado financiamiento, armonizando la decisión de **gastar**, con la obligación de recaudar. Los instrumentos ofrecidos atenderán razones de **costo y eficiencia**, admitiéndose transferencias ante razonables desequilibrios fiscales. Para concretar la descentralización fiscal, las provincias aplicarían tasas adicionales a los impuestos directos e indirectos, incrementando la autonomía financiera.

Macon (8) propone seguir criterios objetivos en la distribución, basados en informaciones estadísticas, controlando posteriormente su ejecución y las dispersiones con los parámetros proyectados. La distribución no asignaría porcentuales fijos y otorgaría al carácter **devolutivo** de los ingresos copaticipables. En relación al **gasto social** deberá cumplimentar:

1) Adecuada calidad de vida, reforzando programas de salud y educación. 2) Asegurar la igualdad

de oportunidades, difundiendo en todos los niveles de gobierno los programas educativos según su diferente costo marginal – cantidad de alumnos/aula, escuelas rurales y de frontera - .3) Reforzar el desarrollo regional, con adecuados regímenes de obra pública, controlando una adecuada asistencia técnica y su debida implementación. 4) El sistema estará basado en criterios de decisión y organización piramidales, aferrados a las jerarquías, por la necesidad de estimular la participación ciudadana en los procesos de decisión e implementación de los bienes públicos que reciben, con la ventaja de conocer con precisión los motivos que dieron lugar a la elección de los requerimientos de “ bienes públicos”, basados en diferencias de tradición e idiosincracia

Sáenz (9) afirma la necesidad de instaurar el **criterio devolutivo** en sus dos acepciones: a) de los impuestos coparticipables recaudados por la Nación, teniendo en cuenta el **origen** de los fondos y b) los gravámenes que las jurisdicciones locales se privaron de recaudar como consecuencia de adecuarse a las políticas económicas y fiscales de la Nación.

Braceli (10) considera que debe profundizarse la descentralización a favor de las jurisdicciones locales – Provincias y Municipios - y deberá pivotearse el proceso de cambio mediante consensos, modernizando tecnológicamente la **organización federal**, como también prevee que será necesario contemplar situaciones estructurales y coyunturales. Al respecto se creará un sistema de información, que permita obtener un estado de situación actualizado de las diferentes unidades territoriales. Será organizando la participación de los gobernadores provinciales en la formulación del proyecto de ley anual del presupuesto nacional, que se convertirá en un **plan general** de acción pública e instrumento asignador y armonizador de los diferentes niveles de gobierno. Este ordenamiento posibilitará la proyección y el cumplimiento de los objetivos deseados, considerando factores de crecimiento armónico, igualdad de oportunidades, integración territorial y competitividad internacional. Al disponer de sistemas de información compatible - territorial y funcional – podrán planificarse distintas dimensiones temporales en forma simultánea: a) en el corto plazo, elaborando la información existente, y señalando las carencia y limitaciones; b) en el mediano plazo, implementando la configuración de los sistemas de información que deberán identificar las posibles variaciones, y su armonización en los aspectos territoriales. Se han de respetar los criterios comunes, relacionados con los aspectos

sectoriales, espaciales y temporales, y será dinámica para la determinación de los coeficientes de participación, de manera de obtener un seguimiento permanente y actualizado de las gestiones provinciales y sus municipios. El mismo autor (10) sugiere incluir las siguientes relaciones:

$\frac{\text{Total de agentes}}{\text{Población local}}$	$\frac{\text{Erogaciones}}{\text{Recaudación propia}}$	$\frac{\text{Inversiones}}{\text{Erogaciones}}$	$\frac{\text{Deuda pública}}{\text{Recursos totales}}$
--	--	---	--

Dispondrá la inclusión de las **necesidades básicas insatisfechas** (NBI), y el cronograma de

relevamiento de los distribuidores señalados. En su propuesta señala que los postulados básicos serían: a) profundizar la descentralización a Provincias y Municipios a partir de un exhaustivo conocimiento del territorio, b) pivotear las reformas estructurales de las jurisdicciones locales, c) instalar mecanismos de consenso entre el Gobierno Central y las Provincias. A tales fines, considera la adopción de dos criterios: A) **Convencional**: 1) generaliza un sistema de coordinación financiera transitoria que incorpore elementos dinámicos que induzcan a mecanismos de premios y castigos, y dirigidas a compatibilizar objetivos de política económica entre las jurisdicciones, disponiendo cambios que pongan en peligro el financiamiento local. 2) Se creará un Fondo de Libre Disponibilidad, destinado a la modernización y redimensionamiento de los gobiernos locales. 3) Se generarán mecanismos financieros para enfrentar problemas estructurales atípicos y emergencias. 4) Armonizará los objetivos de política fiscal para la provisión de los “bienes públicos”. 5) Los préstamos internacionales serán gerenciados conjuntamente con el Gobierno Central. B) **No convencionales**: 1) Para conocer el estado de situación actual y su proyección de las necesidades públicas, identificando las demandas potenciales y reales, y la cantidad y calidad de los servicios que las satisfacen. 2) Conocer el estado de la organización, analizando las variables relevantes que muestren la evolución de la planta de personal, de autonomía financiera, etc.

En la medida que existan diferencias en las características **espaciales** de los bienes públicos, la descentralización puede mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. Así lo destaca Oates (11), al establecer que para un bien público cuyo consumo está definido sobre un subconjunto del total de la población, y cuyo costo de producción en cada nivel de las distintas jurisdicciones, sea igual para el Gobierno Central y para las Provincias, siempre será más eficiente que éstas provean a sus respectivas comunidades, y no que sea la autoridad central quien lo haga,

a un nivel especificado y uniforme, común a todas las jurisdicciones. Esta afirmación resalta la existencia de ciertos bienes públicos, cuyas características no son homogéneas en todo el territorio nacional. Un caso que el autor analiza, es la perfecta correspondencia en la provisión de servicios. En el modelo, cada nivel de gobierno con conocimiento absoluto de los gastos de sus habitantes, podría proveer el nivel Pareto eficiente del bien. Cuando las preferencias por el bien sean más diferentes entre regiones o grupos, y que ese conjunto sea más pequeño, las ventajas que derivan de la descentralización serán mayores. Las consideraciones del tipo económico pueden modificar las conclusiones del modelo de Oates, en el cual se supone que los niveles inferiores de gobierno son capaces de identificar las demandas de los individuos, y actuar para complacerlas. Para ello, es clave el supuesto de que el mecanismo electoral en el ámbito local, funcione adecuadamente. Cuando esto no ocurre, los argumentos a favor de la descentralización se atenúan. La baja participación en las elecciones locales que se registran en ciertos países, o en su carácter de referéndum sobre el desempeño de los gobiernos centrales, así como la existencia de conductas que privilegian la lealtad de un partido por sobre la evaluación de una gestión pública, debilitan el mecanismo por el cual, teóricamente, los ciudadanos expresan sus preferencias sobre la provisión de los servicios locales a través de su voto, y se ha reconocido la existencia de fallas en el mercado en los sistemas con múltiples niveles de gobierno. De ahí que Oates plantee la posibilidad de externalidades que producen distorsiones en los sistemas descentralizados. Si la provisión de un bien público local, produce beneficios o costos en una jurisdicción diferente de la que los provee, y ésta no “internaliza” esos efectos a nivel nacional o global, se produce una cuña entre los beneficios y los costos sociales de esta provisión. Dado que los niveles inferiores no pueden detectarla, se debe dejar la responsabilidad de corregir esta distorsión en los niveles superiores.

En el contexto de un modelo cuyos servicios son de perfecta movilidad para la población, si se supone que su provisión está sujeta a un cambio tecnológico, el resultado puede ser una modificación en sus características espaciales. En la medida en que ese cambio sea más rápido, más importantes serán las externalidades correspondientes.

A su vez Tanzi (12), señala que este resultado parte de la base se considerar la existencia

de un cierto nivel de gobiernos subnacionales, y de preferencias estáticas en el tiempo y en el espacio. Más complicada es la determinación del grado de descentralización deseable en un contexto de bienes públicos con características espaciales diferentes entre sí, que varían en el tiempo, y en las cuales las preferencias regionales también puedan variar temporalmente. Agrega que, si los individuos son responsables sobre sus acciones y, en consecuencia, tienen derecho de propiedad sobre los resultados, probablemente tengan más incentivos para mejorar su desempeño. De este modo, si los gobernantes locales tienen responsabilidad directa en la provisión de los servicios y pueden ser premiados por los éxitos y castigados por los fracasos, pondrán un interés mayor en ser exitosos. Para el autor, el tamaño de los estados subnacionales está fijo, siendo por regla general, el resultado de acontecimientos históricos. Ante este hecho, existen posibilidades de que la descentralización produzca una situación cercana al principio de perfecta correspondencia de Oates.

En los países en desarrollo, la relación entre la descentralización y la estabilización, debe ser evaluada no sólo considerando los déficits cíclicos, sino también los estructurales. En este caso la pregunta relevante sería: ¿la descentralización genera problemas macroeconómicos estructurales vinculados a los déficits de los gobiernos subnacionales? En otras palabras, ¿ los sistemas federales de gobierno son más propensos a generar déficits estructurales en sus niveles inferiores de gobierno? Este tipo de comportamiento, denominado “perversidad fiscal”, puede poner en riesgo no solamente la estabilidad económica de la región, sino la de todo el país, por cuanto el nivel central se encuentra restringido en su política económica por el comportamiento fiscal de los niveles inferiores. Sin embargo, observamos que, países muy desarrollados como por ejemplo Suiza y Canadá, no sólo no presentan “perversidad fiscal” sino que son muy estables en términos macroeconómicos. En ellos, incluso los gastos – por ejemplo, salud y educación – son relativamente rígidos en el tiempo, y sirven como estabilizadores automáticos. La “perversidad fiscal” observada en algunos países subdesarrollados, surge a menudo de arreglos institucionales que han trasladado responsabilidades fiscales – mayores gastos – a los niveles inferiores, sin el correspondiente traspaso de recursos. Como un ejemplo, observamos en nuestro país, que al descentralizar los servicios de salud y de educación primaria y secundaria a la ciudad de Buenos

Aires, el Gobierno Nacional, mantuvo fijos durante 5 años el monto de los recursos transferidos, lo cual produjo al Gobierno Municipal, un grave perjuicio financiero. La respuesta a este problema debe buscarse en el tipo de relación entre los niveles de gobierno y no en el grado de descentralización. Siendo la redistribución de ingresos un bien público nacional, si se lo mantiene en los niveles superiores podría producir una provisión menor a la deseada. Por otra parte, se han observado -Tiebout – las migraciones que produciría este tipo de políticas. Si las firmas y los hogares tienen una movilidad elevada, las políticas locales de redistribución progresiva provocarían una emigración hacia otras provincias, de hogares y familias “ricas”, que buscarían un mejor trato fiscal; mientras que habría una inmigración de familias “pobres” atraídas por esos beneficios fiscales. Como resultado se producirá la pérdida de la base imponible de la provincia que encara el programa, y el posible abandono del mismo. Es un punto de especial interés si la política redistributiva debe perseguir la eliminación de diferencias personales en los ingresos, y si existen conflictos entre estos dos tipos de política. Se sostiene que la política redistributiva debe igualar al “residuo fiscal” neto entre personas de igual situación económica, nivel de ingresos, etc., a lo largo de las jurisdicciones menores. Esto tiene como motivo, el hecho de que igualar la “capacidad fiscal” puede contribuir a un deterioro personal del ingreso. Si se transfieren recursos de jurisdicciones ricas a otras más pobres, lo más probable es que se esté redistribuyendo ingresos desde los pobres de la jurisdicción rica a los ricos de la jurisdicción pobre. Para evitar estos problemas, conviene asegurar el funcionamiento de la política distributiva bajo un sistema fiscalmente integrado, que agrupe a toda la jerarquía de Estados (municipios, provincias y Nación), y no al funcionamiento de unidades en forma aislada. Este hecho lo observamos actualmente en Brasil, donde algunos gobiernos estatales ofrecen a los inversores de capital del exterior, significativas franquicias y subsidios, para que establecimientos fabriles de alta demanda de mano de obra, se instalen en su territorio. Como consecuencia, el resto del Brasil e inclusive la Argentina, ven frustradas sus posibilidades de recibir esas empresas. Puede pensarse en la colaboración de los niveles locales con el central para definir políticas regionales específicas, identificar aquellos grupos más necesitados, focalizar la ayuda que a ellos se les destina, etc. Si bien la responsabilidad reside, en este caso, en el Gobierno Central, la participación de los

restantes niveles puede producir ganancias de eficiencia en la implementación y seguimiento de estas políticas. El tema de la corrupción es tratado por Prudhome (13) quien manifiesta que en la medida en que las burocracias locales sean más proclives que las centrales a prácticas que alientan la corrupción, la descentralización producirá un aumento global. Las razones por las cuales esta situación debería producirse, son la existencia de una mayor proximidad en el ámbito local, entre los grupos de presión y los gobernantes; una mayor independencia de los funcionarios locales ante los políticos, y sistemas de auditoría y monitoreo más rudimentarios que los existentes a escala central. En relación al financiamiento de los servicios de ambas jurisdicciones – Gobierno Central y Provincias – los ciclos económicos coinciden en general con los ingresos fiscales y, por ende con la masa coparticipable. Para evitar que en los períodos recesivos, los Estados adopten medidas que implican ajustes en la nómina salarial, inversiones, compras, etc. y, consecuentemente, agudizar aun más la crisis, en las etapas de aumento de la actividad económica, el sistema tributario debe actuar como “filtro” para que funciones como **estabilizador** (14).

Capítulo II.

Incidencia de los ciclos económicos

En la práctica, y de acuerdo a un esquema de distribución automática de fondos, este principio se ve vulnerado. En efecto, a mayor recaudación, usualmente los Gobiernos – tanto Nacional como provincial - responden gastando más. Es decir, en lugar de nivelarse el ciclo, se lo exagera. El gasto público, al tener un efecto multiplicador superior al gasto privado, acentúa más aún la **onda**, generando en ambas jurisdicciones un relajamiento de la restricción presupuestaria. Esta posibilidad se da, porque mientras la recaudación resulta de un mecanismo “automático”, la decisión de gasto de los gobiernos es **discrecional**, sujeta a la disponibilidad de fondos. El aumento del gasto público en períodos de bonanza financiera del Estado, y los problemas de inflexibilidad a la baja cuando llega el momento de la astringencia financiera en el Gobierno, fue tratado por la doctrina asimismo en relación con el federalismo fiscal. Las conclusiones coinciden en que cuando el **gasto público** se expande, encuentra una **meseta** superior de la cual luego resulta difícil descender, ya sea por la presión de las corporaciones afectadas, de los beneficiarios

del sistema, la actitud de los burócratas o un sinnúmero de posibles explicaciones. Más aún, en las etapas recesivas del ciclo, los Gobiernos se encuentran con que no pueden financiar los gastos acaecidos en el período de auge de la recaudación, al tiempo que la caída del ingreso en el sector privado induce a que muchos individuos que demandaron servicios “privados”, se vuelquen al segmento público gratuito – salud, educación - . La Administración estatal se ve en la disyuntiva de tener que enfrentar el duro costo político de arancelar muchos de los **bienes públicos** que no estaban a cargo del Estado – agravando aun más la situación de los usuarios – y debe incurrir en un endeudamiento forzoso y/o provocar una desmejora importante en la calidad de las prestaciones. El dilema que se plantea entonces, es cómo hacer viable políticamente que el Estado reduzca el gasto público en la recesión o cómo puede desatender los reclamos de **asistencia social** de aquellos habitantes empobrecidos por la recesión.

Para ello, Hausman (15) propone la creación de una institución fiscal independiente – tipo Banco Central - encargada de determinar la política fiscal y administrar un **fondo anticrisis**. Varios proyectos de ley de coparticipación federal presentados en 1999 al Congreso Nacional – Senador R.Ortega, Fundación Gobierno y Sociedad - proponían que, cuando la recaudación de impuestos coparticipables superase el nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes deben ser destinados al Fondo de Estabilización, de manera de esterilizar los recursos, transformándolos en reservas internacionales remuneradas, para ser utilizados en períodos de baja recaudación. En cambio, cuando ésta cayera por debajo del nivel mínimo, dicho **fondo** podrá ser utilizado para mantener el nivel de actividad pública.

El CEDI (16), en un informe preliminar sobre la nueva ley de coparticipación, expresa que debería monitorearse el funcionamiento del sistema anticíclico a formarse, incorporando modificaciones en el mecanismo que lo hagan más eficiente. Prudhome (13) inducía a crear un **fondo de estabilización** al cual se derivarían los recursos excedentes en el auge del ciclo, al tiempo de mantener la actividad fiscal en las recesiones, utilizando dicho **fondo**. Piffano (14), considera que el **fondo de estabilización** pretende asegurar que la política fiscal en períodos de auge económico, no permita aumentos del gasto público hacia una meseta superior, en tanto que, al mismo tiempo, la no reducción de las erogaciones fiscales en la recesión se financie con

recursos genuinos, sin incurrir en déficit en el largo plazo. **El factor confianza** operaría en sentido positivo, pues tanto los inversores nacionales como los del exterior sabrán que el presupuesto resulta equilibrado con recursos genuinos, existiendo impedimento legal estricto – ley de Solvencia Fiscal – para generar déficit sin financiamiento asegurado – ahorro previo. El reglamento 1466/97 del Consejo de Europa, relativo al reforzamiento de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas macroeconómicas en sus considerandos manifiesta:1)

Que el pacto de estabilidad y crecimiento se basa en el objetivo de las finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un sólido y sostenido crecimiento que conduzca a la creación de empleo.2) Que se formulan orientaciones políticas firmes a fin de aplicarlas de forma rigurosa y a su debido tiempo, y en particular, para ajustarse el objetivo a mediano plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados miembros se han comprometido, y para tomar medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias, alcanzando los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia, tan pronto dispongan de información que pongan de manifiesto divergencias significativas, tanto reales como previstas, respecto del objetivo presupuestario a mediano plazo. 3)

Considerando que la adhesión al objetivo a medio plazo consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, permitirá a los Estados miembros hacer frente a las fluctuaciones **cíclicas** normales manteniendo al mismo tiempo el déficit público dentro del valor de **referencia** del 3 % del PBI. 4) Que al adoptar un sistema de alerta rápida con arreglo al cual el Consejo advertirá en una fase **inicial** a los Estados miembros, de la necesidad de adoptar medidas presupuestarias correctoras necesarias para impedir que el déficit público llegue a ser excesivo. 5) Considerando que una convergencia duradera de las magnitudes económicas fundamentales, es condición necesaria para la estabilidad sostenible del tipo de cambio, al examinar y supervisar los programas de estabilidad y los programas de convergencia y en especial, su objetivo presupuestario a mediano plazo, o la trayectoria de ajuste perseguida hacia ese objetivo, el Consejo debería tener en cuenta las pertinentes **características cíclicas y estructurales** de la economía de cada uno de los Estados miembros.

El programa de **estabilidad** contendrá la siguiente información: a) el objetivo a medio plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit, y la trayectoria del ajuste para alcanzar ese objetivo en lo que respecta al **déficit o superávit** público, así como la tendencia prevista para la proporción de **deuda pública**; b) los principales supuestos sobre la evolución económica esperada, y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa de estabilidad, tales como el **gasto público**, el crecimiento del PBI real, el empleo y la inflación; c) una descripción de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y/o se propone adoptar, para alcanzar los objetivos del programa y, en el caso de las principales medidas presupuestarias, una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto; d) un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos producirá en la situación presupuestaria y en la **deuda**. Para responder a los requerimientos doctrinarios, la ley de solvencia fiscal (setiembre 1999) en su art. 9º dispone que a) se destinará al **Fondo anticíclico fiscal** no menos del 1 % de los recursos del Tesoro Nacional en el año 2000, 1,5 % en el 2001 y 2 % en el 2002. b)El 50 % de los recursos provenientes de las concesiones y acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado Nacional o de su prenda. c) Con los superávit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal y con las rentas originadas por el propio fondo, se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al 3 % del PBI, y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico. Cuando los recursos alcancen el monto del 3 %, los excedentes acumulados podrán aplicarse a pagar la deuda externa. Si bien algunas provincias han creado su propio **Fondo de Estabilización**, como por ej. Mendoza y Buenos Aires, consideramos necesaria su implementación en todo el territorio nacional mediante recursos coparticipables. Pero la instrumentación de las medidas elevadas por el P.E.N al F.M.I. para obtener el **blindaje financiero** (13/11/2000), propone estimular la recuperación a cambio de mejorar la posición fiscal en el mediano y largo plazo, modificando la meta del sector público nacional para 2001, que pasaría de \$4.100 millones a \$ 7.000 millones, a la vez que el lapso para alcanzar un presupuesto equilibrado se extendería del año 2003 al 2005. El mensaje presidencial (10/11/2000) que acompañó a algunas de las medidas económicas anunciadas por el Gobierno Nacional, no tuvo en su contenido una reducción del gasto

público que permita cumplir con la ley de solvencia fiscal en los próximos años. En momentos en que los operadores económicos inquirían cómo haría nuestro país para obtener el equilibrio de las cuentas públicas en el año 2003, el Gobierno anticipó que impulsará la modificación de dicha norma en las condiciones señaladas precedentemente. Se trata, sin duda, de un serio retroceso. Si bien el presente año 2000 concluirá con un déficit fiscal superior en \$ 1.400 millones por encima de los \$4700 millones establecidos como meta inicial, y se operó con una disminución en “rojo” respecto del año 1999, plantear para el 2001 un déficit mayor, no parece razonable. Hay numerosas áreas de la administración pública, donde sería posible recortar gastos improductivos, sin recurrir a rebajas salariales de quienes, efectivamente, trabajan. Todavía hay mucho por hacer en materia de políticas sociales, especialmente si se tiene en cuenta que, la mayor parte de este gasto se pierde en sueldos, y en movimientos de los encargados de administrar tales recursos. Hay infinidad de reparticiones públicas cuyas funciones se superponen, y que deben ser racionalizadas. Por eso, es menester que las autoridades nacionales no olviden que, una de las más revolucionarias reformas pendientes es la administrativa.

Capítulo III

La crisis del gasto provincial

Mientras el federalismo político coincidía con el fiscal (1856-1930), las Provincias recaudaban el 90 % de sus erogaciones financiándoles el 10 % restante de las transferencias de la Nación. Actualmente, en su conjunto, los gobiernos provinciales recaudan por cuenta propia aproximadamente un 40 % del total de los recursos. El resto proviene del sistema de coparticipación, además de los aportes directos del Tesoro y de la distribución de otros impuestos nacionales. Pero ese porcentaje no refleja la situación de la mayoría de las provincias: 20 de las 25 jurisdicciones, incluida la ciudad de Buenos Aires, recaudan por cuenta propia menos del 40 % de lo que gastan. Hay 10 provincias cuyos recursos propios no alcanzan al 20 % de lo gastado. Esta falta de correspondencia hace que la mayor parte de los gobernadores se encuentre en la situación en que se benefician políticamente con cualquier crecimiento de gasto, mientras que sólo deben presionar sobre el gobierno nacional para incrementar sus recursos, sin perjudicarse políticamente por tener que aumentar los impuestos a sus gobernados. Por las mismas razones,

esos gobernadores no encuentran alicientes para combatir la evasión de impuestos nacionales dentro de su provincia, ya que todo impuesto evadido se volcará al consumo local, en tanto que solo verán retornar una fracción menor si la AFIP se lo lleva. La corrección de la falta de correspondencia fiscal entre recaudación y gasto es esencial para lograr racionalidad y eficiencia en las administraciones. Es imprescindible modificar el régimen de coparticipación federal de impuestos en ese sentido, pero manteniendo los dispositivos que permitan canalizar recursos a la atención de la pobreza y al impulso del desarrollo en las regiones más necesitadas sin que dichos recursos sean apropiados para acrecentar las burocracias provinciales o municipales. En 1960, las provincias representaban el 24 % del gasto público total, mientras que en el año 2000, la proporción ha subido al 38 %. En el mismo período, los municipios pasaron del 7,9 % al 8,5 %. Estos cambios se produjeron en el contexto de un crecimiento del sector público en su conjunto. En efecto en ese mismo período, el gasto público total creció del 20,5 % al 30 % del producto bruto interno. Estas evoluciones no comprenden las empresas del Estado, cuya sustancial reducción por efecto de las privatizaciones constituye, en todo caso, la buena noticia de esta preocupante historia. Sí comprenden, por el contrario, los pagos de jubilaciones y pensiones, que han crecido y son responsabilidad principal del gobierno nacional. La creciente participación de las provincias en el gasto público no puede justificarse en la transferencia de servicios y funciones desde el gobierno nacional. La absorción de las escuelas primarias y secundarias, así como los hospitales antes nacionales, explican sólo una parte del aumento del gasto y del empleo público provincial. La mayor responsabilidad recae en el crecimiento innecesario de las estructuras burocráticas y la caída en la eficiencia. El clientilismo político y la estabilidad del empleo han implicado aumentos escalonados del gasto salarial luego de cada proceso electoral. Hay excepciones, pero es evidente que el conjunto de provincias y municipios ha mostrado un crecimiento del gasto burocrático que no se ha traducido en más y mejores servicios. La permisividad respecto de este tema en las jurisdicciones locales, tiene mucho que ver con la forma en que éstas obtienen sus recursos. La falta de incentivos para reducir el gasto se debe a que los gobernadores han delegado gran parte de sus potestades recaudatorias en el gobierno nacional, recibiendo de éste, a su vez, los fondos a través del sistema de coparticipación federal. Este sistema lleva ya 65 años de vigencia, habiendo

sufrido progresivas modificaciones que no han hecho más que acentuar los desincentivos para cuidar el gasto por parte de los gobiernos provinciales. Más aún, los 2.152 municipios gastan alrededor de \$ 8.000 millones contra recaudación propia de la mitad. Entre 1990 y 1997, el gasto público provincial y el de la Ciudad de Buenos Aires, subieron de \$ 14.103 millones a \$ 32.302 millones. En 1999 podemos señalar tomando como base = \$ por cápita que la Ciudad de Buenos Aires gastó \$ 5.610, Tierra del Fuego \$ 5.426, Santa Cruz \$ 4.758, mientras que Salta gastó 1.637, Chaco 1.567, Provincia de Buenos Aires 1.450 y Misiones \$ 1.398 millones, siendo las jurisdicciones más “ricas” – Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, etc. - El caso más extremo lo constituye Santa Cruz, donde Río Gallegos emplea a la mitad de la población.

GASTO PRIMARIO (1) de la Nación y de las Provincias			
Gasto primario en millones de pesos			
Año	Nación	Provincias	Total
1996	31.522	29.204	60.726
1997	35.293	31.662	66.955
1998	35.664	33.754	69.418
1999	36.150	34.550	70.700
<i>Excluye el pago de intereses de la deuda pública</i>			
Gasto primario en % del PBI			
Año	Nación	Provincias	Total
1996	11,6	10,7	22,3
1997	12,0	10,8	22,9
1998	12,0	11,3	23,3
1999	12,8	12,2	25,0
<i>Fuente: ABA, sobre la base de datos del Ministerio de Economía</i>			

El efecto sobre el ingreso familiar es evidente: un 30 % de los hogares citados dependen exclusivamente del empleo público y un 10 % adicional en forma colateral. Para una población, los ingresos de fuente pública representan 2/3 del total. Resulta difícilmente discutible, que a igualdad de otros factores, un ajuste de gasto público basado en el empleo afectaría una parte importante de la población, especialmente en el sector más pobre. La hipótesis es que en un mercado de oferta de mano de obra, los pobres son los que menos posibilidades tienen de ganar la competencia por los empleos privados y, en definitiva, el empleo público juega un papel redistributivo y de seguro de desempleo implícito. Esto explica los legisladores nacionales que representan a las provincias en el Congreso, procuren no asentar el equilibrio fiscal a través del recorte de gasto en personal con el argumento sustantivo de que el sector público, cumple un rol difícilmente sustituible en el mercado de trabajo provincial, por el débil desarrollo del sector

privado. Los gobiernos de las Provincias y Municipalidades proveen más que el 20 % de la ocupación principal en las aglomeraciones urbanas del interior. A esto, deben agregarse los gastos producidos por una ocupación secundaria – por ej., médicos que tienen cargos rentados en los hospitales. Es importante señalar el Gasto en Empleo Público, que en las provincias del N.E oscila en el 70 %, en las del N.O. en el 67 %, mientras que en la Pampa, Mendoza, Sta. Fe, Pcia. de Bs.As. y Tierra del Fuego, se sitúan en el 50 %. El panorama de las crisis regionales, desemboca en desempleo traducido en piquetes y cortes de rutas, y en provincias pobres a las cuales el caudillismo vernáculo se ha convertido en autoperpetuación política de sus propias ansiedades. Estos operadores quieren quedarse con las banderas sociales en vista a un año electoral – 2001 – y es un indicador de la existencia de una cultura política que utiliza las prestaciones laborales a favor de sectores partidarios al concebir a los sectores carecientes como masa disponible, dispuesta a vender su voto al mejor postor.

Una versión convergente se da con la distribución de planes Trabajar que se han constituido en subsidios encubiertos al desempleo, rara vez orientados a actividades productivas o a la reconversión de los trabajadores sin empleo. A los “beneficiarios” de estos planes, se los condena a depender perpétuamente de tales dádivas, antes que contribuir a transformarlos en personal calificado destinado a reinsertarse en el mercado laboral. El gasto social improductivo, el favoritismo prebendario, las burocracias parasitarias son, en buena parte el **origen** de los desequilibrios sociales, de muchas jurisdicciones locales.

El Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, rechazó de plano que los programas **Trabajar** se entreguen como respuesta a las presiones por cortes de rutas, y criticó duramente a los gobernadores que pretenden, según el funcionario, “quitarles los recursos que entrega la Nación directamente a los Municipios. Dichos planes tuvieron, a partir de Enero de 1999 los siguientes beneficiarios: 01/99 = 74.000; 08/99 = 120.000; 10/99 = 174.000; 02/2000 = 47.000; 09/2000 = 140.000 y 11 /2000 = 130.000. Además, el Ministerio de Trabajo entrega otros planes de emergencia laboral y, como apoyo a las PYMES, el plan **Crear Trabajo** que implica un apoyo para la contratación de nuevo personal – mediante el subsidio de parte del salario – creando la posibilidad de participar en la producción de algún bien y mejorar infraestructuras.

En definitiva, se beneficia a los sectores más favorecidos, a los que, generalmente, pertenecen los funcionarios gubernamentales y los legisladores. Esto puede observarse en la provincia de Formosa que ocupa el lugar más “privilegiado”. Es así evidente que los **Aportes al Tesoro Nacional** (ATN) aprobados por la ley 23.548 – 1988 sobre Coparticipación Federal – que reservó el 1 % para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros, se constituyeron en mecanismo de **derroche** de los gobernadores desentendidos de los sanos principios de la eficacia y economicidad de la **administración pública**. En el año 1999 se transfirieron por ATN, \$ 427,87 millones y, para el presupuesto 2000, las provincias habían solicitado casi \$ 600 millones, de los cuales el P.E.N. fue haciendo recortes de modo que al 31 de octubre de 2000, sólo se giraron alrededor del 10 % de dicho valor.

En marzo del 2000, el P.E.N. ofreció a las jurisdicciones locales la refinanciación de la **deuda pública** respectiva, siempre que aceptaran: a) Sancionar leyes de **solventía fiscal** similares, dispuestas por el Congreso Nacional en setiembre de 1999. b) Privatizar o en su defecto transferir, al Bco. de la Nación, las entidades financieras y crediticias locales, como asimismo, pasar al dominio privado las Empresas Estatales en poder de las Provincias. c) Realizar una adecuada **reforma** del Estado. d) Adecuar el gasto provincial a la disponibilidad de recursos propios y de la masa coparticipable. e) Reestructuración y perfeccionamiento de los sistemas impositivos locales, armonizando la tributación **interregional**. f) La jurisdicción local que se adhirió al citado acuerdo recibió como beneficio, el refinanciamiento de cada vencimiento de deuda, sin necesidad de acceder al mercado internacional de capitales. g) instaurar **transparencia de la información fiscal**, austeridad financiera y eficiencia de la gestión pública; h) incorporación de los **municipios** al acuerdo. Los recursos que se elevaban a U\$S 1.200 millones, fueron aportados por partes iguales por los Bancos de Galicia y Bs.As, Francés B.V. y Río H.S.B.C., e irían financiando trimestralmente, con una tasa del 11,6 % anual, los respectivos vencimientos de deuda que tuvieran las jurisdicciones adheridas; y con vencimiento diferido a 10 años c/u. Inicialmente, a las Provincias adheridas se les otorgaron – en millones de U\$S - : a Chubut 80; Jujuy 154,6; Formosa 187; Tucumán 90; Río Negro 46 y Tierra del Fuego 32. Este Fondo también fue habilitado por el P.E.N. para recapitalizar el Bco. de la Provincia de Bs.As. El acuerdo respectivo que incluye

determinadas pautas de ajuste, fue refrendado por las siguientes jurisdicciones: Jujuy: reducción de los sueldos para los que ganan más de \$ 1.000; Formosa: rebaja del 12 % para los legisladores provinciales; Chaco: rebaja del 10 % para el Gobernador y sus ministros. Santa Fe: rebaja del 12 % para el P.E. y legisladores provinciales; Catamarca: rebaja del 10 % para el P.E. y sus funcionarios, legisladores y del 7 % en los adicionales de los estatales que ganan más de \$ 400 mensuales; Mendoza: rebaja del 12 % del P.E., ministros y legisladores; Córdoba: rebaja – desde julio 1999 – del 30 % para todo el P.E. y sus funcionarios; Buenos Aires: rebaja del 20 % para el P.E. y sus funcionarios, otro 20 % para diputados y 30 % para senadores.

Capítulo IV.

El endeudamiento de los gobiernos provinciales.

Los antecedentes de “**default**” ocurridos en México – 1996 -, Rusia y S.E. asiático – 1997- y Brasil – 1998 – produjo un **debilitamiento del crédito internacional para los países emergentes**. El serio déficit fiscal de nuestro país – 1998: U\$S 4.000 millones, 1999: U\$S 8.500 millones – y la escasa evolución de nuestras exportaciones que representaba apenas 1/5 de la deuda externa, tuvieron como consecuencia que la **tasa de riesgo país** – diferencial entre la fijada por Argentina, alrededor del 12/14 % anual, respecto a la **libor** - ascendiera en el año 2000 permanentemente. Además la recesión económica iniciada en julio de 1998, no mostraba un retroceso, a pesar de diversas medidas que impuso el Gobierno Nacional que asumió en diciembre de 1999, mediante aumento de **impuestos** y ajustes en el **gasto público**.

A fines del 2000, era visible el incumplimiento del P.E.N. de respetar la Ley de solvencia fiscal que, al efecto hubiera requerido un **déficit total** de U\$S 4.500 millones para el cte. año. Los inversionistas de capitales retiraban el apoyo en los requerimientos del Gobierno Nacional y en los Mercados Internacionales – octubre 2000 - se presumía una posibilidad del **default** de las obligaciones argentinas. El P.E.N. recurrió entonces al F.M.I. y a los Bcos. Mundial y BID, a fin de realizar un **salvataje financiero para la Argentina**. Las gestiones de nuestras autoridades económicas resultaron exitosas, pues se logró un **blindaje financiero** de dichos organismos internacionales y algunos países europeos que podrían aportar alrededor de U\$S 25.000 millones. Como condición indispensable para ello, se requerían medidas fundamentales de **ajuste** en las

finanzas públicas de la Nación y de las Provincias, consistentes en: a) Fuertes reformas de los **estados locales** para disminuir sus déficit, y con la obligación de aplicar medidas de solución fiscal; b) **Reforma previsional** del régimen nacional y desregulamiento de las obras sociales y c) Restricciones en el Gasto Público de las jurisdicciones locales y del P.E.N.

Como consecuencia, el 21 de noviembre de 2000 se firmó un **Pacto Fiscal** con los gobernadores provinciales - excepto el de Santa Cruz - que permitiría disminuir los déficit provinciales, que habían sumado durante 1998, U\$S 1.838 millones, y en 1999 cerca de U\$S 2.700 millones, con lo que la **deuda externa** de las Provincias se elevaba al 31/12/99 a U\$S 20.044 millones. El acuerdo disponía: a) El Gobierno Nacional asistiría a todas las Provincias hasta el año 2005, para refinanciar las deudas públicas, de forma similar a las convenidas en marzo de 2000; b) Las Provincias se obligaban a congelar el Gasto Primario – salarios y operativo – sin contar los intereses de la deuda hasta el año 2005, salvo circunstancias excepcionales; c) La Nación y las Provincias, asegurarían la proporcionalidad en las remuneraciones de los funcionarios públicos de todas las jurisdicciones; d) Se establecía un monto fijo mensual como **recursos coparticipables** a las Provincias de U\$S 1.350 millones en el año 2000, 1.364 millones en 2001 y 2002, un monto mínimo para 2003 de U\$S 1.400 millones, para 2004 de 1.440 millones y para 2005 de 1.480 millones. e) Para solucionar agudos problemas sociales del P.E.N. aseguraba una asignación anual de U\$S 225 millones – en empleo y asistencia social - con auditoría de organismos nacionales; f) Se procuraría incrementar la recaudación de recursos locales **cruzando información impositiva** entre la AFIP y las Provincias, y trataría de lograr una **armonización tributaria** en todo el país.g) Sería agilizado la aprobación de una nueva Ley de **Coparticipación Federal**.

La doctrina puso en discusión la libre disponibilidad de los **Gobiernos Provinciales y Municipales** en la contratación del **crédito público**.

Según Piffano (24) tal uso ha sido un recurso de utilización concurrente entre la Nación y las Provincias y no existieron objeciones al endeudamiento externo de las jurisdicciones locales. En idéntico sentido la Fundación del Tucumán (20), manifiesta que en los tres niveles de gobierno – nacional, provincial y municipal – se observan aumentos del gasto y de la deuda. Cada vez se

requieren más recursos para atender el pago de intereses, compitiendo con el uso de los fondos destinados a la prestación de servicios, respecto de los cuales existen mayores demandas de calidad y cantidad. Por otro lado, el creciente nivel del endeudamiento ha llegado a afectar la **gobernabilidad** de provincias y municipios. Esto ha ocurrido cuando vencimientos de la deuda con garantía de coparticipación limitan la responsabilidad de recursos hasta el punto de generar desórdenes sociales por atrasos salariales. Los autores señalan la importante brecha que existe en la distribución de recursos, tanto de la Nación hacia las provincias como de las jurisdicciones locales hacia los municipios, lo cual conduce al aumento del **déficit** general del país.

El Senador Ramón Ortega (21), en su propuesta al Congreso Nacional, considera que en el Sistema de **coordinación del crédito público** de las Provincias, debiera autolimitarse en su endeudamiento con la extensión de principios de convertibilidad fiscal con un convenio tipo Maastricht. Agrega que la estructura de vencimientos de deuda provincial se ha hecho en muchos casos en forma no coordinada. Entonces, cuando hay vencimientos cuya refinanciación no ha sido prevista, se produce una transformación de deuda financiera, que es pagada por recursos **retenidos** de coparticipación; en deuda **flotante**, e incumplimiento en el pago de salarios y proveedores generando impactos indirectos en las provincias. Las jurisdicciones locales han utilizado este recurso en forma importante en los años ochenta, especialmente cuando se trataba de deuda interna. En los últimos años, algunas de ellas también pudieron acudir al mercado internacional de capitales, y acceder además al financiamiento proveniente de los organismos multilaterales de crédito.

Ortega (21) en contra de esta disposición, se refiere a la discrecionalidad absoluta del uso del crédito público por ambas jurisdicciones – Nacional y Provincial - cuando inquiere sobre lo relativo al “derrame” de costos que pueden producirse desde ciertas jurisdicciones hacia otras, por ejemplo, y en el caso que nos ocupa, si cuando el nivel de endeudamiento es **alto** hacer uso del crédito, tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones locales, afectan el monto del endeudamiento disponible. Esto significa que, a pesar de tratarse de un bien público, es susceptible de alcanzar puntos de **congestión** crecientes a partir de cierto nivel de demanda – “bien público impuro” - . La tasa de “riesgo país” será muy elevada si la deuda pública – **nacional**,

provincial o municipal – fuera muy alto en relación a la atención razonable de los servicios de amortizaciones e intereses. Es decir, que hacer el uso del crédito, tanto local como nacional, puede afectar a **todo el crédito público** al constituir un “bien” de consumo conjunto, pero con determinados grados crecientes de congestión a medida que la **deuda total** se expande. Si una jurisdicción local – caso ocurrido con el Gobernador Itamar Franco en el Brasil – incumple sus obligaciones, genera **externalidad tecnológica negativa**, al ubicar el rango de la **tasa de desconfianza** en niveles superiores, al igual que si el **default** hubiera sido efectuado por la Nación.

El sistema de **transparencia de la información fiscal**, puede evitar estos problemas, al darle más previsibilidad a los flujos de egresos e ingresos al mismo tiempo que, los cuellos de botella en ciertos meses, sirven como una limitación natural al endeudamiento que no tenga su apoyo fiscal.

Deberían incluirse mecanismos que permitieran acordar entre las provincias, el uso del **crédito público**, estableciéndose en forma anual, la cuota para el uso de cada una de las partes, previo cumplimiento de ciertos indicadores, como los que fija para el Gobierno Nacional la Ley de Estabilidad Fiscal (ver capítulo VI).

Una de las principales ventajas, sería la mayor previsibilidad que le da al **sector público programe**, la función de esas pautas de endeudamiento, los gastos de cada uno de los niveles del gobierno. Este régimen de ninguna manera avasalla con las autonomías provinciales en la materia, ya que si bien cada una de las Constituciones establecen ciertas condicionalidades para el endeudamiento, teniendo las mismas el carácter de topes máximos, no existe impedimento jurídico para que las legislaturas provinciales puedan autolimitarse en cuanto al uso del crédito (21). En dicha propuesta se aprecia la necesidad de coordinar la calidad y cantidad de la **deuda externa** – Nación, Provincia, Municipios – a la entrada y salida de capitales, imprescindibles para impulsar el crecimiento de la producción nacional y su incidencia en las exportaciones y en la **Balanza de Pagos**.

Desde la crisis del **tequila**, la calificación de la **deuda** en moneda extranjera de **Argentina**, había mantenido en general una posición medianamente favorable, pero como indicáramos al

comienzo del presente capítulo, a fines de agosto de 2000, fueron rebajadas las calificaciones de la **deuda externa argentina** por parte de las entidades consultoras. No solamente relacionada con el **crédito público**, sino también a las **entidades privadas**.

A mediados de noviembre de 2000, S y P dispuso las siguientes **notas**:

PAÍS	FECHA	Calificación de largo plazo	PERSPECTIVA	Calific.de corto plazo
Argentina	14/11/2000	BB	Negativa	BB
Argentina	16/11/2000	BB	Estable	BB-
Chile	15/11/2000	A	Estable	A-1
México	15/11/2000	BB+	Positiva	BB+
Uruguay	15/11/2000	BBB-	Estable	A-3
Colombia	15/11/2000	BB-	Negativa	BB-
Perú	15/11/2000	BB-	Estable	B
Brasil	15/11/2000	B+	Positiva	B

Como resultado de dicha calificación internacional, la licitación de deuda pública nacional del día 21 /11/2000, arrojó los siguientes guarismos:

	Vto.	IMPORTE	TASA de CORTE
LETES	90 días	U\$S 250 millones	11,51 % anual
BONTES	2 años y ½	U\$S 200 millones	14,33 % anual

Significa que los inversores a largo plazo castigan fuertemente la tasa de intereses. Más aún, cuando la Ley de Solvencia Fiscal, que hubiera restringido a límites ordenados el **déficit fiscal** en el Proyecto de ley de Presupuesto Nacional para el 2001 previó un déficit de U\$S 6.700 millones, es decir, un 64 % superior al instaurado por dicha Ley. Inclusive se considera que el saldo **negativo** para el 2000 sería un 50 % mayor que el previsto de U\$S 4.500 millones. El cerrojo financiero recién dispuesto en setiembre de 1999 por amplia mayoría del Congreso Nacional, fue **soslayado** por la **insegura y endeble** conducción económica de un P.E. que asumió pocos meses antes.

Capítulo V

Propuestas para reformar las BASES de una COPARTICIPACION FEDERAL

La doctrina nacional coincide en general en la absoluta necesidad de realizar una efectiva descentralización fiscal, según hemos señalado en el Capítulo 1 del presente trabajo. Se procura de tal modo, inducir a una mayor responsabilidad y control fiscal, y a un mejor control político dentro de la federación (3). El argumento de responsabilidad resulta válido, tanto para la

descentralización de gastos, como para la responsabilidad de establecer recursos tributarios que lo financien, y de esa manera **minimizar** la necesidad de transferencias verticales sujeto al cumplimiento de objetivos nacionales. Ante la imposibilidad de gravar con tasas uniformes todos los bienes y servicios, la doctrina propone imponer coeficiente diferenciales, de manera de lograr reducciones proporcionales en las cantidades demandadas (22).

A) Existen distintas alternativas para descentralizar los recursos a las jurisdicciones locales:

1- El cumplimiento de lo dispuesto en el **Pacto Fiscal II** para sustituir un **Impuesto sobre los Ingresos Brutos** y a los sellos. Al respecto y, teniendo en cuenta su falta de implementación – a pesar del tiempo transcurrido - sugerimos adoptar un Impuesto sobre las ventas minoristas, similar al **tax** – E.E.U.U., Nueva Zelandia – aun teniendo en cuenta que algunas operaciones se realizan a empresas de consumo **intermedio**. Con respecto a las ventas de las empresas de extracción agrícola-ganaderas, mineras, industriales, efectuadas **directamente** para su consumo (23), estarían sujetas al mismo gravámen. Se debe acordar la armonización de las **alícuotas** aplicadas a similares **bases imponibles** entre jurisdicciones locales vecinas (**Principio de Tiebout**) . Artana (24) objeta con firmeza la aplicación de impuestos sobre el consumo por las posibilidades de evasión, y porque distorsionan la selección de factores de las empresas. Es importante el alto porcentaje que dicho gravámen – alrededor del 70 % en la mayoría de las provincias – representa en el total de los recursos tributarios propios, y que un Impuesto sobre ventas minoristas, no tiene alternativa válida para las jurisdicciones locales **productoras** y poco consumidoras. El proyecto conjunto (1996) de los Ministerios de Economía y del Interior nacionales, para solucionar ese desfase mediante un mecanismo de compensación entre todos los distritos del país, quedó anulado cuando el principal **sujeto pasivo** hubiera recaído en la Ciudad de Buenos Aires, cuyo **sistema fiscal debía soportar** la **duplicación** de las alícuotas sobre todas las **bases imponibles** – inmuebles, rodados, servicios financieros, seguros de capitalización, A.F.J.P. y otras actividades de intermediación.-

2- Ampliar la base tributaria local a través de: a) Impuestos sobre consumos específicos; b) sobre el **gasto** de las personas físicas; c) alícuotas adicionales a Impuesto sobre Ganancias; d) reincorporar el Impuesto sobre Ganancias Eventuales.

B) La asignación de los Recursos Nacionales no se haría con las anteriores distribuciones **primaria y secundaria** sino que deberían proveerse: 1) Financiamiento del **Poder Ejecutivo** y de sus **Ministerios**, y de los Poderes **Legislativo y Judicial**. 2) El Servicio Exterior, Fuerzas Armadas y de Seguridad. 3) Educación y Salud. 4) El sostenimiento de la política macroeconómica que comprende la **estabilidad, el crecimiento y el desarrollo**. 5) Gasto social y sistema de jubilaciones y pensiones. 6) Deuda pública – Nacional, Provincial y Municipal -. 7) **Fondo anticrisis y Ley de Solvencia Fiscal**.

Todas estas funciones y bienes públicos serán calculados anualmente por la **Oficina Fiscal Federal**, según se verá en el capítulo siguiente.

Son fundamentales la transparencia y eficacia de la **información** como bases de todo el programa propuesto. La misma determinará las pautas para que todas las jurisdicciones reciban sumas equivalentes, en términos de equidad e igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación – art. 75 de la Constitución - . Conociendo el estado actual de la organización del país – general , profesional, tecnológica, etc. - se estará en condiciones de analizar la prioridad de las erogaciones, recursos, financiamiento, insumos y planta de personal (14), y se podrá proceder a una acción inmediata de modernización del Estado consistente en:

a) Transformar el **presupuesto nacional** en un plan de gobierno destinado a **armonizar** los requerimientos de la **Nación, Provincias y Municipios**. b) Mejorar la **administración tributaria** para que, conociendo con claridad y precisión la **base** de referencia de los recursos fiscales, se logre impedir la **dobles imposición** y se pueda conocer exactamente la capacidad contributiva de los residentes del país. c) En la medida que se avance, se asignarán responsabilidades a los encargados de proveer los bienes públicos – beneficiarios, calidad y costo – mediante **premios y castigos**. Estas propuestas coinciden en gran parte con la doctrina, y armoniza los tributos de los diferentes niveles de gobierno, organizando una **administración tributaria integrada** entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y coordinando las tareas de la AFIP. Se posibilitarán los principios de subsidiariedad y transparencia fiscal, y el acceso del ciudadano a la información específica que requiera de los gobiernos. Con el propósito de uniformar las cuentas nacionales, se adecuará la contabilidad de las jurisdicciones locales con la Ley de Administración

Financiera Nacional, aplicándose principios claros y precisos para el régimen de contratación pública. Se coordinarán los principios macroeconómicos de la Nación, Provincias y Municipios, con el fin de limitar el **déficit público**, adecuando niveles de endeudamiento – monto, plazos y tasas de interés - .

Fijar una política fiscal con un enfoque de **equilibrio**, asegura una flexibilidad que permitiría desarrollar continuamente la viabilidad de la estructura **federal**, la capacidad de realizar acuerdos permanentes entre todas las jurisdicciones **deslindando** las coyunturas políticas, facilitar la coordinación y aumentar los incentivos a la transparencia de los procedimientos y en la generación de datos e informes relevantes (16). Se lograrán compensar asimetrías regionales de capacidades tributarias y necesidades fiscales, mediante adecuadas transferencias de nivelación y de igualación (art.75, inc.c de la Constitución Nacional).

Capítulo VI.

El Organismo Fiscal Federal

A los efectos de ejecutar las distintas acciones sugeridas en nuestro trabajo, la doctrina nacional ha propuesto desarrollar lo dispuesto por el art. 75, inc b de la Constitución Nacional – 1994 -, que establece la necesidad de crear un **Organismo Fiscal Federal**, que tendrá a su cargo el control de una efectiva descentralización de los **bienes públicos**. En su composición éste deberá asegurar la representación de las provincias y la ciudad de Bs.As. y estará integrado por las siguientes entidades: a) La Asamblea Fiscal Federal, compuesta por un representante del Ministerio de Economía de cada una de las Provincias, el P.E.N. y la Ciudad de Bs. As. Los que designarán, anualmente, un Presidente y un Secretario en forma rotativa. Sus principales funciones serían las siguientes: 1- Disponer de un sistema de indicadores que permitan mantener un **estado de situación** de las diferentes jurisdicciones y posibilite fijar metas en los programas de Reforma y modernización del Estado. 2- Realizará el gerenciamiento de la **deuda externa** del país – Nación, Provincias y Municipios - que comprenderán: A) la gestión de los préstamos; B) monitorear las demandas potenciales y reales de cada Provincia, Nación y Municipios, las brechas de desarrollo que existen, el costo y la productividad de **montos, tasa y vencimientos**. 3- Adoptará un Fondo de Estabilización para compensar el comportamiento de los ingresos y egresos

fiscales. 4- Elaborará un **código tributario** que brinde certeza y claridad del Derecho Administrativo, relacionado con los **ingresos fiscales** de la Nación, Provincias y Municipios, en especial los aspectos formales y procesales, tendiente a lograr una adecuada jurisprudencia, que corte las elusiones y distorsiones en la aplicación de las reglas. 5 – Ordenar las normas propuestas en el presente trabajo, referentes al control de los ciclos económicos – **fondo anticrisis** - del excesivo endeudamiento, la coordinación de los recursos concurrentes entre Nación y Provincias y la correcta asignación de los ingresos – coparticipables y propios – para satisfacer las necesidades públicas. Toda creación de impuestos sobre bases compartidas entre la Nación y las Provincias, serían sometidas a consideración del Organismo Fiscal Federal, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario del país. Esta previsión no debería aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno (16). El esquema institucional debiera generar los incentivos para el cambio hacia un sistema mejor, en el cual la distribución de recursos sea más racional, solidaria y equitativa, y se promueva la eficiencia del gasto público en los diferentes niveles gubernamentales. El funcionamiento del O.F.F. podría ser clave para que las transferencias de equiparación – redistributivas – converjan en el mediano plazo a la brecha entre necesidades y capacidades fiscales (25). 6 – Propiciar la creación de bancos de datos informáticos sobre contribuyentes y de todas las operaciones económicas relevantes, y que aquéllas que tengan proyección interjurisdiccional o que fueran propicias de armonización de tributos de los diferentes fiscos, según se prevee en la **Legislación Fiscal de España**. 7- Dispondrá anualmente el cálculo de los porcentajes de distribución de los recursos coparticipables y el control de las liquidaciones correspondientes a las diferentes jurisdicciones. A tal efecto, todos los entes y organismos públicos tanto nacional, como provinciales y municipales, estarán obligados a suministrar directamente toda información que se les requiera. Dicha documentación no podrá ser denegada, invocando lo dispuesto en leyes, cartas orgánicas o reglamentaciones que hayan determinado la creación de los referidos entes (21). Asesorará a la Nación, provincias y municipios, en la materia de su especialidad; en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional referente a gravámenes coparticipados.

b) La Comisión Técnica Federal: Actuará como ejecutora de la A.F.F. a quien brindará toda

la información necesaria para la determinación anual de la asignación de recursos coparticipables. Coordinaría el manejo financiero de las jurisdicciones diseñando mecanismos que armonicen el uso de las jurisdicciones, diseñando mecanismos que armonicen el uso del **crédito público** en todo el país, realizando estimaciones de los niveles de deuda sostenibles por cada jurisdicción, así como el costo esperado del financiamiento en función de la situación financiera agregada. Sus integrantes serán inamovibles en el cargo, salvo que auditorías técnicas externas informen del incumplimiento de sus funciones. Tendrán la flexibilidad necesaria para tomar decisiones internas de organización y funcionamiento – contrataciones, compras, etc.- y no estarán sujetas a limitaciones que cercenen su labor.

Un buen ejemplo de este tipo de independencia se registra en el país, en el BCRA, la C.F.I., la Comisión Federal de Educación, cuyos funcionarios son designados con acuerdo del Senado y tienen asegurada su independencia orgánica-funcional, de tal modo de poder llevar a cabo las tareas de investigación alejada de los intereses de las partes involucradas. Puede ocurrir que cambios de política macroeconómica del P.E.N. o modificaciones abruptas del “escenario” incidan en la labor coordinada entre la A.F.F. y la C.T., pero la decisión final recae en la primera.

c) La Comisión Jurídica Federal: estará compuesta por representantes de la Suprema Corte de Justicia Nacional, la Comisión Federal de Impuestos, el Consejo Federal de Inversores, de los Ministerios de Economía y del Interior nacionales, y estará destinada a interpretar las normas que regulan las relaciones fiscales interjurisdiccionales. En el caso en que hubiera disparidad de criterios, respecto a resoluciones en al A.F.F., o existieran dudas en la aplicación de los procedimientos que ésta última dispusiera, la C.J.F. será la instancia que dirima las diferencias surjidas por la falta de consenso.

CONCLUSIONES

La doctrina coincide en la absoluta necesidad de realizar una efectiva descentralización fiscal. Ello traería , en consecuencia, una mayor responsabilidad y contralor fiscal y un mejor control político dentro del contexto **federativo** del país. Resultaría válido, tanto sea para los gastos como para los recursos tributarios que los financien y, de tal modo, minimizar la necesidad de **transferencias** verticales – Nación/Provincias, Provincias/Municipios – sujeto al cumplimiento de

objetivos nacionales. Es necesario, por lo tanto modificar la asignación de la **masa de impuestos concurrentes** según coeficientes previos de división vertical – primaria – y horizontal – secundaria- y disponer la distribución según las necesidades jurisdiccionales siguiendo pautas de información estadística. Cumpliendo las disposiciones de la C.N.(art- 75) se requerirán indicadores de población, se precisará señalar brechas de desarrollo que implican distintas condiciones de vida entre los habitantes y una efectiva reducción de costos y dimensión de la burocracia.

Además, el incremento del **gasto público** en la onda alta del ciclo económico, ante la inflexibilidad de las erogaciones cuando acaece la astringencia financiera (onda baja) produce en la primera época un “amesetamiento”, del cual resulta difícil descender por la presión de los beneficiarios – consumidores de los **servicios**. Se hace entonces imperioso crear un **fondo anticíclico** a fin de asegurar el financiamiento “normal” de las necesidades públicas, y para atender las emergencias originadas por acontecimientos extraordinarios y una adecuada amortización de la deuda en los tres niveles de gobierno – Nación, Provincias, Municipios – . Se requiere conocer el estado actual de la organización, para analizar la evolución de las erogaciones, recursos, necesidad de financiamiento, uso de los insumos y planta de personal, para proveer una adecuada acción de la **reforma del estado**. Deberán compatibilizarse los objetivos de política económica de las jurisdicciones, incorporando elementos dinámicos que induzcan mediante premios y castigos, la fortaleza de la estructura federal. A tales fines sería diseñado el O.F.F. como mecanismo de gestión y administración de todo el **sistema de coparticipación federal**, deslindando al Congreso Nacional de esas funciones.

RESUMEN

El trabajo enuncia la opinión de la doctrina relacionada con la provisión de “bienes públicos” en el contexto de un país con organización económica federal. Observa la incidencia de los **ciclos económicos** en el amesetamiento del gasto público – nacional y provincial – y la creación de un **Fondo de Estabilización** en todas las jurisdicciones. Analiza la crisis del gasto provincial debido a la falta de una eficiente administración financiera por parte de la mayoría de los gobernadores. Enuncia los acuerdos entre Nación y Provincias, destinados a solucionar el serio desequilibrio que acercó a nuestro país al **default** financiero. Formula propuestas para modificar la actual concurrencia de impuestos coparticipables y la sustitución de los gravámenes sobre los ingresos brutos y sellos y elimina la distribución de la masa coparticipable según las distribuciones **primaria y secundaria**, sustituyéndola por una **asignación** de acuerdo a las necesidades públicas en todo el país. Comenta la estructura de la O.F.F. que sustituirá en el futuro la acción del **Congreso Nacional** en el **sistema de coparticipación**.

ABSTRACT

The following paper talks about the “ public goods “ supply within the context of a country organized through a federal economic organization.

It looks on the influence of the **economic cycles** on the decrease of the public spendings, not only National but also from the Provinces , and the creation of a **Stabilization Fund** for all those jurisdictions.

It analyzes the provincial spendings crisis due to a lack of efficiency on the financial administration by the big majority of local governors.

It enunciates the understandings between the Federal Government and the Provincial ones, appointed to solve the dramatic unbalance which has got the country too close to a financial **default**.

It makes proposition to modify the present coincidence of coparticipables taxes, and the substitution of the gross income and stamps taxes ; and also to eliminate the distribution of the coparticipable mass according to the **primary and secondary** distributions, replacing it by an **apportion** depending on the public needs along all the country.

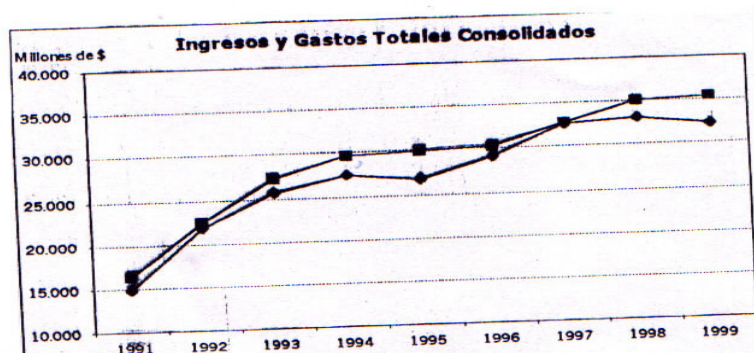
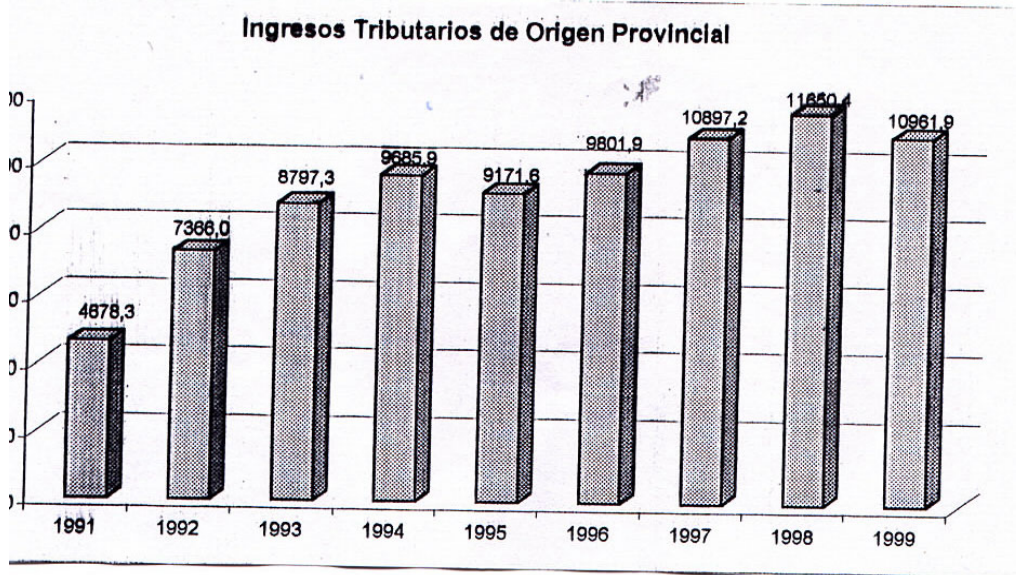
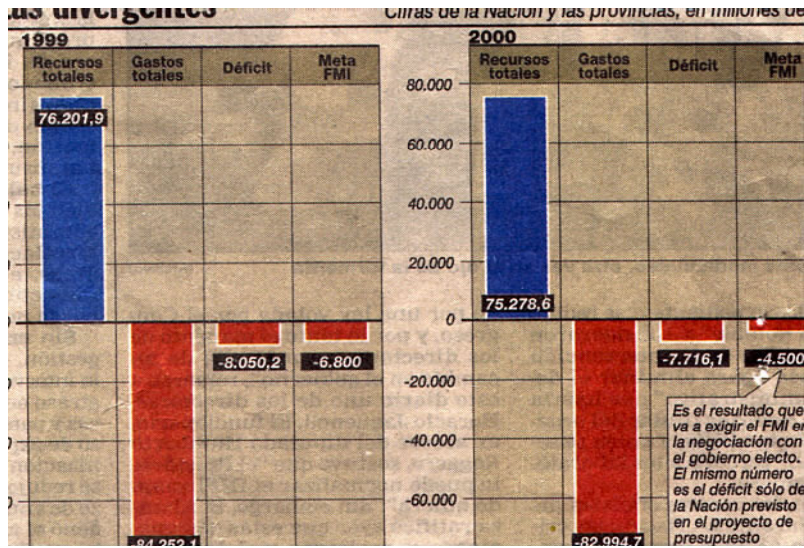
Finally it comments on the O.F.F. structure that will substitute the action of the **National Congress** on the **coparticipation system** on the future.

BLOGRAFIA

- 1) Fundación del Tucumán: Sistema de Supervisión Multilateral para un Federalismo con responsabilidad fiscal. Congreso A.B.A., julio 2000, Bs.As.
- 2) MUSGRAVE, R.A. y PEGGY, A.: Hacienda Pública, teoría y práctica. Ed- Aguilar, set. 1991.
- 3) PIFFANO H.A.: El nuevo sistema tributario provincial. 5º Seminario Internacional s/ Federalismo. U.N. La Plata, junio 1997.
- 4) GONZÁLEZ CANO, H.: El federalismo y la descentralización tributaria. DOC. CIET. N° 1076, dic. 1990.
- 5) MACON, J.: La asignación de servicios y fuentes tributarias a diversos niveles de Gobierno. 10ª Jornadas de Finanzas Públicas, U.N.de Córdoba, set. 1997.
- 6) REZK, E.: Seminario sobre Federalismo y Coparticipación Federal. Academia Nacional de Ciencias Económicas, mayo 1992.
- 7) BARA, R.: ídem (6)
- 8) MACON, J.: ídem (6)
- 9) SÁENZ, C.A.: El federalismo y la coparticipación impositiva. 28ª Jornadas de Finanzas Públicas, U.N. de Córdoba, set.1995.
- 10) BRACELI, O.A.: Metodología no convencional para diseñar un nuevo sistema de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno. 27ª Jornadas de Finanzas Públicas, U.N.de Córdoba, set.1994.
- 11) OATES, W.: Fiscal Federalism. Harcourt Brace Juranovich, N. York, 1972.
- 12) TANZI, V.: Fiscal Federalism and decentralization. Annual Bank Conferention Development Economic, Washington, 1995.
- 13) PRUDHOME, R.: The danger of decentralization. The World Bank Research Observer, Washington, 1995.
- 14) PIFFANO, H.: Federalismo fiscal en Argentina. CEDI, Bs. As., 1998.
- 15) HAUSMAN, R.: Informe del B.I.D., 1997.
- 16) CEDI Consideraciones sobre el diseño óptimo de Instituciones Fiscales. Fundación Gobierno y Sociedad, Bs.As., abril 1996.
- 17) PIFFANO, H.: Lineamientos para una nueva ley de coparticipación federal de impuestos. 33ª Jornadas de Finanzas Públicas. U.N. de Córdoba, set.2000.
- 18) SOLANET, M.: El gasto provincial. La Nación, 19/11/2000.
- 19) KRITZ, E.: ¿ A quién favorece el empleo público? La Nación, 15 /11/2000.
- 20) Fundación del Tucumán: Sistemas de supervisión multilateral para un Federalismo Fiscal. Reunión A.B.A., julio 2000.
- 21) ORTEGA, R.(senador): Bases para un nuevo acuerdo federal. Proyecto de Ley, nov.1999
- 22) SCHENONE, O., RODRÍGUEZ, C., MANTEL, R.: Complementariedad, exenciones y tributación óptima. C.E.M.E, 1985
- 23) GÓMEZ SABAÍNI, J.C.: Alternativas de sustitución del Impuesto s/ Ingresos Brutos. Academia de Ciencias Económicas. Bs.As., 1996.
- 24) ARTANA, D.: Diseño del Sistema Tributario. Congreso ADEBA, julio 1996.
- 25) IARYCZOWER, M., SAIEGH, S., TOMMASI, M. CEDI, abril 1998.

INDICE

Capítulo I	Naturaleza Jurídica	Página 2
II	Incidencia de los ciclos económicos	11
III	La crisis del gasto provincial	15
IV	El endeudamiento de los gobiernos provinciales	20
V	Propuestas para reformar las bases de una coparticipación federal	24
VI	El Organismo Fiscal Federal	27
	Conclusiones	29
	Resumen	31
	Bibliografía	32



Fuente: Ministerio de Economía.

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL - 1998			
Cada mil nacidos vivos			
FORMOSA	30,5	CHUBUT	18,4
CHACO	30,3	ENTRE RÍOS	18,2
CATAMARCA	23,4	CÓRDOBA	17,2
TUCUMÁN	23,3	SANTIAGO del ESTERO	16,6
CORRIENTES	23,0	MENDOZA	15,9
SALTA	21,3	RÍO NEGRO	15,1
SAN JUAN	21,3	SANTA CRUZ	14,7
JUJUY	20,7	NEUQUÉN	14,0
LA RIOJA	19,8	SANTA FE	12,9
MISIONES	19,5	CIUDAD DE BS.AS.	12,3
BUENOS AIRES	19,1	LA PAMPA	10,6
SAN LUIS	19,1	TIERRA DEL FUEGO	6,3
TOTAL DEL PAÍS			18,7

Ministerio de Salud de la Nación

INDICES de DESARROLLO HUMANO

AGLOMERADOS	1990	1992	1994	1996	1998
Buenos Aires	0,631	0,622	0,622	0,600	0,566
Catamarca	0,549	0,553	0,549	0,534	0,491
Chaco	0,542	0,498	0,509	0,490	0,460
Chubut	n.d	0,622	0,638	0,607	0,567
Ciudad de Bs.As.	0,889	0,934	0,990	0,932	0,902
Córdoba	0,750	0,665	0,674	0,607	0,526
Corrientes	0,535	0,565	0,555	0,510	0,489
Entre Ríos	0,598	0,602	0,611	0,586	0,522
Formosa	0,548	0,509	0,506	0,480	0,436
Jujuy	0,514	0,531	0,559	0,492	0,473
La Pampa	0,619	0,618	0,673	0,641	0,573
La Rioja	0,553	0,566	0,577	0,537	0,507
Mendoza	0,658	0,609	0,646	0,587	0,534
Misiones	0,576	0,537	0,572	0,518	0,489
Neuquén	0,684	0,675	0,676	0,607	0,559
Salta	0,562	0,550	0,564	0,524	0,502
San Juan	0,604	0,593	0,650	0,550	0,511
San Luis	0,559	0,581	0,567	0,556	0,511
Santa Cruz	0,671	0,682	0,725	0,714	0,588
Santa Fe	0,592	0,619	0,633	0,592	0,541
Santiago del Estero	0,545	0,527	0,547	0,551	0,498
Tierra del Fuego	0,780	0,870	0,824	0,814	0,745
Tucumán	0,555	0,550	0,559	0,511	0,488

Para calcular estos índices se tomaron variables positivas y negativas: tasa de mortalidad infantil, porcentajes de adultos analfabetos, promedio de años de escolaridad, ingreso medio individual según EPH, porcentaje de hogares con hacinamiento, se las convirtió a índices respecto a la provincia mejor posicionada, y luego se calculó un índice promedio. Por lo tanto el valor más alto de cada año corresponde a la provincia con mejor comportamiento respecto de las demás, en cuanto a las variables que se tomaron como representativas de desarrollo humano. Río Negro no aparece por no contar con los resultados de las EPH para esa provincia.

Fuente: "Crecimiento Económico y Desarrollo Humano" María C. Mirabella de Sant – Caronina Piselli – UNT.

LA ENCRUCIJADA DEL SISTEMA FISCAL FEDERAL ARGENTINO

Jorge Macón

El sistema fiscal federal argentino viene demorando desde hace tiempo, no menos de tres a cinco décadas, según como se lo mire, una renovación, que todos parecen pedir insistentemente pero que se posterga constantemente. Se halla pues frente a una encrucijada.

Durante las últimas décadas hubo un proceso prolongado y consistente de descentralización de los servicios hacia las provincias - aunque no a los municipios- que casi triplicó el gasto provincial en porcentaje del PBI. Un avance importante en la descentralización, que al parecer no fue acompañada por reformas institucionales y financieras acordes con el importante cambio de magnitud.

Casi todos los sectores parecen considerar necesaria una modificación sustantiva - incluso lo marca la Constitución de 1994 con referencia a la coparticipación- pero no parece haber acuerdo suficiente acerca del sentido de los cambios, salvo en algunos aspectos menores, Eso no es demasiado prometedor, en vista de que cualquier cambio de ese tipo lleva su tiempo.

Talentedos economistas le han dedicado tiempo y esfuerzo al tema, muy acentuadamente en los años noventa pero los avances, en los hechos, han sido muy menores. Y es difícil juzgar si los pocos cambios fueron en la senda correcta.

La intención de este trabajo, no consiste en hacer nuevos aportes, sino en hacer preguntas. Amparado, quizá excesivamente, en un famoso lógico que decía que en cualquier análisis sistemático, las preguntas son más importantes que las respuestas.

Si las preguntas están bien hechas desde luego, cosa que no es posible garantizar.

El examen se dividirá en tres partes, un tanto desiguales como se verá. La coparticipación, la autofinanciación y los servicios que prestan las provincias. Con respecto a los últimos, hay poca información y se alude a ellos solo de vez en cuando pero merecen mas atención.

A - EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN

La última renovación de fondo de la coparticipación, se operó a principios de los años setenta, cuando se modificó gran parte del sistema y se estableció uno nuevo - mas unificado que el anterior- que duró unos quince años. Luego hubo un "interregno" de unos tres años, por la denuncia de la ley convenio y luego se dictó la ley actualmente vigente, que - con numerosas modificaciones- se está acercando también a los quince años, a pesar que, desde el principio, se estableció que era provisoria.

A mediados de los noventa, una reforma constitucional le dio sustento al sistema, del que carecía anteriormente y dio pautas para el futuro, al mismo tiempo que daba plazo hasta 1996 para adoptar un nuevo régimen sobre esas bases, cosa que cinco años después todavía no se ha hecho.

Con lo cual no solo parece ser necesaria una definición acerca de la naturaleza del cambio, si no también acerca de la estrategia para llegar a él, a partir del hecho de que hay 25 centros de decisiones involucrados, con intereses no complementarios.

Existen varios problemas que examinar.

La pretensión de este trabajo, consiste en ir mas allá de la magnitud de los fondos que se remitirán o los índices sobre cuya base se repartirán, que son los temas que se discuten mas asiduamente. Ciertamente son problemas interesantes, sobre todo porque están en juego muchos intereses contrapuestos pero que ya han sido muy explorados

1) La sencillez

Un aspecto que parece tener mucho predicamento en muchos de los documentos y exposiciones orales sobre el tema, es que el sistema es muy complicado y debería ser más sencillo.

¿Es realmente tan importante que sea sencillo?

Si uno piensa en una reforma menor, en el impuesto a la renta de las personas físicas que, digamos, ahorre diez minutos en la preparación de cada declaración jurada, eso es importante. Diez minutos por quinientas mil declaraciones juradas que se preparan cada año, son más de ochenta mil horas hombre y ésta es una simplificación que vale la pena.

Pero en el área de la coparticipación intervienen como mucho, un centenar o dos de personas en el país, que están bien calificadas y diez minutos o una hora más que utilicen para entender el sistema, no hace gran diferencia. Además ahorrar horas hombre de analistas, no es un objetivo de la política fiscal.

Naturalmente, no se trata de propiciar complicaciones por la complicación misma pero a veces es necesario un cierto grado de sofisticación, sobre todo porque se trata de tanto dinero, casi 6% del producto, mas de 16.000 millones de pesos.

La fama de complicado del sistema actual, proviene probablemente de un cuadro publicado originalmente por el Ministerio del Interior,¹ en el cual en forma esquemática se planteaban las corrientes internas del sistema de coparticipación, entre los distintos subsistemas.

De hecho, les parece complicado a las personas que solo le echan un vistazo. Pero si uno se detiene a mirar con un poco más de atención, encuentra un esquema ingenioso, para plasmar en una sola página de contenido visual, lo que es el sistema de su totalidad. Naturalmente, hace falta un poco mas de tiempo.

No debe dejar de señalarse que el régimen vigente, que se juzga extremadamente complicado en su comienzo, en el año 1988, era el más sencillo imaginable. Ni siquiera era necesario recurrir a datos estadísticos, como los anteriores y como por otra parte exige la Constitución para el futuro.

Su transformación en un sistema complicado, se debió a que fue necesario resolver problemas políticos y financieros importantes durante su vigencia, cosa que se hizo mediante sucesivas enmiendas, con lo cual ni siquiera puede decirse que la complicación del sistema es inútil y no se trata de una complicación por la complicación misma.

Lo cual es una buena lección, acerca de donde pueden llevar los sistemas demasiado sencillos.

¹ Ministerio del Interior - Coparticipación Federal de Impuestos - Buenos Aires 1996 - p.III

b) El carácter distributivo

Una de las discusiones más interesantes, es la necesidad de que se incorpore el principio redistributivo. Es decir que las provincias más pobres reciban en proporción más dinero del que aportan y viceversa las más ricas, que tiene -merecidamente- mucho apoyo político en el país. Federalismo cooperativo se lo suele llamar. No todos los países lo practican. México por ejemplo tiene un sistema casi exclusivamente devolutivo.

i) El sistema vigente

¿Es el sistema argentino actual redistributivo?

Todo sugiere que sí. El antecedente inmediato del actual régimen, el creado a principios de los setenta, que influyó enormemente en el vigente, repartía casi dos tercios en proporción a la población, lo cual ya es bastante redistributivo, mientras el tercio restante lo redistribuía mas explícitamente todavía, entre las provincias con menor nivel de bienestar y menos densas en población.

Pero la única forma de saberlo con precisión y además de cuantificarlo, es examinando la relación que existe entre el ingreso total de cada provincia y los fondos que le son transferidos.

Desgraciadamente las estadísticas de ingreso por provincia no se han elaborado en nuestro país, solo hay estadísticas de producto. E incluso se desconfía bastante de ellas, por lo que no han sido publicadas. Ello implica que si los resultados no son muy rotundos, no deberían ser tenidos en cuenta. Como se verá enseguida, ese no es el caso.

En el cuadro I se han transcrito para el año 1997, las remesas totales a cada provincia y las estimaciones de producto de cada una y se establece el porcentaje que representan las primeras con respecto a las segundas.

Si en las provincias de menor ingreso-producto, la relación de las remesas nacionales con ese ingreso, es mayor que en las demás, el sistema es distributivo

Es decir que si el sistema es redistributivo, el coeficiente de correlación lineal entre ingreso-producto e incidencia porcentual en él, debería ser negativo.

El resultado es negativo, -0.46, lo que implica un alto grado de redistribución y además suficientemente rotundo para ser tenido en cuenta, a pesar de la debilidad de la base estadística

El mismo planteo efectuado para Brasil (Cuadro II) da un coeficiente de -0.41, es decir que el sistema brasileño es menos distributivo regionalmente que el argentino. Esta vez la afirmación es menos segura, porque la diferencia es escasa.

Sin embargo, aunque sean iguales, no debe dejar de señalarse que Brasil es un país con mayores problemas regionales que la Argentina. A raíz de ello, casi todo el sistema tiene características redistributivas e inclusive el fondo más importante, alrededor del 20% del total, se asigna en un 85% a los estados subdesarrollados y solo el 15% restante a los desarrollados, que son solo seis, San Pablo, Río de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina y Río Grande do sul que representan mas de las tres cuartas parte del ingreso total.

El mismo planteo para Estados Unidos, (Cuadro III) da un leve coeficiente positivo + 0.10. Es decir que el sistema norteamericano es prácticamente proporcional, de hecho ligeramente concentrador.

No tiene por qué ser distributivo. Estados Unidos no tiene problemas regionales. Los tenía y los corrigió. Con alguna excepción menor, no existe ningún estado en ese país, en el cual el ingreso per cápita sea inferior al 80% del promedio nacional ni ninguno que sea superior al 120%.

ii) Provincias pobres, provincias ricas

Que es una provincia rica y que es una provincia pobre parece obvio, mediando alguna de las definiciones habituales, en la que los economistas argentinos han trabajado mucho.

Si uno preguntara que es una provincia pobre, la respuesta - seguramente socarrona- sería inmediata, con alguna disidencia acerca del índice que se utiliza. Provincia pobre sería una provincia con bajos índices de bienestar o con bajo ingreso per capita o, como la debilidad de las estadísticas argentinas nos obliga a admitir a disgusto, con producto bruto interno per cápita bajo.

La pregunta es:

¿Tiene sentido económico, en términos de distribución del ingreso, la expresión provincia pobre?

En efecto la expresión "pobreza o riqueza" o mejor "ingresos altos o bajos" tienen sentido cuando se habla de las personas, pero no - por lo menos no a estos efectos - cuando se habla de regiones.

El ingreso o producto per cápita es un mal índice, porque no tiene en cuenta la distribución del ingreso.

Los índices de bienestar - pobreza por ejemplo- establecen los bajos niveles de solo parte de la población, con lo cual no solo deberían tenerse en cuenta, sino que debería practicarse una ponderación por la porción de la población en esas condiciones. Y además debería haber índices de bienestar de los grupos de altos ingresos, que pueden pagar impuestos, también ponderados por la parte de la población en esas condiciones. Aún dichas así, brevemente, las complicaciones parecen inasibles.

Porque en las provincias ricas también hay mucha gente de bajos ingresos que debería ser subsidiada y en las provincias pobres hay mucha gente de ingresos altos que puede pagar impuestos.

No hay provincias pobres ni provincias ricas, sino personas ricas y pobres.

Entonces *¿Cómo se hace regionalmente distributivo el sistema?*

Aquí sí hay una respuesta

La forma que se considera apropiada de resolver el problema, consiste en medir la capacidad tributaria comparativa de las provincias, para resolver por sí misma sus problemas públicos y suplementar mediante remesas fiscales a las que estén por debajo de cierto estándar. Mas claramente, no se trata de suplementar lo que no recaudan, sino lo que no pueden recaudar. Es decir que si existen descuidos

administrativos y políticos en llevar la recaudación a su nivel posible, estos no deberían ser cubiertos.²

La jefatura de gabinete propició en 1999, una alternativa de ese tipo, insuficientemente discutida. Según esa propuesta la parte distributiva de la coparticipación debía distribuirse, en función de la "ausencia de capacidad tributaria" al estilo canadiense. Una vez que se disponga de las estadísticas requeridas, desde luego.³

ii) Objetivos de la redistribución

Se ha visto que el sistema de coparticipación argentino es altamente distributivo. Eso es correcto. Es lo que se viene exigiendo desde hace mucho tiempo.

Pero ¿Cuál es el objetivo de la redistribución, en este caso regional, no personal?

La respuesta inmediata debe ser que se trata de ayudar a las provincias pobres, - admitiendo el sentido habitual de la expresión, no demasiado riguroso- que son parte del país lo que, como se ha visto, no ofrece dudas. Una especie de contrato social.

Eso está bien, pero la cuestión básica es:

¿Debe darse más dinero a las provincias, porque son pobres?. ¿O para que dejen de serlo?.

No se conoce información cuantificada suficientemente objetiva, acerca de lo que ocurrido luego de tantas décadas de fuerte redistribución.

¿Ha aumentado el ingreso per cápita en las provincias pobres, mas que en el resto del país? Las estadísticas de producto provincial podrían servir para eso, pero es difícil animarse a utilizar las de treinta años atrás, con todos los cambios que los sistemas de cambios nacionales han experimentado

¿Ha bajado su coeficiente de Gini?

Uno puede pensar que el mejoramiento y no el subsidio permanente, debería ser el objetivo. Naturalmente si existen zonas del país que no tienen esperanzas, puede pensarse en un sistema de subsidios permanentes o de lo contrario en migración, cosa que ha ocurrido en nuestro país y en otros y ocurre constantemente. Pero es muy probable que muchas provincias, sí tengan esperanzas de dejar de ser pobres y uno pueda preguntarse nuevamente:

¿Se ha hecho lo suficiente en tantas décadas de régimen redistributivo, para que las provincias pobres dejen de serlo?.

Sí, algo se ha hecho, para algunas provincias por lo menos. Pero no a través de la coparticipación, sino con el no neutral sistema de incentivos en el cual el país perdió mas de lo que las provincias pobres ganaron. En número de empleos por ejemplo.⁴

² Mieskowski Peter y Musgrave Richard A. - Federalism, Grants and Fiscal Equalization - National Tax Journal - Junio de 1999 pp.239 y ss

³ Ministerio de Economía - Bases para un nuevo régimen de coparticipación de Impuestos - Julio de 2000 (Internet)

En un contexto redistributivo, tiene sentido que parte del país pierda lo que las provincias pobres ganan. De eso se trata. Pero que pierda mas, es insensato.

Quizá un ejemplo de lo que puede hacer un sistema de coparticipación, es el caso de Estados Unidos.

Como se señaló, actualmente el ingreso per cápita, es prácticamente uniforme en todo ese país.

No siempre fue así. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial los once estados del sudeste, que tienen casi una cuarta parte de la población total, eran estados extremadamente pobres. Con un gran porcentaje de población negra con bajísimos ingresos y donde los blancos también eran muy pobres. Es decir que era una región claramente subdesarrollada.

No es mas así. Y eso no es obra de la casualidad. La primer causa del enorme cambio no fue la acción fiscal pero la segunda sí.

El importante cambio económico de esa región en las última décadas, se debió en primer lugar a la reforma de los derechos civiles, que permitieron a una gran parte de la población acceder a mejor educación, con lo cual se convirtió en una zona con capital humano pero con salarios relativamente bajos, lo que impulsó una ola de inversiones y no sólo de la city de Nueva York, sino también de otros países como Japón. Lo cual de paso subraya la importancia de la educación.

La segunda causa fue el sistema de "matching grants" de Estados Unidos, equivalente pero distinto del sistema de coparticipación argentino. Colaboró otorgando fuertes subsidios a la inversión en caminos, en una zona pobre en ferrocarriles, para atraer, de hecho para permitir, inversiones.

Como se ve, un sistema de coparticipación o como se lo llame, no sólo puede ayudar a las regiones pobres, sino también a qué dejen de serlo.

Y aquí se puede inscribir otra vez quizá, la propuesta de la Jefatura de Gabinete de 1999, no suficientemente discutida, estableciendo una parte de la coparticipación de tal manera que se halle vinculada a determinados gastos.⁵

Siempre que las prioridades sean las correctas para las provincias y exista un sistema que lo administre. Lo que en nuestro país no es un pequeño requisito.

Debe terminarse este punto con otra pregunta que complete las ideas.

¿El sistema debe ser, necesariamente, solo un régimen financiero que reparta dinero? ¿O debe ayudar a actuar?

B - EL SISTEMA DE AUTOFINANCIACIÓN

Las últimas innovaciones sustanciales que hubo en el sistema de financiación propia de las provincias, tienen más de cincuenta años ya, cuando sobre la base de la sistematización de antecedentes que provenían de la colonia, se creó el impuesto a los ingresos brutos, con un nombre distinto anteriormente, que se perfeccionó poco mas adelante con un convenio para evitar la doble imposición discriminatoria.

⁴ ver: Sanchez-Ugarte Fernando y Zabalza Martí Antonio - Argentina: Incentivos fiscales para el desarrollo - FMI Washington 1986

⁵ Ministerio de economía op.cit.

Poco después se innovó en materia de valuación de las propiedades, con resultados que mejoraron los antecedentes, al hacer la valuación mas objetiva - en lugar de depender de la opinión de los "valuadores" - pero que parece ser insuficiente para las necesidades actuales

Comparten la financiación de las provincias, un increíblemente subsistente impuesto de sellos y algunos otros menores, algunos de cierta importancia como el impuesto a los automotores que parece actuar bastante mejor.

Pero ese sistema fue diseñado para un gasto público sustantivamente menor al actual, lo cual hace una diferencia nada pequeña

i) La correspondencia fiscal

En los últimos años se ha desarrollado la noción de "correspondencia fiscal" como consecuencia de la literatura "public choice", que considera apropiado, para mejorar la eficiencia del gasto público, que los beneficiados sean los que paguen los impuestos. Una especie del principio del beneficio pero a nivel de cada provincia.

No se trata de que los sistemas de coparticipación no existan, sobre todo considerando su papel redistribuidor, si no solo que sean de menor importancia, con un correspondiente crecimiento de la financiación propia

Vale la pena examinar la situación de nuestro país al respecto, comparada con otras federaciones de América pe. La debilidad del sistema de autofinanciación de las provincias argentinas es manifiesta.

Nuestro continente tiene seis federaciones. Dos de ellas, México y Venezuela, son altamente centralizadas, por lo cual no es sorprendente que tengan un sistema tributario estadual débil.

Otras dos, Brasil y Estados Unidos, son descentralizadas en el gasto como Argentina, pero también lo son en el sistema tributario

Veamos los datos disponibles de autofinanciación de las provincias-estados, de Argentina, Brasil y Estados Unidos, que se encuentran detallados en los cuadros IV, V y VI.

En total la autofinanciación tributaria de los estados provincias en los tres países, asume - como promedio ponderado- las siguientes magnitudes:

Argentina	30.4 %
Brasil	77.0 %
Estados Unidos	71.2 %

Descendiendo a nivel de detalle, la autofinanciación tributaria - sin computar las no tributarias- se reparte de la siguiente manera:

% de Autofinanciación	NUMERO DE PROVINCIAS/ESTADOS		
	Argentina	Brasil	Estados Unidos
Menos de 10%	7	2	-
10 a 30%	12	2	-
30 a 50%	4	7	-
50 a 70%	-	5	20
Mas de 70%	1	11	30

Como se ha visto, ninguna de otras dos federaciones descentralizadas de América, reproduce en provincias-estados, el caso de debilidad en el sistema tributario y fortaleza en el gasto.

Para hallar casos comparables, debe bucearse fuera de América. Un caso bastante parecido al argentino, en el sentido mencionado, es el de España, que aunque no es convencionalmente reconocida como federación, tiene todas sus características. Y también reproduce el caso argentino de centralización en el sistema tributario y descentralización en el gasto.

Existe un estudio hecho por dos economistas norteamericanos y una española⁶ cuyos resultados son verdaderamente dramáticos, en la confirmación del requerimiento de correspondencia fiscal, que hasta ahora era solamente abstracto.

En efecto en ese trabajo, con fundamentos empíricos, se sostiene que:

- 1) Si un país tiene descentralizado el gasto en el segundo nivel.
- 2) Si tiene centralizado el sistema tributario y éste es débil en el segundo nivel.
- 3) Si el segundo nivel se financia sustantivamente con recursos enviados por el nivel nacional, sobre los cuales la provincia-estado-región, no tiene capacidad de decisión.
- 4) Si en cambio tiene capacidad para tomar decisiones de endeudamiento.

El resultado es un crecimiento explosivo de la deuda provincial-estatal-regional.

No parece necesario agregar más, salvo la pregunta de rigor.

Un proceso de descentralización tributaria lleva tiempo ¿Cuándo comenzaremos a actuar?

ii) El impuesto a la propiedad

Además, los impuestos con que se financian las provincias son objeto de críticas severas, a pesar de que constituyen un sistema de financiación francamente débil.

Un impuesto importante, aunque no el mayor, es el impuesto inmobiliario. En Argentina la recaudación de todas jurisdicciones provinciales representa el 0.6 % del producto. Una aceptable estimación de los municipales podría situarlos en el 0.4 o 0.5%, mas de la mitad en la provincia de Buenos Aires.

Es decir, es algo así como un 30% menor al sistema de Estados Unidos, exclusivamente municipal, de alrededor del 1.6%. Aceptando las limitaciones de las comparaciones sobre la base del PBI y que el sistema norteamericano sea realmente un modelo, al parecer el sistema no está tan subdesarrollado en Argentina. Y no puede esperarse resolver con él el problema de la correspondencia fiscal.

Pero su rendimiento podría ser mayor si se solucionaran los problemas de equidad horizontal, que las valuaciones fiscales manifiestamente padecen.

⁶ Godspeed Timothy , García Milá Teresa y McGuire Therese - Fiscal decentralization policies and subnational governments debt in evolving federations - New York 2000 (correo electrónico)

Como se ha señalado, en los años cincuenta se objetivizaron los métodos de valuación de algunos catastros, a partir de la experiencia notable de la provincia de Buenos Aires.

Cuando se habla de valores fiscales, normalmente los contribuyentes sostienen que los inmuebles están valuados muy alto, mientras que los funcionarios sostienen que están valuados muy bajo.

El problema, probablemente, **no** es que uno de los dos miente, si no que los dos pueden estar en lo cierto, lo cual es bastante peor. Algunos inmuebles están valuados alto y otros bajo, con cual incluso se viola garantía constitucional de igualdad ante las cargas públicas o dicho de otra manera la equidad horizontal. Existen exámenes por muestra de la calidad de información brindada por el catastro, que resulta en valores de dispersión no aceptables.⁷

iii) El Impuesto a los ingresos brutos

Pero el peor acusado es el impuesto los ingresos brutos, un impuesto a las ventas en cascada, que ha recibido la famosa crítica atribuida a Adam Smith, de que produce de integración vertical por razones fiscales y no económicas, es decir que no es neutral. Y también más recientemente a partir del llamado pacto fiscal II, de falta de neutralidad con respecto a la exportación, un problema señalado en los años cincuenta por el famoso economista premio Nobel holandés Jan Tinbergen,⁸ para los equivalentes europeos.

De hecho ese mismo problema puede imputársele con respecto a exportaciones internas, es decir que habría - hasta cierto punto- falta de neutralidad para el comercio interprovincial.

Más aún. El convenio interprovincial para evitar la doble imposición es un sistema ingeniosamente pensado para la definición legal del impuesto que, como todos sabemos, no está concebido como un impuesto a las ventas, sino como un impuesto a la actividad económica, al estilo de los viejos impuestos al volumen de negocios europeos. Es decir - utilizando una vez más la mal vista clasificación- es un impuesto directo. Algo que, seguramente, muy pocas personas están dispuestas a admitir, pero que surge del texto de los Códigos Fiscales.

En efecto, si lo que el impuesto a los ingresos brutos grava formalmente es la actividad y no las ventas, que según se sostiene es solo la medida del tributo, es razonable que cuando una firma realiza actividad en varias jurisdicciones distintas, se distribuya su base imponible de acuerdo con fórmulas, entre las jurisdicciones implicadas, para evitar la doble imposición discriminatoria. Algo por el estilo se hace con el impuesto a la renta de sociedades estatal de Estados Unidos.

Pero si el lugar de pensar que es un impuesto a la actividad, consideramos que se trata de un impuesto a las ventas, como de hecho lo considera el "pacto fiscal II" y la mayor parte de las personas, entonces el impuesto a los ingresos brutos está muy cerca de carecer de neutralidad.

⁷ Macón Jorge - Calidad del catastro valuatorio urbano (partidos de San Isidro Morón, General San Martín y Pergamino de la provincia de Buenos Aires. La Plata 1995 (no publicado). La Provincia de Buenos Aires tuvo tres valuaciones. La de los años cincuenta que, a raíz de la inflación, fue actualizándose mediante índices generales, es decir ignorando los cambios en los precios relativos. La de 1994 que mediante mecanismos especiales trató de ajustar también los cambios de los precios relativos y una mas reciente. El estudio por muestras se efectuó antes de esta última.

⁸ European Coal and Steel Administration High Authority - Report on Problems Raised by Different Turnover Tax Systems applied within Common Markets (Informe Tinbergen) Luxemburgo 1953 (mimeo)

Esto es así, porque el impuesto responde - como impuesto a las ventas- predominantemente al principio de origen y para que un impuesto sobre la base del origen sea regionalmente neutral, se requiere que las tasas y en general las definiciones de las bases sean iguales o casi iguales.

Por suerte, son aproximadamente iguales, pero debe haber más de un caso en el que, visto rigurosamente, el impuesto a los ingresos brutos ni siquiera es internamente neutral, no solo por la acumulación, que no debe ser cuestionada solo a nivel internacional, sino porque siendo - en su mayor parte- basado en origen, las tasas no son exactamente iguales.

Sin embargo, estas son críticas apropiadas pero demasiado rigurosas. También las que formula el "Pacto fiscal II".

La evolución de los últimos años, tendiente a eliminar del gravamen las etapas agrícola e industrial, lo hacían bastante razonable, aunque desde luego no enteramente neutral con respecto al comercio exterior e interior. Siempre que esa evolución se complete y esas actividades, estén exentas en todas las jurisdicciones y no solamente en aquellas en que se encuentra el establecimiento.

Esto sería lo que, en un proyecto de la provincia de Buenos Aires, se llamó impuesto bietápico. No puede sostenerse que sea íntegramente neutral pero es bastante aceptable, si no somos demasiado exquisitos. Los sistemas tributarios argentinos tienen tantos defectos, empezando por la evasión, que ser tan exigente es un poco bizantino.

Sin embargo, esto puede ser así, si los sistemas fiscales provinciales continúan siendo tan débiles como ahora. Si lo que se requiere es fortalecerlos a costa del nacional, en cumplimiento de la llamada correspondencia fiscal, entonces el problema es diferente.

iv) El impuesto a las ventas con correspondencia fiscal

Si se requiere correspondencia fiscal, es imprescindible la inclusión de nuevas herramientas tributarias en el nivel provincial. Piffano hace un destacado análisis de varias alternativas.⁹

Pero la que más se ha discutido, es la adopción de un impuesto al valor agregado a nivel provincial, sobrepuesto al nacional, lo cual requeriría, dicho sea de paso, una modificación de la ley de coparticipación que prohíbe esa alternativa.

Y es ahí donde donde empiezan los problemas

a) *Sistemas minoristas*

Una primera alternativa que se ha propuesto, es un impuesto en etapa minorista - al menos teóricamente equivalente al IVA- es decir avanzar más en el llamado proyecto bietápico suprimiendo también el sector mayorista. Es decir algo similar al impuesto a las ventas minoristas de Estados Unidos.

⁹ Piffano Horacio - Federalismo fiscal en Argentina - Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal - CEDI, Buenos Aires 1998 (xerox) pp.47 y ss.

El impuesto norteamericano tiene multitud de defectos, aún con una administración relativamente eficiente. Puede escribirse un tratado sobre esos defectos administrativos y de ausencia de neutralidad.

Pero el principal probablemente radica que aproximadamente un tercio de la recaudación proviene de las ventas entre empresas, porque los minoristas no solo le venden a consumidores. Un problema que en la práctica es casi imposible de evitar. Como la tasa es el doble o el triple de la del impuesto a los ingresos brutos, el resultado es que tiene exactamente los mismos problemas de acumulación y falta de neutralidad hacia el exterior que éste. Menos acumulación pero con mayor tasa.

Una alternativa que soluciona parcialmente estos problemas, es la propuesta de los años noventa del gobierno nacional, que fue abandonado en medio de una crítica generalizada. El proyecto consistía en un impuesto tipo valor agregado hasta el nivel mayorista, aplicado a nivel nacional - además del vigente- que se repartía entre las provincias mediante un régimen especial de coparticipación. Entre tanto las provincias aplicarían un impuesto a nivel minorista con libertad de establecer la tasa pero con obligación de computar a cuenta el impuesto nacional que le facturen los mayoristas e industriales.¹⁰

El impuesto al valor agregado totalmente provincial ocupó gran parte de la atención posterior.

b) Impuestos provinciales tipo valor agregado consumo

Existe una propuesta de aplicar a nivel provincial un IVA tipo consumo similar al nacional.¹¹

Existen propuestas de origen brasileño, con un IVA de tipo consumo similar, pero evitando la llamada "excursión de las facturas", que implica la existencia de contribuyentes que - aprovechando la ausencia de aduana y la tasas mas bajas o cero en el comercio interprovincial- facturan a tasa baja o cero el impuesto, simulando el domicilio del deudor en otra provincia. El mecanismo corrector consistía en complementar el impuesto provincial en los casos de exportación interprovincial con un gravamen nacional, con crédito posterior contra el propio impuesto nacional.¹² Existen algunas variantes.

Todas estas propuestas implican la devolución de los excedentes cuando se exporta a tasa cero, que es un grave problema nivel nacional y no sería menor a nivel provincial.

Aunque no es la intención de este trabajo, examinar a fondo todas las iniciativas, estos dos problemas originan otras tantas preguntas.

Con referencia a la "excursión de las facturas", el problema parece bastante menor de lo que se suele decir.

¹⁰ La propuesta se basaba en: Keen Michael y Smith Stephen - VIVAT (viable integrated value added tax) - An alternative VAT for European Union - Economic policy, Octubre 1996 pp.375 y ss.

¹¹ Libonatti Oscar y Salinardi Mario - IVA Provincial - **¡Error! Marcador no definido.** Una propuesta para su implementación - Anales del Congreso de la Asociación Argentina de Economía Política - La Plata 1993

¹² Varsano Ricardo (comentado por Piffano Horacio) - Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil - Problems and a proposed solution - Río de Janeiro 1999 - Fifth annual Conference on Development and Accountability The World Bank - Valdivia Chile 1999

En efecto, los economistas brasileños que subrayan el problema, están ante un IVA estadual del 17 o 18% con tasas, para las exportaciones interestaduais, del 7 o del 13%, en los cuatro casos con "grossing up". Ciertamente existe un incentivo fuerte para ese fraude. Europa - a partir de la eliminación de las aduanas- con tasas nacionales del 15 al 25%, tiene tasa de cero por ciento para las exportaciones internas a la Unión, es decir un incentivo mas fuerte todavía.

Pero ese fraude solo se puede hacer en dos casos, en el de consumidores o para iniciar una cadena de evasión, porque de lo contrario el comprador requiere la facturación del impuesto para acreditarla. La no facturación en el primer caso y la presentación de créditos fiscales generados por empresas inexistentes o insolventes, mecanismos usuales en nuestro país, son más eficientes para evadir. Y ciertamente más difíciles de comprobar.

La pregunta es ¿es tan importante la excursión de las facturas, como para preocuparse tanto por ellas, en lugar de atacar los problemas existentes?

Con referencia al segundo problema importante, el de las devoluciones, no solo es un tema provincial, sino también nacional, que hace vacilar la creencia en un verdadero principio de destino a nivel nacional y que probablemente empeoraría en las provincias.

Sin embargo, son múltiples los casos de devoluciones rápidas, es decir sin control alguno. La Unión Europea es un caso, Chile es otro y para citar un caso provincial, Quebec en Canadá, es otro.

La pregunta es ¿Existe algo diferente en el sistema argentino, que impida las devoluciones rápidas, que solo se pueden hacer sin verificación de los créditos fiscales?

c) Impuestos provinciales tipo origen

Una alternativa para evitar esos problemas, consistiría en establecer para las ventas interprovinciales el principio de origen restringido, -es decir origen para las exportaciones internas y destino para las externas- que durante mucho tiempo fue el proyecto de Europa.

Esto requeriría la uniformización de las tasas, cosa que no sería problema en vista de que las diferencias de tasas y liquidación del impuesto entre provincias no es demasiado distinto, como fue y sigue siendo en Europa, pero que implicaría reducir la capacidad de decisión de las provincias y - menos importante pero de peso- seguirían las provincias efectuando devoluciones por ventas al exterior.

Otro propuesta propone cobrar un IVA provincial como cuota suplementaria del IVA nacional, ("piggybacking" en la jerga norteamericana) incluyendo, en los casos de actividad en mas de una jurisdicción, un sistema de reparto de la base imponible de tipo del actual convenio en el impuesto los ingresos brutos, probablemente simplificado, que podría resolver razonablemente la necesidad de devoluciones a las exportaciones exteriores, devolviendo conjuntamente con la AFIP, pero que para ser neutral requeriría una tasa uniforme - o prácticamente- y por consiguiente mantendría la rigidez y la incapacidad de la provincia de tomar decisiones.

Tendría la ventaja -nada desdeñable en Argentina- de poder ser administrado conjuntamente por Nación y Provincias.¹³

¹³ Macón Jorge - Alternativas al impuesto a los ingresos brutos - Citaf-OEA 1994

Como se puede ver, todos los sistemas tienen problemas. Y seguramente - si se cumple el objetivo de correspondencia fiscal- no deberá optarse por un sistema sin defectos porque no lo hay, sino por alguna compatibilización.

La pregunta inevitable es *¿qué tipo de IVA deberían adoptar las provincias?*

C - EL SISTEMA DE SERVICIOS

El sistema de servicios del sector público provincial, rara vez forma parte de la literatura y simplemente, no sabemos -objetivamente- si las cosas andan bien o andan mal, aunque muchas personas impulsadas por aquello de que todo tiempo pasado fue mejor, seguramente dirán sin vacilar que ahora están peores.

¿Cómo realmente está funcionando la prestación de servicios en las provincias?

i) Eficiencia de la descentralización

De acuerdo con la teoría económica, la descentralización de los servicios sin retornos de escala apreciables y sin externalidades (derrames) hacia otras jurisdicciones, funcionan mejor que centralizadas. No llegan al óptimo paretiano pero son mejores.¹⁴

La Argentina, como muchos otros países, protagonizó un consistente proceso de descentralización en las últimas décadas que llevó el gasto provincial desde alrededor del 4% del producto al 11 o 12%. Es decir que el gasto casi se ha triplicado en términos del PBI, sobre la base - se supone- de lo que dice la teoría, aunque probablemente por cuestiones más prácticas de la política de cada día, cosa inevitable en todos los países.

Pero ¿es así?. La teoría económica es un poderoso instrumento de análisis pero no es la verdad revelada. Como existe abundante experiencia en el mundo, frecuentemente existen numerosos contra ejemplos.

Muchos autores tienden ahora a poner condiciones a la descentralización.

La más importante es que, para que tenga éxito, las provincias que reciben mayores responsabilidades, deberían tener instituciones apropiadas.

Esta observación debería ser indiscutida, a partir que la presencia de instituciones apropiadas se requiere también para el sistema privado de producción, como el propio Adam Smith señalaba.

¿Tienen instituciones adecuadas las provincias argentinas? ¿Todas?

¿Ha funcionado apropiadamente la descentralización como sostiene la teoría?

Pongamos por caso la educación primaria.

¹⁴ Tiebout Charles M. – A pure theory of local expenditures - - Journal of Political economy 1956 – pp. 416 yss. Tiebout Charles M. - An economic theory of fiscal decentralization – Incluido en National Bureau of fiscal documentation – Public Needs, Sources and utilization Princeton University Press, Princeton 1961. Stiglitz Joseph A – The theory of local public goods twenty five years after Tiebout: A perspective – Incluido en Zodrow George R. - Local provision of public services: The Tiebout model after twenty five years – p.17 y ss. - Academic Press, New York 1983

¿Funciona mejor la educación ahora administrada por las provincias, que antes en jurisdicción de la Nación, como se esperaba? ¿O por lo menos es más barata?

Para saberlo se requiere investigación empírica, una herramienta del análisis económico, casi no utilizada en nuestro país.

La incorporación del análisis económico a las decisiones políticas operado en los últimos años, ha resultado indudablemente beneficiosa, aunque muchos puedan dudarlo. Lo que falta ahora es verificar si los hechos responden a lo que la teoría esperaba.

ii) Las provincias inviables

Una expresión que se escucha o lee frecuentemente en las exposiciones sobre federalismo fiscal, es el de la existencia de "provincias inviables".

¿Existen provincias inviables en Argentina?

En ese planteo, está implícita la noción de que las instituciones fijas de una provincia, gobernador, ministros y legislatura etc., constituyen gastos fijos, prácticamente iguales en todas, lo cual a un número reducido de habitantes le resulta muy caro.

Casi siempre, la propuesta es que dos o más provincias deberían reunirse en una sola, para diluir entre más personas los gastos fijos que implican las instituciones centrales. Una alternativa de ese tipo, es perfectamente admitida por la Constitución, aunque el trámite para lograrlo es poco menos que imposible, con lo cual debería haber una información - empírica otra vez- de que es así.

En términos un poco más técnicos, "provincia inviable" quiere decir que en el sector público existen retornos de escala.

Frecuentemente se considera que la existencia de retornos de escala, es una regla general, aplicable a todas las actividades económicas.

No es así, no es una regla general. Es una regla quizá indiscutible en ciertos sectores, las industrias pe., donde - por lo menos en la mayor parte de los casos- no parece haber límite a la reducción de costos medios, aumentando la escala de producción.

También suele existir casos claros de retornos de escala en algunos tipos de comercio, como los supermercados. Pero ahí es donde terminan las certezas y además no es demasiado seguro. Los servicios, especialmente los servicios del sector público, son un área francamente dudosa, que depende en gran medida del caso concreto.

PE, ¿que retornos de escala puede haber en la educación? ¿O en la policía de seguridad? ¿O en la justicia?. Es posible que haya algunos de tipo operativo. Pero ¿son suficientes para compensar los mayores gastos de administración de un sistema que opere a alta escala?

Las evidencias son inconcluyentes. En general se tiende a considerar que en el sector público no existen retornos de escala apreciables, salvo en algunos casos excepcionales como la disposición de residuos líquidos y la producción de energía eléctrica cuando son públicas¹⁵ y desde luego en el caso de los bienes públicos

¹⁵ Tullock Gordon - Federalism: Problems of scale - Public Choice, Spring 1969 p. 19 y ss. y

según la definición samuelsoniana, en los cuales, puesto que el costo marginal es igual a cero, no existe duda acerca de la existencia de esos retornos. Por cierto existen otras excepciones pero son sólo eso, excepciones. La regla es que no hay reglas y todo depende de una comprobación en cada caso.

Incluso existen economistas cuya opinión suele ser relevante, que han sostenido que los servicios del sector público en el Gran Buenos Aires, padecen de retornos de escala negativos. Es decir que el costo medio sería más bajo, prestados a escala menor.

En otros términos, no lo sabemos. Pero se puede hacer un examen cuantitativo con las provincias argentinas

En el cuadro VII se examinan los gastos provinciales, en totales y per cápita de cada una de las provincias argentinas. Es decir, que se hace un examen de corte transversal, que no es la mejor forma de investigar si existen retornos escala, pero es la única disponible.

Si se examina a primera vista el Cuadro VII, sobresalen los casos notables de Tierra del Fuego, Santa Cruz y La Rioja, que - en ese orden- tienen el gasto provincial per cápita más alto del país y que son provincias de baja población, lo cual parecería confirmar la tesis de la existencia de retornos de escala.

Los dos primeros casos, provincias con altas regalías petroleras, parecen una evidencia clara, no de retornos de escala, sino de la aplicación de la hipótesis de Wagner, en el examen menos elegante pero más basado en hechos, efectuado por Peacock y Wiseman¹⁶. Según este último análisis, el gasto aumenta simplemente porque hay dinero. En La Rioja también parece existir alto gasto público, por disponibilidad de mayores recursos de origen nacional.

Pero si en lugar de dejarse influenciar por la primera impresión, se hace un examen más sistemático mediante el mecanismo, ya usado en este trabajo, de correlación lineal, los resultados son diferentes. En efecto, la existencia de retornos de escala debería evidenciarse en una correlación negativa entre el gasto per cápita y el volumen de la población, puesto que debería ser cierto que el gasto per cápita es más alto, cuando más bajo es el volumen de la población.

Como se puede observar en ese cuadro VII, la correlación es casi exactamente cero, es decir que no existen en el sector público provincial retornos de escala ni negativos de ni positivos. Puede agregarse que se han examinado otros años que resultan en coeficientes positivos, aunque muy bajos

Con lo cual está claro que deberíamos dejar de usar inútilmente nuestro tiempo, en pensar en provincias inviables y la posibilidad de que algunas se unifiquen.

Existen demasiadas cosas que hacer, para qué nos estemos preocupando por lo que manifiestamente no vale la pena.

Aquí se puede dar una respuesta. *No existe una cosa tal como "provincia inviable".*

Heilbrun James - Urban Economics and Public Policy - New York - St.Martin 1991 pp. 7 y ss.

¹⁶ Peacock Alan y Wiseman Jack - The growth of public expenditure in the United Kingdom - NBER - University of Princeton Press, Princeton 1961

CUADRO I
Argentina
 Sistema de Coparticipación
 Millones de pesos

	PBI REGIONAL	Remesas Nacionales	%
TOTAL	277441	16329	5.9
Ciudad Bs.Aires	68653	194	0.3
Buenos Aires	90432	3844	4.3
Catamarca	1359	413	30.4
Chaco	3558	1402	39.4
Chubut	2988	592	19.8
Cordoba	22164	701	3.2
Corrientes	3790	296	7.8
Entre Rios	6224	738	11.9
Formosa	1392	531	38.1
Jujuy	2467	442	17.9
La Pampa	2384	312	13.1
La Rioja	1575	323	20.5
Mendoza	10762	656	6.1
Misiones	4045	527	13.0
Neuquen	6702	317	4.7
Río Negro	4209	404	9.6
Salta	4529	592	13.1
San Juan	2989	508	17.0
San Luis	2716	365	13.5
Santa Cruz	2412	307	12.7
Santa Fe	21709	1361	6.3
Santiago del Estero	2315	634	27.4
Tierra del Fuego	2644	161	6.1
Tucumán	5425	709	13.1

Fuente: Ministerio de Economía (datos de producto no oficiales)

Coefficiente de correlación PBI/porcientos -0.45591466

CUADRO II
Brasil
 Sistema de Fondos
 Año 1994
 (Millones de reales)

	INGRESO ESTADUAL	FONDOS REMITIDOS	% DEL INGRESO
TOTALES	395485	18181	4.6
REGION NORTE			
Acre	593	203	34.3
Amazonas	5062	266	5.3
Para	5220	591	11.3
Rondonia	1147	242	21.1
Amapá	356	192	54.0
Roraima	435	149	34.2
Tocantins	560	311	55.5
REGION NORDESTE			
Maranhao	4872	800	16.4
Piauí	1542	532	34.5
Ceará	5972	1014	17.0
Río Grande do Norte	2571	463	18.0
Paraíba	2570	585	22.8
Pernanbuco	10243	1031	10.1
Alagoas	2650	437	16.5
Sergipe	1582	339	21.5
Bahía	17757	1445	8.1
REGION CENTRO-OESTE			
Mato Grosso	2333	363	15.6
Mato Grosso do Sul	7079	252	3.6
Goias	7824	541	6.9
Distrito Federal	5379	298	5.5
REGION SUDESTE			
Minas Gerais	49553	1735	3.5
Espirito Santo	7672	279	3.6
Río de Janeiro	49514	974	2.0
Sao Paulo	140830	2664	1.9
REGION SUR			
Paraná	24164	917	3.8
Santa Catarina	11943	541	4.5
Río Grande do Sul	26062	1016	3.9

Fuente: IPEA Brasilia

Coefficiente de correlación
 Ingreso/% Fondos -0.41068388

CUADRO III
Estados Unidos

Sistema de "Matching Grants" -Millones de u\$s - Año 1993

	INGRESO ESTADUAL	GRANTS REMITIDOS	% DEL INGRESO
TOTALES	5135061	227342	
NUEVA INGLATERRA			
Connecticut	89,043	2171	2.4
Maine	22,460	778	3.5
Massachusetts	141,578	4979	3.5
New Hampshire	24,229	313	1.3
Rhode Island	20,256	490	2.4
Vermont	10,742	302	2.8
MEDIO ESTE			
Delaware	14,579	555	3.8
District Columbia	16,569	1906	11.5
Maryland	114,075	3058	2.7
New Jersey	204,091	7491	3.7
New York	437,119	25717	5.9
Pennsylvania	247,115	9643	3.9
GRANDES LAGOS			
Illinois	252,938	8731	3.5
Indiana	104,022	4455	4.3
Michigan	185,665	7428	4.0
Ohio	208,560	8566	4.1
Wisconsin	95,434	5075	5.3
PLANICIES			
Iowa	50,953	2236	4.4
Kansas	48,341	1654	3.4
Minnesota	91,654	4973	5.4
Missouri	98,441	2847	2.9
Nebraska	30,775	957	3.1
Dakota Norte	10,859	459	4.2
Dakota Sur	12,286	301	2.4
SUDESTE			
Alabama	68,254	2496	3.7
Arkansas	37,312	1513	4.1
Florida	265,418	10045	3.8
Georgia	125,116	4427	3.5
Kentucky	61,698	2489	4.0
Louisiana	67,831	2985	4.4
Mississippi	36,744	2044	5.6
Carolina Norte	121,880	5398	4.4
Carolina Sud	58,262	2149	3.7
Tennessee	88,553	2722	3.1
Virginia	133,452	4029	3.0
Virginia Oeste	28,086	1328	4.7
SUDOESTE			
Arizona	67,001	3551	5.3
Nueva Mexico	24,550	1645	6.7
Oklahoma	52,807	2164	4.1
Texas	326,230	13661	4.2
MONTAÑAS ROCOSAS			
Colorado	71,292	2669	3.7
Idaho	17,775	782	4.4
Montana	13,469	599	4.4
Utah	28,078	1277	4.5
Wyoming	8,770	562	6.4
LEJANO OESTE			
Alaska	13,074	1002	7.7
California	667,318	43004	6.4
Hawaii	25,912	279	1.1
Nevada	29,210	1429	4.9
Oregon	55,615	2658	4.8
Washington	109,570	5351	4.9

Fuente: US Department of Commerce - Bureau of the census

Coeficiente de correlación 0.0993881
Ingreso estadual- % Grants

CUADRO IV
Argentina
Autofinanciación
Millones de pesos
Año 1999

	Gasto Provincial	Recursos Tributarios Propios	%
TOTAL	36365	11050	30.4
Ciudad Bs.Aires	3139	2734	87.1
Buenos Aires	11097	4346	39.2
Catamarca	570	39	6.9
Chaco	1125	100	8.9
Chubut	632	65	10.3
Cordoba	2500	835	33.4
Corrientes	784	68	8.7
Entre Rios	1351	284	21.0
Formosa	777	26	3.4
Jujuy	720	59	8.1
La Pampa	581	97	16.6
La Rioja	689	24	3.4
Mendoza	1602	394	24.6
Misiones	984	99	10.1
Neuquen	1243	156	12.5
Río Negro	768	135	17.6
Salta	931	146	15.7
San Juan	752	92	12.2
San Luis	526	93	17.7
Santa Cruz	727	56	7.7
Santa Fe	2634	885	33.6
Santiago del Estero	733	90	12.3
Tierra del Fuego	395	45	11.3
Tucumán	1105	182	16.4

Fuente Ministerio de Economía

CUADRO V
Brasil
Autofinanciación
Millones de reales
Año 1994

	Gasto Estadual	Recursos Tributarios Propios	%
TOTALES	49448	38084	77.0
REGION NORTE			
Acre	263	26	9.8
Amazonas	834	588	70.5
Para	879	509	57.9
Rondonia	365	183	50.1
Amapá	346	30	8.6
Roraima	169	29	17.0
Tocantins	341	91	26.6
REGION NORDESTE			
Maranhao	743	289	38.9
Piauí	466	159	34.0
Ceará	1210	755	62.4
Río Grande do Norte	499	225	45.0
Paraíba	576	245	42.6
Pernambuco	1393	955	68.5
Alagoas	465	216	46.4
Sergipe	446	204	45.7
Bahía	2513	1723	68.6
REGION CENTRO-OESTE			
Mato Grosso	845	652	77.2
Mato Grosso do Sul	673	566	84.1
Goias	1183	1080	91.3
Distrito Federal	1971	639	32.4
REGION SUDESTE			
Minas Gerais	4793	3847	80.3
Espirito Santo	1158	936	80.9
Río de Janeiro	4567	3776	82.7
Sao Paulo	15528	14278	91.9
REGION SUR			
Paraná	1900	1582	83.3
Santa Catarina	1633	1361	83.3
Río Grande do Sul	3688	3144	85.2

Fuente: IPEA Brasilia

CUADRO VI
Estados Unidos
Autofinanciación - Millones de u\$s - Año 1993

	Gasto Estadual	Recursos Tributarios Propios	%
TOTALES	653866	465306	71.2
NUEVA INGLATERRA			
Connecticut	11011	8626	78.3
Maine	3428	2383	69.5
Massachusetts	19343	14277	73.8
New Hampshire	2550	1700	66.7
Rhode Island	3101	2127	68.6
Vermont	1742	1179	67.7
MEDIO ESTE			
Delaware	2532	2087	82.4
Maryland	12071	9276	76.8
New Jersey	23813	17895	75.1
New York	62986	39381	62.5
Pennsylvania	29974	21898	73.1
GRANDES LAGOS			
Illinois	24971	18511	74.1
Indiana	13485	9662	71.6
Michigan	24327	17706	72.8
Ohio	24483	17341	70.8
Wisconsin	13610	10261	75.4
PLANICIES			
Iowa	7123	5235	73.5
Kansas	5863	4214	71.9
Minnesota	13397	10149	75.8
Missouri	10335	7114	68.8
Nebraska	3712	2744	73.9
Dakota Norte	1969	1323	67.2
Dakota Sur	1591	1006	63.2
SUDESTE			
Alabama	9688	6723	69.4
Arkansas	5627	3795	67.4
Florida	27654	20420	73.8
Georgia	14077	9684	68.8
Kentucky	9687	6859	70.8
Louisiana	11636	7306	62.8
Mississippi	6031	3734	61.9
Carolina Norte	16367	11681	71.4
Carolina Sud	8429	5866	69.6
Tennessee	10690	7063	66.1
Virginia	13973	11090	79.4
Virginia Oeste	5016	3229	64.4
SUDOESTE			
Arizona	8808	6382	72.5
Nueva Mexico	5086	3829	75.3
Oklahoma	7206	5344	74.2
Texas	35688	24863	69.7
MONTAÑAS ROCOSAS			
Colorado	7840	5704	72.8
Idaho	2631	1943	73.9
Montana	2408	1638	68.0
Utah	4437	3182	71.7
Wyoming	1851	1153	62.3
LEJANO OESTE			
Alaska	6160	5255	85.3
California	85088	59610	70.1
Hawaii	4838	3826	79.1
Nevada	3159	2522	79.8
Oregon	7772	5433	69.9
Washington	14603	11077	75.9

Nota: No hay datos del Distrito de Columbia

Fuente: US Department of Commerce - Bureau of the census

CUADRO VII
Argentina
 Gasto per cápita
 Año 1999

	Gasto Provincial (Millones \$)	Población miles Habitantes	Gasto per cápita \$
TOTAL	36365	36578	994
Ciudad Bs.Aires	3139	3043	1031
Buenos Aires	11097	14047	790
Catamarca	570	312	1826
Chaco	2500	940	2659
Chubut	784	438	1790
Cordoba	1125	3059	368
Corrientes	632	909	695
Entre Rios	1351	1105	1223
Formosa	777	493	1577
Jujuy	720	594	1211
La Pampa	581	301	1928
La Rioja	689	273	2519
Mendoza	1602	1588	1009
Misiones	984	973	1011
Neuquen	1243	540	2300
Río Negro	768	607	1266
Salta	931	1045	890
San Juan	752	574	1311
San Luis	526	355	1482
Santa Cruz	727	202	3607
Santa Fe	2634	3069	858
Santiago del Estero	733	721	1016
Tierra del Fuego	395	110	3595
Tucumán	1105	1278	864

Fuente Ministerio de Economía
 Coeficiente de correlación
 Población/gasto per cápita

6.98644E-09

*Please do not quote or cite without permission
Comments welcome*

FISCAL DECENTRALIZATION, MACROSTABILITY, AND GROWTH

Jorge Martinez-Vazquez *

Robert M. McNab

September 2001
(PRELIMINARY DRAFT)

Abstract

In this paper, we examine how fiscal decentralization may influence economic growth. Previous research on this question has primarily focused on the direct relationship between decentralization and growth, ignoring other channels by which decentralization may also influence growth. We build an augmented neoclassical model of economic growth that incorporates the previously hypothesized and tested direct relationship between fiscal decentralization and economic growth. Unlike previous examinations, we also incorporate the potential indirect influence of decentralization on growth through its impact on macroeconomic stability, in particular the inflation rate. Using panel data, we find that decentralization appears to reduce the rate of inflation in the sample countries, does not directly influence economic growth, and has an indirect, positive effect on growth through its positive influence on macroeconomic stability.

JEL Classification Numbers: E62, H77, O20, O40

Keywords: Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Macroeconomic Stability

* Martinez-Vazquez: Economics Department and International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 35 Broad Street, Atlanta, GA 30303, USA (jorgemartinez@gsu.edu). McNab: Defense Resources Management Institute and Naval Postgraduate School, 1522 Cunningham Road, Monterey, CA 93943, USA (rmmcnab@nps.navy.mil).

1 Introduction

Given the current drive among developing and transitional countries to decentralize expenditures and revenues to subnational governments, it is important to ask not only whether fiscal decentralization does influence economic growth, but also **how** may fiscal decentralization influence economic growth.¹ What evidence exists on the potential direct relationship between fiscal decentralization and economic growth is conflicting at best and lacks, for the most part, a convincing argument in either direction on the direct effect of fiscal decentralization. The same may be said for the theoretical development and empirical evidence on the relationship between fiscal decentralization and macroeconomic stability and the indirect effect of fiscal decentralization on economic growth through macroeconomic stability.

In this paper we review the current state of knowledge in the economics literature on the relationship between fiscal decentralization and economic growth; examine empirically the extent of such a relationship; and analyze whether fiscal decentralization also indirectly influences economic growth through its impact on macroeconomic stability. As decentralization moves to the forefront of policy options being considered by developing and transitional countries and figures prominently among the prescriptions offered by international donor organizations, an examination of the relationship between decentralization, inflation, and economic growth is quite timely.² First, the renewed focus on fiscal decentralization appears to be fueled by the widespread belief that fiscal

¹ Out of the 75 developing or transitional economies with populations greater than five million, all but 12 claim to have embarked on some type of decentralization initiative involving the transfer of power to local governments (Dillinger, 1994).

² See World Bank (1999) and Martinez-Vazquez and McNab (2001).

decentralization is an effective tool for increasing the efficiency of public expenditures.³ Second, the rush to decentralize can also be seen as a reaction to the failures over the past two decades of centralized bureaucracies under very different political regimes in developing and transitional countries. Decentralization has also been seen as a way to break the central government's grip on the economy by shifting fiscal authority to subnational governments.⁴ If fiscal decentralization negatively influences economic growth directly or indirectly through its impact on macroeconomic stability, then policymakers need to be aware of these relationships when formulating and implementing decentralization policy. On the other hand, if decentralization enhances, or at a minimum does not present obstacles to achieving macroeconomic stability, or directly enhances economic growth, then the case for fiscal decentralization is strengthened and policymakers need to focus their attention on the other potential influences of fiscal decentralization.⁵

The rest of the paper is organized as follows. First, we review the literature on the relationship between fiscal decentralization, macroeconomic stability, and economic growth. Second, we develop an augmented neoclassical model of economic growth that incorporates both the potential indirect effect of fiscal decentralization on economic growth through macroeconomic stability and the direct effect of fiscal decentralization on economic growth. Third, using panel data for a number of countries, we estimate the

³ McNab (2001) and Robalino, Picazo, and Voetberg (2001) each illustrate that fiscal decentralization, at a minimum, does not appear to present obstacles to improving technical efficiency in developing countries.

⁴ Brennan and Buchanan (1980) is the classical exposition of how decentralization can control the Leviathan. See Ehdai (1994) for empirical evidence that decentralization may reduce the size of the public sector.

⁵ We caution, however, that fiscal decentralization may actually appear to be more population among developing and transitional countries than it truly is because there is often a confusion of terminology. See Bird (1993), Bird and Vaillancourt (1997), and Martinez-Vazquez and McNab (1998) for a discussion of the difference between delegation, devolution, and deconcentration of fiscal authority.

impact of fiscal decentralization on macroeconomic stability and economic growth. The last subsection sums up and reviews the policy implications from our current knowledge of the issues.

2 Review of the Literature

While the direct relationship between decentralization and growth is not one of the conventionally addressed issues in the theory of fiscal federalism, it has received a significant amount of attention in the empirical literature in recent years. Whether a direct relationship exists between fiscal decentralization and economic growth, however, remains, an unanswered question.⁶ Most authors, however, arguing for and against using fiscal decentralization as a policy option in developing and transitional economies have implicitly recognized the potential influence of fiscal decentralization on macroeconomic stability.⁷ But, as with the influence of fiscal decentralization on economic growth, whether decentralization significantly influences macroeconomic stability largely remains an unanswered question. In this section, we briefly review the arguments for and against both types of potential impacts of decentralization and highlight several areas addressed in our theoretical model and empirical work below.

2.1 Fiscal Decentralization and Economic Growth

Should we expect, a priori, a direct linkage between fiscal decentralization and economic growth? The static proposition that fiscal decentralization enhances economic efficiency may have a corresponding effect in the dynamic setting of economic growth

⁶ See, for example, Davoodi, Xie and Zou (1995), Zhang and Zou (1997, 1998), Davoodi and Zou (1998), Woller and Phillips (1998), and McNab (2001) for empirical analyses of the relationship between fiscal decentralization and economic growth. Martinez-Vazquez and McNab (2001) review this literature.

⁷ See, for example, Prud'homme (1995), McLure (1995), Tanzi (1996, 2000), Sewell (1996), Spahn (1997), Shah (1999), and Treisman (2000), and Martinez-Vazquez and McNab (2001), among others.

(Oates, 1993). The direct effect, if it exists, suggests that subnational governments may have an advantage in making public expenditures more efficient (by better satisfying the needs and preferences of local taxpayers based on better knowledge of these preferences), and that this "static" advantage may also be present in a "dynamic" sense by having subnational government expenditures be more growth enhancing. Subnational expenditures for infrastructure and social sector programs that are responsive to variations in needs and preferences may be more effective, as this argument goes, in enhancing economic growth than central policies which ignore these regional (or local) variations.⁸ The question that remains, however, is why \$1 million spent on roads or education by subnational governments should be more growth enhancing than the same amount of money spent by the central government. It would appear that this argument, while appealing, requires further development.

Only recently have researchers examined the theoretical aspects of the direct relationship between fiscal decentralization and economic growth. We can classify these studies into two general categories: the first set of studies used a representative agent model to examine the question of whether fiscal decentralization directly influences economic growth; while the second set used a modified Solow (1956) growth-modeling approach. Using a representative agent modeling approach, Davoodi, Xie, and Zou (1995), Davoodi and Zou (1998), and Zhang and Zou (1997, 1998) argued that the long-run growth rate of per capita output is a function of fiscal decentralization measured by

⁸ Of course, the direct linkage between decentralization and growth can be derailed if fiscal decentralization does not function effectively. The same is true for the greater efficiency of decentralization in a static sense. Bahl and Linn (1992), Oates (1993), Prud'homme (1995), Tanzi (1996), and Bahl (2000), among others, have questioned whether or not voting mechanisms, mobility, or competition, for example, function well enough in developing and transitional economies to allow the realization of efficiency gains associated with decentralization.

shares of spending by different levels of government, the average tax rate, and the expenditure shares of various public expenditures undertaken by different levels of government. The studies were among the first to directly link fiscal decentralization and economic growth in a theoretical model. We also note that these studies were among the first to postulate the existence of an optimal degree of fiscal decentralization, which is dependent upon the productivity of each level of government, which maximizes economic growth. These studies, however, suffered from a common fault, the use of a representative agent model that belies any advantages or disadvantages that may arise from fiscal decentralization (Martinez-Vazquez and McNab 2001).⁹

Lin and Liu (2000), on the other hand, used a modified Solow (1956) neoclassical growth modeling approach to examine the question of the influence of fiscal decentralization on growth in per-capita income.¹⁰ Examining the case of China, they argued that economic growth is directly affected by fiscal decentralization and other factors, including fiscal capacity and physical capital investment. The potential indirect effects of fiscal decentralization on economic growth noted by Guess, Loehr, and Martinez-Vazquez (1997) were subsumed in the exogenous technical progress term of the Solow growth function. In this paper, we argue that the influence of fiscal

⁹ A representative agent model assumes that the preferences of a single individual (the representative agent) proxy for the aggregated preferences of all agents in the economy. In a representative agent model, one makes a policy change and then examines the new equilibrium for the representative agent. However, the use of a representative agent approach may be flawed from a policy perspective (Kirman 1992). The representative agent approach explicitly assumes that the choice of the representative agent still coincides with the aggregate choice of all the agents in the economy after the policy change. In some instances, the use of a representative agent model can lead to misleading conclusions, especially when policy affects only a subset of individuals in the economy (Kupiec and Sharpe 1991). More importantly, with respect to fiscal decentralization, the use of a representative agent model explicitly assumes away the most powerful argument for fiscal decentralization, the potential gains in allocative efficiency resulting from the adjustment of tax-expenditure packages by subnational governments to more closely match the heterogeneous preferences of subnational jurisdictions.

¹⁰ A potential benefit of the neoclassical growth modeling approach is the absence of a priori restrictions on the preferences of agents as in the representative agent modeling approach. See Lin and Liu (2000) and McNab (2001) for a discussion.

decentralization on economic growth may consist of a direct effect and a series of indirect effects through the influence of fiscal decentralization on economic efficiency, and macroeconomic stability.¹¹

Even though there has been little research on the causation line from decentralization to growth, interestingly, there has been extensive empirical analysis of the reverse question: to what extent is the level of decentralization a function of the level of economic development?¹² It is well documented that most measures of fiscal decentralization across countries, such as share of expenditures or revenues of subnational governments in the general government budget, are positively correlated with the level of economic development, generally measured by per capita income.¹³ There is less agreement in the literature about how to interpret the fact that decentralization is a more common and deeper phenomenon in industrialized countries. One possible explanation is that decentralization is like a superior good (Bahl and Linn 1992). This correlation between economic development and the depth of decentralization may also be due to the fact that many developing countries inherited highly centralized systems at the time of their independence from their colonial powers.¹⁴ However, there appears to be wide agreement with Oates' (1993) assessment that the empirical correlation between the level of development and the presence of fiscal decentralization should not be interpreted

¹¹ See McNab (2001) for an examination of other potential indirect effects, to include income inequality and democratic governance.

¹² See Oates (1972, 1993), Bahl and Nath (1986), Alesina and Spolarore (1997), Panizza (1998), among others.

¹³ See Oates (1972), Pommerehne (1977), Kee (1977), Bahl and Nath (1986), Wasylenko (1987), and Panizza (1998). This type of study has been criticized for performing inter-country comparisons using aggregate measures of fiscal decentralization, such as the share of subnational government in overall expenditure or revenues of the general government (Bird 1986).

¹⁴ Conyers' (1990) conjecture would suggest that, other things equal, the level of decentralization across developing countries should vary directly with the time period they have been independent and with some proxy of how centralized the colonial administration systems were.

to say that there is a monotonic relationship between the two such that decentralization intensifies without bound with per capita income, or that a decentralized system of public finances will not offer advantages to countries at lower levels of economic development.¹⁵

Several recent empirical studies have tested for the presence of a direct link between fiscal decentralization and economic growth with mixed results. For example, Zhang and Zou (1997) found that different measures of fiscal decentralization seem to have a positive and sometimes significant effect on regional economic growth in India. Similarly, Lin and Liu (2000) concluded that fiscal decentralization positively and significantly influences economic growth in China. This contrasts with the opposite general finding that fiscal decentralization is associated with slower growth for the case of China by Zhang and Zou (1998), for the United States by Davoodi, Xie, and Zou (1995), and for a full sample of both developing and developed countries by Davoodi and Zou (1998). However, Woller and Phillips (1998) and McNab (2001) each failed to detect statistically significant, robust, and direct relationship between fiscal decentralization and economic growth for panels of developing and developed and developing countries, respectively.¹⁶

¹⁵ Other variables that have been found to be positively related to the level of decentralization across countries include: population size (Oates 1972; Pommerehne 1977; Bahl and Nath 1986); a federalist constitution (Oates 1972; Kee 1977; Bahl and Nath 1986; and Wasylenko 1987); more urbanized population (Kee 1977 and Bahl and Nath 1986); less open economies (Kee 1977 and Wasylenko 1987); more equal distribution of income (Pommerehne 1977); greater geographical sectionalism (Oates 1972), and greater ethnic fractionalization (Panizza 1998).

¹⁶ These studies use different levels of disaggregation of expenditures and revenues at different levels of government. For example, Davoodi, Xie and Zou (1995), Davoodi and Zou (1998), Woller and Phillips (1998), and McNab (2001) concentrate on the role of aggregate spending of different levels of government while Zhang and Zou (1997, 1998) carry this analysis further by looking at the impact of the sectoral composition of public expenditures at different levels of government on economic growth. Lin and Liu (2000) use the marginal revenue retention rate as a measure of fiscal decentralization.

Although the theoretical underpinnings of this literature still need to be further developed, these studies have not only provided the first empirical estimates of the potential effect of decentralization on economic growth but have also provided insights into different aspects of this relationship. For example, if fiscal decentralization could be measured, as is done in this literature, in a single dimension (for example the share of expenditures or revenues of subnational governments in the general government), then we should not expect a monotonic relationship between decentralization and growth (Davoodi and Zou, 1998). That is, it is not necessarily true that the more decentralized a country's fiscal system becomes, the faster its economy will grow, but rather, we should expect that there exists an optimal degree of fiscal decentralization which is less than full decentralization (subnational governments' share of expenditures (revenues) is 100 percent). Of course, the bounds are imposed by the fact that there are some public goods, those with nation-wide benefits that can be more efficiently provided at the national level. However, within the context of more complex, multi-dimensional definitions of decentralization (for example, an index encompassing tax autonomy and budgetary discretion), it may be possible to obtain multiple optima, and even a monotonic relationship between decentralization and economic growth.

2.2 Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability

The theory of design of fiscal decentralization suggests a number of tradeoffs between efficiency and other objectives such as balanced distribution of resources across regions or macroeconomic stability (Guess, Loehr, and Martinez-Vazquez, 1997). The issue is whether or not changes in, for example, macroeconomic resulting from fiscal decentralization will also have an indirect but measurable impact on economic growth.

In this subsection, we briefly discuss the rationale for an indirect relationship between fiscal decentralization and economic growth through decentralization's influence on macroeconomic stability. We also review the empirical evidence on the previous empirical findings on the relationship between fiscal decentralization and inflation.

The classical view of this issue dates back to Musgrave (1959, 1983) and Oates (1972) who contended that macroeconomic policy should solely be the responsibility of the central government and not at all the responsibility of subnational governments. It would be inappropriate for a multiplicity of cyclical strategies to exist at each level of government. There is little argument to be made on the issue of monetary policy. With respect to fiscal policy, the argument to keep the responsibility at the central government level is that subnational governments have highly 'open' economies, that is, they export and import large shares of goods that they produce and consume. Such openness calls into question the ability of subnational governments to employ countercyclical fiscal measures in that any measure would be effectively leaked out of the jurisdiction. Furthermore, subnational governments ability to borrow is general far more limited than that of the central government.

More recently, a counter-argument has emerged in the literature that devolving at least some measure of macroeconomic policy to subnational governments promotes, not hinders, macroeconomic stability.¹⁷ First, the conclusion that macroeconomic policy is solely the responsibility of the central government is based upon the assumption that economic shocks are symmetrically distributed. In many cases, macroeconomic shocks are asymmetrically distributed and subnational governments may be better positioned to respond to asymmetrical shocks than the central government (Gramlich 1993). Second,

¹⁷ See Gramlich (1993), McLure (1995), Sewell (1996), Spahn (1997), and Shah (1999).

the alleged superiority of central governments to pursue macroeconomic stabilization policies rests on the assumptions of the Keynesian demand management model, one of which is the upon the assumption of a closed economy. In an open economy, any national fiscal stimulus would be offset by a change in the exchange rate if exchange rates were sufficiently flexible (Spahn 1997). Furthermore, if there were an appropriate subnational fiscal stimulus to the asymmetrically distributed economic shocks, then if the shocks summed to zero, these policies could stimulate employment but at the same time be neutral with respect to the exchange rate (Gramlich 1987, 1993). Third, the argument for a centralized macroeconomic policy has implicitly assumed segmented capital markets in which subnational governments face higher borrowing costs relative to the central government. Capital markets may actually be more open than closed and risk premiums are not typically based on the level of government but on the capacity of the government to service its debt. Finally, the case for centralizing macroeconomic policy, or the high risk associated with decentralization, rests upon the assumption of non-cooperative behavior on the part of subnational governments.

On the negative side, there is evidence for several developing countries where subnational governments operated under a soft budget constraint leading to increased macroeconomic instability as their borrowing eventually led the central government to assume the servicing of the subnational debt. Some have argued that this experience suggests that fiscal decentralization per se aggravates macroeconomic instability or at least presents another obstacle to resolving chronic fiscal imbalances (Prud'homme 1991, 1995; Tanzi 1996). However, where macroeconomic instability predated decentralization, for example, for the case of Argentina and Brazil, decentralization has

made the solutions more complicated in general but not impossible (Dillinger and Webb 1998 and Dillinger, Perry, and Webb 2001).¹⁸ Others have argued that the types of problems encountered in Argentina and Brazil can be controlled through appropriate fiscal arrangements, to include suitable assignment of revenues and expenditures and a well-conceived system of intergovernmental transfers (McLure 1995; Sewell 1996; Spahn 1997; and Ter-Minassian 1997). However, in many countries, including Russia and China, the presence of a soft-budget constraint at the local level of government remains a threat to macroeconomic stability.¹⁹ In these cases, fiscal decentralization could lead to less growth because there is some evidence that macroeconomic instability retards growth (Fischer 1993).

The empirical evidence on the relationship between fiscal decentralization and inflation is sparse and does not provide any definitive conclusion on the direction or significance of the relationship. Fornasari, Webb, and Zou (1999), using a panel data set of 32 countries, noted that there is an almost 1-to-1 correspondence between increases in subnational deficits and central government expenditures and deficits in the subsequent period. This result appears to imply that the transitional path to a decentralized system may cause problems for macroeconomic stability if higher deficits are monetized.²⁰ Treisman (2000), on the other hand, found that no clear relationship appears to exist between decentralization and the level of inflation. Using a panel of 87 countries, he noted that decentralization appeared to reduce the volatility of inflation rates over time.

¹⁸ Easterly (2000) finds that, in general, economic and fiscal policies improved during the late 1980s and early 1990s for the countries in Latin and South America and that economic shocks, not poor policies, were to blame for the debt crises and recessions of this period.

¹⁹ See Boex and Martinez-Vazquez (2001) for a review of budgeting and fiscal management issues in transitional countries. Bahl (1999) discusses the case of China.

²⁰ Some questions exist about Fornasari, Webb, and Zou's (1999) model specification as they failed to include investment and the external sector in the empirical analysis.

Decentralization not only appears to "lock in" a country's inflation rate but that it also appears to inhibit institutional change, that is, decentralization also appears to also "lock in" the current rules for intergovernmental finance and the level of independence enjoyed by the central bank.²¹ Treisman's study is one of the first to empirically examine the relationship between fiscal decentralization and inflation, it did not examine whether decentralization indirectly influences economic growth through its influence on inflation.

3 A Model of Decentralization, Inflation, and Economic Growth

In this section, we develop a theoretical model to examine the influence of fiscal decentralization on inflation and economic growth. Our objectives are first to account for the direct relationship between fiscal decentralization and economic growth to examine the proposition that the static efficiency effects of fiscal decentralization have a corresponding dynamic effect in the arena of economic growth; and second, to incorporate the potential influence of fiscal decentralization on inflation into the aggregate production function; and therefore examine the indirect influence of decentralization on growth through the inflation channel. While the direct relationship between fiscal decentralization and economic growth has been previously examined in the literature, the indirect influence of fiscal decentralization on growth through the decentralization's influence on macroeconomic stability has not been previously examined in the literature.

Following Mankiw, Romer, and Weil (1992), we develop an augmented Solow (1956) neoclassical model of economic growth, which includes, among other variables,

²¹ This finding appears to contradict earlier arguments that decentralized governance may require an a priori clarification of the roles of central and subnational government institutions and the strengthening of the framework within which these institutions would operate (Huther and Shah 1996; Shah 1999).

the accumulation of human and physical capital, to examine the influence of fiscal decentralization. We extend the model by assuming that the standard term for technological progress can be disaggregated into exogenous technical progress, the direct effect of fiscal decentralization on economic growth, and the effect of decentralization on inflation. By augmenting the model, we can examine how decentralization may indirectly influence economic growth through its impact on inflation. We note that the disaggregation of the exogenous technical progress term is consistent with the literature and adheres to the conditional convergence hypothesis.²²

We assume a Cobb-Douglas production function for the entire economy²³ so that production at time t is given by

$$Y_t = V_t K_t^\alpha H_t^\beta G_t^\varphi L_t^\theta \quad [1]$$

where $\alpha, \beta, \varphi, \theta > 0$ and $\alpha + \beta + \varphi + \theta \geq 1$. Y_t is output, V_t the level of technology and other institutional factors, L_t is labor, and $K_t, H_t,$ and G_t are the stocks of private, human, and public capital at time t , respectively.

²² One of the primary results of the neoclassical growth modeling approach is that a country's per capita growth rate is inversely related to its initial level of per capita income. This result, known as the absolute convergence hypothesis, implies that, in the presence of diminishing returns to scale for all forms of reproducible capital, all countries should, given sufficient time, converge to similar per capita incomes. The absolute convergence hypothesis implies that, all else being equal, countries with higher levels of initial per capita income should grow at a slower rate relative to countries with lower levels of initial per capita income. However, the empirical evidence thus far has not supported the absolute convergence hypothesis in that per capita growth rates do not appear to be significantly influenced by initial levels of per capita income (Barro 1991, 1996, 1999). If we control for variations in fiscal policies, human capital, and other determinants of economic growth, then we should observe that the evidence supports the hypothesis that poor countries grow relatively faster than rich countries. This result is commonly known as the conditional convergence hypothesis. The conditional convergence hypothesis implies that investigations into the determinants of economic growth should control for variations in environment. Failure to control for variables such as fiscal decentralization, democratic institutions, human capital, and other socio-economic factors, may overstate the contribution of other variables in the model to economic growth or the model may fail to adequately explain variations in the different rates of economic growth. See Barro (1991), Barro and Sala-i-Martin (1995), Barbone and Zalduendo (1996), among others, for a further discussion of this issue.

²³ Here we follow many previous papers in the economic growth literature. See, for example, Romer (1986); Barro (1990); Mankiw, Romer, and Weil (1992); Tondl (1999); and Lin and Liu (2000).

We define V_t as the product of the level of technology and other institutional factors at time t or

$$V_t = A_t D_t P_t \quad [2]$$

where A_t is the level of technology, D_t the level of fiscal decentralization, and P_t is the level of inflation.²⁴ D_t is synonymous with the direct effect of fiscal decentralization on output. If fiscal decentralization indirectly influences output through its impact on inflation, *ceteris paribus*, then it will indirectly influence economic output through P_t . While the primary focus of this paper is the indirectly influence of fiscal decentralization on economic growth through the inflation channel, we also note that this specification allows for fiscal decentralization to have a series of indirect effects through the physical inputs in the production function. Decentralization may also, in our specification, indirectly influence economic output through its influence on human, public, and private capital.

We further assume that L and A grow exogenous at rates n and g ,²⁵ respectively, and that the price level is a function of, among other things, fiscal decentralization or

$$P_t = g(D_t, X_t^1) \quad [3]$$

where X_t^1 is a vector of other exogenous variables explaining the behavior of inflation over time, including the money supply. At this time, for theoretical simplicity, we assume that D_t is uncorrelated with X_t^1 .²⁶

²⁴ Decentralization, is typically measured by the ratio of total subnational government expenditures (revenues) to total government expenditures (revenues) and is bounded between 0 and 1.

²⁵ Following Mankiw, Romer, and Weil (1992), we assume that the rate of depreciation is uniform across all types of reproducible capital for theoretical simplicity. See Lucas (1988) and Tondl (1999) for alternative approaches to the question of depreciation.

We assume with Mankiw, Romer, and Weil (1992), that physical and human capital are subject to decreasing returns to scale. This implies that the economy, over the long-run, will tend to constant private capital-labor, human capital-labor, and public capital-labor ratios.²⁷ Once steady state output is achieved, additional increases in output can only be achieved through increases in capital productivity or increases in the level of decentralization, under the assumption that the joint effect of decentralization is positive.²⁸ From this perspective that interests us in this paper, fiscal decentralization may affect output through two channels, a potential direct effect on output, and a series of potential indirect effects, one of which is inflation.²⁹

Taking the first-order derivative of Equation (1) with respect to fiscal decentralization, multiplying throughout by D_t and reorganizing, we obtain

$$e_{Y,D} = 1 + e_{P,D} + \alpha e_{K,D} + \beta e_{H,D} + \varphi e_{G,D} \quad [4]$$

where e refers to the elasticity of the first variable in subscripts with respect to fiscal decentralization. As illustrated in Equation 4, the elasticity of output with respect to fiscal decentralization is dependent upon the interaction between the indirect effects of

²⁶ If decentralization, inflation, and economic output were endogenously related, then we would have to modify our analysis to incorporate the potential correlation between D and X^l . The empirical evidence to date, however, does not appear to support the argument for an endogenous relationship between decentralization and inflation or deflation and economic growth (Treisman, 2000; McNab, 2001)

²⁷ The growth model specified in Equation 1 can be either a Solow-augmented neoclassical growth model with constant returns to scale for all production factors ($\alpha + \beta + \varphi + \theta = 1$), or an endogenous growth model with increasing returns to scale for all production factors ($\alpha + \beta + \varphi + \theta \geq 1$). Also, if any combination of the capital inputs exhibits constant returns to scale ($\alpha + \beta = 1$, $\beta + \varphi = 1$, $\alpha + \varphi = 1$) then Equation (1) would similarly be characterized as an endogenous growth model. Senhadji (1999) noted that a large part of the empirical growth literature supports the assumption of decreasing returns to capital.

²⁸ While changes in resource endowments (the discovery of new resources or a cure for AIDS) may affect short-term capital-labor ratios, these changes would not necessarily affect the steady state capital-labor ratio unless these changes influenced capital productivity.

²⁹ As noted by Gerson (1998), policies that lead to a permanent increase in the steady state capital-labor ratio cannot lead to long-run per capita growth, unless A is steadily increasing. He argued, however, that since the convergence to the new steady state may take years to occur, fiscal policy can still lead to higher output growth rates for a significant period of time, even though the neoclassical model might imply that these policies would affect only the level of output and not its long-run growth rate.

decentralization on price stability, human capital, and private and public physical capital in the production function. The sign and magnitude of the output elasticity term cannot be determined a priori.

To determine the influence of fiscal decentralization on economic growth, we must first determine the steady state levels of the physical inputs in the production function. Following Mankiw, Romer, and Weil (1992), we assume that the same production function applies to all forms of reproducible capital and consumption so that one unit of capital can be costlessly transformed into one unit of consumption and vice versa.³⁰ Assuming decreasing marginal returns to all forms of reproducible capital and that no combination of capital inputs exhibits constant marginal returns, expanding V_t and taking the natural logarithm yields from (1) and (2) the steady state level of per unit of labor or

$$\begin{aligned} \ln y_t^* = & \ln A_t + \ln D_t + \ln P_t - \frac{\alpha + \beta + \varphi}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln(n + g + \delta) + \frac{\alpha}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k \\ & + \frac{\beta}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k + \frac{\varphi}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k \end{aligned} \quad [5]$$

Thus, the steady state output is dependent upon the accumulation of reproducible capital, the stock of technology, the direct effect of decentralization on output, and the indirect effect of decentralization through inflation.

We can calculate the speed of convergence to steady state per capita output using

$$\frac{d \ln y_t}{dt} = \lambda(\ln y_t^* - \ln y_t) \quad [6]$$

³⁰ See Lucas (1998) for an alternative specification with unique production functions for each of the capital inputs in the production function. See McNab (2001) for the complete exposition of the theoretical model

where $\lambda = (n + g + \delta)(1 - \alpha - \beta - \varphi)$.³¹ Defining y_0 as the initial level of per capita output, the evolution of per capita output over time is given by

$$\dot{y} = (1 - e^{-\lambda t}) \left[\ln D_t + \ln P_t + \frac{\alpha + \beta + \varphi}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln(n + g + \delta) + \frac{\alpha}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k \right. \\ \left. + \frac{\beta}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k + \frac{\varphi}{1 - \alpha - \beta - \varphi} \ln i_k - \ln y_0 \right] \quad [7]$$

Economic growth is a function of the determinants of the steady state and initial per capita output. The advantage of our theoretical specification over previous theoretical models of the influence of fiscal decentralization on economic growth lies in it explicitly incorporating out-of-steady-state dynamics. In addition, we also make explicit the difference between the bounded institutional factors in the production function and the physical inputs in the production function. The bounded institutional factors directly influence economic growth while the physical inputs are weighted by the ratio of their output share to labor's share of output.

Two problems may arise with our derivation of the steady state production function and the equation for the convergence to the steady state output level. First, if countries have permanent differences in technology, then these differences would enter as part of the error term and be positively correlated with initial per capita output. Permanent variations in technology could bias the estimated coefficient on initial per capita output toward zero. However, Mankiw, Romer, and Weil (1992) failed to find evidence to support the contention that countries have permanent differences in technology. Second, while countries may not have permanent variations in technology,

³¹ As we are interested in the potential influence of fiscal decentralization on economic growth, we need to calculate the speed at which the economy converges to steady state output.

they may have permanent variations in their institutional factors (colonial legacy, legal system, climate, geographical region) that would also enter as part of the error term. To control for these institutional factors, we will use in our empirical estimation a two-way fixed error components model.

4 Empirical Estimation: The Impact of Fiscal Decentralization

Having illustrated that, at least in the confines of our theoretical model, that fiscal decentralization may influence per capita income growth directly and indirectly through its influence on inflation and the accumulation of human as well as physical capital, we now turn to the task of determining whether empirical support exists for these hypotheses. As in the case of several studies of the relationship between fiscal decentralization and economic growth, we employ a panel data set of developing and developing countries.³² We first discuss the data sources and methodology before presenting the results of our empirical investigations.

4.1 Data

The first difficulty in conducting an empirical examination of the influence of fiscal decentralization is properly defining what is meant by the term “fiscal decentralization.”³³ Assuming agreement on what is meant by the term “fiscal decentralization,” the second problem lies in constructing a panel data set of measures of fiscal decentralization that effectively quantify the activities of subnational governments that result from independent decision making. Ideally, we would classify those revenues

³² See Davoodi and Zou (1998) and Woller and Phillips (1998), Treisman (2000), and McNab (2001) for examples of using panel data to investigate the influence of fiscal decentralization. Martinez-Vazquez and McNab (1998, 2001) and McNab (2001) discuss the advantages and problems associated with the use of panel instead of cross-sectional data.

³³ For a discussion of the issues regarding the definition of decentralization, see Ebel and Yilmaz (2001).

and expenditures that are under the effective control of the central government as central government activities, regardless at which level of government these revenues or expenditures occurred. Likewise, activities that were under the control of subnational governments, even if they were funded by the central government, would be classified as a subnational government activity. Constructing such a panel data set would require information on: (i) types of grants and transfers received by subnational governments; (ii) the structure of the tax system to determine whether and how revenues were shared; and (iii) the discretion of subnational governments to levy and collect taxes; and the discretion granted to subnational governments to spend resources to meet the needs of their constituents.³⁴

Unfortunately, we cannot readily address these issues with the available data. As with many other empirical studies of fiscal decentralization, we employ the Government Finance Statistics Annual Yearbook (GFS) as the primary data source for revenues and expenditures of national and subnational governments.³⁵ We are, as Oates (1972) concluded, left with the standard, albeit imperfect, measures of fiscal decentralization based on revenue and expenditure data. We, as many of the other studies that have preceded us, thus define fiscal decentralization in one dimension, that is, as the share of

³⁴ Ideally, we would also include information on the political autonomy of subnational governments in the data set.

³⁵ While the GFS system reports information on grants and transfers between the various levels of government, it does not contain information on whether the grants and transfers are under the control of the central or recipient level of government or if the grants are conditional, block, or lump-sum. The GFS system also does not report information on the nature of transfers. Cross-sectional and time-series data on the number and size of subnational governments is sketchy at best for developed countries and virtually non-existent for developing and transitional countries, except in those cases where technical assistance providers have conducted surveys of subnational governments. It is this lack of information that has led to the use of a measure of fiscal decentralization that is typically constructed as a ratio of subnational government expenditures (revenues) to general government expenditures (revenues).

subnational government revenues to general government revenues and the share of subnational government expenditures to general government expenditures.³⁶

We use the data from the GFS on consolidated central governments, regional and state governments, and local governments in our analysis of the impact of fiscal decentralization. For those countries that do not report consolidated central government data, we substitute data on the budgetary central government.³⁷ Of the 180 plus potential countries in the GFS data set, we selected those countries in the GFS that reported revenues and expenditures for at least the central government and at least one level of subnational government. We did not include those countries that stopped reporting revenue and expenditure information prior to 1990 and those countries whose reported data were mathematically inconsistent. We did include countries that reported zero or minimal expenditures or revenues for at least one subnational level of government. This selection process resulted in an unbalanced base panel data set of 982 observations 52 developed, developing, and transitional countries with observations ranging from 1972 to 1997.

Using data from the GFS, we calculated two measures of fiscal decentralization: (1) the ratio of total subnational government revenues to general government revenues and (2) the ratio of total subnational government expenditures to general government expenditures. These two measures are the standard measures of fiscal decentralization that have been widely used in the previous studies of determinants and outcomes of fiscal decentralization. While some studies of fiscal decentralization have attempted to

³⁶ See Ebel and Yilmaz (2001) and Martinez-Vazquez and McNab (2001) for a discussion of the pitfalls associated with the conventional measurement of fiscal decentralization.

³⁷ This is consistent with previous examinations of fiscal decentralization in the literature. See, for example, Davoodi and Zou (1998).

construct measures of decentralization net of grants and transfers and net of certain types of expenditures, we do not construct such measures, as we are not able to ascertain, with any degree of certainty, whether these techniques reduce or enhance the bias already present in our measures of fiscal decentralization.³⁸

We construct a panel data set that is drawn from five sources: the electronic version of the International Monetary Fund's Government Finance Statistics Annual Yearbook (1999), the World Bank's World Development Indicators 2000 (2000), the United States Census Bureau's International Data Base (2000), and Freedom House's Survey of Freedom (2000).³⁹ When we combine the data extracted from the GFS with the data extracted from the other data sources, the size of the data set is reduced from 1,000 observations to 610 observations due to missing observations in the socio-economic data sets. We note that the panel data set is unbalanced, that is, the number of countries observed in year t is less than or equal to the number of countries in the sample. We do not create linear approximations of the missing data points nor do we construct averages over periods of time to balance the data set.⁴⁰

Our approach is to examine the potential impact of decentralization in the full sample of countries using a two-way fixed effects error components model.⁴¹ We then split the sample into sub-samples of developing and developing and transitional countries

³⁸ See, for example, Woller and Phillips (1998) and Lin and Liu (2000).

³⁹ See McNab (2001) for an extended discussion of these data sets.

⁴⁰ A linear approximation, which may merely reflect the time-wise average of the series around the missing data points, is likely to obscure the variability in the series that may arise, in part, due to the influence of fiscal decentralization. Linear approximation may also introduce bias into the series depending upon which observations are used to create the approximations for the missing data points. It is entirely possible that the observations may reflect a period in time in which the structure of the economy is significantly different from other periods in time (during an oil or policy shock, for example). See Woller and Phillips (1998) for an example of linear approximation and Treisman (2000) an example of using five-year averages.

⁴¹ For a discussion of the properties of the two-way fixed effects error component estimator, see Hsiao (1987) and Baltagi (1995).

to investigate whether the influence of decentralization is dependent upon the level of development. These estimations allow us to test the hypotheses presented in the theoretical model.

4.2 *Fiscal Decentralization and Inflation*

We now turn to the task of empirically determining whether, in fact, fiscal decentralization directly and indirectly influences economic growth. We build upon Fischer (1993) and Fornasari, Webb, and Zou (1999) by hypothesizing that the inflation rate is determined by the rate of economic growth, the growth of the money supply, and, among things, fiscal decentralization. We specify the base log-linear two-way fixed effects error components estimator for inflation as

$$P_{it} = \beta_1 D_{it} + \beta_2 M_{it} + \beta_3 y_{it} + \delta' Z_{it} + u_{it} \quad [8]$$

where P is the annual change in the consumer price index, D is the measure of fiscal decentralization discussed above, M is the measure of M2 as a percentage of GDP, y is GDP per capita, and the Z matrix includes several additional control regressors, including openness to international trade, tax revenues as a percentage of GDP, Gross Domestic Investment as percentage of GDP, and population.⁴² We note the presence of serial correlation in the error terms when the base estimation equation is estimated in levels and thus specify the equation in first differences.⁴³

⁴² We would prefer to examine the potential impact of fiscal decentralization on macroeconomic stability as proxied by the misery index (inflation rate plus unemployment rate). Unfortunately, we lack sufficient data on unemployment across countries and time to construct a misery index variable for inclusion in the panel data set. We must leave the construction of this measure to future research.

⁴³ We reject the null hypothesis of no serial correlation at the 1% significance level using a Durbin-Watson test for serial correlation. Respecifying the model in first differences, we fail to reject the null hypothesis of no serial correlation.

Testing for the presence of endogeneity⁴⁴, we fail to reject the null hypothesis of exogeneity for fiscal decentralization with respect to the inflation rate.⁴⁵ We do, however, reject the null hypothesis at the 1% level of significance for M2 as a percentage of GDP and for per capita GDP. Based on this result, we instrument for the first difference of M2 as a percentage of GDP with the two-period lagged level of M2 as a percentage of GDP and for the first difference of per capita GDP with the two-period lagged level of per capita GDP.⁴⁶ We then examine whether the fixed effects are jointly significant, that is, whether the time and country specific effects are significant. Using these results, we specify the estimable form of Equation (8) as a two-way fixed effects model.

The most important result of the full sample estimations is the negative and statistically significant relationship between revenue decentralization and the rate of inflation. The estimated coefficient for revenue decentralization is statistically significant at the 1% level (Table 1). A 1% increase in revenue decentralization appears to induce, for the countries in the sample, an approximate 0.3% decrease in the growth of the consumer price index. The estimated coefficient for revenue decentralization also appears to be robust to the inclusion of other regressors, to include total population, defense expenditures, and urbanization. Note, however, that the estimated coefficient for expenditure decentralization is not statistically significant. Thus it appears that while the decentralization of expenditures does not matter to inflation, countries with a more

⁴⁴ See Hausman (1978), Hausman and Taylor (1981), Hsiao (1986), and Baltagi (1995) for a discussion of testing for endogeneity in the presence of an unbalanced panel data set.

⁴⁵ We also fail to reject the null hypothesis of exogeneity for openness to international trade, tax revenues as a percentage of GDP, population growth, and Gross Domestic Savings as a percentage of GDP.

⁴⁶ We instrument for the endogenous regressors using the two-period lagged level of the regressor in question. See Baltagi (1995) for a discussion of these instrumental variables approach with panel data.

decentralized system of revenue assignments tend to experience more stable macroeconomic environments. Perhaps the ability of subnational governments to mobilize their own revenues puts less strain on the central government budget and ultimately on inflation.

Turning to the sub-sample estimations, we again find that revenue decentralization appears to negatively influence the rate of inflation for the sub-samples of developed and developing and transitional countries.⁴⁷ For the sub-sample of developed countries, the estimated coefficient for revenue decentralization is statistically significant at the 10% level and suggests that a 1% increase in the level of revenue decentralization induces a 0.4% decrease in the inflation rate for the developed countries in the sample (Table 1). For the sub-sample of developing and transitional countries, the estimated coefficient for revenue decentralization is also statistically significant at the 10% level and appears to suggest that a 1% increase in the level of decentralization induces a 0.13% decrease in the rate of inflation. The estimated coefficient for expenditure decentralization in the inflation equation is not statistically significant and the performance of the model is poor relative to the full sample of countries. The results of our analysis, even in light of these cautionary notes, are quite striking. Revenue decentralization appears to promote, and not hinder as has been often previously suggested by some in the literature, price stability among the sample countries. That is result is consistent, although at the lower order of magnitude for the sub-sample of developing countries, suggests that our findings are not entirely dependent upon the level of development.

⁴⁷ We fail to reject the null hypothesis that the time-specific effects are jointly equal to zero but are able to reject the null hypothesis for the country-specific effects and thus present the results for the one-way fixed country effects IV Within estimator in Table 2.

Our empirical results appear to support the arguments of McLure (1995), Sewell (1996), and Spahn (1997) that fiscal decentralization may enhance price stability. We do not find evidence to support the arguments of Prud'home (1995), Tanzi (1996), and others who have cautioned that decentralization, at a minimum, presents an obstacle to achieving macroeconomic stability. Our findings are also contradict those of Treisman (2000) who suggested that decentralization “locks in” the current rate of inflation in that we have found evidence to suggest that revenue decentralization may, in fact, serve to lower the rate of inflation.

4.3 Decentralization, Inflation, and Economic Growth

We now turn to the question of what is the effect of fiscal decentralization on economic growth. If Oates (1993) is correct, then the static proposition that fiscal decentralization is efficiency enhancing has a corresponding proposition in the dynamic setting of economic growth. The theoretical model suggests that a direct relationship between decentralization and economic growth is possible, yet the question remains whether the relationship can be empirically substantiated in a fully specified model that controls for the indirect effect of fiscal decentralization on economic growth. In this subsection we examine whether fiscal decentralization directly affects economic growth and also whether the indirect influences economic growth through the inflation channel.

Drawing on the neoclassical economic growth literature⁴⁸, we specify the log-linear base estimation equation for growth in per capita GDP as

$$y_{it} = \beta_1 D_{it} + \beta_2 K_{it} + \beta_3 H_{it} + \beta_4 G_{it} + \beta_5 P_{it} + \delta' Z_{it} + u_{it} \quad [9]$$

⁴⁸ See Barro (1990, 1991, 1996, 1999), Romer, Mankiw, and Weil (1992), among many others.

where D and P are as previously discussed; K is private capital as proxied by gross domestic private fixed investment; H is human capital as proxied by infant mortality⁴⁹; and G is public capital as proxied by gross domestic public investment. The Z matrix contains a number of control regressors, including openness to international trade, population, democratic governance, and tax revenues as a percentage of GDP, and defense expenditures as a percentage of GDP. As before, we note the presence of serial correlation in the error terms when the base estimation equation is estimated in levels and thus specify the base estimation equation in first differences.⁵⁰

Following the methodology presented in the previous subsection, we first test for the endogeneity of the regressors. We fail to reject the null hypothesis of exogeneity for fiscal decentralization with respect to growth in per capita GDP, a result that supports the previous findings of Davoodi and Zou (1998) and Woller and Phillips (1998). We do, however, reject the null hypothesis of exogeneity for the inflation rate and gross domestic fixed private and public investment per capita. As before, we instrument for these endogeneous regressors with the two-period lagged level of the regressor in question.

The most important empirical finding of this paper is the failure to detect, for the full sample of countries, a statistically significant relationship between fiscal decentralization and growth in per capita GDP. While the estimated coefficient for expenditure decentralization (Table 2) is positive, it does not approach any meaningful level of significance. The estimated coefficient for revenue decentralization is negative but insignificant. The inclusion of the control regressors, to include total population,

⁴⁹ We would prefer to measure human capital using schooling data, however, panel data on education levels is currently not of sufficient quantity to include in the panel data set.

⁵⁰ We reject the null hypothesis of no serial correlation at the 1% significance level using a Durbin-Watson test for serial correlation. Respecifying the model in first differences, we fail to reject the null hypothesis of no serial correlation.

defense expenditures as a percentage of GDP, openness to international trade, and democratic governance, does not improve the significance of either of the estimated coefficients for fiscal decentralization. Our findings appear to support those of Woller and Phillips (1998) who also failed to detect a statistically significant direct relationship between decentralization and economic growth.

While we fail to observe evidence of a direct relationship between decentralization and growth ala Oates (1993), we find empirical support of the hypothesis of an indirect relationship between decentralization and growth through the inflation channel. As noted in the previous section, revenue decentralization appears to reduce the rate of inflation in the sample countries. The results in this section suggest that a negative relationship exists between inflation and economic growth, a result that replicates previous findings in the economics literature on this issue.⁵¹ Thus, an increase in revenue decentralization, all else being equal, would appear to reduce the rate of inflation over time, and in turn, indirectly enhance economic growth. We believe that this first evidence on the indirect influence of decentralization on growth is intriguing as it supports the contention that decentralization has a multitude of potential effects that may indirectly influence economic growth.

Turning to the sub-sample of developed countries, we fail to reject the null hypothesis that the country-specific effects are jointly equal to zero and thus use the one-way IV Within estimator. Examining the results of the sub-sample estimations, we note that there appears to be a negative and statistically significant relationship between fiscal decentralization and growth in per capita GDP. The estimated coefficients for expenditure and revenue decentralization (Table 2) are statistically significant at the 1%

⁵¹ See, for example, Fischer (1993).

level. While the estimated coefficient for revenue decentralization appear to be robust to the inclusion of the control regressors (total population, defense expenditures, M2 as a percentage of GDP), the estimated coefficients for expenditure decentralization appear to be fragile. We are left with the conclusion that, for the developed countries in the sub-sample, increases in revenue decentralization negatively influences economic growth. Curiously, the indirect effect of decentralization on growth through its impact on inflation does not appear to be present in the sub-sample of developing countries.

With respect to the sub-sample of developing and transitional countries, we are able to reject the null hypothesis that the country and time-specific effects are singularly and jointly equal to zero and therefore use the two-way IV Within estimator. As with the full sample estimations, we fail to detect a statistically significant direct relationship between fiscal decentralization and growth in per capita GDP. The estimated coefficients for expenditure and revenue decentralization (Table 2) are positive and negative, respectively, but insignificant. Based on this empirical evidence, we conclude, for the countries in the sub-sample, that fiscal decentralization does not appear to directly influence economic growth.

As with the full sample of countries, we note that inflation appears to significantly and negatively influence growth in per capita GDP and that decentralization appears to negatively influence inflation. Again, this result is quite striking. Unlike some of the arguments in the literature, fiscal decentralization does not appear to present obstacles to achieving price stability in the sample countries. Quite the opposite appears to be true, fiscal decentralization appears to lower the rate of inflation in the sample countries, and through this channel, indirectly enhance economic growth.

5 Summary and Conclusions

In this paper we have examined the linkages between fiscal decentralization, inflation, and economic growth and have found support for the hypothesis that decentralization, at a minimum, does not present a threat to price stability in the sample developed and developing countries. Our findings suggest that fiscal decentralization per se does not create conditions that undermine efforts to achieve price stability. While it is quite clear that poorly designed or implemented fiscal decentralization policy may create incentives for subnational governments to overborrow relative to their debt-servicing capacity and potentially lead to macroeconomic instability, it appears that decentralization also allows governments at different levels to mobilize revenues and this ultimately leads to more stable prices. The mechanism which these take place are at this time not established and should be investigated in the future.

We caution that while our findings suggest that decentralization promotes, and does not hinder, price stability, that much work remains to be done before we can emphatically state that decentralization promotes price stability. The unidimensional nature of our fiscal decentralization measure is subject to the criticisms prevalent in the literature. Refining our measure of price stability to include measures of unemployment and other dimensions of price stability is also a next step in future work.

Table 1
Fiscal Decentralization and Inflation⁵²

	Full Sample	Full Sample	Developed Countries	Developed Countries	Developing Countries	Developing Countries
Expenditure Decentralization	-0.1623 (0.1025)		-0.1623 (0.1025)		-0.1041 (0.0965)	
Revenue Decentralization		-0.2566** (0.1089)		-0.4142+ (0.2637)		-0.1386+ (0.0808)
M2 (% of GDP)	1.3128 (1.0947)	1.2501 (1.0878)	1.3758 (1.2925)	1.2586 (1.2386)	-0.2122 (0.9248)	-0.2346 (0.9330)
GDP Per Capita	-2.8441** (1.4569)	-2.9351** (1.4601)	-1.4094 (1.4115)	-1.3045 (1.3419)	-1.0517 (1.4537)	-1.1320 (1.4675)
Openness to International Trade	0.0338 (0.2986)	-0.0299 (0.2957)	0.3400* (0.1750)	0.3358* (0.1664)	0.4337* (0.2668)	0.4281* (0.2663)
Tax Revenues (% of GDP)	-0.0188 (0.1655)	-0.0605 (0.1701)	0.1386 (0.1400)	-0.0167 (0.1597)	-0.0538 (0.2102)	-0.1021 (0.2070)
Gross Domestic Savings (% of GDP)	0.0642* (0.0306)	0.0665* (0.0287)	0.0973* (0.0417)	0.0869** (0.0365)	0.0980** (0.0310)	0.1002** (0.0288)
Degrees of Freedom	388	388	188	188	218	218
R ²	0.25	0.26	0.13	0.17	0.17	0.17

⁵² **, *, and + signify the 1%, 5%, and 10% level of significance, respective. White heteroscedastically consistent standard errors are reported in the parentheses. All variables measured in first differences of logs.

Table 2
Fiscal Decentralization and Economic Growth⁵³

	Full Sample	Full Sample	Developed Countries	Developed Countries	Developing Countries	Developing Countries
Expenditure Decentralization	0.0660 (0.0506)		-0.2736** (0.1305)		0.0635 (0.0481)	
Revenue Decentralization		-0.0469 (0.0532)		-0.3141** (0.1159)		-0.0510 (0.0533)
Infant Mortality	-0.1527* (0.0771)	-0.1531* (0.0773)	0.0208 (0.0770)	0.0224 (0.0739)	-0.4324** (0.1775)	-0.4273** (0.1767)
Inflation (Annual % Change in CPI)	-0.0798* (0.0396)	-0.0802* (0.0392)	0.0130 (0.0842)	0.0199 (0.0930)	-0.0989+ (0.526)	-0.0974+ (0.0523)
Gross Domestic Private Investment (% of GDP)	0.6212** (0.1113)	0.6253** (0.1152)	0.5950** (0.1492)	0.5767** (0.1483)	0.6784** (0.1404)	0.6851** (0.1453)
Gross Domestic Public Investment (% of GDP)	0.2434** (0.1039)	0.2454** (0.1045)	0.4133** (0.1339)	0.4068** (0.1322)	0.1612 (0.1245)	0.1608 (0.1249)
Democratic Governance	0.0109** (0.0039)	0.0107** (0.0039)	-0.0353 (0.0612)	-0.0027 (0.0840)	0.0117** (0.0041)	0.0114** (0.0040)
Degrees of Freedom	438	438	218	218	208	208
R ²	0.43	0.43	0.66	0.67	0.40	0.40

⁵³ **, *, and + signify the 1%, 5%, and 10% level of significance, respective. White heteroscedastically consistent standard errors are reported in the parentheses. All variables measured in first differences of logs.

References

- Bahl, Roy W. 1999a. *Fiscal Policy in China. Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*. South San Francisco: The 1990 Institute.
- Bahl, Roy W. and Shyam Nath. 1986. "Public Expenditure Decentralization in Developing Economies." *Government and Policy* 4: 405-18.
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Baltagi, Badi H. 1995. *Econometric Analysis of Panel Data*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Barro, Robert. 1990. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy* 98: 103-125.
- _____. 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 407-43.
- _____. 1999. "Inequality, Growth, and Investment." NBER Working Paper 7038. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Bhargava, Alok, L. Franzini, and Wiji Narendranathan. 1982. "Serial Correlation and the Fixed Effects Model." *Review of Economic Studies* 49 (4): 533-549.
- Bird, Richard M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal* 46: 207-227.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt. 1997. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview and Perspective." Paper prepared for the International Seminar in Public Economics, Tokyo, August 1998.
- Boex, Jameson and Jorge Martinez-Vaquez. 2001. "Budgeting and Fiscal Management in Transition Economies." *Journal of Budgeting, Accounting, and Financial Management* 13 (3), forthcoming.
- Brennan, Geoffrey and James Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breusch, T.S. and A.R. Pagan. 1979. "A Simple Test for Heteroscedasticity and Random Coefficient Variation." *Econometrica* 47 (5): 1287-1294.
- Burki, Shahid, Guillermo Perry, and William Dillinger. 1999. "Beyond the Center: Decentralizing the State." *World Bank Latin America and Caribbean Studies*. Washington, D.C: World Bank.

- Cukierman, A., S. Webb, and B. Neyapti. 1992. "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes." *The World Bank Economic Review* 6 (3).
- Davoodi, Hamid, Danyang Xie and Heng-fu Zou. 1995. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States." Mimeo. Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study." *Journal of Urban Economics* 43 (2): 244-57.
- Dillinger, William. 1994. *Decentralization and its Implication for Urban Service Delivery*. Urban Management Programme Discussion paper No. 16. Washington, D.C.: World Bank.
- Dillinger, William and Steven B. Webb. 1998. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil." Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Dillinger, William, Guilmero Perry, and Steven B. Webb. 2001. "Fiscal and Debt Management in Developing Countries." *Public Finance in Developing and Transitional Countries: A Conference in Honor of Richard Bird*, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Ehdaie, Jaber. 1994. "Fiscal Decentralization and the Size of Government." Policy Research Working Paper 1387. Washington, D.C.: World Bank.
- Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth." *Journal of Monetary Economics* 32: 485-512.
- Fornasari, Francesca, Steven B. Webb, Heng-fu Zou. 1999. *The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits*. Processed Paper. Washington, DC: World Bank.
- Freedom House. 2000. *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties: 1999-2000*. Washington D.C.: Freedom House.
- Gerson, Philip. 1998. "The Impact of Fiscal Policy Variables on Output Growth." IMF Working Paper WP/98/1. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gramlich, Edward. 1987. "Subnational Fiscal Policy." In John Quigley (ed.) *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*. Greenwich: JAI Press. 3-27.

- _____. 1993. "A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. *National Tax Journal* 46 (2): 229-35.
- Hausman, Jerry. 1978. "Specification Tests in Econometrics." *Econometrica* 46 (6): 1251-1271.
- Hausman, Jerry and William Taylor. 1981. "Panel Data and Unobservable Individual Effects." *Econometrica* 49 (6): 1377-1398.
- Hsiao, Cheng. 1986. *Analysis of Panel Data*. New York: Cambridge University Press.
- Huther, J. and Anwar Shaw. 1996. "A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization." Washington, D.C.: World Bank.
- International Monetary Fund. 1999. *Government Finance Statistics Annual Yearbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. 2000. *Government Finance Statistics Annual Yearbook*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kang, Suk. 1985. "A Note on the Equivalence of Specification Tests in the Two-Factor Multivariate Variance Components Model." *Journal of Econometrics* 28 (2): 193-203.
- Kee, Woo Sik. 1977. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *Public Finance Quarterly* 5, (1): 79-97.
- Kirman, Alan. 1992. "Whom or What Does the Representative Individual Represent?" *Journal of Economic Perspectives* 6 (2): 117-36.
- Levine, Ross and David Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review* 82 (4): 942-963.
- Lin, Justin Yifu and Zhiqiang Liu. 2000. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China." *Economic Development and Cultural Change* 49 (1): 1-22.
- Lucas, Robert Jr. 1998. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 12: 3-42.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, and David N. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, May: 407-437.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab. 1998. "Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance." *International Studies Program*

- Working Paper. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez-Vazquez, Jorge and Robert M. McNab. 2000. "Fiscal Decentralization and Economic Growth." International Studies Program Working Paper. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- McLure, Charles E. Jr. 1995. "Comment of Prud'homme." World Bank Research Observer 10: 221-226.
- McNab, Robert M. 2001. "An Empirical Examination of the Outcomes of Fiscal Decentralization." Ph.D. Dissertation. Department of Economics, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Musgrave, Richard. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard. 1983. "Who Should Tax, Where, What?" In Charles McLure, Jr. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra, ANU.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *National Tax Journal* 46, (2): 237-243.
- Pommerehne, Werner W. 1977. "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries." in Wallace Oates, ed. *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass.: D.C. Heath, 275-355.
- Prud'homme, Remy. 1991. *Public Finance with Several Levels of Government: Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*. The Hague: Foundation Journal Public Finance.
- Prud'homme, Remy. 1995. "On the Dangers of Decentralization." *World Bank Economic Review* 9.
- Robalino, David, Oscar Picazo, and Albertus Voetberg. 2001. "Does Fiscal Decentralization Improve Health Outcomes. Evidence from a Cross-Country Analysis." World Bank Working Paper 2565. Washington, D.C: World Bank.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing Returns and Long-run Growth." *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-37.
- Sewell, David. 1996. "The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects." *World Bank Research Observer* 11: 143-50.

- Shah, Anwar. 1994. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies." Policy Research Series 23. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 1999. "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for Better or for Worse?" *Fiscal Decentralization in Emerging Countries: Governance Issues*, K. Fukasaku and L.R. De Mello, Jr. (eds.), 37-54. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Solow, Robert M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* (70): 65-94.
- Spahn, Peter. 1997. "Decentralized Government and Macroeconomic Control." *Infrastructure Notes FM-12*. Washington, D.C.: World Bank.
- Srinivasan, T.N. 2000. "Growth, Poverty Reduction, and Inequality." Working Paper, Department of Economics, Yale University.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." *Annual World Bank Conference on Development Economics*, M. Bruno and B. Pleskovic (eds.), 295-316. Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2000. "On Fiscal Federalism: Issues to Worry About." Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ter-Minasian, Teresa (ed.). 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64, October, 416-24.
- Tondl, Gabriele. 1999. "What Determined the Uneven Growth of Europe's Southern Regions? An Empirical Study with Panel Data." Working Paper, University of Economics and Business Administration, Vienna.
- Wasylenko, Michael. 1987. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *Public Budgeting and Finance* 7: 57-71.
- White, Halbert. 1980. "A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity." *Econometrica* 48 (4): 817-838.
- Woller, Gary M. and Kerk Phillips. 1998. "Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Development Studies* 34 (4): 139-148.

World Bank. 1999. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press.

Zhang, Tao and Heng-fu Zou. 1997. "Fiscal Decentralization, the Composition of Public Spending, and Regional Growth in India." Development Research Group Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.

Zhang, Tao and Heng-fu Zou. 1998. "Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China." Journal of Public Economics 67 (2): 221-40.

REELEIÇÃO E POLÍTICA FISCAL: OS EFEITOS DA REELEIÇÃO NOS GASTOS PÚBLICOS[§]

Fernando B. Meneguim

Mestre em Economia do Setor Público/UnB, Doutorando em Economia/UnB,
Analista de Finanças e Controle Externo, Tribunal de Contas do DF,
e-mail: fbmeneguim@hotmail.com

Maurício S. Bugarin

Ph.D. em Economia,
Professor Adjunto, Departamento de Economia, Universidade de Brasília,
Campus Universitário, Asa Norte, 70910-970, Brasília-DF,
e-mail: bugarin@unb.br

RESUMO

O objetivo deste artigo é promover um estudo que relacione a possibilidade de reeleição do governante com a situação do déficit público do governo. Para motivar o trabalho são apresentados alguns fatos estilizados referentes à política fiscal de estados brasileiros em ano eleitoral, sugerindo que o governante tende a gastar mais quando não espera ser reeleito e a ser mais contido quando espera sucesso na reeleição. Um estudo econométrico parece confirmar essa motivação dos titulares de cargos executivos. Desenvolve-se então um modelo de determinação do nível ótimo de gastos do governo, que tem na disciplina de mercado e na reeleição seus sustentáculos. Os resultados teóricos confirmam a intuição de que um governante com expectativa de ser reeleito apresenta comportamento fiscal mais responsável, sugerindo que o instituto da reeleição tem essa externalidade positiva sobre as contas públicas, resultado oposto àquele previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política (political business cycles).

[§] Os autores agradecem a Fábio Kankzuk, Francisco Cribari-Neto, Maria da Conceição Sampaio de Souza, Mirta Bugarin e a dois pareceristas anônimos por comentários e sugestões a versões anteriores deste trabalho. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores. Agradecimentos à FINATEC pelo apoio financeiro para participação no 34º International Public Finance Meeting (Córdoba-Argentina).

ABSTRACT

The paper analyses the relationship between fiscal policy and reelection opportunities at the level of subnational governments. The article first consider fiscal and electoral data from brazilian states, which suggest that when an incumbent governor expects to be reelected, she chooses a more responsible fiscal policy. An econometric study confirms the above stylized facts. Finally, the article proposes a theoretic model of government's expenditure decision making in the presence of market discipline incentives. In opposition to the usual literature on political budget cycles, the model suggests that reelection and market discipline may be effective mechanisms to reduce government deficit in an election year, in order to avoid the negative effects on interest rates in the future.

Palavras-chave: Política Fiscal, Disciplina de Mercado, Reeleição, Controle Eleitoral.

Key words: Fiscal Policy, Market Discipline, Reelection, Electoral Control.

Classificação JEL: D72, E62, H62

1. Introdução

A impossibilidade de manutenção de um governante no poder por dois mandatos sucessivos foi uma das características mais estáveis do sistema político brasileiro. Essa regra foi mantida mesmo durante o período autoritário que sucedeu o golpe militar de 1964, tendo permanecido na Constituição promulgada em 1988. Na história do País, observaram-se apenas mudanças na duração dos mandatos, que variou de quatro a seis anos.

Contudo, o relativo sucesso do Plano Real no controle da inflação, bem como as profundas mudanças estruturais na economia exigidas para sua manutenção, fizeram surgir a idéia de que quatro anos é um período demasiadamente curto para a execução de um programa de governo consistente. Assim, em 4 de junho de 1997, por meio da Emenda Constitucional nº 16, foi aprovado o instituto da reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos.

Em 1998, foram realizadas as primeiras eleições para a Presidência e os Governos Estaduais sob a vigência dessa nova regra. Tal pleito confirmou não somente a reeleição do Presidente, como também foram mantidos no poder vários governadores que concorreram novamente. Em 2000, o instituto da reeleição foi aplicado pela primeira vez em eleições municipais. Constatou-se certa tendência de permanência dos prefeitos que disputavam o pleito. Tal constatação, aliada às experiências anteriores, reuniu um número razoável de lideranças políticas para discutir sobre a supressão da possibilidade de reeleição para os governantes. Um dos argumentos para essa nova alteração constitucional é a quase impossibilidade de se controlar o uso da “máquina governamental” em proveito daqueles que desejam continuar no poder, criando um viés favorável aos ocupantes de cargos públicos¹. Além disso, argumenta-se que longos períodos de governo – como os favorecidos pela reeleição – tendem a impulsionar a corrupção, pois aumentam as chances de se formarem grupos destinados a se aproveitar de sua posição na administração pública para fins ilegítimos.²

Outro assunto constantemente discutido na atualidade é o descontrole fiscal das Unidades Federativas, que cria obstáculos à manutenção da estabilidade econômica. Essa preocupação ensejou a aprovação da Lei Complementar nº 101, ("Lei de Responsabilidade Fiscal") de 4 de maio de 2000, pressupondo aos Entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) uma ação planejada e transparente com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

Esses dois temas – reeleição e controle do déficit público – são de suma importância no contexto nacional, com reflexos significativos na condução da política econômica. Apesar de haver uma potencial interação entre as duas questões, a literatura existente tende a tratá-los separadamente.

¹ Esse fenômeno é conhecido em Teoria Política como “efeito titular” (*Incumbency Effect*), Zupan (1991).

² Vide Fiorina (1996).

Em Werneck (1995), procura-se analisar as dificuldades, por parte da União, na elaboração da política fiscal. De fato, no federalismo brasileiro, um esforço no sentido de aumento da arrecadação do governo federal em geral implica maior repasse para os governos estaduais e municipais por meio das transferências constitucionais obrigatórias³. Usando um modelo de determinação de gastos do governo estadual, Werneck mostra que o aumento das transferências federais aos estados pode ter como efeito o aumento de seus déficits. Desta maneira, um maior esforço de arrecadação no nível central visando promover um ajuste fiscal pode gerar um incentivo adverso de aumento de gastos nas esferas locais de governo, reduzindo assim a eficácia de qualquer programa de estabilização.⁴

O problema acima foi novamente estudado em Pires e Bugarin (2000), em que é construído um modelo de teoria dos contratos visando compensar esse “viés deficitário” decorrente da estrutura federalista brasileira. Ao condicionar o repasse de recursos da União para as outras Unidades da Federação a certo desempenho fiscal, o estudo determina um contrato ótimo entre Governo Federal e Estado que reduza o “flypaper effect”.

No que diz respeito ao efeito da reeleição sobre o comportamento do governante, existe uma sólida literatura na área conhecida como “controle eleitoral”. Os artigos precursores são Barro (1973) e Ferejohn (1986).

Barro utiliza um modelo Principal-Agente com vários períodos em que os eleitores representam o Principal e os governantes, o Agente. No primeiro período, o governante escolhe o nível de gastos destinados à sociedade, impondo uma carga tributária à população, e tende a extrair para si um retorno privado (“political income”, segundo Barro) decorrente de

³ Do total da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados, a União transfere aos Estados 21,5% via FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal) e aos municípios 22,5% via FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

⁴ Essa falta de responsabilidade fiscal, por parte dos governos locais, com relação ao uso de recursos transferidos pelo governo central, é conhecida na literatura como “flypaper effect” (Oates, 1999), ou ilusão fiscal.

superfaturamento de alguns pagamentos. O retorno privado pressiona a despesa governamental além do nível ótimo desejado pela população. No final de cada período, os eleitores decidem se reelegem ou não o governante. O autor mostra que a reeleição pode ser usada como um instrumento efetivo para reduzir os desvios de recursos destinados ao retorno privado do governante, não havendo necessidade de aumentos de impostos ou substituição de projetos almejados pelo eleitorado por projetos que gerem “political income”.

Ferejohn (1986), também desenvolve um modelo Principal-Agente com períodos múltiplos, no qual o desempenho do governante depende de um esforço que lhe é custoso. Além disso, o desempenho depende de uma variável aleatória cuja realização não é observada pelos eleitores. Assim, um desempenho medíocre do governante pode ser causado por pouco esforço de sua parte, por um estado da natureza desfavorável, ou por uma combinação desses dois fatores. Como no modelo de Barro, ao final de cada período, os eleitores decidem se reelegem ou não o governante, com base no desempenho geral observado. O estudo conclui que o instituto da reeleição induz o governante a se esforçar mais para obter uma melhor administração, quando comparado ao caso em que a reeleição não é permitida.

Existe uma clara ligação entre as questões analisadas nas duas categorias dos modelos descritos. De fato, se há possibilidade de permanência no poder, essa característica do regime político pode ter um impacto na decisão de gastos e endividamento de um governante. No entanto, os modelos de comportamento fiscal apresentados tratam estaticamente um fenômeno essencialmente dinâmico (acumulação de dívida) e, portanto, não permitem análise do efeito da reeleição nas decisões do governante. Por outro lado, os modelos de controle eleitoral tendem a ser bastante genéricos, estudando a possibilidade de continuidade no poder sobre o desempenho geral do chefe do Executivo. Assim, não oferecem uma intuição mais clara sobre a política fiscal adotada na presença da reeleição.

Existe ainda uma terceira classe de modelos, estudada na literatura sob o nome de *Political Business Cycle* (Nordhaus, 1975), que tenta aferir o efeito da reeleição nas políticas governamentais. Essa teoria sugere que o governante nacional aumenta a oferta da moeda em ano eleitoral de forma a conseguir incremento na produção do país e, assim, diminuir o desemprego. Em consequência, os eleitores reagem positivamente nas urnas, desconhecendo que o ato do governo federal gerará inflação, trazendo novos problemas à sociedade. Essa abordagem cabe exclusivamente ao governo nacional, já que trabalha com instrumentos que os governos estaduais não possuem, como a oferta monetária.

Um refinamento dessa teoria, conhecido como *Political Budget Cycle* (Rogoff, 1995), está mais próximo dos modelos que serão desenvolvidos neste trabalho. Rogoff focou a permanência do governante como função da carga tributária, das transferências governamentais e das despesas correntes do governo, concluindo que, quando há chances de reeleição, o governante tende a distorcer a política fiscal, cortando tributos, aumentando transferências e promovendo gastos que tenham visibilidade imediata. Tal comportamento do governante, provavelmente, geraria ou agravaria uma situação de déficit fiscal.

O objetivo deste artigo é promover um novo estudo que relacione a possibilidade de reeleição do governante com a situação do déficit público do governo. O modelo aqui desenvolvido, tendo como base Werneck (1995), leva em consideração mais de um período de governo, ou seja, é dinâmico. Além disso, considera dois mandatos distintos, embutindo uma variável representativa da probabilidade de permanência no cargo. Desta forma, pode-se estudar o efeito da reeleição nas decisões de gastos do governante. A solução do modelo sugere o seguinte resultado: o instituto da reeleição incentiva o governo estadual a não se endividar excessivamente no primeiro mandato e, quanto maiores as chances de se reeleger, mais cauteloso será o governador em sua política fiscal. Tal resultado torna-se particularmente interessante por ser oposto às conclusões advindas dos modelos de *Political Budget Cycle*, pois, enquanto o presente

estudo defende o instituto da reeleição como uma forma de contenção de gastos, Rogoff infere que os ciclos políticos, nos quais é permitida a perpetuação do mesmo governante, incentivam distorções fiscais que interferem negativamente no resultado das contas públicas.

O tema aqui introduzido encontra-se dividido como se segue. A seção 2 expõe alguns fatos estilizados que servirão de motivação para o modelo desenhado posteriormente. A seção 3 é dedicada ao desenvolvimento de um modelo econométrico que sugere a significância do fator reeleição na formação do gasto público. Na seção 4, encontra-se uma breve resenha do modelo de Werneck (1995), que contém os alicerces do estudo ora proposto. A seção 5 traz o desenvolvimento de modelos formais. Inicialmente, promove-se a maximização da função de bem-estar social do governo, expandida para dois exercícios do mandato do governador. Em seguida, trabalha-se a função objetivo do governo considerando dois períodos do mesmo governante em mandatos diferentes, havendo possibilidade de reeleição. Por fim, as conclusões e últimas considerações do artigo encontram-se na seção 6.

2. Fatos Estilizados

Nesta seção, são apresentados alguns fatos estilizados referentes à evolução das despesas dos estados brasileiros no período de 1991 a 1994. É importante frisar que as eleições de 1994 não permitiram a candidatura dos então governadores; assim, para se analisar o efeito da expectativa de um segundo mandato sobre os gastos, dever-se-á considerar a permanência no poder do mesmo partido, no lugar do mesmo governante.

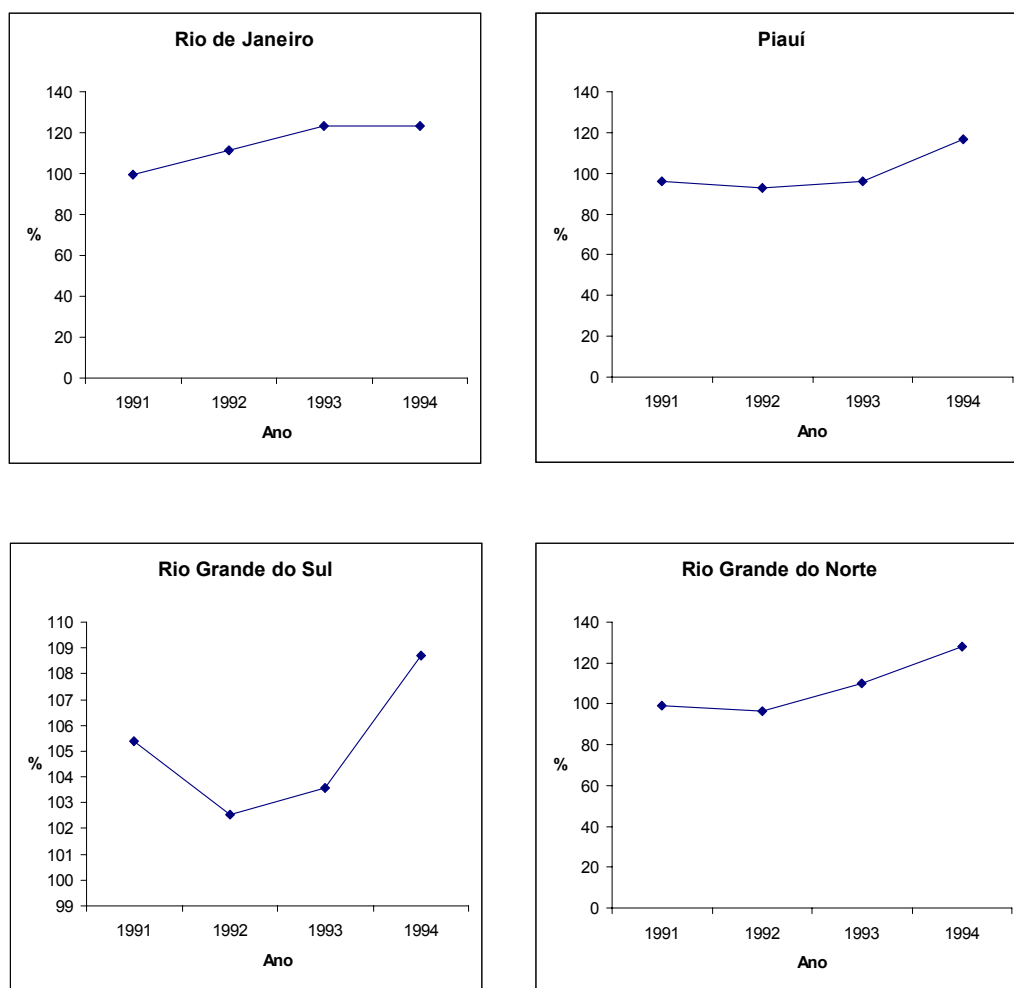
2.1. Rio de Janeiro. Piauí. Rio Grande do Sul. Rio Grande do Norte. Minas Gerais. Tocantins.

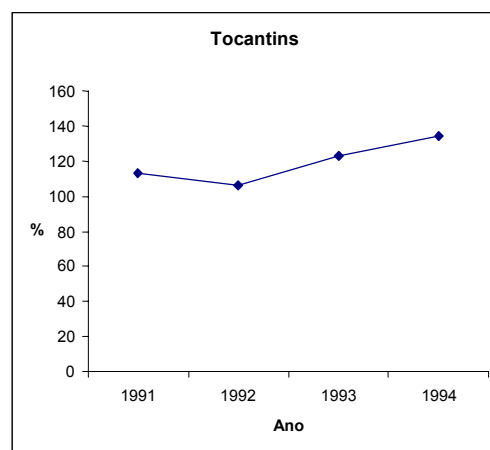
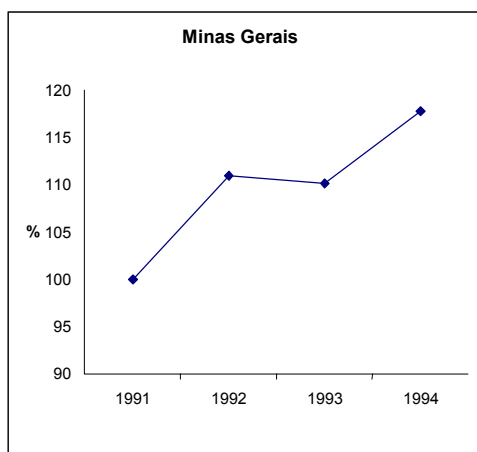
No intuito de não distorcer os dados das despesas por causa de oscilações na capacidade do governo de obter receitas, será feita a análise dos dispêndios em termos percentuais dos ingressos de recursos. Os gráficos a seguir espelham a evolução do gasto total dos estados em epígrafe.

O período em análise, 1991 a 1994, corresponde exatamente a um mandato de governo dos estados brasileiros. Note-se que a trajetória revela um comportamento ascendente das despesas, atingindo, na maior parte dos casos, o ápice no exercício de 1994, ano eleitoral. Assim, o comportamento sugerido pelos gráficos pode ser interpretado da seguinte forma: caso determinado governante não tenha a possibilidade de se reeleger, ele tentará maximizar a utilidade do governo naquele mandato sem se preocupar com os efeitos de sua política. Assim, o benefício do déficit será maior, haja vista ser outra pessoa encarregada de arcar com os serviços da dívida no futuro. Importa destacar que, em nenhum desses estados, o partido do governante manteve-se no poder após as eleições (vide Anexo B).

Gráfico 1

Evolução das despesas orçamentárias em termos percentuais da receita





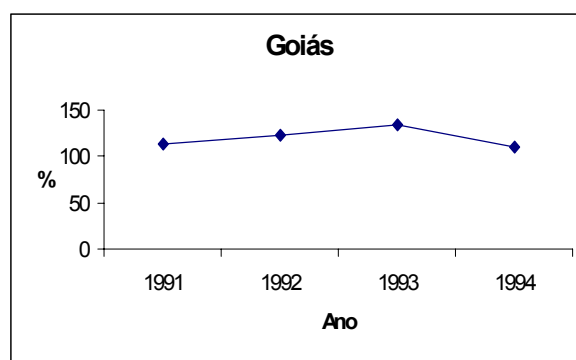
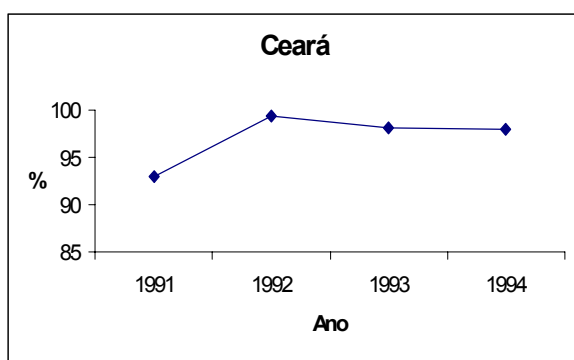
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda.

2.2. Ceará. Goiás.

A intuição, bem como as evidências apresentadas, sugerem um comportamento fiscal menos responsável por parte do governante quando não há expectativa de reeleição. No entanto, dados diferentes foram obtidos em alguns estados brasileiros, como Ceará e Goiás.

Gráfico 2

Evolução das despesas orçamentárias em termos percentuais da receita



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda.

Nota: Os percentuais representam a relação entre a despesa e a receita orçamentária.

Nesses dois Estados, apesar de no período analisado não haver possibilidade de reeleição, além de não se encontrar um padrão de crescimento nas despesas, o gasto retrocedeu no ano eleitoral. Tem-se a seguinte explicação para tal fato.

Pode-se pensar que o governador da época não estava apto a concorrer às eleições novamente, mas algum correlegionário de seu partido poderia ser um candidato forte. Nesse caso, é possível visualizar tal situação como uma espécie de reeleição, já que o mesmo partido continuaria no poder. Consultando o Anexo B, vê-se que esta expectativa se confirma, pois, em relação ao Ceará, o Governador Ciro Gomes (1991/1994) foi sucedido pelo Governador Tasso Jereissati (1995/1998), ambos do PSDB. No caso do Estado de Goiás, o Governador Iris Resende (1991/1994) passou o cargo para o Governador Maguito Vilela (1995/1998), todos os dois representantes do PMDB.

No momento presente não existem informações disponíveis acerca das despesas orçamentárias do exercício de 1998, em que o instituto da reeleição passava a vigorar efetivamente. No entanto, os dados sugerem que a perspectiva de permanência do partido do governante no poder tem um efeito fundamental sobre a decisão de gastos. Essa evidência empírica será tratada econometricamente na próxima seção, usando-se dados de todos os estados brasileiros.

3. Estudo Econométrico

Nos exemplos apresentados na seção 2, levantou-se a hipótese de que os gastos totais do estado devem se expandir, se não houver chances de reeleição, e se contrair, caso o governador possa se manter no cargo. Nesta seção, pretende-se montar um modelo econométrico que analise a dependência da despesa total de determinado estado brasileiro e o fato de ter havido ou não reeleição do governo.

A idéia é uma regressão em que se estude o grau de associação linear entre os dispêndios realizados pelo governo em ano eleitoral e o fato de o citado governo ter permanecido no poder ou tê-lo perdido. Nesse sentido, optou-se pelo exercício de 1994 por ter sido o ano mais recente para o qual havia dados disponíveis.

O fato de ter havido reeleição será representado no modelo por uma variável *dummy*, de forma que assumirá o valor 0 se o partido não tiver conseguido se perpetuar no poder e valor 1 caso o partido tenha obtido sucesso no pleito. Frise-se que foi considerada reeleição a permanência do mesmo partido ou coligação no governo. O Anexo B expõe os dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Espera-se que o coeficiente da variável representativa da reeleição seja negativo indicando que o governador, ao perceber uma probabilidade alta de continuar no cargo, preocupou-se mais com os gastos excessivos e promoveu uma contenção nas despesas.

Note-se que, no modelo, a variável *dummy* está sendo usada como uma aproximação para a expectativa do governador em ser reeleito. Uma crítica a essa abordagem consiste no fato de o político não saber, no momento em que toma as decisões de gasto, se será reeleito ou não. Para justificar a simplificação metodológica usada, pode-se considerar que o político tem acesso, anteriormente ao pleito, às pesquisas de opinião, que refletem com elevada precisão o comportamento futuro dos eleitores. Uma perspectiva mais radical, envolvendo a teoria das Expectativas Racionais, sugere que o governante firma expectativas sobre sua reeleição que, na média, são satisfeitas. Uma alternativa a isso seria usar na regressão os resultados das pesquisas de opinião para indicar a expectativa de reeleição; no entanto, não foram encontrados dados disponíveis.

Além da variável reeleição, acrescentaram-se ao modelo mais duas variáveis independentes: a receita orçamentária total do estado e o estoque de sua dívida consolidada. É bastante razoável presumir que os gastos crescerão à medida que a fonte de recursos aumentar, por isso pensou-se na receita orçamentária como variável explicativa. Espera-se, assim, que o coeficiente estimado da variável receita orçamentária seja positivo. A inclusão de um regressor representando o estoque da dívida consolidada do estado partiu do raciocínio de que os governadores terão mais dificuldades em obter créditos para realização dos dispêndios públicos à proporção que sua dívida

aumentar, pois o risco do estado será maior. Assim, espera-se uma relação negativa entre o gasto governamental e a dívida do ente da federação.

Por fim, trabalhou-se com o logaritmo natural de todas as variáveis, exceto a *dummy*, no intuito de facilitar a obtenção das elasticidades. Dessa forma, o modelo de regressão utilizado foi o seguinte:

$$\ln(DTOT_i) = \beta_0 + \beta_1.REE_i + \beta_2.\ln(RTOT_i) + \beta_3.\ln(DIV_i) + u_i$$

em que DTOT: despesa orçamentária total; REE: variável dummy (1-houve reeleição do partido, 0-não houve reeleição); RTOT: receita orçamentária total; DIV: dívida consolidada líquida.

Para estimar os coeficientes do modelo anterior, foram usadas 27 observações, cada uma representativa de um estado da federação, além do Distrito Federal. Todos os valores encontram-se no Anexo A.

Os testes de diagnóstico indicam que os resíduos se distribuem normalmente (p-value Jarque-Bera de 55,6%) e que não houve problema de auto-correlação (valor Durbin-Watson de 1,82). O coeficiente R^2 ajustado foi cotado em 0,994, indicando que 99,4% das variações na despesa são explicadas pelas variáveis independentes, o que é uma faixa altamente satisfatória. No entanto, apresentou-se heterocedasticidade, não se podendo confiar nos testes t e F, ou seja, não se pode confiar na significância dos coeficientes.

Utilizando o método dos mínimos quadrados generalizados, por meio dos estimadores de White, corrigiu-se tal falha. Contudo, conforme discussão constante de Davidson e Mackinnon (1993), as estimativas de variância obtidas a partir do estimador de White são viesadas. Uma solução para tal problema consiste no método de correção de Hinkley, em que se multiplicam as variâncias estimadas por um fator $n/(n-p)$, em que n corresponde ao número de observações e p, ao número de variáveis explicativas. No presente caso, esse fator resulta em 1,17, o que alterará pouco as variâncias, não chegando a comprometer as estimativas. O quadro a seguir apresenta as novas estatísticas t.

Variável Dependente: LDTOT
27 observações usadas
R² ajustado 0,994

Variável	Coefficiente	Estatística t
CONST	0,6347	2,8979
REE	-0,0570	-1,5944
LRTOT	0,9249	37,9157
LDIV	0,0397	1,7114

Assim, pode-se afirmar que os coeficientes são estatisticamente significantes. Nota-se que os coeficientes estimados, excetuando-se o do estoque da dívida, estão de acordo com a intuição. A despesa cresce 0,92% em função de uma variação positiva de 1% na receita orçamentária, demonstrando uma elasticidade praticamente unitária. Apesar de o modelo econométrico ter mostrado uma relação positiva entre os gastos e a dívida consolidada líquida, a elasticidade apresentada foi muito pequena, 0,03, ou seja, para um aumento de 1% no estoque da dívida, os gastos aumentam 0,03%. Provavelmente, esse incremento nos dispêndios deve ter origem no aumento dos serviços da dívida (pagamento de juros).

Por fim, o coeficiente da variável dummy representativa da reeleição foi negativo e estatisticamente significativo a 12%, sugerindo que a média de gastos foi menor nos casos em que a reeleição se concretizou. Esse resultado vem a ser outra motivação para os modelos formais desenvolvidos a seguir, em que se mostrará o instituto da reeleição como um incentivador de menores gastos estatais.

4. O Modelo Básico

Para o presente artigo, o principal interesse no trabalho de Werneck (1995) consiste num modelo para aferir o impacto do ajuste fiscal nos governos subnacionais (estados e municípios). A seguir será descrito tal modelo.

A idéia de Werneck vislumbra uma forma de calcular o déficit fiscal ótimo dos estados da federação. Para tanto, propõe uma função de utilidade do governo baseada no montante das despesas agregadas do ente estatal, de forma que a satisfação do estado aumenta à medida que pode despender mais. Assim, apresentam-se as seguintes relações:

$$U = U(G_e)$$

$$G_e = D_e - r_e B_e + T_e$$

em que G_e é a despesa agregada do estado, D_e representa o déficit fiscal, T_e a receita total estadual, B_e a dívida interna, r_e a taxa de juros paga sobre essa dívida e U a função de utilidade do governo, suposta estritamente crescente.

Por sua vez, r_e é definido como a taxa de juros (r_u) paga pela União sobre seus próprios empréstimos acrescida de uma taxa extra (r) que representa um risco maior inerente ao estado, sendo que esse acréscimo é função crescente do déficit estadual e decrescente da relação receita/dívida. Algebricamente:

$$r_e = r_u + r\left(D_e, \frac{T_e}{B_e}\right)$$

Apesar de se considerar a hipótese de que um déficit público aumenta o prêmio de risco do título estadual, reconhece-se que, apesar de intuitivo, tal afirmação carece de microfundamentos. Isso pode ser observado pela seguinte situação: um Estado gera déficit porque determinada tecnologia de produção de um bem público mostrou-se intertemporalmente favorável e, no mesmo período, houve um choque exógeno negativo nas receitas públicas. Numa otimização intertemporal, aumentar o déficit no período seria pareto-ótimo.⁵

Conclui-se que, à proporção que o déficit estadual cresce, a unidade da federação tem que pagar um maior serviço da dívida, o que diminui o montante disponível de recursos para gastos. Dessa forma, o governo terá de se controlar fiscalmente para garantir um nível de déficit D_e que maximize suas despesas G_e .

O problema de maximização do estado, de forma a escolher o déficit fiscal que gere a maior despesa agregada possível, pode ser desenhado da seguinte maneira:

⁵ Agradecimentos a um parecerista anônimo da Revista Economia Aplicada por esta observação.

$$\begin{aligned} \underset{D_e}{Max} U &= U(G_e) \\ r.a. \\ G_e &= D_e - r_e B_e + T_e, \quad r_e = r_u + r(D_e, \frac{T_e}{B_e}) \end{aligned}$$

Substituindo as restrições na função objetivo e resolvendo a maximização em D_e , a condição de primeira ordem (CPO) toma a seguinte forma:

$$B_e \cdot \frac{\partial r(D_e, \frac{T_e}{B_e})}{\partial D_e} = 1 \quad (1)$$

Essa relação foi analisada por Pires e Bugarin (2000), cuja interpretação econômica implica igualdade entre custo marginal e ganho marginal, já que o lado esquerdo representa o custo adicional com o aumento de uma unidade do déficit D_e (custo extra com pagamento do serviço da dívida sobre o estoque B_e devido ao aumento dos juros r_e) e o lado direito, o ganho adicional com o aumento de uma unidade da dívida. Enquanto o ganho marginal exceder o custo marginal, o estado terá incentivos a aumentar sua dívida.

5. Modelos de Déficit Fiscal e Reeleição

Tendo por base o disposto na seção anterior, passar-se-á a montar modelos formais que justifiquem as hipóteses levantadas na apresentação das evidências empíricas. Para facilitar a compreensão do estudo, será feita a divisão em dois casos, explicados a seguir.

5.1. Dois exercícios de um mesmo mandato do governador

Nesta situação, a satisfação do estado, refletida na pessoa de seu governante, é a soma das utilidades advindas da despesa agregada de dois exercícios. Considerando que os índices 1 e 2 representam os dois períodos em análise e representando o fator de desconto intertemporal por $\delta \in (0,1)$, pode-se esquematizar o novo problema de maximização do governo como:

$$\begin{aligned} \underset{D_1, D_2}{Max} U(G_1) + \delta U(G_2) \\ r.a. \end{aligned}$$

$$G_1 = D_1 - r_{e1}B_1 + T, \quad G_2 = D_2 - r_{e2}B_2 + T$$

$$r_{e1} = r_u + r\left(D_1, \frac{T}{B_1}\right), \quad r_{e2} = r_u + r\left(D_2, \frac{T}{B_2}\right)$$

$$B_2 = B_1 + D_1$$

Cabe lembrar que G é a despesa agregada do estado, D representa o déficit fiscal, T a receita total estadual, B a dívida interna, r_e a taxa de juros paga sobre essa dívida, r_u a taxa de juros paga pela União sobre seus próprios empréstimos e r uma taxa extra representativa do risco maior inerente ao estado. Tanto a receita total estadual quanto a taxa de juros paga pela União foram consideradas constantes nos dois períodos.

Substituindo todas as restrições na função objetivo acima, o problema inicial torna-se equivalente a:

$$\text{Max}_{D_1, D_2} U\left(D_1 - B_1 r_u - B_1 r\left(D_1, \frac{T}{B_1}\right) + T\right) + \delta U\left(D_2 - B_1 r_u - D_1 r_u - B_1 r\left(D_2, \frac{T}{B_1 + D_1}\right) - D_1 r\left(D_2, \frac{T}{B_1 + D_1}\right) + T\right)$$

As condições de primeira ordem correspondentes são:

$$B_1 \frac{\partial r}{\partial D_1}\left(D_1, \frac{T}{B_1}\right) = 1 - \delta \cdot \left(\frac{U'(G_2)}{U'(G_1)}\right) \cdot \left(r_{e2} - \frac{T}{B_2} \cdot \frac{\partial r}{\partial \frac{T}{B_2}}\left(D_2, \frac{T}{B_2}\right)\right) \quad (2)$$

$$B_2 \frac{\partial r}{\partial D_2}\left(D_2, \frac{T}{B_2}\right) = 1 \quad (3)$$

Importa lembrar que nas igualdades acima a expressão da esquerda retrata o custo marginal de o governo se endividar no seu primeiro período, enquanto a expressão da direita reflete o ganho adicional com o aumento de uma unidade da dívida, também no primeiro período.

Com relação à condição (2), ao analisar o benefício marginal (lado direito), tem-se que a variação $\frac{\partial r}{\partial \frac{T}{B_2}}\left(D_2, \frac{T}{B_2}\right)$ é negativa, pois a taxa r representativa do risco de cada estado diminui

com o aumento da solvência $\frac{T}{B_2}$. Assim, o termo $\left(r_{e2} - \frac{T}{B_2} \cdot \frac{\partial r}{\partial \frac{T}{B_2}}(D_2, \frac{T}{B_2}) \right)$ é positivo. Aliado ao

fato de a função de bem-estar social U ser crescente em seu nível de gastos, ou seja, $U'(G_i) > 0$, $i=1,2$, pode-se afirmar que o lado direito da expressão (2) resulta num valor inferior à unidade, o que permite concluir que o ganho marginal, nessa situação, é menor quando comparado ao modelo inicial de Werneck em que se considerava apenas um período e o ganho marginal era igual a um (seção 4). A inferência desse resultado é o fato de o benefício marginal de uma política fiscal deficitária ser menor quando se leva em consideração a permanência do mesmo governo no exercício seguinte.

Tal constatação tem sua explicação no fato de que o déficit de hoje gera um novo custo no período futuro, representado por um acréscimo do serviço da dívida, que será arcado pelo mesmo governante gerador do endividamento.

Com relação à segunda CPO, consegue-se uma expressão análoga ao problema do Werneck, o que se explica pelo fato do segundo exercício ser o último neste modelo de dois períodos, ou seja, equivale a um mandato de apenas um ano. Isso acontece porque, em ambas as hipóteses, não há possibilidade de o governante se manter no cargo, não tendo, assim, responsabilidade no futuro pelo ônus da dívida contratada hoje, o que faz o benefício marginal de um déficit ser maior em relação à situação na qual o governante permanece no poder. A diferença consiste no estoque da dívida, pois, no modelo inicial, a variável da dívida era totalmente exógena, enquanto nesse modelo, B_2 depende de D_1 .

Generalizando, num mandato de vários períodos, à medida que se aproxima do último exercício, a satisfação adicional gerada pelo déficit vai aumentando e, sendo assim, os incentivos para os governos se endividarem são maiores no final de seus mandatos e menores no início.

5.2. Dois períodos com reeleição ao término do primeiro

Neste caso, continuar-se-á a trabalhar com dois períodos. A diferença em relação ao anterior reside no fato de que os dois exercícios estudados pertencem a mandatos diferentes: o primeiro período diz respeito ao último ano do mandato governamental inicial, já o segundo, relaciona-se ao primeiro ano do mandato seguinte, admitida a hipótese de reeleição. Para essa análise, será considerado que a probabilidade de o governador ser reeleito é exógena ao modelo, sendo designada por $\rho \in [0,1]$.

O índice i será tomado como indicativo do último exercício do mandato inicial, já o índice n retratará o primeiro ano do novo mandato, na hipótese de o governante ter alcançado a reeleição.

Assim, o problema de maximização pode ser escrito da seguinte maneira:

$$\begin{aligned} & \underset{D_i, D_n}{\text{Max}} U(G_i) + \rho \delta U(G_n) \\ & r.a. \end{aligned}$$

$$G_i = D_i - r_{ei} B_i + T, \quad G_n = D_n - r_{en} B_n + T$$

$$r_{ei} = r_u + r\left(D_i, \frac{T}{B_i}\right), \quad r_{en} = r_u + r\left(D_n, \frac{T}{B_n}\right)$$

$$B_n = B_i + D_i$$

De forma análoga ao item anterior, o procedimento adotado foi substituir todas as restrições na função objetivo $U(G_i) + \rho \delta U(G_n)$ e resolver o problema de maximização. As condições de primeira ordem levam a:

$$B_i \frac{\partial r}{\partial D_i}\left(D_i, \frac{T}{B_i}\right) = 1 - \delta \cdot \rho \cdot \left(\frac{U'(G_n)}{U'(G_i)} \right) \cdot \left(r_{en} - \frac{T}{B_n} \cdot \frac{\partial r}{\partial \frac{T}{B_n}}\left(D_n, \frac{T}{B_n}\right) \right) \quad (4)$$

$$B_n \frac{\partial r}{\partial D_n}\left(D_n, \frac{T}{B_n}\right) = 1 \quad (5)$$

A condição (5) é interpretada da mesma forma que nos modelos anteriores. Contudo, na equação (4), tem-se um novo parâmetro representando a possibilidade de reeleição do governante. A tabela a seguir⁶ retrata os resultados possíveis de acordo com o valor de ρ .

Tabela 1
Benefício marginal do déficit em função de ρ

ρ	BENEFÍCIO MARGINAL DO DÉFICIT	REELEIÇÃO
0	1	Não
$0 < \rho < 1$	$1 - \delta \cdot \rho \cdot \left(\frac{U'(G_n)}{U'(G_i)} \right) \cdot \left(r_{en} - \frac{T}{B_n} \cdot \frac{\partial r}{\partial \left(\frac{T}{B_n} \right)} \left(D_n, \frac{T}{B_n} \right) \right)$	Incerta
1	$1 - \delta \cdot \left(\frac{U'(G_n)}{U'(G_i)} \right) \cdot \left(r_{en} - \frac{T}{B_n} \cdot \frac{\partial r}{\partial \left(\frac{T}{B_n} \right)} \left(D_n, \frac{T}{B_n} \right) \right)$	Sim

Chama-se a atenção para o fato de que, como $\rho \in [0,1]$, a desigualdade

$$1 - \delta \rho \left(\frac{U'(G_n)}{U'(G_i)} \right) \left(r_{en} - \frac{T}{B_n} \cdot \frac{\partial r}{\partial \left(\frac{T}{B_n} \right)} \left(D_n, \frac{T}{B_n} \right) \right) \geq 1 - \delta \left(\frac{U'(G_n)}{U'(G_i)} \right) \left(r_{en} - \frac{T}{B_n} \cdot \frac{\partial r}{\partial \left(\frac{T}{B_n} \right)} \left(D_n, \frac{T}{B_n} \right) \right)$$

é sempre verdadeira,

demonstrando uma diminuição do benefício marginal do déficit no primeiro mandato quando a reeleição é certa. Esse fato, como anteriormente, sugere que a permanência no poder reduz o ganho extra de um déficit fiscal, levando a concluir que, quanto maior a probabilidade de reeleição, menor é a disposição a se ter despesas superiores a receitas, pois os encargos do déficit serão suportados pelo mesmo governador responsável pela política de gastos desregrada. Reciprocamente, quanto menor a probabilidade de ser reeleito, maior será o gasto no primeiro período.

⁶ Os benefícios marginais na tabela devem ser multiplicados por $U'(G)$ de forma a obter a interpretação em termos de utilidade do Estado; no entanto, suprimiu-se o termo da utilidade marginal no intuito de evitar uma notação mais complexa desnecessária.

Assim, a solução do modelo corrobora as evidências empíricas e econométricas nas seções anteriores.

Cabe lembrar a diferença entre esse resultado, que sugere a reeleição como uma forma de controle de gastos, e o obtido no *Political Business Cycle*, no qual se infere que a perpetuação do mesmo governante no poder pode causar distorções fiscais que interferem negativamente nas contas públicas.

6. Conclusão

Este artigo teve por base a construção de um modelo para analisar a relação entre a possibilidade de um governante manter-se no cargo e sua política fiscal.

Os resultados encontrados, tanto teóricos quanto econométricos, sugerem que a existência da reeleição na legislação eleitoral incentiva os governos estaduais a não contraírem empréstimos exacerbados no primeiro mandato, já que há chances de o próprio governante que promoveu o endividamento ter que arcar com o ônus dos empréstimos, o que diminuiria a receita pública disponível no futuro. Na mesma linha de raciocínio, o estudo mostrou que, quanto maiores forem as chances de o governador se perpetuar no cargo, por meio de outros mandatos, mais cautela ele terá com relação aos déficits estaduais.

Dessa forma, o modelo indica que o instituto da reeleição vem revelar uma maneira de se promover um melhor controle de gastos, evitando a aplicação de recursos públicos em despesas que não sejam prioridade da população, bem como exigindo dos governantes uma maior responsabilidade fiscal, o que os leva a gerir o erário com mais eficiência.

O atual debate acerca da reeleição evidencia forte tendência para sua extinção. Essa tendência consolida-se por meio da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 03/99, de autoria do Deputado Paulo Octávio, que tramita no Congresso Nacional e tem como objetivo por fim à reeleição. De fato, argumenta-se que a possibilidade de o governador continuar no cargo

introduz um fator de desigualdade nas disputas eleitorais, haja vista a dificuldade de se impedir o uso dos instrumentos públicos para a promoção de votos ao atual governante.

Em oposição a essa tendência, o presente trabalho não aponta para o fim da reeleição como uma boa solução para o problema, pois estar-se-ia extinguindo também as externalidades positivas que esse instituto promove no controle dos gastos governamentais. Em vez de extinguir a reeleição, entende-se que existem melhores alternativas como a aprovação de uma legislação eleitoral mais forte que coibisse mais rigorosamente o uso da “máquina administrativa” em proveito próprio, juntamente com uma fiscalização eficiente por parte da Justiça Eleitoral e uma apenação eficaz, de forma a desestimular efetivamente o governante de se promover às custas de recursos públicos. Outra alternativa seria mudar a legislação de maneira a exigir do governante que se afastasse de suas funções alguns meses antes do pleito, caso optasse por se candidatar novamente. Essa conclusão vem a ser a maior contribuição deste trabalho.

Entre as possíveis extensões deste artigo, suscita-se o fato de a possibilidade de reeleição não influir somente no nível total de gastos, mas também gerar alterações nas diferentes categorias dos gastos. Caso o governante tenha chances de se reeleger, deverá privilegiar despesas que geram votos. Em oposição, caso o instituto da reeleição não seja permitido, o governador deverá privilegiar despesas que geram retorno privado, conforme Barro (1973).

Uma extensão empírica para este estudo consiste em se testar as hipóteses defendidas com dados fiscais dos estados em 1998, ano em que ocorreu o primeiro pleito com possibilidade de haver reeleição. Além disso, pode-se também trabalhar com dados municipais, o que aumentaria muito os graus de liberdade do estudo econométrico. No que diz respeito à parte empírica, deve-se notar que o uso do resultado efetivo do pleito eleitoral como proxy para a expectativa de reeleição do titular é extremamente forte. Conforme mencionado anteriormente, uma alternativa a isso seria usar a popularidade do governador num período razoavelmente anterior ao pleito.

Outra extensão do presente trabalho, desta vez teórica, resume-se na construção de um modelo de teoria dos jogos, no qual as preferências dos eleitores são consideradas explicitamente e o comportamento do governante é resultado de um Equilíbrio de Nash entre seus anseios próprios e os de seu eleitorado.

O atual nível de conscientização da sociedade elevou os eleitores de um patamar no qual se limitavam a aceitar a administração dos governantes para um estágio de co-participação, na medida em que mais e mais pessoas estudam e compreendem as contas públicas e, a partir daí, exigem um comportamento efetivo dos políticos para reelegê-los. Uma dessas exigências da população recai sobre a política fiscal, pois torna-se cada vez mais evidente que desequilíbrios nas despesas governamentais têm repercussão na sociedade como um todo. Foi com o objetivo de melhor compreender essa nova forma de controle do déficit público – a reeleição – que este trabalho foi elaborado.

Referências Bibliográficas

- Barro, R. 1973. “The control of politicians: an economic model”. *Public Choice*, 14:19-42.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.
- Brasil. 1996. *Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais – 1986/1995*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda.
- Ferejohn, J. 1986. “Incumbent performance and electoral control”. *Public Choice*, **50**:5-26.
- Fiorina, M. P. 1996. *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon.
- Nicolau, J. M. 1998. *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: IUPERJ-UCAM/Editora Revan.
- Nordhaus, W. 1975. “The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies* **42**:169-190.
- Oates, W. E. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, **38**:1120-1149.

- Pires, H. A. A. e Bugarin, M. S. 2000. “Metas de Déficits: Uma aplicação da Teoria de Desenhos de Mecanismos ao Controle do Endividamento dos Estados”. *Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional*, **4**:13-55.
- Rogoff, K. 1995. “Equilibrium Political Budget Cycles”. *Monetary and Fiscal Policy*, **2**:47-70. Cambridge: The MIT Press.
- Werneck, R. L. F. 1995. “Federalismo Fiscal e a Política de Estabilização no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia Abril/Junho 1995*, **49**(2):375-390.
- Zupan, M. A. 1991. “An economic explanation for the existence and nature of political ticket splitting”. *Journal of Law and Economics*, **34**: 343-369.

Anexo A – Informações Fiscais dos Estados

Estados		Despesa Orçamentária 1994	Receita Orçamentária 1994	Dívida Consolidada Líquida (estoque)	Reeleição
Acre	AC	418.207	312.166	479.269	não
Amapá	AP	587.021	465.211	181.446	não
Amazonas	AM	1.091.559	1.022.436	1.017.879	não
Pará	PA	1.264.839	1.278.419	593.627	não
Rondônia	RO	490.764	433.570	163.952	não
Roraima	RR	253.338	213.324	68.933	sim
Tocantins	TO	569.140	424.351	221.670	não
Alagoas	AL	601.501	561.286	654.922	não
Bahia	BA	3.434.440	3.126.366	3.324.960	sim
Ceará	CE	1.695.645	1.731.798	1.299.933	sim
Maranhão	MA	1.024.645	948.309	1.787.325	sim
Paraíba	PB	817.866	713.235	1.610.106	sim
Pernambuco	PE	1.834.983	1.885.513	1.087.467	não
Piauí	PI	655.903	561.250	1.075.999	não
Rio Grande do Norte	RN	780.615	610.501	665.218	não
Sergipe	SE	758.752	718.532	480.265	não
Espírito Santo	ES	2.207.462	1.931.181	615.992	não
Minas Gerais	MG	9.931.272	8.428.327	8.257.151	não
Rio de Janeiro	RJ	8.290.349	6.728.164	8.894.951	não
São Paulo	SP	28.301.184	27.510.458	16.358.915	não
Paraná	PR	3.301.612	3.273.789	1.489.376	não
Rio Grande do Sul	RS	6.534.336	6.011.757	5.474.918	não
Santa Catarina	SC	2.745.256	2.448.293	2.259.820	não
Distrito Federal	DF	2.900.666	2.905.804	503.649	não
Goiás	GO	1.897.726	1.728.152	3.525.753	sim
Mato Grosso	MT	1.592.268	1.369.931	1.821.513	não
Mato Grosso do Sul	MS	946.763	837.538	1.363.160	não

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Coordenação Geral de Análise e Estatísticas Fiscais de Estados e Municípios

Nota: Valores a preços de dezembro de 1995, expressos em reais.

Anexo B – Reeleição nos Estados

Estados	Período		Reeleição (dummy)
	1991/1994	1995/1998	
Acre	Edmundo Pinto - PDS	Oleir Messias Cameli - PPR (PP)	0
Amapá	Anníbal Barcellos - PFL (PRN-PL-PDS)	João Capiberibe - PSB (PDT-PT-PV-PCdoB)	0
Amazonas	Gilberto Mestrinho - PMDB (PDC-PFL-PTR-PL-PCN)	Amazozino Mendes - PPR (PFL-PTB-PP-PDT)	0
Pará	Jáder Barbalho - PMDB (PST-PTR-PDC)	Almir Gabriel - PSDB (PDT-PTB-PCB-PPS-PFL-PSB)	0
Rondônia	Oswaldo Piana - PTR (PSC-PRP)	Valdir Raupp de Matos - PMDB (PSB-PSDB)	0
Roraima	Ottomar Pinto - PTB (PDC)	Neudo Campos - PTB (PSC-PRN)	1
Tocantins	Moisés Avelino - PMDB (PDT-PSDB-PRN-PCdoB)	Siqueira Campos - PPR (PTB-PFL-PMN-PP-PV)	0
Alagoas	Geraldo Bulhões - PSC (PFL-PMDB-PDT-PTdoB-PMN-PTB-PSDB)	Divaldo Suruagy - PMDB (PSDB-PTB-PL-PCdoB-PSD)	0
Bahia	Antônio Carlos Magalhães - PFL (PDS-PTB-PDC-PL-PST)	Paulo Souto - PFL (PTB-PSC-PL)	1
Ceará	Ciro Gomes - PSDB (PDT-PDC)	Tasso Jereissati - PSDB (PDT-PTB)	1
Maranhão	Edison Lobão - PFL (PTB-PSC)	Roseana Sarney - PFL (PMDB-PSC-PP)	1
Paraíba	Ronaldo da Cunha Lima - PMDB (PST-PSDB)	Antônio Mariz - PMDB (PSC-PPS-PP-PSD-PRP-PSDB)	1
Pernambuco	Joaquim Francisco - PFL (PRN-PTdoB-PDS-PSD-PTR-PSN)	Miguel Arraes - PSB (PDT-PT-PPS-PMN-PV-PCdoB)	0
Piauí	Antônio Freitas Neto - PFL (PDS-PTB-PSC)	Francisco de Assis de Moraes Sousa - PMDB (PPS-PMN-PSDB-PCdoB)	0
Rio Grande do Norte	José Agripino Maia - PDS (PFL-PL-PDC-PSDB)	Garibaldi Alves Filho - PMDB (PSDB-PPR)	0
Sergipe	João Alves Filho - PMDB (PDS-PDC-PL-PFL-PCN-PMN-PRP-PSDB)	Jackson Barreto - PDT (PT-PSB-PCdoB-PP-PMN)	0
Espírito Santo	Albuíno Azeredo - PDT (PTB-PCdoB)	Vítor Buaiz - PT (PSB-PCdoB)	0
Minas Gerais	Hélio Garcia - PRS (PTB-PL)	Eduardo Azeredo - PSDB (PTB-PL)	0
Rio de Janeiro	Leonel Brizola - PDT (PCB-PCdoB)	Marcello Alencar - PSDB (PFL-PL-PP)	0
São Paulo	Luiz Antonio Fleury Filho - PMDB (PFL-PL)	Mário Covas - PSDB (PFL)	0
Paraná	Roberto Requião - PMDB (PMN-PTdoB)	Jaime Lerner - PDT (PV-PSDB-PFL-PTB)	0
Rio Grande do Sul	Alceu Collares - PDT (PSDB-PCdoB)	Antônio Britto - PMDB (PL-PSDB)	0
Santa Catarina	Vilson Kleinubing - PFL (PDS-PTB-PDC-PSC-PL)	Paulo Afonso Vieira - PMDB (PTRB-PMN-PSD-PV-PRP)	0
Distrito Federal	Joaquim Roriz - PTR (PRN-PST-PFL-PTB)	Cristovam Buarque - PT (PSTU-PPS-PSB-PCdoB)	0
Goiás	Iris Resende - PMDB (PL-PCB-PTR)	Maguito Vilela - PMDB (PL-PRN-PRP)	1
Mato Grosso	Jaime Campos - PFL (PTB-PDS-PL-PTR)	Dante de Oliveira - PDT (PT-PMDB-PSDB-PSC-PMN-PCdoB-PPS-PSB-PV)	0
Mato Grosso do Sul	Pedro Pedrossian - PTB (PRN-PDS-PL-PSD)	Wilson Martins - PMDB (PL-PSB-PSD-PV-PSDB-PCdoB)	0

Fonte: "Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)"

Título del trabajo: IMPACTO TERRITORIAL DE LAS TRANSACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR

Clasificación JEL:

H3 – Políticas fiscales y comportamiento de los agentes económicos

H5 – Gastos del Gobierno Nacional y políticas vinculadas

R5 – Análisis regional del Gobierno

Palabras clave

FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO NACIONAL
PROVINCIAS

Datos de los autores:

Alberto Muller:

Lucia Spinelli

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Teléfono: (011) 4374-4448 . int 6492 / (011) 15-4-550-1194 / (011) 4702 0197 /

Dirección Postal: Ramallo 1947 2C Capital (1429)

Dirección electrónica: lucias@fibertel.com.ar / ceped@econ.uba.ar

IMPACTO TERRITORIAL DE LAS TRANSACCIONES DEL GOBIERNO NACIONAL: UNA EVALUACIÓN TENTATIVA

Alberto Müller *
Lucía Spinelli **

1. OBJETIVO Y ALCANCE

El propósito de este trabajo es elaborar un ensayo de evaluación del impacto neto que tienen las transacciones fiscales del gobierno nacional a nivel territorial, en términos de extracción y transferencia de recursos. Este análisis resulta necesario a los fines de definir criterios de tributación y asignación de gasto público, en función de objetivos de política económica; en particular, ello es de interés para el establecimiento de las pautas de la coparticipación federal de impuestos, que constituye uno de los principales mecanismos de asignación de recursos a nivel territorial en la Argentina.

Cabe enfatizar que este trabajo dista de pretender un tratamiento exhaustivo del tema, tanto a nivel teórico como práctico. El cálculo del impacto territorial de las transacciones gubernamentales es de naturaleza muy compleja, y puede ser encarado desde diferentes perspectivas, en función tanto de los objetivos de análisis como de las metodologías a emplear y la disponibilidad de información. Al respecto, se adoptarán aquí criterios relativamente sencillos; en consecuencia, los resultados obtenidos se consideran aproximaciones al orden de magnitud, más que mediciones precisas. Es de esperar que esta temática – presente en el quehacer económico y político de la Argentina – sea objeto de un tratamiento más amplio y pormenorizado¹.

2. ENCUADRE TEÓRICO

Desde un punto de vista económico, el Estado se constituye en un actor social singular, en cuanto viola el principio del intercambio, por su potestad de retirar y entregar recursos sin exigir contrapartida. Ello plantea diversas cuestiones, entre las cuales pueden mencionarse la determinación de los efectos distributivos del accionar estatal, analizables desde diversas perspectivas. Este trabajo se centrará en *los impactos distributivos a nivel de las unidades territoriales de la economía*, para el caso argentino.

Notemos, a los fines de clarificación, que en una economía de intercambio puro no existe, como tal, el problema que se trata en este trabajo. En un contexto donde los individuos intercambian recursos dados, el efecto neto del intercambio será nulo, en la medida en que sea respetada una regla de equivalencia y libre decisión; puede en este caso aceptarse que los niveles de satisfacción obtenidos son similares, para los individuos

* Profesor Asociado e Investigador del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo - Facultad de Ciencias Económicas – U.B.A.

** Profesora Adjunta - Facultad de Ciencias Económicas – U.B.A.

¹ Debe mencionarse como antecedente de este trabajo el texto “Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos” – Cuaderno de Economía N° 15 Año 1996 – Ministerio de Economía – Pcia. de Bs. As. El mismo realiza un análisis similar para la década del 80, existiendo algunas diferencias conceptuales y metodológicas con relación al presente trabajo. Cabe señalar que el trabajo citado presenta una interesante reseña de resultados de investigaciones anteriores.

intervinientes. Esto no significa que el intercambio resulte indiferente, por cuanto el mismo permite beneficiar a cada individuo²; siendo más precisos, el efecto neto del intercambio debería ser valuado en términos de niveles de utilidad, o más prácticamente, a través del excedente³. Notemos por otra parte que esta valuación dependerá de la distribución inicial de recursos en la sociedad (en términos del análisis fundado en la noción de excedente, el mismo depende del ingreso de cada individuo, excepto que el efecto ingreso sea nulo). En cambio, la intervención estatal implica redistribuir recursos entre los individuos, por lo que los niveles finales de satisfacción pueden diferir de los previos a dicha intervención.

En términos agregados, el cálculo del impacto distributivo producido por las actividades del gobierno se materializa en la sencilla ecuación siguiente, definida para cada unidad territorial:

$$\text{Efecto neto}_i = \text{Gasto recibido}_i - \text{Recursos extraídos}_i = \\ \Sigma_i G_i - \Sigma_j I_j$$

donde

G_i indica un determinado tipo de gasto para el territorio i

I_j indica un determinado tipo de impuesto/tasa/contribución para el territorio i

Debe destacarse que esta cuestión *puede plantearse sólo en la medida en que se acepte que la actividad estatal es analíticamente aislable del resto de las actividades económicas*. En otros términos, debe aceptarse que en alguna medida el efecto redistributivo es separable y sumable⁴.

En cuanto a la valuación de los recursos, ella se realizará por su valor contable, esto es, se asumirá que éste refleja de manera adecuada el valor que asignan los individuos a los recursos transferidos. Esta hipótesis es por cierto plausible para el caso de los impuestos y transferencias en dinero (como es el caso de los haberes jubilatorios) – aun cuando implique una subestimación sistemática del excedente del consumidor – pero ya lo es menos para los gastos restantes, en la medida en que no se trata de transferencias de ingreso, sino de prestaciones de servicios específicos que no reciben per se una

² Recuérdese, siguiendo la convencional teoría del consumidor, que el intercambio se rige por los principios de marginalidad. En consecuencia, puede existir intercambio entre cantidades totales valuadas en montos diferentes por diferentes individuos, siempre y cuando las unidades marginales sean valuadas en igual monto.

³ Esta valuación, sin embargo, no está exenta de problemas, cuando el efecto ingreso no es nulo.

⁴ Un abordaje fundado en la noción – razonable, por lo demás – de que el funcionamiento de la economía no es posible sin la presencia estatal no podría aceptar una pregunta formulada en estos términos, por cuanto no habría un impacto diferencial separable de la actividad estatal (en otras palabras, si no puede asumirse la existencia de una economía sin estado, no existe un efecto específico del accionar estatal). Cuando mucho, podrían analizarse actividades para las que puede asumirse que tal separación es posible (por ejemplo, los sistemas jubilatorio o educativo); pero ello plantea el problema de cómo identificar el financiamiento correspondiente, cuando éste proviene del conjunto del presupuesto público (esto es, en la medida en que los fondos estatales sean fungibles). Desde una perspectiva Instrumental, este trabajo asumirá que tal separación es posible para la totalidad de las actividades estatales. Si bien esto no invalida per se el ejercicio analítico, sus conclusiones deberán tomarse con las debidas reservas, puesto que de hecho no es posible plantear la inexistencia del Estado, como garante del orden jurídico que entre otros aspectos regula precisamente la actividad económica.

valuación⁵. Por otra parte, para que la ecuación anteriormente presentada tenga sentido, debe asumirse homogeneidad entre los individuos pertenecientes a cada territorio (puesto que el territorio en si mismo no puede ser objeto de un análisis referido al bienestar).

En conclusión, este trabajo apuntará a determinar los efectos distributivos totales del accionar estatal, asumiendo que éste es separable del resto de las actividades sociales (o sea, que éstas últimas son independientes del Estado, más allá de los efectos que explícitamente se consideren); a tal fin, se empleará como base de valuación la que surge del registro contable de tales actividades.

3. METODOLOGÍA

Se detallan en este apartado los criterios y procedimientos a aplicar para el análisis de la incidencia de las transacciones del Gobierno Nacional a nivel territorial. Se recuerda que por carencias informativas no es posible aplicar criterios muy exhaustivos (como los que podrían surgir de información referida a comercio interprovincial).

Se brindarán luego algunas precisiones complementarias, en cuanto a división territorial a adoptar, fuentes y período de análisis.

Criterios para determinar la incidencia territorial de los ingresos fiscales

La definición de criterios acerca de la incidencia territorial de los ingresos fiscales consiste básicamente en identificar cuáles agentes o grupos de agentes absorben en definitiva las cargas tributarias, en función de cómo éstas repercuten en los precios. En otros términos, se requiere trazar la distinción entre imposición directa e indirecta, e identificar quiénes pagan en última instancia los impuestos indirectos (si toda la imposición fuera directa, tal identificación sería una tarea trivial, puesto que bastaría con conocer el origen territorial del pago de impuestos). Cabe aclarar que no corresponde realizar este análisis para el caso de los recursos de capital, por cuanto se trata de recursos obtenidos con contrapartida (la toma del recurso implica la generación de un pasivo equivalente).

El análisis se realizará sobre la base de la siguiente desagregación de impuestos:

- a) Impuesto al valor agregado
- b) Impuesto a las ganancias
- c) Impuesto a los combustibles
- d) Impuestos Internos
- e) Impuestos al comercio exterior (importación)
- f) Contribuciones a la seguridad social
- g) Otros impuestos indirectos
- h) Otros ingresos no tributarios

Para cada conjunto, se definirán criterios de incidencia, a efectos de establecer sobre cuál unidad territorial recae en definitiva la carga tributaria. Los impuestos y contribuciones cuyo tratamiento se realizará en forma específica - esto es, de a) a f), en el listado anterior - representan en torno del 84% del total recaudado en 1999.

⁵ Por ejemplo, si el Estado eroga recursos en un proyecto vial no rentable en términos sociales, el valor de la inversión computada será mayor al beneficio que ella brinda a los individuos.

A continuación, se detallan los criterios a aplicar para cada impuesto o grupo de impuestos identificado:

a) *Impuesto al valor agregado*

Se asumirá que se traslada plenamente al consumidor final del mercado interno. El enfoque más adecuado – para el tratamiento de impuestos indirectos en general – es el de calcular su incidencia a nivel territorial en función de los flujos comerciales de bienes y servicios. Dado que no se dispone de esta información, *se distribuirá la carga en función de los montos estimados de consumo de familias y gobierno*, por provincia. Este procedimiento arrojaría resultados iguales a los que surgirían de la consideración de tales flujos, en caso de que exista una alícuota uniforme y universalidad de aplicación, por cuanto todos los componentes del consumo se encontrarían gravados de igual forma (suponiendo además que no se exporte carga tributaria al resto del mundo). Dado que ha habido una clara tendencia hacia la universalización de este impuesto, tanto en materia imponible como en alícuota, el procedimiento propuesto puede en principio ser aceptado⁶.

b) *Impuesto a las ganancias*

Se asumirá que no es un impuesto trasladable; esta opción ha sido objeto de debate en la literatura, por cuanto se ha argumentado que sería posible transferir al consumidor la carga correspondiente, aplicando la alícuota que surge del margen neto de ganancia sobre el precio. Entendemos, sin embargo, que este traslado no es practicable en términos tan mecánicos como en el caso del Impuesto al Valor Agregado, dado que no resulta posible anticipar el monto de ganancia imponible, puesto que ella es función del total de ventas (que a su vez dependen en forma inversa del precio cobrado al consumidor)⁷. A los fines de la distribución territorial de este impuesto, se adoptará la participación provincial en el ingreso nacional generado. Sin lugar a dudas esta hipótesis es discutible, por cuanto las alícuotas de este impuesto distan de ser uniformes, por lo que es posible que este criterio sobreestime en algún grado la contribución del impuesto de las provincias de menor desarrollo relativo. No se dispone por el momento de elementos de juicio para un cálculo más refinado. Otra alternativa es emplear directamente el origen geográfico del impuesto; pero se prefiere no recurrir a esta opción, por cuanto el lugar de pago del impuesto sobre las empresas corresponde a su domicilio legal, que con frecuencia (sobre todo en el caso de empresas de gran envergadura) no corresponde al territorio en el que efectivamente se genera el ingreso

c) *Impuesto a los combustibles*

Se trata de un impuesto indirecto, que grava la venta de los combustibles derivados del petróleo, en una única etapa. Su tratamiento se desdobra en dos procedimientos diferenciados, a efectos de distinguir el caso de consumo de familias y consumo a fines productivos; esta separación se debe a que en el primer caso el impuesto recae directamente sobre aquéllas, mientras que en el segundo su efecto se distribuye sobre el resto de los sectores productivos. En particular:

⁶ Nótese que si se pretendiera evaluar la incidencia de impuestos en cascada (como es el caso del impuesto provincial a los ingresos brutos) el procedimiento simplificado que aquí se sugiere se torna poco apto, dado que este tipo de impuesto produce alícuotas efectivas fuertemente diferenciadas, en función de los niveles de integración vertical.

⁷ Se ha argumentado también que la transferencia de este impuesto es función de la elasticidad de oferta de los factores primarios perceptores de ingreso.

- En el caso del consumo de familias, se considera exclusivamente el caso de las naftas y el gasoil. Para cada uno de ellos, se estima el consumo familiar como proporción sobre el total, distribuyéndose el impuesto correspondiente en función de las ventas de combustible por provincia.
- Para los combustibles utilizados a fines productivos, se realiza una partición entre el caso del gasoil para uso agrícola y los combustibles restantes, de acuerdo a lo siguiente:
 - ✓ En el caso de uso agrícola, se estima el consumo a fines de la producción agrícola exportable, y se imputa a las áreas de origen de la producción el monto correspondiente. Este criterio supone que el impuesto recae sobre el propietario del recurso tierra, por cuanto los bienes producidos tienen su precio fijado en el mercado internacional, y por lo tanto no son trasladables los impuestos indirectos.
 - ✓ En cuanto a los consumos de los combustibles restantes utilizados a fines productivos (parte de gasoil y naftas, y la totalidad de los demás derivados del petróleo), se calcula su incidencia sobre la base de la estimación del consumo por provincia, en la hipótesis de que incide en forma proporcional. Nuevamente, se trata de un criterio muy crudo, por cuanto existen diferenciales importantes en cuanto a la incidencia del uso de combustibles en los distintos sectores productivos. La hipótesis adoptada puede justificarse (aunque con poca convicción, por cierto) en que la incidencia sobre la utilización final puede ser similar por provincia, en la medida en que ella muestre una composición por orígenes similar (esto es, que no existan diferenciales sectoriales muy pronunciados en los perfiles de consumo).

d) *Impuestos internos*

Se trata de impuestos indirectos que recaen en una sola etapa del proceso productivo. Se asumirá aquí que el impacto se distribuye en función de las ventas minoristas de cigarrillos y bebidas por provincia, puesto que se trata de impuestos que gravan estos rubros en forma preponderante.

e) *Comercio exterior (importación)*

Se computan aquí los aranceles y tasas relacionados con la importación de bienes. En principio, recaen sobre los usuarios finales, por lo que su imputación puede realizarse por el consumo (asumiendo una vez más homogeneidad en el comportamiento de la demanda de las distintas provincias). A fin de refinar el cálculo, se agregará a este valor el de las exportaciones originadas en cada provincia, dado que el eventual componente de arancel de importación sobre el bien exportado deberá ser asumido por el exportador, en la medida en que la economía sea tomadora de precios del resto del mundo.

f) *Contribuciones a la seguridad social*

En principio, se trata de contribuciones consideradas no trasladables, por lo que podría tomarse el origen geográfico de los recursos. Sin embargo, por razones análogas a las ya indicadas para el impuesto a las ganancias sobre las empresas, este criterio puede producir distorsiones, en la medida en que domicilio legal y localización efectiva del establecimiento difieran. En consecuencia, se opta por distribuir geográficamente este monto en función de la población ocupada de cada provincia.

g) Otros impuestos indirectos

Este conjunto comprende una gama de tributos de diversa índole, cuyo monto no justifica un análisis pormenorizado, en un trabajo de alcance reducido como el presente. La distribución del impacto se estimará empleando la composición proporcional resultante de los restantes impuestos indirectos identificados (esto es, impuesto al valor agregado, impuestos internos e impuesto a los combustibles).

h) Otros ingresos no tributarios

Este conjunto de ingresos, también de índole diversa, serán asignados en función del valor agregado por cada provincia, como criterio intermedio entre imposición directa e indirecta.

En el cuadro 1 se resumen los criterios definidos en el punto a al h , indicándose algunos guarismos porcentuales adoptados.

Cuadro 1: Criterios de Imputación de la carga tributaria por provincia

RECURSOS		
RUBRO	CRITERIO DE IMPUTACIÓN	JUSTIFICACIÓN
1 - INGRESOS TRIBUTARIOS		
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	Según porcentaje de consumo estimado para cada provincia.	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final
<i>Ganancias</i>	Según valor agregado de cada provincia	El impuesto a las ganancias recae sobre los perceptores de ingreso
<i>Combustibles - Naftas</i>	75% de la recaudación: de acuerdo al consumo de combustible de cada provincia.	Parte del combustible es para uso familiar (estimación de consumo de familias en base a motorización) y parte para uso productivo (recae sobre el consumo final)
	El 25% restante según porcentaje de consumo estimado para cada provincia.	
<i>Combustibles - Otros</i>	66% de la recaudación de Gasoil: de acuerdo al consumo de las provincias	Impuesto indirecto que recae sobre el consumo final
	29% de la recaudación del Gasoil: de acuerdo a las exportaciones de cereales y oleaginosas, según origen geográfico (provincias pampeanas)	El 29% del consumo del gasoil se estima imputable a producción exportable. Los impuestos a las exportaciones se absorben localmente por ser su precio fijado por el mercado internacional.
	Representa el 5% de la recaudación de Gas oil: de acuerdo a las ventas de gasoil por provincia.	Estimación de uso familiar del gasoil
	Saldo de recaudación (gasoil y otros combustibles líquidos): de acuerdo al consumo de cada provincia.	Los impuestos indirectos recaen sobre el consumo final
<i>Internos coparticipados</i>	De acuerdo a las ventas minoristas por provincia de bebidas y cigarrillos	La mayor parte de estos impuestos afectan los bienes indicados
<i>Otros Impuestos Indirectos</i>	Incidencia por provincia según impuestos anteriores	Impuestos de baja incidencia y gran diversidad
2-SISTEMA DE SEG. SOCIAL	De acuerdo a la distribución geográfica de los ocupados por provincia.	Impuesto directo que recae sobre el ingreso de la población ocupada
3-COMERCIO EXTERIOR	De acuerdo a la participación del consumo y las exportaciones de cada provincia.	Impuestos indirectos que recaen sobre el consumidor (o sobre el exportador)
4 - INGRESOS NO TRIBUTARIOS	Según el valor agregado de cada provincia	Recursos de baja incidencia y gran diversidad
5 - OTROS INGRESOS CORRIENTES	Según el valor agregado de cada provincia	Recursos de baja incidencia y gran diversidad

Para determinar la incidencia de las erogaciones, el análisis partirá de la siguiente partición de gastos

- Gastos de la administración nacional
- Coparticipación de recursos nacionales

Con relación a la coparticipación de recursos, la incidencia es de fácil determinación, en cuanto financian en forma preponderante actividades que brindan beneficios a los residentes de cada unidad territorial (tal es el caso, por ejemplo, del gasto provincial en

salud, educación y seguridad). En consecuencia, *serán asignados en función del territorio que contablemente percibe los recursos.*

En cuanto a los gastos realizados de manera directa por la administración nacional, *en principio se imputará la totalidad del gasto a la unidad territorial en el que éste se localiza.* Si bien esta aproximación es válida para buena parte del gasto público nacional, existen rubros para los cuales se requieren criterios diferentes. En particular:

- *Funciones básicas del Estado, de carácter indivisible:* su prestación beneficia en forma genérica al conjunto de la sociedad, con prescindencia de su localización territorial efectiva. Tal es el caso, por ejemplo, de las funciones gubernamentales del gobierno nacional (principalmente legislativa y ejecutiva, por cuanto el servicio judicial federal se encuentra en su mayoría distribuido a lo largo del territorio), defensa, relaciones exteriores.
- *Actividades que benefician a residentes de otras provincias:* éste sería el caso de actividades localizadas en una unidad territorial, pero cuyos usuarios son residentes de otras unidades territoriales⁸.
- *Servicios de la deuda pública:* ellos no tienen reflejo directo en prestaciones que benefician a persona alguna, y por lo tanto a territorio alguno.

Para el primer conjunto de casos, ha sido habitual en la literatura asignar los montos correspondientes en función de la distribución de la población o del ingreso, como procedimiento de estimación de la valuación que hacen los individuos de tales prestaciones. Dada la convencionalidad de este procedimiento, *se opta por no reasignar entre provincias los gastos vinculados a tales funciones básicas,* por lo que *se computará como unidad territorial beneficiaria a aquélla donde tales funciones se desarrollan.* Abona este criterio la noción de que la existencia del gasto implica transferir recursos que motorizan actividad económica local, lo que implica incrementar el ingreso regional, si existe desempleo involuntario; por otra parte, la proporción total de los gastos que recaen en este caso no es muy elevada (17%, para 1999), de manera que criterios alternativos no deberían producir en conjunto alteraciones sustanciales.

En lo referente a actividades que puedan beneficiar a residentes de otras provincias, no es posible, con los niveles actuales de información, realizar una discriminación fundada. En consecuencia, *no se realizarán ajustes por este concepto.*

En el caso de los servicios de la deuda pública, no existe en principio criterio definible, de manera que es menester recurrir a soluciones convencionales. Se adoptará en este caso el criterio *de asignar en función de la incidencia territorial de los gastos restantes;* este procedimiento puede fundarse en que el endeudamiento se destina a asegurar determinado nivel de gasto real, el que a su vez se distribuye territorialmente de acuerdo a las pautas ya determinadas⁹.

A continuación (ver cuadro 2) se resumen los criterios y los montos para distribuir los gastos de la administración nacional.

⁸ Un ejemplo podría el constituido por un proyecto vial, cuyos usuarios residen en otras unidades provinciales, por constituir un corredor con tránsito pasante.

⁹ El mismo criterio se adopta para un conjunto reducido de otros gastos para los que la fuente consultada no realiza imputación territorial. En consecuencia, lo que en adelante se trata en el texto como "Intereses de la Deuda Pública" comprende los gastos aquí mencionados.

Cuadro 2: Criterios para determinar la incidencia territorial de los gastos fiscales

GASTOS		
RUBRO	CRITERIO DE IMPUTACIÓN	JUSTIFICACIÓN
Gastos de la Administración Nacional	Ubicación geográfica del Gasto, según imputación presupuestaria	La ubicación geográfica refleja quién recibe el gasto.
Coparticipación Federal	Distribución directa de recursos	
Intereses de la Deuda Pública	Distribución de acuerdo a gastos territorialmente imputados	La deuda concurre a financiar gasto cuya incidencia territorial está determinada por los gastos territorialmente imputados.

Aspectos metodológicos complementarios

Se indican aquí algunas precisiones adicionales de carácter metodológico.

- (a) Se realizarán comparaciones entre recursos extraídos y transferidos y el producto bruto geográfico de cada jurisdicción. Esta operación asumirá que el PBG es independiente de las transacciones que realiza el Gobierno Nacional, hipótesis que en algunos casos en los que las incidencias efectivas resultantes son muy elevadas resulta un tanto forzada; esto es, si una provincia determinada recibe un aporte importante en términos netos, es posible que el PBG sea en definitiva mayor que el que resultaría en ausencia de éste. Esto significa que los indicadores obtenidos podrían en este caso subestimar el verdadero impacto resultante.
- (b) *Desagregación territorial*: en principio, se adoptan las divisiones jurisdiccionales provinciales vigentes. Se introduce sin embargo una corrección, referida a la Ciudad de Buenos Aires. Dado que ésta pertenece a una Región Metropolitana, no es correcto considerarla como separada de la provincia de Buenos Aires¹⁰. En consecuencia, Ciudad y Provincia de Buenos Aires serán analizadas como una única unidad territorial.
- (c) *Fuentes de Información*: para lo referido a ejecución presupuestaria, se empleará la información producida y publicada por la Secretaría de Hacienda (página web). Al respecto cabe aclarar que no toda imputación geográfica presupuestaria permite identificar con precisión la provincia que efectivamente recibe el gasto. En lo que atañe a producto bruto geográfico, se trabajará con las estimaciones de valor agregado por provincia producidas por el Sistema de Cuentas Nacionales base 1993. En cuanto a los datos referidos a consumo de combustibles, las estimaciones se basan en datos de consumo y parque, publicados en Anuarios ADEFA. Para el caso de las ventas de

¹⁰ Del total de la población de la Región Metropolitana de Buenos Aires, alrededor de $\frac{3}{4}$ reside en el Conurbano Bonaerense. Se estima que diariamente 2 millones de personas ingresan desde éste a la Ciudad de Buenos Aires, ante todo por motivo trabajo. Por esta razón, además, no es correcto calcular el producto per cápita de dicha Ciudad en forma separada del Conurbano.

cigarrillos, golosinas y bebidas la fuente es el Censo Económico 1994. La estimación del consumo de familias y gobierno por provincia es detallada en anexo.

- (d) *Período de análisis*: el análisis será realizado para el año 1999. En los casos en los que se requiere información sobre cuentas regionales, se actualizan los datos de 1993, en función de la variación del PIB del país.

4. RESULTADOS OBTENIDOS

A continuación se presentan los resultados obtenidos en el ejercicio, describiendo lo ocurrido en términos de recursos y de gastos.

**Cuadro 3: Asignación territorial de la carga tributaria
Detalle por fuente**

Provincia	IVA	Ganancias	Internos Coparticipados	75% Naftas	25% Naftas	Otros Combustibles: resto	Otros Combustibles: 29% recaudación de gasoil	Otros Combustibles: 5% de la recaudación de gasoil	Otros Recursos Indirectos	Comercio Exterior	Seguridad Social	Ingresos no tributarios	Otros ingresos corrientes
Bs As + Capital	9,772	5,339	940	861	314	553	149.41	27	1,961	1,212	4,565	1,661	861
Catamarca	108	48	5	10	3	6	-	1	20	12	68	15	8
Chaco	262	117	10	23	7	15	-	1	48	33	233	36	19
Chubut	272	123	26	50	7	15	-	1	54	40	103	38	20
Córdoba	1,534	737	117	132	43	87	64.96	6	292	194	796	229	119
Corrientes	275	122	13	21	7	16	-	1	50	33	196	38	20
Entre Ríos	440	202	23	45	12	25	22.74	2	82	55	269	63	33
Formosa	128	55	5	9	3	7	-	0	23	15	106	17	9
Jujuy	180	81	4	11	5	10	-	0	32	22	123	25	13
La Pampa	166	81	13	23	5	9	12.99	1	33	20	79	25	13
La Rioja	111	50	9	14	3	6	-	0	21	14	60	15	8
Mendoza	791	372	50	60	22	45	-	2	147	98	387	116	60
Misiones	286	126	9	30	7	16	-	1	52	35	220	39	20
Neuquén	393	176	25	26	10	22	-	1	72	52	109	55	28
Río Negro	306	139	30	32	8	17	-	1	59	39	145	43	22
Salta	301	142	12	26	8	17	-	1	56	38	215	44	23
San Juan	208	97	11	20	6	12	-	0	39	25	133	30	16
San Luis	190	93	10	16	5	11	-	1	36	24	82	29	15
Santa Cruz	196	85	15	28	5	11	-	1	37	32	49	26	14
Santa Fe	1,541	718	105	131	42	87	74.70	7	289	218	754	224	116
Santiago del Estero	168	76	10	14	4	10	-	1	31	20	160	24	12
Tierra del Fuego	152	70	9	10	4	9	-	0	28	20	23	22	11
Tucumán	418	193	23	42	11	24	-	1	78	52	268	60	31
TOTAL	18,197	9,240	1,475	1,632	544	1,031	324.8	56	3,538	2,303	9,141	2,875	1,490

Incidencia total por provincia

Provincia	TOTALES POR PROVINCIA	%
Bs As + Capital	28,215	54.42%
Catamarca	302	0.58%
Chaco	803	1.55%
Chubut	750	1.45%
Córdoba	4,350	8.39%
Corrientes	790	1.52%
Entre Ríos	1,272	2.45%
Formosa	378	0.73%
Jujuy	507	0.98%
La Pampa	481	0.93%
La Rioja	311	0.60%
Mendoza	2,149	4.14%
Misiones	843	1.63%
Neuquén	970	1.87%
Rio Negro	842	1.62%
Salta	883	1.70%
San Juan	596	1.15%
San Luis	511	0.99%
Santa Cruz	499	0.96%
Santa Fe	4,306	8.30%
Santiago del Estero	531	1.02%
Tierra del Fuego	356	0.69%
Tucumán	1,201	2.32%
TOTAL	51,847	100%

El cuadro 3 presenta la distribución de la carga tributaria, de acuerdo a su incidencia por provincia. Como es de esperar, existen considerables disparidades, en función de los distintos tamaños económicos de las unidades territoriales. Más precisamente, pueden dividirse las provincias en 4 grupos de acuerdo a su participación en la generación de recursos corrientes.

Un primer grupo, integrado por Capital Federal y Provincia de Buenos Aires, concentra el 54% de los recursos. Las provincias de Córdoba y Santa Fe conforma un segundo grupo, que en conjunto generan el 16,56% de los recursos. El tercer grupo reúne a Mendoza, Entre Ríos y Tucumán y totaliza el 8,92 %. El cuarto y último grupo se conforma por las 16 provincias restantes, ninguna de las cuales genera más del 2% de los recursos. Esta estructura de participación de las provincias es relativamente homogénea al interior de cada uno de los impuestos.

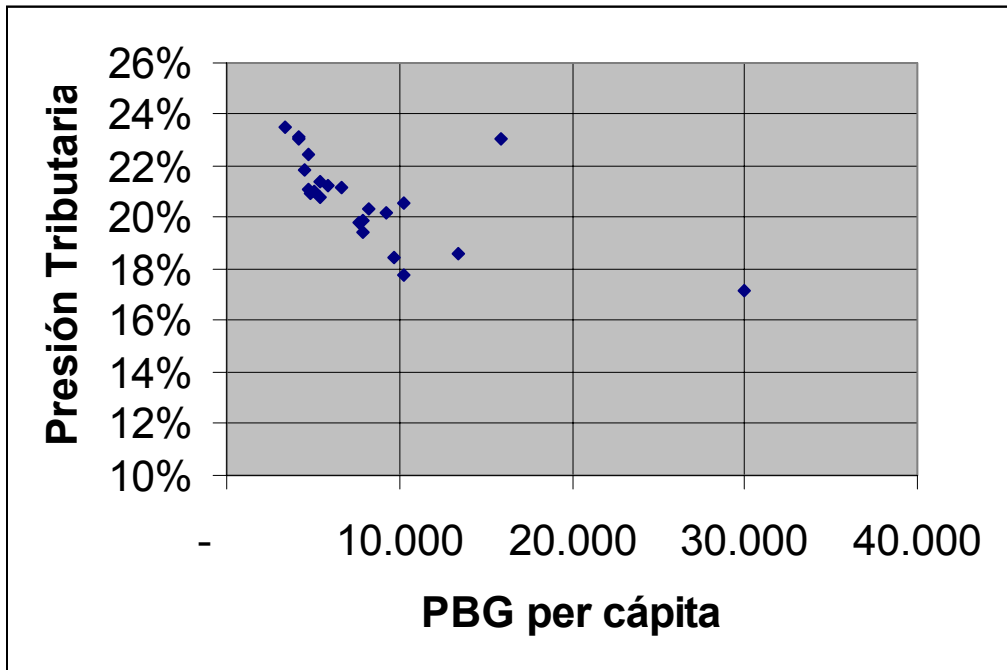
Con respecto a la participación de los distintos tipos de impuestos sobre el total de recursos generados vale la pena recalcar que el impuesto al valor agregado (IVA) representa el 35% de los recursos, el impuesto a las ganancias el 17,77% y los aportes de la seguridad social 17,58%. A estos tres impuestos los siguen en importancia los impuestos indirectos, los ingresos no tributarios y los impuestos a los combustibles.

El cuadro 4 muestra la relación entre incidencia tributaria (carga tributaria / PBG) y PBG per cápita; se acompaña asimismo un gráfico que contiene estas variables. Puede percibirse que la tributación es tendencialmente regresiva, incidiendo en mayor proporción en las provincias de menor ingreso per capita (los valores fuera de tendencia corresponden a las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que responden a un patrón económico atípico).

Cuadro 4: Incidencia Tributaria y Producto per Cápita

Provincia	PBG per cápita	Presión tributaria
Bs As + Capital	10.217	18%
Catamarca	5.359	21%
Chaco	4.143	23%
Chubut	10.242	21%
Córdoba	7.931	20%
Corrientes	4.553	22%
Entre Ríos	5.888	21%
Formosa	4.128	23%
Jujuy	4.706	21%
La Pampa	9.229	20%
La Rioja	6.680	21%
Mendoza	7.837	19%
Misiones	4.765	22%
Neuquén	13.450	19%
Rio Negro	8.186	20%
Salta	4.879	21%
San Juan	5.445	21%
San Luis	9.709	18%
Santa Cruz	15.862	23%
Santa Fe	7.644	20%
Santiago del Estero	3.367	24%
Tierra del Fuego	29.976	17%
Tucumán	5.025	21%

Gráfico 1: Incidencia Tributaria y Producto per Cápita



Cuadro 5: Distribución provincial de los Gastos, en millones de \$

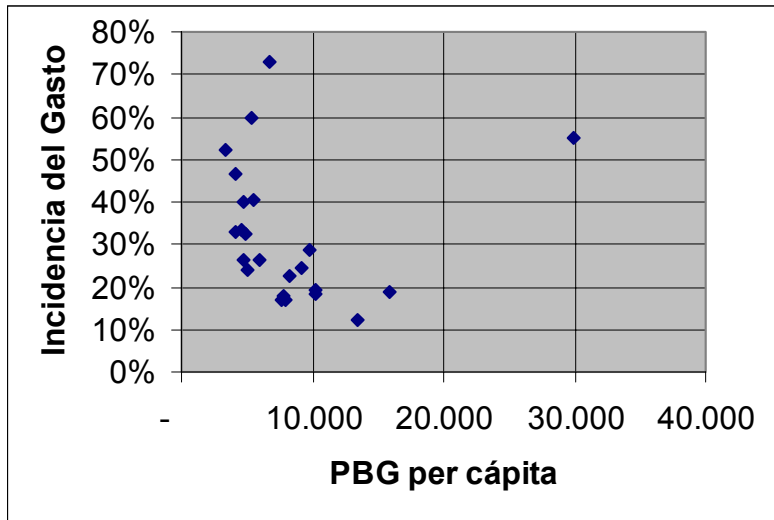
<i>Provincia</i>	<i>Gasto de la administración Nacional 1999 - Geográficamente Ubicado</i>	<i>Coparticipación</i>	<i>Intereses de la deuda pública</i>	<i>Total</i>	<i>% Gastos</i>	<i>% Coparticipación</i>	<i>% Intereses de la deuda pública</i>	<i>% Total</i>
Bs As + Capital	21.441	2.877	4.758	29.076	59,4%	24,2%	50,7%	50,7%
Catamarca	404	306	139	849	1,1%	2,6%	1,5%	1,5%
Chaco	405	548	187	1.140	1,1%	4,6%	2,0%	2,0%
Chubut	399	187	115	701	1,1%	1,6%	1,2%	1,2%
Córdoba	2.090	1.042	613	3.745	5,8%	8,8%	6,5%	6,5%
Corrientes	595	422	199	1.217	1,7%	3,6%	2,1%	2,1%
Entre Ríos	743	571	257	1.571	2,1%	4,8%	2,7%	2,7%
Formosa	244	396	125	766	0,7%	3,3%	1,3%	1,3%
Jujuy	483	327	158	968	1,3%	2,7%	1,7%	1,7%
La Pampa	282	213	97	592	0,8%	1,8%	1,0%	1,0%
La Rioja	666	234	176	1.076	1,8%	2,0%	1,9%	1,9%
Mendoza	1.155	492	322	1.970	3,2%	4,1%	3,4%	3,4%
Misiones	452	375	162	989	1,3%	3,2%	1,7%	1,7%
Neuquén	328	197	103	628	0,9%	1,7%	1,1%	1,1%
Rio Negro	511	275	154	940	1,4%	2,3%	1,6%	1,6%
Salta	711	435	224	1.370	2,0%	3,7%	2,4%	2,4%
San Juan	594	379	190	1.164	1,6%	3,2%	2,0%	2,0%
San Luis	409	254	130	793	1,1%	2,1%	1,4%	1,4%
Santa Cruz	229	172	78	479	0,6%	1,4%	0,8%	0,8%
Santa Fe	1.961	1.058	591	3.610	5,4%	8,9%	6,3%	6,3%
Santiago del Estero	531	458	194	1.183	1,5%	3,9%	2,1%	2,1%
Tierra del Fuego	407	547	187	1.141	1,1%	4,6%	2,0%	2,0%
Tucumán	1.031	111	223	1.365	2,9%	0,9%	2,4%	2,4%
TOTAL	36.074	11.877	9.382	57.333	100%	100%	100%	100%

El cuadro 5 presenta la distribución territorial de los gastos de la Nación. Manteniendo las agrupaciones de provincias realizadas para el estudio de los recursos en el cuadro anterior, se constata que la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires absorben el 50.7% de los gastos totales, llegando casi al 60% de los gastos de la Administración Pública Nacional y alcanzando solo el 24,2% de la coparticipación. El comportamiento del segundo grupo de provincias (Córdoba y Santa Fe) muestra una menor dispersión. En total representan el 12,8%, en gastos de la Administración Nacional el 11,23% y en coparticipación el 17,9%. El tercer grupo es el más homogéneo de los 4 alcanzando el 8,5% de los gastos de la Administración Nacional, el 9,9% de la coparticipación y el 8,5% en total. Por último el cuarto grupo comprende el 28% del gasto, el 48,21% de la coparticipación y el 26,81% del total. Cabe recalcar que en este grupo, salvo por el caso de Salta (2,3%), ninguna provincia recibe más del 2% de los gastos en términos agregados.

Cuadro 6: Incidencia del Gasto y PBG per Cápita

<i>Provincia</i>	<i>Incidencia del gasto</i>	<i>PBG per cápita</i>
Bs As + Capital	18%	10.217
Catamarca	60%	5.359
Chaco	33%	4.143
Chubut	19%	10.242
Córdoba	17%	7.931
Corrientes	34%	4.553
Entre Ríos	26%	5.888
Formosa	47%	4.128
Jujuy	40%	4.706
La Pampa	25%	9.229
La Rioja	73%	6.680
Mendoza	18%	7.837
Misiones	26%	4.765
Neuquén	12%	13.450
Rio Negro	23%	8.186
Salta	32%	4.879
San Juan	40%	5.445
San Luis	29%	9.709
Santa Cruz	19%	15.862
Santa Fe	17%	7.644
Santiago del Estero	52%	3.367
Tierra del Fuego	55%	29.976
Tucumán	24%	5.025

Gráfico 2: Incidencia del Gasto y PBG per Cápita

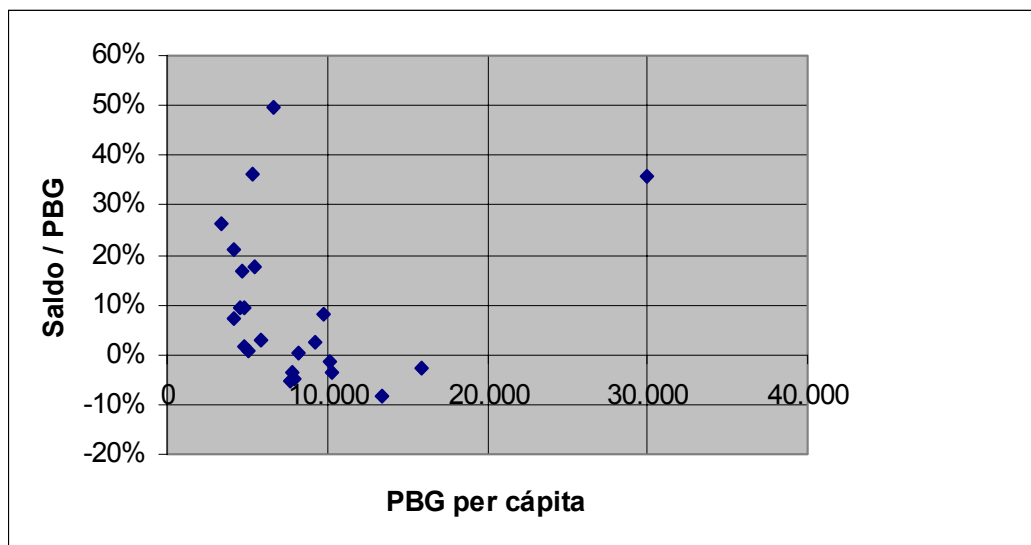


En cuanto a la incidencia del gasto, el cuadro 6 indica los valores de incidencia sobre el producto bruto geográfico, en comparación con el producto per cápita; el gráfico correspondiente ilustra esta relación. Puede constatar que el gasto tiende a beneficiar más en términos relativos a las provincias de menor ingreso per cápita (nuevamente, caben las salvedades indicadas para los casos de Santa Cruz y Tierra del Fuego).

Cuadro 7: Efecto Neto de las transacciones del Gobierno Nacional

<i>Provincia</i>	<i>Gastos Nacionales provincialmente ubicados</i>	<i>Cálculo de recursos incluyendo déficit</i>	<i>Saldo</i>	<i>PBI per cápita</i>	<i>Saldo/PBG</i>
Bs As + Capital	29,076	31,201	-2,125	10,217	-1%
Catamarca	849	334	514	5,359	36%
Chaco	1,140	888	253	4,143	7%
Chubut	701	829	-128	10,242	-4%
Córdoba	3,745	4,810	-1,065	7,931	-5%
Corrientes	1,217	873	343	4,553	9%
Entre Ríos	1,571	1,406	165	5,888	3%
Formosa	766	418	347	4,128	21%
Jujuy	968	561	408	4,706	17%
La Pampa	592	532	60	9,229	2%
La Rioja	1,076	344	732	6,680	50%
Mendoza	1,970	2,376	-406	7,837	-4%
Misiones	989	932	57	4,765	2%
Neuquén	628	1,072	-445	13,450	-8%
Rio Negro	940	931	8	8,186	0%
Salta	1,370	977	393	4,879	9%
San Juan	1,164	659	504	5,445	18%
San Luis	793	565	228	9,709	8%
Santa Cruz	479	552	-72	15,862	-3%
Santa Fe	3,610	4,761	-1,151	7,644	-5%
Santiago del Estero	1,183	587	595	3,367	26%
Tierra del Fuego	1,141	394	746	29,976	36%
Tucumán	1,365	1,328	37	5,025	1%
TOTAL	57,333	57,333	0		

Gráfico 3: Saldo / PBG y PBG per Cápita



Por último, en el cuadro 7 se presenta el resultado neto de las transacciones del Gobierno Nacional, en términos de recursos extraídos por provincia y gasto recibido por ésta; asimismo, se indica el efecto neto en relación al producto bruto geográfico, y el valor de éste, per cápita. Se acompaña asimismo un gráfico que vincula el efecto neto porcentual y el producto bruto geográfico per cápita.

Cabe previamente aclarar que se ha realizado una corrección en los valores del ingreso generado. Dado que para el año de análisis se registró un déficit fiscal del \$ 5.300 millones, la comparación entre ingresos y gastos implicaría una transferencia en términos netos a todas las provincias que no resulta realista. Considerando que este déficit debe ser financiado mediante endeudamiento, y que el mismo recae en definitiva sobre cada jurisdicción en función de la recaudación tributaria asignable a ella, se ha realizado una reestimación del monto total de ingreso, incrementando en proporción de la razón déficit/recaudación total.

En términos generales, se observa una tendencia negativa en la relación entre producto bruto geográfico per cápita y saldo neto de ingresos y gastos; esto indica que *el accionar del Gobierno Nacional, en primera aproximación, redistribuye recursos a favor de las provincias de menor ingreso per cápita*. Deben mencionarse sin embargo, como casos anómalos, los de las provincias de La Rioja, Catamarca y Tierra del Fuego, las que reciben transferencias sustancialmente superiores, en relación a su ingreso per cápita.

A efectos de sistematizar este análisis, se ha realizado una regresión lineal, que vincula el efecto neto con las variables siguientes: producto bruto geográfico per

cápita, dummy para La Rioja y Catamarca, y dummy para Tierra del Fuego¹¹. Los resultados obtenidos son los siguientes:

R ² ajustado	75.5%		
Observaciones	23		
<i>Variable</i>	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>
Intercepción	0.18443	0.04228	4.36205
Pbg per Cápita	-0.00001868	5.251643E-06	-3.5588
Dummy Catamarca			
La Rioja	0.3581	0.0573	6.2538
Dummy Tierra del Fuego	0.3768	0.1570	2.4004

En promedio, puede apreciarse que cada incremento de \$ 1.000 en el producto per cápita implica una reducción en el aporte del Gobierno Nacional equivalente al 1.9% del producto bruto geográfico. Los coeficientes asociados a las variables dummy muestran a su vez que los tres casos indicados tienen claramente un comportamiento particular.

Ahora bien, esta tendencia de tipo general muestra variaciones de alguna significancia en cada provincia en particular. A fin de ilustrar este aspecto, y ofrecer una descripción más completa de los resultados obtenidos, se elabora el siguiente cuadro, que estratifica los casos según nivel de producto geográfico per cápita y saldo neto, en términos de porcentaje sobre el producto bruto geográfico.

		<-5%	-5%-0%	0%-5%	5%-20%	>20%
PBG PER CAPITA	< 5000	-	-	Misiones	Chaco, Corrientes, Jujuy, Salta	Formosa, Santiago del Estero
	5000-6500	-	-	Entre Ríos, Tucumán	San Juan	Catamarca
	6500-8000		Mendoza, Córdoba, Santa Fe	-	-	La Rioja
	>8000	Neuquén	Bs As + Capital, Chubut, Santa Cruz	Rio Negro, La Pampa	San Luis	Tierra del Fuego

El cuadro indica que en términos relativos, las provincias más desfavorecidas en términos de saldo de las transacciones del Gobierno Nacional, son Misiones, Mendoza, Córdoba y Santa Fe; en cambio Catamarca, La Rioja, Tierra del Fuego y San Luis se encuadran en la situación contraria.

¹¹ Se realizó también una regresión que adopta una única variable dummy, de valor 1 para las tres provincias mencionadas. Dado que el coeficiente correspondiente carece de significancia estadística, se opta por mantener la partición de variables presentada en el texto.

En conclusión, *los efectos distributivos de las transacciones del Gobierno Nacional tienden en general a beneficiar a las provincias de menor ingreso per cápita; en particular, el mecanismo de coparticipación federal actual muestra un carácter más redistributivo que los gastos propios de aquél.* Los cálculos realizados muestran sin embargo características muy dispares entre las diferentes provincias, por lo que el resultado dista de ser homogéneo.

Cabe enfatizar una vez más que este cálculo se ha realizado bajo numerosos supuestos simplificadores, y que aproximaciones más refinadas seguramente arrojarán resultados más precisos.

ANEXO: ESTIMACIÓN DEL CONSUMO POR PROVINCIA

Existen en principio dos fuentes posibles de estimación del consumo final por provincia, a saber:

- Emplear la información del Censo Económico de 1994, en lo que atañe a actividades de comercio minorista
- Emplear la información producida por la Encuesta de Gastos de Hogares para 1996/7.

Ambas fuentes son consideradas no apropiadas, por las razones siguientes:

- En cuanto al Censo Económico, las ventas del comercio minorista reflejan sólo parte del consumo de familias, y omiten cualquier información sobre consumo del gobierno.
- La Encuesta de Gastos de Hogares, además de incorporar únicamente consumo de familias, muestra una inconsistencia pronunciada con relación a los agregados macroeconómicos. De acuerdo a la información publicada, el consumo familiar total del país estimado se encontraría en el orden de \$ 100.000 millones anuales, valor inferior en más del 50% al que arrojan las cuentas nacionales. Por este motivo, se prefirió no adoptar esta fuente, pues se desconoce la naturaleza y distribución geográfica del error.

El procedimiento adoptado – que seguramente no sobresale por su refinamiento – partió de la hipótesis de que el ahorro por provincia es proporcional a su participación en el total de depósitos del sistema bancario; asimismo, se asume que el ahorro del gobierno no es relevante; de hecho, el gobierno en su conjunto es deficitario, aunque en grado moderado (la incidencia total del déficit se encuentra en el orden del 2% del producto bruto interno).

El procedimiento adoptado es el siguiente:

- Se estima el ahorro interno a nivel nacional, a partir de la ecuación macroeconómica siguiente:

$$\text{Ahorro interno} = \text{Producto Bruto Interno} - (\text{Consumo de Familias} - \text{Consumo de Gobierno}) - (\text{Exportaciones} - \text{Importaciones})$$

- Se distribuye el ahorro entre provincias, en función de la distribución de los depósitos bancarios (fuente: página web del Banco Central de la República Argentina)

- El consumo por provincia es obtenido detrayendo del Producto Bruto Geográfico el ahorro así estimado

El cuadro A.1 muestra los resultados obtenidos.

CUADRO A.1 . ESTIMACIÓN DEL CONSUMO POR PROVINCIA.

<i>Provincia</i>	<i>Consumo estimado por Provincia</i>
Bs As + Capital	123.245.739
Catamarca	1.362.489
Chaco	3.301.438
Chubut	3.433.526
Córdoba	19.344.792
Corrientes	3.462.746
Entre Ríos	5.546.873
Formosa	1.612.746
Jujuy	2.274.774
La Pampa	2.090.647
La Rioja	1.402.050
Mendoza	9.973.257
Misiones	3.610.637
Neuquén	4.958.102
Rio Negro	3.860.124
Salta	3.800.941
San Juan	2.625.603
San Luis	2.393.047
Santa Cruz	2.470.389
Santa Fe	19.431.347
Santiago del Estero	2.124.799
Tierra del Fuego	1.913.743
Tucumán	5.271.193
TOTAL	229.511.000

A fin de aquilatar la validez de este cálculo, se realiza un cotejo con el producto bruto geográfico per cápita con la relación ahorro/PBG, bajo la hipótesis de que ambas variables deben observar un comportamiento correlacionado positivamente. Se realiza al efecto un análisis de regresión, al que se incorpora como variable dummy la identificación de los casos de Tierra del Fuego y Santa Cruz, cuyo comportamiento nuevamente es anómalo, por razones que no se investigarán en esta oportunidad. El resultado obtenido es el siguiente.

R ² ajustado	17.1%		
Observaciones	23		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>
Intercepción	0,03719576	0,02022706	1,83891125
Relación ahorro/PBF pc	6,3371E-06	2,6572E-06	2,38482343
Dummy Santa Cruz – T. del Fuego	-0,12979356	0,05242099	-2,47598441

Estos guarismos indican que se verifica, con razonable significancia, una relación positiva entre la relación ahorro/PBG y el PBG per cápita. La baja eficiencia de la relación indica que probablemente se trata de una estimación cruda del consumo, que requiere un ajuste y refinamiento posteriores.

O MODELO DO FUNDO COMUM APLICADO ÀS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL¹²³

RESUMO

O trabalho descreve as ações maléficas as finanças públicas previstas na teoria do fundo do fundo comum que são facilmente observáveis na experiência brasileira, em especial na alocação de recursos orçamentários entre poderes, pois a legislação permite relativa autonomia dos poderes na determinação do orçamento dos seus órgãos próprios.

O objetivo do trabalho é comparar os efeitos da adoção de diferentes regras de corte no orçamento, tendo como base o modelo do problema do fundo comum aplicado ao gasto do judiciário federal no Brasil.

Num primeiro momento, é analisada a aplicação do modelo de fundo comum à alocação de recursos orçamentários entre poderes no Brasil, considerando-se que todo o financiamento se dá através de tributação. Num segundo momento, analisamos as alternativas para evitar os danos as finanças públicas previstas na teoria do fundo comum, concentrando-se na vantagem do corte linear, presente na legislação em vigor, e na proposta de cortes adotando critérios de produtividade.

1. INTRODUÇÃO

Os resultados do modelo de fundo comum – sobregasto e sobretributação - são facilmente observáveis na experiência brasileira, em especial na alocação de recursos orçamentários entre poderes, pois a legislação permite relativa autonomia dos poderes na determinação do orçamento dos seus órgãos próprios. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF introduziu regras fiscais que vieram alterar profundamente as instituições orçamentárias no Brasil, permitindo a adoção de cortes orçamentários por poder.

O objetivo do trabalho é comparar os efeitos da adoção de diferentes regras de corte no orçamento, tendo como base o modelo do problema do fundo comum aplicado ao gasto do judiciário federal no Brasil.

Na primeira seção, será analisada a aplicação do modelo de fundo comum à alocação de recursos orçamentários entre poderes no Brasil, considerando-se o modelo mais simples, isto é, aquele em que todo o financiamento se dá através de tributação. A segunda seção analisa as alternativas para evitar a solução do fundo comum, concentrando-se na vantagem do corte linear, presente na legislação em vigor, e na proposta de cortes adotando critérios de produtividade.

¹ Ricardo da Costa Nunes, doutorando em economia na UNB e do Ministério do Planejamento-MP.

² Selene Peres Peres Nunes, doutorando em economia na UNB e Assessora do Ministro do Planejamento-MP.

³ Carlos Fialho Mussi, doutorando em economia na UNB e da Comissão Econômica para América Latina -CEPAL.

2. O MODELO DO FUNDO COMUM NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE PODERES

A solução do fundo comum estudada por Persson & Tabellini (2000)⁴ possui diversas aplicações em finanças públicas. Pode ser utilizada para estudar a tendência a sobre-gasto, sobre-tributação e sobre-endividamento que ocorre seja na elaboração do orçamento de uma unidade federada, seja nas decisões de gasto regionalmente descentralizadas de uma federação, seja no ciclo político. Modelos mais simples consideram apenas a possibilidade de financiamento por tributação, enquanto modelos mais complexos incorporam características dinâmicas com o financiamento dando-se também por dívida. A solução, no entanto, tem sempre origem no fato de que algumas decisões de política econômica criam benefícios concentrados para grupos bem definidos enquanto o custo dessas decisões é distribuído por toda a sociedade. Assim, tornam-se muito mais fortes os incentivos políticos que tem os beneficiados pelas decisões do que os daqueles que assumem os seus custos.

Nesta seção, será analisada a aplicação do modelo de fundo comum à alocação de recursos orçamentários entre poderes no Brasil, considerando-se o modelo mais simples, isto é, aquele em que todo o financiamento se dá através de tributação. Esse comportamento é passível de ser observado tanto na elaboração do orçamento público nos órgãos do Poder Executivo como na tramitação da Proposta que este encaminha ao Poder Legislativo.

Segundo Weingast, Shepsle & Johnsen (1981), a expansão de gasto dos ministérios setoriais poderia ser explicada pelo fato de o poder dos respectivos ministros dentro do governo estar associado com o tamanho do orçamento que administram, à exceção dos ministérios econômicos, que são avaliados, principalmente, pela situação das finanças públicas. Embora isto seja verdade, há que reconhecer-se que não se trata apenas de um jogo de poder. Aquele que pretende realizar um bom trabalho em sua pasta certamente necessitará de recursos e pressionará para obtê-los, o que em nada contraria o sentido público pelo qual as despesas são realizadas, pois em todos os pleitos há sempre várias ações meritórias e desejáveis.

O Legislativo, por sua vez, sobre-ofertaria aqueles programas que concentram benefício para grupos de eleitores específicos, enquanto os custos seriam financiados por todo o eleitorado. Cabe observar que a divergência entre custos percebidos e reais será mais ampla, e conseqüentemente o problema de fundo comum mais sério, quanto maior o número de grupos distintos para uma dada população.

Essa contraposição entre aqueles que recebem os benefícios – alguns grupos – e os que arcam com os custos – toda a sociedade só é possível porque há fraca correspondência tributária, isto é, a cobrança de tributos não está vinculada ao pagamento de um determinado bem ou serviço. Assim, não é possível estabelecer um sistema tributário em que o financiamento de um bem destinado a um grupo específico seja pago pelos

⁴ Para uma análise da literatura sobre esse assunto, ver também Barro (1979), Levhari & Mirman (1980), Persson & Svensson (1989), Cukierman & Meltzer (1989), Alesina & Tabellini (1990), Aghion & Bolton (1990), Alesina & Drazen (1991), Tabellini (1991) e Velasco (1999).

próprios beneficiados. Assume-se a hipótese que os bens públicos sejam financiados por um fundo comum de receitas tributárias com iguais contribuições de cada grupo, sendo a alíquota tributária residualmente determinada. Conseqüentemente, beneficiários de um bem público em particular tenderiam a expandir a demanda por tal bem uma vez que o custo seria partilhado por outros. Concentração de benefícios e dispersão de custos levam a um gasto excessivo quando tais gastos são financiados por um fundo comum de receita tributária.

2.1. Alocação de recursos orçamentários entre Poderes no Brasil

Os resultados do modelo de fundo comum – sobregasto e sobre tributação - são facilmente observáveis na experiência brasileira. A política de gastos governamentais, expressa no orçamento, tem início no Executivo. A elaboração da proposta orçamentária é inicialmente formulada nos diferentes órgãos da administração pública e enviada para análise e consolidação à Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tradicionalmente, os órgãos utilizam como base para seus pleitos a despesa orçada ou executada em exercícios anteriores mais uma margem de expansão justificada por aumentos de preços e crescimento econômico que ocasionariam necessidades adicionais de gasto. Essa lógica dos ministérios setoriais tende a reproduzir a alocação de recursos passada como % do PIB e é, portanto, incrementalista.

Assim, a solução do fundo comum revela-se na alocação de gastos públicos entre as várias áreas - educação, transporte, saúde, infra-estrutura, etc. – pois cada Ministério setorial, ao elaborar sua proposta tende a pressionar por maiores gastos em detrimento dos demais. Depois, na tramitação no Legislativo, o problema tende a agravar-se à medida que as emendas parlamentares são apresentadas segundo a mesma lógica de ser o benefício de grupos mais diretamente representados pelos parlamentares financiado pelo conjunto da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 havia deixado mal equacionadas algumas questões relativas ao relacionamento entre poderes, em especial a autonomia que teria cada poder para definir o orçamento dos seus órgãos próprios. Adotou-se a regra de que o Poder Judiciário deveria elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos conjuntamente com os demais poderes. Contudo, embora não tenha se concretizado na Constituição a aspiração inicial de dar-lhe autonomia completa, o que tornaria impossível cobrir os inevitáveis e ilimitados acréscimos de despesas decorrentes, não se explicitou como os três poderes fixariam "conjuntamente" os limites de cada um. Desde então, a LDO passou a ser o instrumento constitucionalmente consagrado para arbitrar conflitos entre os poderes, o que na prática não funcionou bem.

Do lado da despesa, a fragmentação é agravada não só pelas disputas dos ministérios setoriais por maiores gastos e pela autonomia dos poderes, mas também pela autonomia intra-poderes, onde o Judiciário é o exemplo mais claro em que cada tribunal tem autonomia relativamente ao conjunto do Poder Judiciário. Nos poderes Legislativo e Judiciário, o reajuste de salários foi sendo, ao longo do tempo, concedido sem nenhum acordo prévio, ocasionando aumento de despesas com pessoal. Várias iniciativas

procuraram estabelecer limites para gastos de pessoal mas só recentemente a Lei de Responsabilidade Fiscal ousou estabelecer limites por Poder, além de exigências adicionais para novos aumentos. No entanto, a argüição de sua inconstitucionalidade, no que tange especificamente ao relacionamento entre poderes, é uma prova das resistências que ainda existem nessa matéria. Os argumentos contrários à Lei gravitam em torno da idéia de que autonomia deveria representar ausência de limites financeiros.

Como conseqüência, o aumento de impostos foi recorrentemente, e quase que anualmente, utilizado para financiar maior volume de despesas de forma geral. Os exemplos mais recentes são as medidas tributárias de 1997 e 1998. Embora a Constituição Federal proteja os interesses dos contribuintes incorporando os princípios de anualidade para impostos e de anterioridade para contribuições, tradicionalmente o orçamento tem sido enviado com despesas condicionadas a aprovação de aumentos tributários. Estes são analisados no final de um exercício para tornarem-se efetivos já no exercício seguinte (ou no caso das contribuições 90 dias depois). Contudo, a carga tributária, elevada para mais de 30% no final da década de 90, dificilmente poderá sofrer novas elevações no curto prazo, indicando a necessidade de buscar alternativas à solução do fundo comum.

2.2. O modelo do fundo comum aplicado a duas áreas de gasto

Exemplificando a situação através do modelo do fundo comum desenvolvido por Persson & Tabellini (2000), considere J grupos diferentes, que demandam bens públicos heterogêneos, onde $J = 1, \dots, J$. Assim, cada grupo J representa um conjunto de indivíduos que demandam um determinado gasto público. Para efeito de simplificação, suponhamos que $J = 1, 2$, sendo $J = 1$ o grupo que demanda os serviços de justiça e $J = 2$ o grupo que demanda os serviços de educação. Há N^J indivíduos no grupo J . Então, o tamanho da população é:

$$N = \sum_{J=1}^J N^J$$

O consumo dos indivíduos se divide entre bens privados C^J e bens públicos g^J

$$W^J = C^J + H(g^J), \text{ onde}$$

C^J = consumo privado de um indivíduo do grupo J ;

g^J = consumo per capita de um bem público demandado pelo grupo J .

Assim, g^1 é o gasto público com justiça e g^2 é o gasto público com educação. Vamos supor que o orçamento público seja composto apenas por esses dois tipos de gasto.

Considerando $H(g) = \ln g$, a função utilidade dos indivíduos é:

$$W^J = C^J + \ln g^J$$

Não há diferenças de renda. Assim, $y^J = y, \forall J$. A alíquota tributária é τ . Assim, a tributação de cada indivíduo é τy .

Na solução do fundo comum, cada grupo J decide livremente sobre a oferta de cada bem público g^J , enquanto a alíquota tributária τ é encontrada residualmente de modo a financiar g . Isto é, não há limitações a aumentos de carga tributária, que será aumentada no montante suficiente para financiar a demanda por bens públicos. Não há uma restrição orçamentária a priori, nesse sentido. Assim, cada grupo consome:

$$C^J = y - g^J = y - \tau$$

$$N\tau = \underbrace{\sum_J N^J g^J}_{\text{demanda agregada por bens públicos}} = G \quad \Rightarrow \quad \tau = \frac{\sum_J N^J}{N} g^J$$

Substituindo na função utilidade:

$$W^J = C^J + \ln g^J$$

$$W^J = (y - \tau) + \ln g^J$$

$$W^J = \left(y - \frac{\sum_J N^J}{N} g^J \right) + \ln g^J$$

$$\text{Max } W^J = \frac{dW^J}{dg^J} = -\frac{N^J}{N} + \frac{1}{g^J} = 0$$

$$\frac{1}{g^J} = \frac{N^J}{N} \Rightarrow g^{J*} = \frac{N}{N^J} > 1 \text{ porque } N > N^J$$

A solução do fundo comum é obtida porque cada grupo J maximiza W^J com relação a g^J , considerando os gastos de equilíbrio de outros grupos como dados. A lógica do modelo é aumentar a tributação para compensar o aumento de gastos. E como cada grupo procura consumir o máximo do bem público e paga apenas uma fração do custo marginal social N^J/N através de alíquotas tributárias, a consequência é o sobregasto e a sobre-tributação. Tal fato pode ser constatado quando se compara a solução do fundo comum com o ótimo social.

O ótimo social é a alocação Pareto-eficiente, obtida quando se maximiza a função de bem estar social $\sum_J N^J W^J$:

$$\text{Max } \sum_J N^J W^J (g):$$

$$\text{s.a } \underbrace{\sum_J N^J (g^J + C^J)}_{\text{recursos usados}} = \underbrace{Ny}_{\text{recursos disponíveis}}$$

recursos usados recursos disponíveis

$$\sum_j N^j W^j(g) + \lambda [Ny - \sum_j N^j (g^j + C^j)]$$

$$\sum_j N^j (C^j + \ln g^j) + \lambda [Ny - \sum_j N^j (g^j + C^j)]$$

$$\frac{d}{dC^j} = N^j - \lambda N^j = 0 \quad \rightarrow \quad \lambda = 1$$

$$\frac{d}{dg^j} = \frac{N^j}{g^j} - N^j = 0 \quad \rightarrow \quad g^{j*} = 1$$

O g^{j*} da solução do fundo comum é maior que o g^* do ótimo social ($g^{j*} = 1$), pois na solução do fundo comum cada grupo percebe que poderá dividir com outros grupos o financiamento do gasto público e obter individualmente um benefício maior da provisão de bens públicos. Além disso, na solução do fundo comum, quanto mais descentralizada for a decisão de gasto (isto é, quanto menor for N^j relativamente a N), mais longe estaremos do ótimo social. Isto porque todos os grupos gastam mais do que seria considerado o ótimo social e, além disso, grupos pequenos gastam mais do que precisam em grande medida.

3. MUDANÇAS NAS REGRAS FISCAIS PARA EVITAR A SOLUÇÃO DO FUNDO COMUM

Considerando a importância de buscar alternativas que evitem a solução do fundo comum, vários autores tem realizado propostas. Ter-Minassian (1997), Tanzi (1997) e Hagen & Harden (1996) chegaram a propor a centralização do processo orçamentário como meio para reduzir o déficit e o gasto públicos: "Spending and deficits can be reduced by introducing elements of centralization in the budget process" Hagen & Harden (1996,p.3). Os autores mencionados embasam sua proposição em estudos econométricos - "Our empirical results show a strong correlation between our index of centralization and fiscal discipline" Hagen & Harden (1996,p.2) - e crêem que a centralização do processo orçamentário deva ser acompanhada da criação de normas que impeçam os grupos de pressão de serem bem sucedidos em suas reivindicações de expansão do gasto e promovam uma visão dos custos e benefícios marginais do gasto público.

A centralização do poder decisório, contudo, se por um lado, ajudaria a solucionar parte do problema do fundo comum, por outro distorceria a alocação de recursos em favor dos grupos de pressão. Além disso, em regime democrático, poderia ser uma alternativa de difícil aplicação. Uma segunda alternativa ao fundo comum não muito explorada pela literatura seria o aumento da correspondência fiscal. Na prática, a redução do peso relativo de impostos – não vinculados – e o aumento relativo de contribuições e taxas – vinculados – deve atenuar o problema na medida em que fixa previamente as fontes de financiamento do gasto público. Contudo, sabe-se que também essa alternativa encontra limitações pois, entre outros problemas, petrifica prioridades passadas para o futuro e enrijece a execução orçamentária.

Assim, outros autores sugerem mudanças nas instituições orçamentárias através da introdução de regras fiscais. Essa terceira alternativa foi explorada por Poterba (1996, p.47), para quem as regras fiscais funcionam: "...fiscal institutions do matter. Although the evidence is not conclusive, the preponderance of studies suggest that institutions are not simples veils ..., but are important constraints on the nature of political bargaining. Studies of the demand for public spending, whether by state and local governments or by nations, should recognize that this demand is mediated through a set of budgeting rules".

Resumindo o leque de alternativas, PISAURO (2001, p.6-7) afirma: "There are two ways of reducing the spending and deficit bias arising from the coordination problem in the budget process: either delegation of authority to a fiscal entrepreneur (finance minister, without portfolio) or commitment by the whole government to a set of binding limits on expenditure allocations collectively negotiated at the beginning of the budgeting process. The larger the finance minister's agenda-setting power, the closer the deficit to the collectively optimal outcome." (...) "Under the commitment approach, the multilateral nature of the negotiations on fiscal targets implicitly forces all participants to consider the full cost in terms of tax burden associated with additional spending".

3.1. A regra de corte linear depois da LRF

Na linha sugerida por Poterba (1996), em maio de 2000, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF introduziu regras fiscais que vieram alterar profundamente as instituições orçamentárias no Brasil. Mudou a forma como se enfrentavam os problemas de disciplina fiscal ocasionados, entre outros, pela solução do fundo comum. No que tange ao relacionamento fiscal entre Poderes, a LRF representa um marco. Dentre as mudanças introduzidas, neste trabalho analisaremos apenas a questão orçamentária, expressa na exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas.

A LRF introduziu mudanças significativas no processo orçamentário. Antes, o resultado fiscal era proposto no orçamento, juntamente com a proposta de distribuição de despesas e a previsão de receitas. Após a LRF, a fixação desse resultado passa a ser exigida na LDO, que precede o orçamento, como uma meta a ser atingida.

As mudanças decorrentes dessa separação temporal são significativas porque se introduz uma regra de fechamento no orçamento, o que no modelo descrito equivale dizer que se introduz a restrição orçamentária ex-ante. Assim, primeiro, o resultado precisa fazer sentido dentro de um contexto de planejamento numa seqüência de períodos. No caso do Governo Federal, isso permite uma melhor coordenação de política econômica. Segundo, nem o Executivo nem o Legislativo podem alterar o resultado para fazer caber maior volume de despesas. Terceiro, passa a haver transparência quanto às políticas que estão sendo adotadas, em especial no que tange ao nível de endividamento.

A análise dos pleitos setoriais passa a sujeitar-se, então, à necessidade de atingir determinado resultado primário já na fase de elaboração do orçamento. Essa análise, realizada na SOF, contempla o mérito de cada despesa e a adequação a limites setoriais, estabelecidos com base em uma previsão preliminar das receitas. Paralelamente, as

previsões de receita são elaboradas pela Secretaria da Receita Federal, do MF, e discutidas por equipe de técnicos de ambos os ministérios – MF e MP. A base das previsões é a arrecadação do exercício anterior, indexada pelas expectativas de crescimento econômico, inflação, taxa de juros e alterações de legislação. Os pleitos dos ministérios vão, então, sendo negociados e ajustados tendo em vista a previsão de receita e a exigência de resultado fiscal.

Um fator que costumava dificultar o ajuste das contas públicas antes da LRF, agravando os problemas gerados pela solução do fundo comum, era o irrealismo do orçamento, motivado principalmente por razões políticas, tanto no Executivo como no Legislativo. As previsões de inflação e taxa de crescimento do PIB que norteavam as estimativas de receita eram, em geral, bastante otimistas, por um lado porque a superestimação de receitas permitia elevar as despesas e, por outro lado, porque a divulgação de previsões pelo governo costumava ser considerada pelo mercado como um teto para esses indicadores. Ainda na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, ocorria subestimação das despesas, especialmente aquelas que não poderiam ser evitadas, como as despesas com pessoal e benefícios previdenciários. No Legislativo, os problemas se agravavam através de alterações nos parâmetros econômicos ou em outros fatores que afetam as previsões.

Se a elaboração orçamentária apresentava tais deficiências, mais tarde, os parâmetros inicialmente utilizados nas previsões não se verificavam na prática e as metas de superávit primário contidas no Orçamento demonstram ser inviáveis. Mudanças conjunturais - crises externas, por exemplo- também surtiam o mesmo efeito, motivando cortes no orçamento. Antes da LRF, esse corte conhecido como contingenciamento era discricionário, isto é, não havia nenhuma regra legal que obrigasse a fazê-lo nem que estabelecesse como deveria ser feito. Na prática, temendo-se ferir a autonomia dos poderes, acabava-se realizando o corte apenas no âmbito do Executivo, o que agravava as distorções alocativas entre poderes.

Após a LRF, passa a haver acompanhamento bimestral da execução orçamentária. Se, nesse momento, comparando a execução com a programação financeira do orçamento, projeta-se essa relação para o final do exercício e prevê-se que as metas não serão atingidas, torna-se obrigatório pela LRF o corte das despesas. O corte deve ocorrer no montante necessário para que as metas sejam atingidas. A LRF, contudo, não define a regra de corte, a qual deverá constar da LDO anual. Supõe-se, então, que o corte poderá ser linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento, proteção às áreas sociais ou a algum programa de gasto, critérios de produtividade ou outros, inclusive por Poder.

3.2. Uma proposta de corte com critérios de produtividade

Atualmente, a regra estabelecida na LDO é de corte linear. O corte linear tende a prejudicar projetos de algumas áreas ou a ser insuficiente para conter desperdícios em outras, além de ter o efeito perverso de premiar aqueles que não promoveram o ajuste fiscal na sua esfera de atuação.

A sugestão de cortes caso a caso, por outro lado, exigiria um conhecimento aprofundado da composição de receitas e despesas de cada órgão e do espaço para implementação de políticas setoriais e medidas gerenciais/administrativas. Além da implementação ser difícil tecnicamente, por exigir conhecimento específico das várias áreas, estaria sempre sujeita a contestação pelos seus gestores, que poderiam alegar subjetividade dos critérios. Ainda assim, Giambiagi (2000) chega a sugerir uma reforma orçamentária para conter o incrementalismo dos gastos da burocracia estatal, que denomina de “orçamento zero”.

Alternativamente, poder-se-ia pensar na adoção de critérios de produtividade. Para exemplificar a proposta, suponhamos como no modelo da seção 2.2. que o orçamento público seja composto apenas por dois tipos de gasto: g^1 é o gasto público com justiça e g^2 é o gasto público com educação. Para mensurar a produtividade desses setores, iremos considerar os critérios físicos de número de alunos matriculados para a educação e número de julgamentos ou soluções para a justiça nos anos de 1998 e 1999, conforme dados das tabelas 1 e 2 abaixo.

TABELA 1

Número de Estudantes		
Ensino	1998	1999
Fundamental	35,792,554	36,059,742
Médio	6,968,531	7,769,198
Superior	2,203,699	2,456,796
Total	44,964,784	46,285,736

TABELA 2

Número de Julgamentos/Soluções		
Tribunais	1998	1999
STF	51,307	56,307
STJ	92,107	118,977
Justiça comum	5,180,066	5,695,184
Justiça comum (2º grau)	289,824	366,382
Justiça comum (2º grau-TA)	156,476	177,725
Justiça comum (1º grau)	494,493	552,990
TRF	253,107	301,965
Justiça do Trabalho (1º grau)	1,904,062	1,918,960
TRT	413,021	421,048
Justiça eleitoral	32,240	8,039
Justiça Militar	448	434
Total	8,867,151	9,618,011

A produtividade média é obtida calculando-se a relação entre o orçamento executado a cada ano e o critério físico escolhido. Observa-se, depois, a variação da

produtividade obtida no biênio, conforme demonstrado na tabela 3 abaixo. A variação de produtividade da educação foi negativa, embora o número de alunos tenha aumentado.

TABELA 3			
Produtividade média			
Educação	1998	1999	1999/1998
(a) Orçamento executado	12,085,548	13,284,949	0.0992
(b) Número de alunos	44,964,784	46,285,736	0.0294
(c) Pme (=b/a)	3.7205	3.4841	-0.0636
<hr/>			
Justiça			
(a) Orçamento executado	7,265,176.0	7,470,761.0	0.0283
(b) Número de julgamentos	8,867,151	9,618,011	0.0847
(c) Pme (=b/a)	1.22050	1.28742	0.0548
<hr/>			
Orçamento executado total	19,350,724	20,755,710	0.0726

Em seguida, supõe-se que, tal qual determina a LRF, tenha havido uma frustração de receitas na execução do orçamento de 2000, gerando expectativa de descumprimento das metas fiscais e, conseqüentemente, tornando exigível o corte. Suponha que o corte deverá ser de 20% para garantir que as metas sejam atingidas.

As metas de corte setoriais serão estabelecidas levando em conta a participação do orçamento de cada ministério no orçamento total e a produtividade do gasto de cada ministério na produtividade total. Assim, quanto maior for a participação do orçamento de um ministério no orçamento total, maior será o seu corte. Esse critério, utilizado exclusivamente, corresponderia ao corte linear já praticado. Este, por si só, apresenta vantagens em relação à solução do fundo comum.

Aqui agregamos o critério de produtividade. Então, quanto mais baixa a produtividade do gasto de um ministério, maior será o seu corte. A combinação desses dois critérios pode ser expressa na seguinte regra:

$$C = \frac{\frac{g^J}{g} + 1 - \frac{\partial \frac{I^J}{g^J}}{\sum \frac{I^J}{g^J}}}{J}$$

onde:

C = corte setorial

g^J = gasto do grupo J

g = gasto total do orçamento

J = número de alunos matriculados para a educação e número de julgamentos ou soluções para a justiça

J = número de grupos, no caso 2

Os resultados são apresentados na tabela 4 a seguir. O fato da educação ter apresentado produtividade negativa aumentou sua participação no corte relativamente ao critério anteriormente adotado.

TABELA 4: CRITÉRIOS DE CORTE ALTERNATIVOS

	Previsão		Cenários de corte em 2000			
	orçamentária		Linear		Por Produtividade	
	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil
Orçamento total	100%	22,262,707	20	4,452,541	100%	4,452,541
Justiça	36%	8,013,186	20	1,602,637	18%	801,319
Educação	64%	14,249,521	20	2,849,904	82%	3,651,223

4. CONCLUSÃO

O modelo do fundo comum leva a uma solução superior ao ótimo social, ou seja a uma maior demanda por bens públicos. Em termos da solução dos modelos, g^{J*} da solução do fundo comum é maior que o g^* do ótimo social ($g^{J*} = 1$). Quanto mais descentralizada for a decisão de gasto (isto é, quanto menor for N^J relativamente a N), mais longe estaremos do ótimo social. Uma regra para retornar ao ótimo social deveria refletir sobre a participação daqueles que efetivamente usufruem daquele serviço.

Como as demandas por serviços públicos são de difícil mensuração - um mesmo cidadão pode acessar vários desses serviços -, substituímos o indicador de participação na população por dois componentes: a participação do bem público J no orçamento e um indicador de produtividade do setor. Para este último, buscamos indicadores mensuráveis de número de julgamentos para o caso da justiça e número de alunos matriculados no caso da educação.

Pode-se alegar que o número de alunos matriculados não considera todas as questões de qualidade de gasto público envolvidas, o que sugere aperfeiçoamentos nos indicadores utilizados no modelo no futuro. Neste sentido, indicadores como redução dos níveis de analfabetismo e de evasão escolar poderiam ser utilizados.

Além disso, a extensão dessa proposta para todos os tipos de gasto realizados deverá encontrar dificuldades de mensuração nas áreas meio do gasto público, o que exigiria uma correta apropriação de custos, inclusive com rateamentos. Alternativas de critérios nesse sentido já foram discutidas em Nunes & Nunes (2001, p. 683-5).

A maior vantagem da proposta é gerar incentivos para que os vários setores reduzam a sua relação custo/benefício fornecendo maior quantidade de serviços para a sociedade. A adoção dessa regra poderia motivar aumentos de produtividade. A solução, além de compatível com a legislação em vigor, em especial com a LRF, está em sintonia com a atual metodologia de metas físicas de gasto nos planos plurianuais.

5. BIBLIOGRAFIA

AGHION, P. & BOLTON, P. (1990). "Government domestic debt and the risk of a default: A political-economic model of a strategic role of debt". In R. Dornbusch and M. Draghi, eds., *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.

ALESINA, A. (1987). "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics*, 102.

ALESINA, A. (1988) "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters", *American Economic Review*, 78.

ALESINA, A. & DRAZEN A. (1991). "Why are stabilization delayed?" *American Economic Review*, 81: 1170-88.

ALESINA, A. & TABELLINI, G. (1990). "A positive theory of fiscal deficits and government debt". *Review of Economic Studies*, 57: 403-14.

ALLAN, B. (1994). "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition". IMF Working Paper, WP/97/155.

BARRO, R. (1979). "On the determination of public debt", *Journal of Political Economy*, 87: 940-47.

BARRO, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98: s103-s125.

BIRD, R. M. (1993). "Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in Fiscal Decentralization". *National Tax Journal*, 46:p.207-227.

BLONDAL, JON (1997). "Budgeting For the Future". Organization for Economic Co-operation and Development-OECD.

BORCHERDING, Thomas E. (Ed. (1977). *Budgets and Bureaucrats: The sources of Government Growth*, Durham, NC: Duke University Press.

BUCHANAN, J. M. (1967): *The Public Finances*, Illinois: Richard D. Irwin, INC.

BUCHANAN, J. M. (1997). "The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. *Public Choice*: 117-138.

BUCHANAN, J.M. (1985) *Liberty, Market, and The State: Political Economy in the 1980s*. Washington Square, Nova York, New York Univ. Press.

BUCHANAN, J.M.(1993). *Public Choice after socialism*. *Public Choice* 77:67-74.

BUILTER, W. H. (1983) *Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design*. IFM Staff Papers.

CUKIERMAN, A. & MELTZER, A. (1989). "A political theory of government debt and deficit in a Neo-Ricardian framework". *American Economic Review*, 79: 713-48.

COLLENDER, S. E. (1991). "The Budget enforcement act: has Orwell's vision of the future come true?". *National Tax Journal*, 44:p.247-250.

DERMOTT J. Mc & WESCOTT, R. F. (1996). "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments". IMF Working Paper, WP/96/59.

DOWNS, A. (1957) "*An economic Theory of Democracy*". New York, Harfer and Row.

EISNER, Robert, "Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their implications", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, v. 74, nº2 (maio de 1984), pag. 138-43.

FELDSTEIN, M. (1996). "How big should government be?" *National Tax Journal*, 44:p.247-250.

FEREJOHN, J., & KREBHIEL, K, (1987), "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science*, 31, 296-320.

GUPTA, S., HONJO, K. & VERHOEVEN M. (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper, WP/97/153.

HAGEN J. von & HARDEN I. Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/78, 1996.

HAQUE Naddem UI & SAHAY Ratna (1996). "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption". IMF Occasional Paper no. 4, December, International Monetary Fund, Washington D.C.

LANE, Timothy (1993). "*Market Discipline*". IMF STAFF Papers.

LEVHARI, D. & MIRMAN, L. (1980). The great fish war: An example using the Cournot-Nash solution". *Bell Journal of Economics*, 11: 322-44.

NISCKANEN, William A. "Bureaucracy and Representative Government". Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo da Costa (2001) "Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal", in *Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF

OATES, Wallace (1972). "Fiscal Federalism". New York. Harcourt Brace Jovanovich.

OLSON, Mancur.(1986) ."Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism. Toward a More General Theory of Government Structure." *The American Economic Review*, 76: 120-125.

PAGE, J.M. (1994). "The East Asian Miracle: An Introduction". *World Development*, 22: p.615-625.

PERSON, T. & SVENSSON, L. (1990). "Why a suborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistency preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 104:325-45.

PERSON, T. & TABELLINI, G. (2000) *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge: MIT PRESS.

POMMEREHNE, W.W. (1978) "Institutional Approaches to Public Expenditure. Empirical evidence from Swiss municipalities". *Journal of Public Economics* 9 p.255-280.

TABELLINI, G.(1981). "The politics of intergeneration redistribution". *Journal of Political Economy* 99:335-57.

TANZI, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *World Bank Economic Review* (Annual World Bank Conference on Development Economics), pp. 193-212.

TER-MINASSIAN, Teresa (1997a) "Decentralization and Macroeconomic Management". IMF Working Paper, WP/97/155.

VELASCO, A. (1999). "A Model of endogenous fiscal deficit and delayed fiscal reforms. In J. Poterba & Von Hagen, eds *Fiscal Rules and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

INSTITUCIONES PARA UNA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ORIENTADA AL DESEMPEÑO

Palabras clave: Reforma del estado, Administración Financiera, Presupuesto

Códigos JEL: H3, H5, H6

Autores:

Jorge Pereda
Economista de Gobierno
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
Secretaría de la Competencia, la Regulación y el Consumidor
Ministerio de Economía
jpered@mecon.gov.ar

Gustavo Rodolfo Piazza
Economista de Gobierno
Subsecretaría de la Gestión Pública
Secretaría para la Modernización del Estado
Jefatura de Gabinete de Ministros
gpiazza@sfp.gov.ar

INTRODUCCIÓN

Las actuales normas y prácticas de Administración Financiera, establecidas a partir de la ley 24.156, han sido una herramienta eficaz del gobierno, para mantener una razonable disciplina fiscal en la década del 90. En cambio, en este período no parece haberse logrado una mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos, en el uso de los mismos y en el desempeño del estado en general.

En que medida este pobre desempeño ha incidido en la recesión económica y en la caída de los recursos fiscales en los últimos tres años, es un tema que excede al presente trabajo. Sin embargo es evidente que en este contexto, los mecanismos para el de control del equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica han dejado de funcionar con la misma eficacia.

La calidad de la gestión gubernamental ha sido indudablemente un factor determinante de los resultados descritos, pero también las instituciones¹, en particular las de administración financiera, han tenido una fuerte incidencia. Estas instituciones juegan un papel importante en el desempeño de los funcionarios: imponen reglas, restricciones e incentivan conductas. Al mismo tiempo ellas son interpretadas, modificadas y en muchos casos “ablandadas” por los funcionarios.

Utilizando este marco conceptual, en el presente trabajo se analizará el funcionamiento de las instituciones en el estado nacional en los últimos años y se examinará la experiencia de aquellos países que han tenido mayor éxito en mantener la disciplina fiscal y orientar el proceso presupuestario hacia el desempeño, con el objetivo es extraer lecciones que sean aplicables a nuestro país.

La estructura del trabajo toma como eje del análisis a los outcomes² que se esperan del sistema de administración financiera. Los procesos y sistemas se analizan solo desde la perspectiva de su contribución a los mismos. En este sentido se ha asumido que la administración financiera debe asegurar tres objetivos fundamentales para el gobierno: la disciplina fiscal agregada, la eficiencia asignativa y la eficiencia operacional.

Seguidamente se examinará el rol crítico de un sistema de evaluación, como demandante de eficiencia y mecanismo de transmisión del sistema de premios y castigos, condiciones ambas necesarias para la mejora continua de la eficiencia.

En último lugar se mostrará que si bien no existen recetas fijas para encarar una reforma, algunos ingredientes resultan esenciales para el éxito de la misma.

¹ En este trabajo se utiliza la palabra instituciones como “las reglas de juego” de una organización. Naturalmente las normas son parte fundamental de las mismas, también son importantes las reglas o usos informales, el rol que desempeñan los distintos agentes y la información.

² Outcome no tiene una traducción adecuada, se refiere a los resultados y beneficios tangibles directos e indirectos, actuales y futuros, que reciben los distintos beneficiarios de una acción gubernamental (en este caso). Por simplicidad en este trabajo se traducirá como resultados.

DISCIPLINA FISCAL AGREGADA

La disciplina fiscal en la administración del sector público es mucho menos común y más difícil de lograr que en la administración de empresas privadas. La principal razón de esta diferencia radica en lo que se conoce habitualmente como la "tragedia de los bienes comunes". Existen muchos demandantes de gasto público – ministros, legisladores, grupos de presión, etc. – cada uno con diferentes preferencias respecto a la manera en que el presupuesto debe asignarse. Dado que los impuestos que financian el gasto público son soportados por prácticamente toda la sociedad, el esfuerzo impositivo de cada sector demandante suele ser mucho menor que el costo social de la implementación de los programas, mientras que los beneficios de los mismos se concentran en el demandante. La consecuencia es que se demanda excesivo gasto público respecto al que sería socialmente óptimo.

La disciplina fiscal estaba en el centro de las preocupaciones del gobierno cuando, a partir de 1991, se implementó la reforma del sistema de administración financiera del Estado Nacional. Diez años más tarde, los tres niveles de gobierno se encuentran al borde de la cesación de pagos y los niveles de conflictividad social actual no tienen precedentes desde el año 1989. Cabe preguntarse entonces que ha fallado y que incidencia ha tenido el funcionamiento de las instituciones vigentes.

Hasta 1999 los déficits fiscales se mantuvieron muy por debajo de los de la década anterior, e inclusive a los de muchos países mejor calificados que Argentina. A partir de ese año, el aumento del déficit se debió principalmente al aumento de los servicios de deuda y a la caída de la recaudación como consecuencia de la recesión económica, mientras que el gasto primario se mantuvo prácticamente constante. El riesgo soberano, por su parte, también se mantuvo en niveles reducidos, salvo durante las crisis de otros países emergentes, lo cual permitió evitar una mayor escalada del servicio de la deuda con consecuencias negativas sobre el financiamiento del Estado. Finalmente el stock de deuda pública representaba a fines del año 2000 el 44.8% del PBI, participación menor a la de muchos países desarrollados y también al límite del 60% impuesto por el tratado de Maastricht.

CUADRO I
(valores en miles de \$)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Recursos Totales	39.006	37.815	35.882	40.264	41.216	39.817	41.802	44.874
Gasto Primario	38.001	38.419	39.430	37.353	39.702	40.001	39.085	40.685
Servicio de Deuda	3.219	4.258	4.187	5.829	6.761	8.588	10.143	11.185
Gasto Total	41.220	42.677	43.617	43.182	46.463	48.589	49.228	51.870
Déficit Primario	1.005	(604)	(3.548)	2.911	1.514	(184)	2.717	4.189
Déficit Total	(2.214)	(4.862)	(7.735)	(2.918)	(5.247)	(8.772)	(7.426)	(6.996)
% D. Total / PBI	0,9%	1,9%	2,8%	1,0%	1,8%	3,1%	2,6%	2,4%
Límite de Maastricht = 3%								

* De acuerdo a la Ley de Presupuesto de ese año

Fuentes: 1996 - 1999: Fuente Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC.

2000 - 2001: Informe Económico, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Junio 2001.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deuda Pública Bruta	80.678	87.091	97.105	101.101	112.357	121.900	128.018
% del PBI	31,3%	33,8%	35,7%	34,5%	37,6%	43,0%	44,8%
Límite de Maastricht = 60%							

El cuadro precedente muestra que hubo avances importantes en el terreno de la disciplina fiscal y que los niveles de déficit y deuda pública, en términos del PBI no son superiores a los de numerosos países con bajo riesgo soberano. Es por ello que la explicación a la actual crisis fiscal no debería buscarse tanto en el sistema de administración financiera como en el sistema político y en la profunda recesión que atraviesa la economía con su consecuente impacto negativo en la recaudación.

Sin embargo, esto no quiere decir que no existan debilidades institucionales con indudable repercusión sobre el resultado fiscal del sector público, solo que las mismas no son de tal magnitud como para, por sí solas, ocasionar una crisis como la actual. Algunas de las consecuencias de estas debilidades institucionales son, por ejemplo: i) la existencia de tasas de endeudamiento muy superiores a los déficits, que aún cuando están mayoritariamente explicadas por la consolidación de deudas anteriores a abril de 1991, afectan la solvencia intertemporal del Estado tanto como el propio déficit del ejercicio, y además afectan la credibilidad del gobierno, ya que constituyen “gastos extrapresupuestarios” y “endeudamiento compulsivo”; y ii) las altas tasas de endeudamiento en algunos Estados provinciales y el elevado costo financiero del mismo sin que exista un adecuado mecanismo que permita aplicar políticas comunes de contención del déficit y del endeudamiento entre los distintos niveles de gobierno.

Restricciones Formales en los Déficit y Endeudamiento

Sin duda uno de los más importantes mecanismos institucionales para promover la disciplina fiscal son las restricciones formales establecidas en la constitución (Indonesia), en tratados internacionales (Maastricht), en leyes (Australia, Nueva Zelanda y Argentina) o inclusive en compromisos públicos del ejecutivo (EE.UU).

Las distintas versiones incluyen restricciones tales como la exigencia de equilibrio fiscal, límites al déficit, prohibición o limitaciones al endeudamiento del tesoro o del Banco Central, o limitaciones del stock de deuda respecto al PBI.

Las reglas pueden ser permanentes, como los ejemplos mencionadas mas arriba, o pueden establecer procedimientos que aun cuando permiten la fijación anual de los límites, aseguran la sostenibilidad a mediano plazo de la política fiscal. Suecia y Nueva Zelanda, por ejemplo, presentan los “Estados de política”³ para la aprobación del parlamento, antes de iniciar el proceso de formulación del presupuesto. Estos instituyen los principales objetivos de política y agregados

³ En inglés: Policy Statements.

fiscales del gobierno para los próximos tres o cinco años. Los mismos son actualizados cada seis meses o luego de las elecciones. Las reglas anuales o de mediano plazo tienden a ser más realistas y alcanzables, además pueden contar con mayor apoyo político, sin embargo en muchos casos no son suficientemente estrictas desde una perspectiva de mediano o largo plazo.

Las reglas también pueden ser internas o externas, negociadas con organismos supranacionales como el FMI o la CEE. Las reglas externas pueden funcionar bien cuando el gobierno no tienen la capacidad de imponerlas o de asegurar su cumplimiento. En estos casos, la presión del organismo permite invertir la ecuación política a favor de la regla y el organismo externo se hace cargo del costo político de la misma. Sin embargo este tipo de reglas en general son resistidas por la mayoría de los sectores y a menudo parcialmente eludidas en la implementación práctica. Idealmente, la regla debe ser interna y ampliamente aceptada con todos los sectores relevantes.

Todas estas restricciones formales, sin embargo, no son suficientes para garantizar la disciplina fiscal. Existen numerosos ejemplos en los que las reglas formales han fracasado en lograr disciplina fiscal.

La falla puede deberse a; i) reglas poco estricta, que no logran una situación sostenible; ii) falta de precisión en la regla, que permite eludir la restricción; o iii) falta de un castigo adecuado para los responsables del incumplimiento, que induce a su transgresión.

Sin embargo, aún restricciones estrictas, precisas y con incentivos fuertes para su cumplimiento, han sido vulneradas porque no existen las condiciones institucionales para su cumplimiento, o por falta de apoyo por parte de todos los actores relevantes.

A mediados de 1999, el gobierno nacional promulgó una ley de solvencia fiscal, que establecía, entre otros puntos, un cronograma de reducción del déficit, límites al endeudamiento público y al crecimiento del gasto. La norma tuvo una efímera existencia, ya que cinco meses más tarde la ley de presupuesto del año 2000 vulneró sus límites de déficit y posteriormente otras normas modificaron o dejaron sin efecto sus restricciones y principales postulados.

La Ley de Solvencia Fiscal fue concebida desde el propio Congreso, como una política de Estado destinada a generar credibilidad frente a los mercados que ya empezaban a retirarse. Sin embargo ni el gobierno la adoptó como política, ni la oposición la defendió como regla permanente y hasta los acuerdos con el FMI quebrantaron sus reglas.

Puede admitirse que la ley llegó un poco tarde, o que era poco realista en vista de la situación macroeconómica. Sin embargo es claro que cuando los costos y la conflictividad incrementan, los políticos argentinos se sienten menos obligados por este tipo de normas, a menos que existan otros factores de presión política que las defiendan. Por otra parte, establecer una norma de esta naturaleza sin un plan de gobierno que genere las condiciones para su cumplimiento (ie. reforma del Estado) no resulta eficaz y solo genera pérdida de credibilidad.

En la práctica, la restricción formal más efectiva que han enfrentado nuestros gobiernos son los acuerdos con el FMI. Por medio de ellos este organismo concede al gobierno nacional préstamos contingentes “stand by” a cambio de condicionalidades que usualmente se refieren al cumplimiento de metas cuantitativas de déficit y endeudamiento, y compromisos respecto de la implementación de ciertas políticas.

La amenaza de que se “caiga el acuerdo” y el monitoreo trimestral a que son sometidos los gobiernos que reciben asistencia, asegura que al menos las metas cuantitativas sean medianamente cumplidas.

Sin embargo algunos economistas piensan que la existencia de un prestamista de última instancia como el FMI, que actúa otorgando préstamos contingentes y liderando paquetes de rescate de países, afecta el funcionamiento de los mercados financieros, contribuyendo a “las crisis nacionales”. En efecto, estos instrumentos generan una garantía implícita que amortigua los riesgos efectivos que afrontan los inversores e incentiva la irresponsabilidad de los gobiernos deudores, quienes tienden a acumular deudas hasta niveles excesivos y a tasas cada vez más elevadas, las que finalmente son cobradas sin pérdida, cuando llega la crisis y con ella la ayuda del FMI⁴.

Las reglas anuales o permanentes deben superar además de los mencionados, otros obstáculos importantes inherentes a las instituciones de administración financiera: i) los presupuestos optimistas, ii) el manejo fiscal de los ciclos económicos, iii) la rigidez del gasto, iv) la incidencia de los desequilibrios de los gobiernos subnacionales y, v) los problemas de transparencia en los procesos y sistemas de la información (ie. gastos extrapresupuestarios que producen tasas de endeudamiento superiores a los déficit presupuestarios).

Presupuestos Optimistas

La ley de administración financiera establece que el Ministerio de Economía debe realizar las proyecciones de crecimiento del PBI y la recaudación, las cuales servirán de base para la elaboración del presupuesto anual del ejercicio siguiente.

En los últimos años, el crecimiento del PBI y la recaudación fueron sistemáticamente sobreestimados en el proyecto de ley de presupuesto. Luego los recursos resultaban insuficientes, lo que obligaba al gobierno a recurrir a recortes masivos de presupuesto, o a restricciones en las cuotas durante la ejecución.

⁴ Esta corriente está encabezada por Allan H. Meltzer, quien fue titular de una comisión asesora del Congreso de Estados Unidos para la reforma de las instituciones financieras internacionales. (Ver LA NACION, 27/05/2001, Página 8, Opinión).

CUADRO II

Año	Recursos Presupuestados (miles de \$)	Recursos Reales (miles de \$)	Diferencia
1994	39.981	39.006	- 2.4 %
1995	42.980	37.815	- 12.0 %
1996	41.169	35.882	- 12.8 %
1997	41.737	40.264	- 3.5 %
1998	45.213	41.216	- 8.8 %
1999	45.702	39.817	- 12.9 %
2000	42.875	41.802	- 2.5%

La hipótesis aquí es que el gobierno no tiene ningún incentivo para ser realista y prudente en las proyecciones macroeconómicas. i) no parece propio de la cultura nacional que un político reconozca públicamente que el año siguiente no va a haber crecimiento o que el mismo va ser inferior a las expectativas. ii) esta conducta permite reducir la conflictividad en la etapa de elaboración y aprobación del presupuesto por parte del parlamento. Nótese que esta es la etapa en la que el ejecutivo tiene una posición política mas vulnerable. iii) el presupuesto real, es decir el que resulta de los recortes selectivos requeridos para alcanzar la meta de déficit, termina convirtiéndose en una decisión discrecional de un grupo reducido de funcionarios del ejecutivo.

Aun bajo la etiqueta de defensa de la disciplina fiscal, esta conducta acarrea graves consecuencias. En efecto la modificación de los créditos presupuestarios aprobados por el congreso, degrada a las instituciones democráticas, genera corrupción, relaciones de agencia e incertidumbre sobre el financiamiento de los programas. Además en muchos casos termina generando presiones políticas sobre el gasto agregado que vuelven a elevar el déficit.

Existen dos mecanismos que pueden ayudar a mitigar este problema, el primero es confiar las proyecciones macroeconómicas a organizaciones independientes, y el segundo es desvincular el gasto total del ejercicio fiscal, de dichos pronósticos, ligándolo mas a recursos efectivamente recaudados en ejercicios anteriores (ie. un promedio móvil)

El Ciclo Económico

En la mayoría de los países, los desequilibrios fiscales se producen principalmente en los ciclos económicos recesivos. En estos períodos cae fuertemente la recaudación y al mismo tiempo aumenta la presión sobre el gasto social y el servicio de la deuda. Por otra parte durante los períodos de crecimiento, los gobiernos tienen pocos incentivos para contener el gasto agregado, ya que disponen de mayores recursos y crédito a tasas mas bajas. Este incremento de gasto muestra luego, fuerte resistencia a la baja. En definitiva todo esto, sumado al ciclo político, lleva a una tendencia a los déficit crónicos.

Los países desarrollados en general tienen condiciones macroeconómicas y financieras que les permiten encarar algunas políticas contracíclicas. Los países en desarrollo en cambio, enfrentan fuga de capitales y retracción del crédito, En estas condiciones la falta de equilibrio fiscal puede desencadenar un ataque especulativo con eventuales consecuencias sobre la estabilidad macroeconómica y política del país.

La Argentina enfrenta las condiciones arriba mencionadas a partir del año 1998. De hecho instituciones de administración financiera no han ayudado al gobierno a prevenir esta situación, ni contribuyen a la reducción del gasto. El sistema presupuestario argentino es claramente incrementalista y el gasto público se ha vuelto rígido en casi un 90%. El resultado de lo anterior, sumado a la escasa capacidad política del gobierno, es la virtual pérdida de control de la situación por parte del gobierno.

El proceso de estabilización fiscal de la Argentina debe tener dos horizontes. Uno inmediato, en el cual se debería luchar contra la rigidez del gasto (jubilaciones, estabilidad del empleo público y otros derechos adquiridos) con políticas de emergencia, y uno de largo plazo en el que hay que establecer mecanismos que prevengan situaciones como la actual, que por otra parte son inevitables. Algunos de estos mecanismos son:

1. Un marco de mediano plazo efectivo para el proceso presupuestario, que incluya metas obligatorias, no indicativas.
2. Mecanismos de estabilización cíclica del gasto que aseguren el financiamiento del Estado en los momentos en los que los recursos fiscales y el crédito se encuentran restringidos e impongan un freno al incremento del gasto en momentos de auge económico. Estos mecanismos pueden consistir en fondos anticíclicos como el previsto en la ley de solvencia fiscal, adecuadas estructuras de deuda, fondos contingentes y otros.

Gasto Inflexible

Como mencionáramos anteriormente una parte muy importante del gasto público es rígido. El gobierno no puede decidir sobre el monto y el destino del mismo ya que están fijados por normas que generan derechos adquiridos (jubilaciones y pensiones, leyes y convenios que transfieren recursos a determinados sectores, etc). Esta porción del gasto, además, ha crecido considerablemente en los últimos años, lo que obligó a reducir significativamente otras partidas discrecionales a fin de poder mantener el gasto primario mas o menos estable. Las instituciones presupuestarias deben asegurar i) que los programas obligatorios⁵ (aquellos en los que el ejecutivo no puede decidir su monto año a año porque hay un beneficio establecido por ley a cierta población objetivo), estén sometidos a un fuerte monitoreo y a ajustes oportunos para evitar que pongan en peligro el equilibrio fiscal (planificación a largo plazo) ii) Que las leyes con impacto fiscal tengan una aprobación por los órganos fiscales competentes para evitar que se comprometa al erario sin adecuadas proyecciones del gasto y su correspondiente financiamiento iii) Que el resto de

⁵ Del inglés Mandatory

los programas y gastos sean los mas flexibles posible, incluyendo personal, transferencias y subsidios, para darle al ejecutivo la discrecionalidad necesaria para reasignar partidas con destino a las nuevas políticas prioritarias.

El presupuesto de los EE.UU, por ejemplo, tiene una clasificación que divide a los gastos en discrecionales y los obligatorios, estos últimos esta sujetos a un constante monitoreo (se hacen proyecciones a 8 o 10 años y los organismos competentes deben realizar ajustes para asegurar el financiamiento y sostenibilidad a largo plazo de los mismos). Además en EE.UU las leyes con impacto financiero tienen un tratamiento diferencial respecto al resto de las leyes, para evitar crear derechos adquiridos que no estén contemplados de alguna manera en la planificación del tesoro y que puedan afectar el equilibrio fiscal.

Transparencia Fiscal

Durante la década del 90, el Estado avanzo considerablemente en la mejora de los procesos y sistemas de información que garantizan la transparencia de los actos del gobierno. El marco normativo de administración financiera estableció los sistemas presupuestario, de tesorería, crédito público y contabilidad. Hubo avances importantes tanto en los registros de presupuesto y deuda como en la contabilidad del estado.

Pese a todos estos avances, subsisten fallas considerables en los procesos y sistemas de información. Actividades y gastos extra-presupuestarios, integración de los sistemas de contabilidad de patrimonial y de resultados. pasivos ocultos y contingentes no registrados, son solo unos pocos ejemplos de las debilidades institucionales del estado en este terreno⁶

Uno de los hechos salientes en este sentido es que déficit del Estado (mas las variaciones patrimoniales que figuran en el presupuesto), rara vez coinciden con el incremento de deuda pública del período. Esto se debe especialmente a que el Estado emite deuda para financiar gastos extra-presupuestarios (ie. consolidación de deudas).

CUADRO III

Año	Déficit (miles de \$)	Incremento deuda (miles de \$)	Diferencia (miles de \$)
1994	2.214	11.052	8.838
1995	4.862	6.413	1.551
1996	7.735	10.014	2.279
1997	2.918	3.996	1.078
1998	5.247	11.256	6.009
1999	8.772	9.543	771

⁶ El manual de buenas prácticas del FMI constituye una buena guía para diagnosticar la situación del estado en este terreno.

Dentro de los mecanismos que aumentan la responsabilidad de los funcionarios tenemos: (i) la reconciliación entre el gasto y el déficit presupuestarios del estado y el efectivamente ejecutado, con justificación de los desvíos, (ii) la existencia de sanciones definidas y efectivamente ejecutadas para aquellos que no cumplan con las restricciones fiscales de las que son responsables.

En cuanto a la transparencia, la misma se logra mediante la publicación y diseminación de los resultados de la gestión fiscal y con la existencia de una total libertad de prensa, siendo válido esto no solamente para la disciplina fiscal sino también para la eficiencia asignativa y operativa.

El estado debería fortalecer los sistemas de información presupuestaria y contable de manera que se ajusten a las normas contables vigentes internacionalmente y estos deberían estar sometidos a auditorías externas (independientes) que certifiquen la calidad de los procesos administrativos y de la información del estado.

Apertura de los Mercados Financieros

La apertura de los mercados financieros aparece como uno de los mas importantes mecanismos promotores de la responsabilidad fiscal de los gobiernos. Aún en ausencia de otros mecanismos los mercados financieros funcionan como un buen sistema de premios y castigos. Cuando un gobierno tiene altos y continuos resultados deficitarios, puede ser castigado por el mercado a través del aumento de las tasas de interés de los papeles de deuda pública y eventualmente, cerrándole la posibilidad de obtener crédito. Para ello, el Estado debe tener legalmente vedado el acceso a todas las posibles “cajas” que podrían permitirle colocar deuda compulsiva o poco transparente.

La historia económica argentina es rica en financiamientos compulsivos del estado. El hecho de que se haya llevado esta práctica al límite con la hiperinflación de 1989 y el “Plan Bonex” de 1990, probablemente sea una de las razones por las que a partir de 1991 haya habido una notable reversión de la política.

La ley de Convertibilidad y la Carta Orgánica del Banco Central, vedaron (virtualmente) el acceso del tesoro nacional a las reservas y otros activos del Banco Central. La reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones excluyó los fondos de pensión como fuente de financiamiento del Estado y lo mismo ocurrió con la privatización de la Banca Provincial.

El éxito del diseño habría sido completo si el gobierno no hubiese regulado los portafolios de las AFJP, forzándolas a adquirir títulos públicos. También debería haber restringido las operaciones entre el Estado y la Banca Oficial.

Si bien la apertura de los mercados financieros resulta una herramienta eficaz para anticipar los futuros problemas de solvencia y restringir la expansión del gasto y de la deuda, también tiene aspectos negativos o poco funcionales como su volatilidad. Las instituciones de administración financiera deben actuar sobre la vulnerabilidad del Estado frente a estas situaciones, estableciendo reglas

como las descritas precedentemente y otras que obliguen al gobierno a tener una cierta estructura de deuda y cierto financiamiento asegurado para enfrentar las crisis eventuales.

Conclusiones

Como se indicado, en toda administración pública existe una fuerza inherente a la misma que favorece el desequilibrio fiscal. Es por ello que surge como imprescindible la implementación de mecanismos institucionales que contrarresten esa fuerza, internalizando los costos de las demandas de mayor gasto público. Un factor importante para esto es el peso del Ministro de Economía o del Jefe de Gabinete en las decisiones respecto al gasto agregado, dado que se supone que ellos tienen una visión mucho más amplia del presupuesto y de sus impactos macroeconómicos que los ministros de línea es conveniente que tengan una posición dominante en este sentido.

Entre los mecanismos institucionales que favorecen a la disciplina fiscal hemos mencionado:

- Restricciones formales precisas, realistas y sostenibles y con claros y efectivos castigos para los que no las cumplan.
- Proyecciones de ingresos para los siguientes años fiscales realizados por organismos independientes a fin de hacerlos mas realistas.
- Marco de mediano plazo para la proyección presupuestaria que contenga un análisis de los impactos sobre variables macroeconómicas relevantes.
- Implementación de sistemas que reduzcan considerablemente los efectos negativos del ciclo económico sobre las cuentas públicas.
- Otorgar la mayor flexibilidad posible al gasto. Aquellos gastos inflexibles u obligatorios deben proyectarse a largo plazo con una evaluación realista de su impacto en los resultados fiscales, deben ser monitoreados constantemente y las leyes que los establezcan deben tener tratamiento especial con una adecuada consideración de su incidencia sobre el equilibrio fiscal hacia futuro.
- Presupuesto abarcativo de todos los recursos y gastos. Consistencia y claridad en la contabilidad pública de modo que los déficit y los incrementos de deuda anuales sean coincidentes.
- Mecanismos de transparencia de las cuentas públicas.
- Mecanismos que promuevan la responsabilidad fiscal de los funcionarios públicos (ej.: apertura de los mercados internacionales de crédito).

Hemos visto que en nuestro país no todos estos mecanismos existen, y otros existen pero de manera imperfecta. Creemos que en los últimos diez años se ha avanzado mucho en mejorar las instituciones de la administración pública de modo de favorecer la disciplina fiscal, pero todavía queda mucho por hacer y los mecanismos anteriormente enunciados puede servir en el diseño de una agenda para una futura reforma.

LA EFICIENCIA ASIGNATIVA

La eficiencia asignativa se refiere a la capacidad que debe tener el gobierno para distribuir los recursos entre los programas con mayor efectividad para lograr sus objetivos estratégicos. Esto implica, entre otras cosas, la capacidad de reasignar recursos desde los programas más antiguos o menos efectivos hacia los más actuales y efectivos.

Las instituciones deben permitir al gobierno priorizar los pedidos presupuestarios de los programas en forma consistente con los escasos recursos disponibles y con las políticas y estrategias establecidas por el gobierno.

La priorización es un proceso fundamentalmente político y por lo tanto más difícil de fortalecer desde el punto de vista institucional. La clave es lograr la legitimidad política de las decisiones, es decir decisiones que reflejen las preferencias del principal y no de los agentes, sean estos políticos o burócratas u otros.

El proceso de definición y priorización debe ser tal que favorezca la formación de consensos sobre las políticas prioritarias, estrategias y asignación de recursos en todos los niveles del gobierno. Para ello, los mecanismos institucionales deben favorecer la identificación clara de los *trade-off* entre las mismas y proveer incentivos a los funcionarios para que asignen los recursos según las políticas y estrategias adoptadas.

La eficiencia asignativa en el Estado Nacional

Un buen marco normativo no garantiza la eficiencia asignativa, lo importante no es el proceso, sino la asignación de recursos propiamente dicha.

La Administración Pública Nacional cuenta con procedimientos que tienen muchos aspectos en común con los de algunos de los países que más han avanzado en este tema, sin embargo estos no parecen arrojar los resultados esperados.

En efecto, es fácil observar que existe una gran demanda insatisfecha de bienes públicos básicos, conviviendo con grandes *overheads* que consumen una alta proporción de los recursos de los programas, una proliferación de actividades superpuestas, no prioritarias o que sobreviven años después de haber perdido su razón de ser, y finalmente, una enorme cantidad de recursos destinados a la financiación de la política, sea mediante el empleo, contratos, jubilaciones o muchos otros privilegios.

Al mismo tiempo, no es claro que en los últimos años los gobiernos hayan definido y sostenido políticas prioritarias, y mucho menos estrategias, metas y asignaciones de recursos consistentes con las mismas. En cambio, lo que se observa es que los gobiernos, al optar por todos los programas han optado en realidad por ninguno. De hecho la mayoría de ellos se encuentran total o parcialmente desfinanciados.

Pero aún cuando los gobiernos hubiesen tenido la voluntad de priorizar políticas o programas, no habrían podido avanzar más allá de un 10% del

presupuesto, ya que el resto del mismo se encuentra preasignado entre el servicio de la deuda, las jubilaciones y pensiones, las transferencias a las provincias, los recursos con asignación específica y el empleo estable.

CUADRO IV
FLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO NACIONAL

PRESUPUESTO TOTAL PARA GASTOS CORRIENTES		51.870	100,0%
1	Jubilaciones y Pensiones	16.561	31,9%
2	Servicio de la deuda Pública	11.185	21,6%
3	Recursos destinados a gastos específicos por ley	3.862	7,4%
4	Transferencias al PAMI	2.276	4,4%
5	Seguro de Desempleo y asignaciones familiares	2.049	4,0%
6	Transferencia a Universidades	1.803	3,5%
7	Fondo Nacional de Incentivo Docente	660	1,3%
8	Pensiones no Contributivas	652	1,3%
9	Otras transferencias automáticas*	950	1,8%
10	Gastos P. Legislativo, Judicial y Ministerio Público**	1.228	2,4%
11	Gastos en Personal de Planta	5.277	10,2%
GASTO REMANENTE PARA EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y/O CONTROL DE POLÍTICAS NACIONALES		5.367	10,3%

* Coparticipación Federal T. Del Fuego y GBCA, subsidios al sector privado por serv. Públicos concesionados,

** Son en gran parte gastos discrecionales para esos poderes pero rígidos para el Poder Ejecutivo.

Fuente: Ley de Presupuesto del año 2001 y Decisión Administrativa 01/01

En estas condiciones, los programas someten sus presupuestos preliminares al ejecutivo con una idea del monto presupuestario del que dispondrán (techos presupuestarios), pero sin una definición clara de los productos y resultados hacia los que se orienta el programa.

Los funcionarios tienen incentivos a pedir cada año mayor presupuesto, habida cuenta de que el sistema no los hace responsables por los resultados. De este modo el presupuesto de cada año se basa principalmente en el criterio incrementalista y no en una presupuestación de los gastos necesarios para producir determinado producto u obtener un determinado resultado sobre la sociedad.

Los argumentos de los encargados de cada programa para incrementar el gasto cada año suelen girar entorno a la promoción del personal, la reposición de ciertos bienes obsoletos e inclusive el pago de las facturas de servicios públicos atrasados desde el ejercicio anterior. Toda la discusión gira entorno de los insumos y los órganos centrales suelen estar excesivamente involucrados en el micro-management de los programas.

Pocos programas presentan presupuestos preliminares conteniendo metas de producción claras y prácticamente ninguno contiene información sobre desempeño, costos o tasas de retorno de la inversión.

Aun cuando algunas normas y procedimientos intentan instalar encuadres de mediano plazo para el presupuesto⁷, toda la cultura presupuestaria tiende a una visión de corto plazo. El presupuesto nacional es anual y esencialmente de

⁷ Los presupuestos plurianuales fueron implementados por primera vez en 1998, en cumplimiento de un acuerdo con el FMI. Luego son establecidos legalmente en el art. 6° de la Ley de Solvencia Fiscal en 1999.

caja⁸, los presupuestos plurianuales no generan compromisos mutuos entre las agencias centrales y los programas, y el horizonte de certidumbre respecto de los recursos es cada vez mas corto.

Por otra parte no existe un foro al máximo nivel del ejecutivo que realice una revisión de los programas existentes y establezca prioridades en forma consistente con las políticas y con una restricción presupuestaria dura. En realidad los funcionarios del ejecutivo tienden a eludir esta actividad por conflictiva y poco redituable, teniendo en cuenta el escaso margen para la priorización de que disponen y la fuerte presión de los sectores beneficiarios de ciertos programas sobre el Congreso para revertir las medidas que se adopten.

Por su parte el Congreso tiene pocas oportunidades de examinar el presupuesto en profundidad, ya que solo lo recibe una pocas semanas antes de la fecha límite para su aprobación y carece de los equipos técnicos necesarios para la tarea. Los legisladores intervienen especialmente en defensa de aquellos recursos destinados a los gobiernos provinciales o a las economías regionales (FONAVI, Fondo Nacional del Tabaco, Subsidio al Consumo del Gas Patagónico, Fondo de Incentivo Docente, etc.).

Cuando el sistema descrito deja de ser financieramente sostenible, cosa que ocurre especialmente durante la ejecución del presupuesto, el gobierno y los órganos centrales usualmente deciden un recorte presupuestario, que solo pueden efectuar sobre el escaso margen de gastos flexibles. En general se recorta según los siguientes criterios: i) Un porcentaje fijo sobre todos los programas, ii) Recorte dirigido a aquellos ítems de gastos que son menos conflictivos (bienes de consumo o servicios no personales y con frecuencia proyectos de inversión. iii) Recorte dirigidos a aquellos programas con menor índice de ejecución.

Los recortes se efectúan en general sobre los créditos presupuestarios, sin embargo en los últimos años se ha venido incrementando la práctica de cortar las cuotas de compromiso y devengado. Con esta última práctica los programas no saben a ciencia cierta si van a disponer o no de los créditos presupuestarios que les fueron asignados.

El uso intensivo de los recortes presupuestarios ha tenido graves consecuencias sobre la eficiencia del Estado, en primer lugar porque vuelve muy incierto el financiamiento de los programas, retrasando la ejecución de los mismos. En segundo lugar porque el recorte presupuestario se realiza sobre los insumos variables, afectando la producción en mayor proporción que el recorte y en tercer lugar porque se generan fuertes incentivos para gastar todo y rápido para evitar el recorte y porque el gasto actual es el punto de partida para el gasto del ejercicio siguiente.

Finalmente, puede afirmarse que no existe un proceso sistemático de evaluación de las políticas y programas existentes con incidencia en el proceso de

⁸ Si bien la Ley de Administración Financiera establece el criterio del devengado para la ejecución del gasto, el presupuesto de los programas no incluye los costos que no implican salida de dinero en el ejercicio y no hay un correcto tratamiento de las variaciones patrimoniales, tales como stocks, activo fijo, deudas comerciales y pasivos contingentes.

asignación de recursos para el año siguiente. Tampoco existen mecanismos que premien o castiguen a los funcionarios por su desempeño.

En síntesis, dos rasgos importantes caracterizan la asignación de recursos en el Estado Nacional.

- La prioridad excluyente de la disciplina fiscal. En este sentido la ley de déficit cero es un símbolo de este fenómeno. Existe una gran confianza en su capacidad para asegurar la disciplina fiscal, recrear la confianza en el gobierno y cambiar el eje en la disputa por el gasto. Sin embargo, esta ley importa el reconocimiento implícito por parte del gobierno, de su incapacidad o falta de voluntad para dirigir los recursos hacia aquellos programas o actividades prioritarios, generar certidumbre sobre su financiamiento en el corto y mediano plazo y crear incentivos adecuados para un desempeño eficiente de todos los actores.
- El divorcio entre la formulación de políticas, la planificación y el presupuesto. En ausencia de un proceso efectivo de toma de decisiones, la definición de políticas y la planificación están desconectadas entre sí y con respecto al proceso presupuestario, no estando vinculadas entonces con las limitaciones a la disponibilidad de recursos o con prioridades estratégicas. Esto produce un cortocircuito constante entre lo que se promete políticamente y lo que es realmente realizable en términos presupuestarios. Por otra parte el proceso presupuestario resulta mas un ejercicio matemático y contable anual que un ejercicio que intenta distribuir recursos en base a una política clara y definida orientada a alcanzar objetivos estratégicos.

Pero quizá las razones mas profundas de estas debilidades institucionales, estén en la concepción predominante del Estado. El Estado Argentino se piensa siempre desde sí mismo, desde la oferta de productores de bienes y servicios públicos - Los funcionarios se ocupan de resolver el problema de los maestros, empleados o el de los tenedores de bonos, no el de los alumnos, enfermos o jubilados -. La lógica del Estado funciona exactamente en forma inversa a la del empresario, que para sobrevivir debe alinear toda su organización a la satisfacción del cliente. Muchos oferentes de “supuestos servicios” logran una pequeña cuota de poder que les granjea un lugar al abrigo del presupuesto. La burocracia, la justicia, la política, el sindicalismo, los empresarios, y muchos otros lobbies ejercen diariamente su poder dentro del Estado, fragmentándolo mediante distintos mecanismos, no para lograr el bienestar sino sus objetivos particulares.

Esto ha causado un enorme daño a la sociedad y la gente lo expresa mediante el repudio a la clase política, el aumento de la conflictividad y la evasión de las normas. En definitiva predomina un sentimiento de que el Estado se ha olvidado de la sociedad, salvo para cobrarles impuestos. Exige mucho y da poco, salvo a algunos privilegiados que no suelen ser los destinatarios naturales del accionar público.

Esta concepción podrá revertirse cuando el gobierno logre una visión del país que refleje lo mas fielmente posible las preferencias de los ciudadanos, y con esta visión y un fuerte liderazgo recupere el poder necesario para reformar las instituciones para transformar esta visión en objetivos, acciones y resultados.

Definición de las Políticas: Pensar el País

La priorización de políticas requiere la existencia de una planificación estratégica de las funciones y acciones de todo el sector público a mediano plazo. No es posible una asignación eficiente de los recursos si no se definen previamente las políticas dentro de un plan estratégico de gobierno. Pero aún antes del plan estratégico debe responderse la pregunta de cual es la misión del Estado en este nuevo mundo caracterizado por las profundas transformaciones y los cambios estructurales orientados principalmente por la globalización y el avance tecnológico.

Necesariamente hay replantear las áreas en las que debe intervenir el Estado y en los que no, en que casos delegará o retendrá la autoridad y, en este último caso, si proveerá un bien o servicio directamente o contratará a un tercero guardándose la facultad de controlar. Pero la visión del Estado debe construirse a partir de una visión más amplia, que considere la visión del país que se quiere tener, cuales son las ambiciones de la sociedad como Nación, y solo dentro de esa visión establecer que papel le cabe al Estado para contribuir hacia el cumplimiento de esas ambiciones.

Estos replanteos no admiten una respuesta simple y tradicional. En todo el mundo, independientemente del nivel de desarrollo del país y de la tendencia ideológica de cada gobierno, se están operando transformaciones en el papel del Estado. Nueva Zelanda y Australia han sido, tal vez, los pioneros en esta materia, pero desde hace algunos años son cada vez mas los gobiernos que, en diferentes grados, están redefiniendo sus tareas esenciales y como debería administrarse el sector público para realizar esas tareas de la mejor manera.

Los incentivos de los políticos, en general se orientan a mantener el *status quo*, pero la experiencia muestra que el *status quo* de los Estados sobredimensionados, burocráticos y que no asumen las responsabilidades que les corresponde, no funciona y se traduce la mayoría de las veces en crecientes desequilibrios en las cuentas públicas y una muy baja calidad en la producción de bienes y servicios públicos. Esto es lo que motivó a muchos países a replantearse los objetivos del Estado y cuál es la mejor manera de alcanzarlos.

Conexión de la Política con la planificación y el Presupuesto

Como se ha indicado, una buena conexión entre la formulación de políticas, la planificación y la formulación del presupuesto, vuelve más eficiente y legítima la asignación de recursos. La eficacia del proceso de priorización es la clave para la consistencia entre estas tres actividades.

Los arreglos institucionales necesarios trascienden a las instituciones de administración financiera. Ellos deben reunir cuatro elementos fundamentales como soporte del proceso de la formulación de políticas:

- El ejecutivo debe tener una visión respecto a las funciones y roles prioritarios del Estado y hacia donde orientar la política de gasto y, además, deben existir adecuados procesos para legitimar sus decisiones.

- Debe haber un foro en el cual se tomen las decisiones dentro de los límites de la disponibilidad de recursos a mediano plazo. La decisión debe surgir de la competencia de los programas por la obtención de los fondos, la cual se ve facilitada cuando existe una buena conexión entre formulación de política, planeamiento y presupuestación. La legitimidad de estas políticas va a ser mayor cuanto más involucrados estén el Congreso, la sociedad civil y el sector privado.
- Las decisiones operativas deben ser devueltas a los ministerios y programas, así como la flexibilidad para reasignar recursos siempre que no se vulnere las prioridades fijadas por el plan estratégico de gobierno. En este marco, los órganos centrales deberían concentrarse en la evaluación de la consistencia del accionar de los programas con los objetivos de dicho plan.
- Los costos a mediano plazo, la producción y los resultados de las políticas actuales, así como los de las nuevas iniciativas conforman la información de soporte de las instituciones de administración financiera. Para ello se requiere un sólido sistema contable y un conjunto de criterios objetivos para priorizar las políticas, dejando en claro quién y cuánto se pierde por no realizar un programa y cuáles son los beneficios de implementar otro.

Instituciones presupuestarias para la eficiencia asignativa

Idealmente, el gobierno debería buscar la eficiencia asignativa bajo todas las condiciones fiscales, cuando existen recursos incrementales para financiar gasto adicional o cuando la caída de la recaudación obliga a reducir los gastos.

Durante los primeros años de la década del 90, la presupuestación del Estado estaba orientada a asignar recursos crecientes. Los proyectos eran formulados y revisados como demandas de recursos adicionales, prestándose poca atención al gasto autorizado previamente. El presupuesto era un proceso distributivo, no redistributivo.

Este sistema tiene la ventaja de que evita el conflicto político, pero al mismo tiempo promueve la ineficiencia asignativa y el crecimiento del tamaño del sector público comprometiendo la disciplina fiscal.

La conducta incrementalista genera impedimentos estructurales para la asignación de recursos: i) Rigidez del gasto en los programas, ii) Enfoque de corto plazo en la presupuestación y iii) Falta de información sobre el desempeño en los programas.

La Reasignación de Recursos

La imposición de una fuerte disciplina fiscal tiene resultados ambiguos. Si bien estabiliza el presupuesto agregado y lo vuelve consistente con los objetivos económicos, se corre el riesgo de congelar los viejos programas dentro del presupuesto y dejar fuera las nuevas iniciativas ya que la primera opción es políticamente más segura.

El fenómeno descrito en el punto anterior se agrava cuando el crecimiento es bajo y el presupuesto se vuelve muy ajustado. En este contexto el único modo de mantener un presupuesto actualizado y flexible cuando hay poca o ninguna posibilidad de expandir los programas es que el gobierno tenga la capacidad estratégica de **reasignar** recursos de acuerdo con sus prioridades.

Los incentivos a reasignar recursos son inherentemente débiles en las organizaciones publicas, en contraste con los mercados que son mecanismos continuos de reasignación, en los cuales los recursos son continuamente reasignados en respuesta a cambios en las preferencias de consumo, cambios en las rentabilidades de los proyectos y otras señales. El sector publico enfrenta fuertes presiones para mantener el status quo.

La evaluación de los programas y la información sobre desempeño puede estimular a las áreas a ajustar su conjunto de programas, pero no existen mecanismos autoejecutables para asegurar que los recursos sean cambiados hacia un uso mas eficiente.

Roles: Organismos Centrales vs. Ministerios y Programas

La reasignación depende de un cambio en el comportamiento de los funcionarios, para ello hay que convertir a los potenciales adversarios de la reasignación en aliados activos. Esto es difícil de implementar pero al menos habría que lograr que los políticos y funcionarios no sean penalizados por reasignar recursos. Por ejemplo ellos no van a querer cooperar si se usa la reasignación para cortarles el presupuesto. Una responsabilidad fundamental que le cabe a las agencias centrales es revertir los incentivos de los departamentos para promover la cooperación, evitando la coacción.

Este razonamiento justifica la división del trabajo de reasignación. Las autoridades centrales deben establecer los objetivos nacionales, las prioridades estratégicas y administrar el proceso presupuestario, transmitiendo a los ministerios, as restricciones presupuestarias agregadas. Los ministerios deben tener, por su parte, considerable flexibilidad para proponer e implementar cambios dentro de sus respectivos sectores. Esto aumenta la eficiencia en la asignación dado que los responsables de cada ministerio son los que mejor información tienen respecto a cuales son las demandas en dicho sector, cuales deberían ser las prioridades y cuál es la mejor manera de asignar los recursos entre los diferentes programas.

Esta mayor autonomía en las decisiones debe estar acompañada por medidas que aumenten la responsabilidad de los funcionarios respecto a esas decisiones, como las reconciliaciones y las evaluaciones ex-post, y por medidas que incrementen la transparencia como la publicación y difusión de las evaluaciones de desempeño con explicación de los desvíos observados.

Australia ofrece uno de los mejores ejemplos en este sentido. El proceso se centra en los resultados estratégicos que los programas presupuestarios buscan obtener, incorporando un horizonte de mediano plazo par la estimación de los gastos necesarios para estos programas.

Las autoridades centrales se especializan en evaluar y definir las prioridades estratégicas en base a los costos promedios estimados calculados por las jurisdicciones y por las agencias centrales. A cada ministro se le impone una fuerte restricción presupuestaria consistente con las prioridades de ese sector, pero se le otorga flexibilidad para reasignar los recursos entre sus programas.

Los costos a mediano plazo estimados son introducidos en los presupuestos futuros garantizando la estabilidad de las políticas. La transparencia se garantiza mediante la publicación anual de las desviaciones entre las asignaciones previstas para el año que se inicia respecto a las que se habían pronosticado para el mismo año en los años anteriores, con explicación de las causas de los desvíos.

También existe un proceso sistemático de evaluación ex-post de los costos finales y resultados logrados con cada programa.

En latinoamérica podemos mencionar a Colombia como un país que está desarrollando un ambicioso programa de evaluación ex – post.

Decisiones Interministeriales e Intraministeriales

No es probable que de los pedidos presupuestarios ascendentes de los departamentos surja una fluida reasignación de recursos entre ministerios. Las decisiones que implican tomar dinero de un sector y asignarlo a otro deben ser tomadas al más alto nivel o no deben ser tomadas.

La reasignación puede ser hecha en cualquier etapa de la formulación del presupuesto, pero hay una clara ventaja en hacerla temprano, antes de que los programas realicen sus pedidos. En efecto si el gobierno difiere estas decisiones hasta el momento del toma y daca de la formulación del presupuesto el resultado será poca reasignación de recursos y mucha presión sobre el ministro de economía por el gasto agregado.

Es más, cuando las decisiones sectoriales son el producto de pedidos no orientados de los programas, seguidos de negociaciones bilaterales entre el programa y el ministro de economía, hay una alta probabilidad de que el presupuesto no resulte alineado con los objetivos y prioridades del gobierno.

La preocupación actual por la disciplina fiscal incentiva en los organismos centrales una detallada asignación de recursos. Esto además tiene sentido si los departamentos son reticentes a realizar optimizaciones dentro del sector.

Los defensores de la centralización de la asignación de recursos intraministerial exponen habitualmente los siguientes argumentos: i) El centro puede reasignar mas ampliamente recursos y con una visión mas comprehensiva y estratégica. ii) Los órganos centrales pueden promover la reasignación basada en evidencia sobre el desempeño de los programas. iii) Sin la presión del centro, los ministerios tenderán a proteger a los programas existentes.

Sin embargo, a pesar de estos argumentos, las condiciones corrientes de los gobiernos en varios países –restricciones fiscales, incrementos inadecuados y presión para hacer demorar las iniciativas- justifica la descentralización. Si los

ministerios de gasto están involucrados activamente en generar cambios de política va a haber mucho mas reasignación.

La reasignación central trae mucho conflicto y magros resultados. El miedo a perder recursos y la necesidad de cubrir el financiamiento de los programas va a impulsar a los departamentos a reasignar recursos. Ellos tienen armas formidables, información e incentivos para proteger sus programas contra reasignaciones y recortes, en cambio los órganos tienen poca información sobre los programas.

La clave es ganarse la cooperación de los ministerios de gasto, para ello los órganos centrales deben mantener un perfil bajo que les permita tener una voz prominente en el proceso de asignación de recursos a los programas. Su participación debe permitir al gabinete concentrarse en los grandes cambios de política en vez de perderse en miles de detalles.

En Australia por ejemplo se da a los ministros el uso de los márgenes de gasto y de las metas de ahorro para que propongan nuevas iniciativas o expansiones de los programas siempre que estos sean consistentes con la estrategia del gobierno. También estarán facultados para aprobar cambios menores (hasta AUS\$5 millones).

Desprendidos de un gran número de actividades, los órganos centrales deben ser los referentes del sistema de reasignación. Deben tomar un rol de líderes en el manejo del sistema de *trade off* y asegurarse de que las reasignaciones y cambios en los programas estén acordes con las prioridades del gobierno. La Oficina de Presupuesto debe ser responsable de los lineamientos y procedimientos, debe mantener el presupuesto actualizado y las bases de datos y promover la evaluación.

Cambios en las Prioridades del Gobierno

A diferencia de la asignación de recursos que se procesa de manera mas o menos rutinaria y fragmentada, la reasignación implica una decisión explícita del gobierno de cambiar sus prioridades. Reformular las prioridades implica decidir que el objetivo A es más importante que B y por lo tanto A recibe mas plata que B.

Por ello, la reasignación de recursos requiere coordinación y capacidad de cambiar en el centro del gobierno.

No existe un procedimiento standard para reconsiderar y cambiar los objetivos y prioridades del gobierno. Algunos gobiernos se guían por sus plataformas políticas, otros por la visión de líderes vigorosos; en gobiernos de coalición, suelen existir acuerdos establecen las políticas que serán adoptadas, incluyendo cambios en el uso de los fondos públicos. En otros países, el gabinete se reúne antes de la formulación del presupuesto para fijar prioridades de mediano plazo y para decidir el sobre fiscal para cada sector o departamento.

En años recientes, algunos países han anunciado las áreas estratégicas que debían ser favorecidas con asignaciones de recursos. En estos países, los

ministros y jefes de programas deben demostrar que los recursos que ellos están pidiendo van a contribuir a los objetivos estratégicos del gobierno.

Todos estos procesos pueden ser usados para reasignar recursos pero también para asignar crecientes presupuestos si no están bien encausados. También el planeamiento estratégico esta potencialmente orientado a la reasignación de recursos aunque no siempre se lo utiliza con este fin. Así como en los negocios el planeamiento estratégico es utilizado para decidir a que mercados entrar o de que mercados salir, los gobiernos lo utilizan para decidir que programas priorizar.

El patrón de estos diferentes caminos es que ellos proveen la oportunidad al gobierno para repensar sus objetivos estratégicos y cambiar recursos hacia nuevas y no financiadas prioridades.

Restricción Presupuestaria a mediano plazo

Dado que los cambios estratégicos típicamente se desarrollan en un periodo extenso y el mayor impacto se da en los presupuestos futuros, el segundo elemento de la capacidad de reasignación de recursos es la de fijar metas de mediano plazo incluyendo margen para nuevas iniciativas y los ahorros netos requeridos para alcanzar las metas de gasto fijadas sin modificar la producción. Esta forma incentiva la reasignación de recursos.

Las restricciones de mediano plazo no son auto impuestas. En la práctica el impulsor de la reasignación puede abrir la puerta en los ministerios para sustituir programas mas caros por otros mas económicos.

Conclusiones

La falta de una adecuada vinculación entre la política, la planificación y el presupuesto es probablemente el factor más importante que contribuye a una ineficiente asignación de recursos presupuestarios. En nuestro país la definición de las políticas, la planificación y el presupuesto son sistemas separados donde cada uno se desarrolla en forma prácticamente independiente de los otros.

En la ausencia de un proceso efectivo de toma de decisiones, la definición de políticas y la planificación están desconectadas entre sí y con respecto al proceso presupuestario, no estando vinculadas entonces con las limitaciones a la disponibilidad de recursos o con prioridades estratégicas. El proceso presupuestario resulta mas un ejercicio matemático y contable anual que un ejercicio que intenta distribuir recursos en base a una política clara y definida orientada a alcanzar objetivos estratégicos.

Es por ello que surge como un mecanismo institucional fundamental para la eficiente asignación de recursos entre políticas prioritarias la existencia de una planificación estratégica del gasto integral de todo el sector público a mediano plazo. Para que este mecanismo sea eficiente se deben cumplir las siguientes características:

- Establecimiento de los objetivos estratégicos y las prioridades antes de que los programas hagan el pedido de recursos. Estos deben estar definidos en términos de objetivos globales (para la sociedad o para el sector público) y sectoriales (para determinadas áreas del gobierno).
- Los objetivos deben ser establecidos a mediano plazo (3 o 5 años). Es conveniente que incluyan metas anuales de ahorro por incremento de eficiencia y eventualmente también un margen para nuevas iniciativas.
- Mantenimiento de un horizonte para proyectar condiciones presupuestarias futuras, estableciendo metas y midiendo el impacto fiscal de los cambios de política. Este horizonte debe ir cambiando con cada presupuesto anual.
- Existencia de un sistema objetivo para la estimación de los costos y los impactos a mediano plazo de los programas.
- Funcionamiento de mecanismos de transparencia y de “*accountability*”
- Revisiones del gabinete concentradas en los cambios de política, no directamente en los ítems. Una vez autorizados los cambios, se incorporaran constituyendo la nueva versión actualizada del presupuesto.
- Trasmisión hacia debajo de fuertes restricciones presupuestarias agregadas pero con gran autonomía por parte de los responsables de cada sector para reasignar partidas entre programas.

LA EFICIENCIA OPERACIONAL

La eficiencia operacional se refiere a la relación entre los recursos consumidos por las agencias gubernamentales y la producción obtenida con ellas.

Los recursos suelen estar medidos en términos monetarios, mientras que la producción se mide generalmente en volúmenes físicos ya que no siempre existe un valor de mercado. No obstante ello, las dimensiones cualitativas de los productos resultan importantes, incluyendo la calidad del servicio, tiempos de espera, cortesía y satisfacción del cliente en general.

La eficiencia operacional se refiere solamente a los gastos operativos del gobierno y por lo tanto excluye la inversión y las transferencias al sector privado. Esta distinción no siempre resulta clara. Por ejemplo, la eficiencia operacional pueden incidir en los montos pagados de pensiones o seguros de desempleo, en la medida en que existan errores o fallas de control sobre el otorgamiento de los beneficios.

Tradicionalmente la eficiencia se refiere al costo de los productos, sin embargo recientemente se ha empezado a poner el énfasis en el costo de la lograr ciertos resultados, impactos o niveles de beneficios para toda o una parte de la población.

La eficiencia operacional resulta determinante de la calidad, precio relativo y disponibilidad de los bienes públicos. Por ello incide en la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno.

La eficiencia operacional en el Estado Nacional

Hoy mas que nunca, el Estado Nacional enfrenta serios cuestionamientos respecto de su eficiencia. Desde el sector privado se percibe que el costo de sostener al Estado es cada vez más gravoso e inequitativo; al mismo tiempo el Estado no logra buenos resultados como regulador, ni una adecuada cobertura de la demanda de bienes y servicios públicos; y los empleados estatales se sienten poco reconocidos y motivados por la organización. Los siguientes puntos ilustran brevemente el nivel de eficiencia del estado nacional:

- Solo un reducido número de programas produce bienes y servicios correctamente definidos, con características de bien público, y alineados con las políticas y estrategias del gobierno. Existe una gran cantidad de programas que simplemente no produce bienes o servicios que reúnan las condiciones mínimas para ser calificados como tales. Hay otros programas cuyos productos carecen de demanda o en los que la demanda esta inducida mediante regulación. También proliferan los servicios internos, que agregan muy poco valor y que podrían ser eliminados sin pérdida. El resto de la producción tiene bastantes problemas para explicar de que modo contribuye a las estrategias del gobierno o al bienestar del país.
- El costo de los bienes en muchos casos supera todo lo razonable. Esto se puede atribuir tanto al elevado gasto como a lo exiguo de la producción. Altos costos de administración, intrincados procesos burocráticos y baja productividad de gerentes y empleados explican el resultado. Con frecuencia también se observa una baja calidad de los productos y diversos mecanismos de racionamiento, los cuales redundan en costos adicionales para el consumidor.
- Nada parece indicar que el Estado, mediante sus políticas y productos, este logrando mejoras en los grandes temas que hacen a sus funciones indelegables en favor del bienestar. De hecho los indicadores de crecimiento económico, empleo, distribución del ingreso, educación, salud, justicia, seguridad y otros no muestran resultados muy alentadores.

Los resultados descritos están en parte explicados por las instituciones y la cultura de la administración publica, la cual ofrece al funcionario público, político o de carrera, pocos incentivos y muchos obstáculos para lograr una gestión eficiente. El funcionario público enfrenta el siguiente esquema de incentivos:

- No cuenta con una guía para dirigir sus acciones, ya que no existe una definición clara y explícita de la misión, las estrategias y los objetivos de los programas. Si bien los organismos están obligados a presentar formalmente sus políticas y metas, esto ha terminado convirtiéndose en un ejercicio

rutinario y meramente formal, ya que esta información no se utiliza ni en la formulación del presupuesto ni en la evaluación presupuestaria⁹.

- Se encuentra sujeto a una serie de controles que se orientan exclusivamente al cumplimiento de las normas. Las decisiones deben superar controles previos previstos en las normas de administración financiera, organización, servicio civil y muchas otras, además de los dictámenes y firmas de altas autoridades que a menudo se requieren para tomar aun las decisiones de rutina. Existen también controles concomitantes y posteriores que son llevados a cabo por la AGN y la SIGEN. Estos también están orientados a los procesos. Todos estos controles le agregan costo y riesgo a las decisiones, los cuales inducen al funcionario a la parálisis. Al mismo tiempo no existen ni controles, ni mecanismos de evaluación de los resultados con incidencia en la asignación posterior de recursos, ni mecanismos de “*accountability*”, que lo impulsen al funcionario a mejorar su desempeño.
- Se mueve en un contexto hiperregulado e hipercentralizado que le impide administrar sus recursos. De hecho enfrenta diversas trabas en el manejo de sus recursos presupuestarios, ya que tiene restricciones sobre en que gastar, cuando gastar y complejos procedimientos de compra. Respecto de los recursos humanos, no puede contratar, despedir, premiar ni castigar al personal permanente, y solo tiene algún margen con el personal contratado.
- Recibe muy pocas recompensas por haber hecho una buena gestión y rara vez es sancionado por no hacerla. Su permanencia en el cargo no esta ligada al cumplimiento de objetivos, no tiene expectativas de desarrollo de una carrera profesional y raramente obtendrá mayores recursos o autonomía a partir de una buena gestión.

También es importante destacar la incidencia que tienen sobre la eficiencia operacional, los pobres resultados de las instituciones de administración financiera en la disciplina fiscal agregada y en la eficiencia asignativa.

El conjunto de instituciones que juegan en contra de la eficiencia operacional en el Estado Nacional podría sintetizarse en los siguientes puntos:

- No existen políticas, estrategias y objetivos claros que orienten a los funcionarios.
- La asignación de recursos esta divorciada de las prioridades del gobierno.
- Existe fuerte incertidumbre sobre el financiamiento de los programas.
- El sistema de control enfatiza en los procedimientos y en los insumos.
- El funcionario tiene muy poca autonomía para administrar sus recursos.
- No existe un sistema de evaluación de los resultados.
- No existe un sistema de premios y castigos en relación con el desempeño.

⁹ La simple observación de la calidad de las metas es una muestra elocuente de su importancia en el proceso de toma de decisiones.

El pobre desempeño del estado muestra como el intento de sustituir el control efectivo y la buena gestión por normas que regulan excesivamente, solo logra deteriorar aun mas la eficiencia del sistema.

El control y su incidencia en la eficiencia operacional

La moderna técnica presupuestaria se inicia en Europa en el siglo XIX como un proceso orientado a controlar gastos (totales e individuales). El control de gastos siempre ha sido una actividad esencial de la presupuestación, pero la manera como se hace ha ido cambiando con los años.

El control presupuestario evolucionó a nivel mundial a través de tres etapas: el control externo, el control interno y la *accountability*¹⁰ gerencial. Estas tres etapas del control presupuestario tienen algún paralelismo con la evolución de la auditoría, pero involucran objetos y conceptos diferentes.

La forma de control presupuestario afecta a la eficiencia operacional de diversas maneras. En primer lugar difieren en los procedimientos y requerimientos de información, y por lo tanto en los costos del control. Además difieren en los incentivos que ofrecen a los funcionarios para ser eficientes. En este punto mostraremos que devolver el control a los gerentes reduce los costos de información, pero al mismo tiempo aumenta el riesgo de que el control se deteriore si no es bueno el control interno o no existe un mecanismo efectivo de *accountability*.

Control Externo

Esta forma de control tiene tres características básicas: i) La operación de gasto y el control de la misma son confiadas a dos órganos distintos; ii) El control se ejerce exclusivamente sobre los insumos y; iii) El control se practica antes de que la acción se lleve a cabo.

En otras palabras, el control interno implica que los gerentes de línea deben obtener autorización de los contadores centrales antes de efectuar el gasto, independientemente de que los existan el crédito presupuestario aprobado. Se ejerce sobre exclusivamente sobre los insumos del presupuesto, los productos no estaban considerados ni existía información sistemática sobre ellos.

El control externo era una respuesta apropiada para organizaciones pequeñas, como eran los gobiernos hasta la postguerra, con procesos poco desarrollados y escaso personal calificado. Cuando los gobiernos crecen los costos del control escalan, el monitoreo se vuelve mas complejo y las normas comienzan a ser evadidas.

Emerge entonces una cultura administrativa informal y dual. Por un lado van las reglas y por otro la manera de hacer las cosas. El resultado es: reglas estrictas y bajo cumplimiento.

¹⁰ No tiene una buena traducción al castellano ya que significa responsabilidad pero también obligación de rendir cuentas

Control Interno

Control interno significa que aquel que gasta fondos públicos es en principio responsable de la legalidad y corrección de su acto. Para ello los ministerios y organismos deben establecer sistemas de administración que cumplan con los standards generales del gobierno.

El control sigue enfocado en los insumos pero el control previo es reemplazado por un control posterior que pone el énfasis en si el sistema garantiza el cumplimiento de las normas.

El control interno brinda a los funcionarios mayor discrecionalidad, pero el sistema requiere uniformidad en cuanto a reglas y procedimientos. Por ello, aun cuando mejora la eficiencia reduciendo los costos de control, en algunos países es solo un pequeño paso adelante, ya que los funcionarios siguen operando con una mentalidad de cumplimiento de normas. Esto se acentúa cuando el control interno es asumido por las áreas centrales de los ministerios, en cuyo caso los funcionarios siguen percibiendo al control como externo.

La virtud del control interno es que facilita la transición desde el control externo, ya que da a los funcionarios un control bastante amplio de los fondos, lo cual les aporta la experiencia, la información y la habilidad gerencial que necesitan para tomar una responsabilidad completa sobre las operaciones.

Accountability Gerencial

Este diseño cambia el foco del control desde los insumos hacia los productos. Esto se logra otorgando al funcionario una amplia discrecionalidad para gastar los recursos presupuestados, a cambio de hacerlo responsable por el desempeño del programa.

Las dos condiciones del intercambio son inseparables. Un funcionario nunca va a ser responsable sino tiene la discrecionalidad necesaria y no debería tener discrecionalidad si no es responsable por los resultados.

Solo unos pocos países se han movido hasta ahora en esta dirección: Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y Suecia entre otros. En estos países los funcionarios pueden decidir cuanto gastar en personal, a quien contratar, que se puede tercerizar, etc. El gobierno puede retener ciertos controles residuales tales como reglas de igualdad de oportunidades para contratación, salarios máximos o compras máximas que pueden hacerse en forma directa.

Paradójicamente, muchos países han recurrido a este sistema para reducir los costos operativos, por medio de congelamientos de gasto, cortes horizontales y otros métodos. Por ejemplo en Australia, que inicialmente tenía un déficit muy importante, el gobierno implementó un sistema de reducción de gasto por el cual cortaba anualmente el presupuesto de los programas en un porcentaje equivalente a un dividendo de eficiencia (incremento de eficiencia comprometido por el programa manteniendo el nivel de producción).

El sistema de “accountability” gerencial requiere un esfuerzo importante de medición de resultados. Algunos países como Nueva Zelanda y el Reino Unido, comparan regularmente la producción alcanzada con las metas. Australia en cambio, tiene un sistema mas orientado a la medición de resultados, mediante el uso de diversos indicadores.

En Nueva Zelanda las asignaciones presupuestarias se realizan por clase de producto. El presupuesto, las estimaciones de soporte y las apropiaciones no detallan insumos, ya que los funcionarios tienen la libertad para elegir el mix de insumos.

Simultáneamente los ministros celebran en nombre del gobierno, un contrato de empleo por tiempo determinado con los jefes de programa. El contrato establece una detallada especificación de los productos y otras cláusulas tales como el costo de los bienes, el derecho del comprador (ministerio) a comprar los bienes a un proveedor alternativo o la libertad del vendedor (el jefe del programa) en el uso de los recursos disponibles.

Transcurrido el ejercicio, el jefe de programa deben presentar Estados Financieros en base devengado, mostrando el costo completo de producción de los bienes. Los programas deben pagar inclusive el costo del capital invertido por el gobierno y la depreciación de los activos fijos.

Aplicación del sistema de Accountability Gerencial en Argentina

El Estado Nacional mantuvo un sistema de control externo hasta la sanción de la Ley de Administración Financiera. La reforma iniciada con la promulgación de esta ley intentó promover un cambio hacia un sistema mas orientado al control interno. Sin embargo, aún hoy la administración financiera y otros procedimientos decisorios se encuentran muy centralizados y contienen excesivos mecanismos de control previo.

Por otra parte la excesiva regulación y el débil control interno generan una alta evasión de las reglas.

Las condiciones descriptas tornan riesgosa una reforma orientada a la responsabilidad gerencial. Sin embargo el Estado cuenta con la capacidad para mejorar el control interno y el cumplimiento de las normas. En cambio el aspecto crítico y el mayor desafío que deberá enfrentar el gobierno que encare esta reforma, es lograr el cambio de mentalidad de todos los actores relevantes, que permita abandonar el control de insumos y de cumplimiento de normas y adoptar progresivamente el control de productos y resultados.

ROL CRITICO DE LA EVALUACION EN LA MEJORA DE LA EFICIENCIA

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Administración Financiera, cada año desde 1993, los programas deben presentar su política presupuestaria y algunas metas físicas, acompañando el proyecto de presupuesto nacional.

Durante la ejecución, los mismos programas informan trimestralmente a la Dirección de Evaluación que depende de la Oficina Nacional de Presupuesto, sobre el cumplimiento de dichas metas.

Una rápida inspección de esta actividad revela que no todos los programas suministran la información y que los datos existentes no muestran de que manera el organismo cumple con su misión y objetivos. Muchas metas son ambiguas, otras no están relacionadas con la misión del organismo y otras son simplemente irrelevantes.

Indagando un poco mas, surge claramente que en el Estado, fijar las metas es un ejercicio meramente formal que se realiza en la administración al solo efecto de cumplir con la norma y que la información rara vez se toma en cuenta durante la formulación o ejecución del presupuesto.

En franco contraste, países como Australia o Chile, han convertido a la fijación de metas y de su evaluación posterior en la actividad central que orienta la administración financiera hacia el desempeño.

En el caso de Australia, la estrategia adoptada para desarrollar la capacidad de evaluación fue una combinación de requerimientos formales más un fuerte impulso y defensa por parte del poderoso DEF (Departamento de Finanzas), que hizo que la evaluación estuviese fuertemente insertada, tanto en el proceso presupuestario como en la administración de los programas. El resultado fue el desarrollo de un alto nivel de actividad evaluativa orientada a la toma de decisiones: priorización a nivel del gabinete nacional y reasignación de recursos a nivel los funcionarios jefes de programa.

Los factores determinantes del éxito del programa fueron los siguientes:

- Estrategia de implementación general, para todo el gobierno.
- Existencia de un departamento central, fuertemente comprometido y excelente evaluador.
- Compromiso sostenido del gobierno por más de una década.
- Implementación de reformas en la administración del sector público que dieron considerable autonomía a los funcionarios de línea. Dichas reformas enfatizaron en los resultados y crearon incentivos para usar los hallazgos de la evaluación.

El sistema de evaluación australiano evolucionó desde un firme enfoque formal de requerimientos y controles hacia uno más voluntario y basado en principios.

En Chile, el Ministerio de Finanzas lanzó en 1992 un programa piloto para mejorar la gestión en algunas agencias. Este programa promovía la realización de ejercicios de planeamiento estratégico que buscaban identificar su misión, principales objetivos, productos y clientes. Las agencias podían luego, desarrollar proyectos para mejorar la calidad del gestión y construir sistemas de información para establecer benchmarks y metas de desempeño. Este programa duró dos años.

El gobierno que asumió en 1994, más motivado por este tema, creó un comité interministerial formado por los Ministros de Finanzas, Interior y Presidencia, que impulsó una gama de medidas que iba desde la firma de acuerdos de modernización con determinadas agencias, hasta la Introducción de un sistema de pago basado desempeño con éxito variado. Los dos principales componentes del programa fueron el desarrollo de indicadores y el programa de evaluación.

En 1994, la Dirección de Presupuesto lanzó un programa de recolección de indicadores de adhesión voluntaria. La cobertura del programa creció rápidamente. Cuatro años mas tarde, 70 agencias de las más diversas áreas, proveían mas de 300 indicadores de efectividad, eficiencia y calidad de servicio.

La calidad de los indicadores también creció considerablemente. La Dirección de presupuesto proveía asistencia técnica y control de calidad a las agencias y fue volviéndose cada vez más selectiva con los indicadores que se incluían en el informe de presupuesto que se enviaba al congreso.

Estos indicadores y la performance de las agencias comparada con las metas fijadas fue sistemáticamente enviada al congreso y al público. La difusión pública es un rasgo que ha jugado un rol importante en el cambio en la cultura organizacional.

Sin embargo, el mayor beneficio de los indicadores es que han permitido cambiar el enfoque de la gestión, desde las reglas y procedimientos a los resultados. En efecto, los indicadores de performance han hecho que la misma fuera cada vez más relevante en las discusiones sobre la asignación de recursos y a negociación de los salarios. Inclusive, algunos organismos pioneros llegaron a establecer estándares de calidad de servicio y a ofrecer mecanismos de compensación al ciudadano cuando estos no se cumplen.

Este sistema evolucionó desde una visión restringida para la cual los indicadores solo permiten monitorear si la performance de la agencia es buena o mala, a una visión más amplia, que intenta evaluar si los programas son suficientemente buenos y si se justifican teniendo en cuenta la performance de la agencia. Esto se hizo con la dificultad que implica medir resultados del gobierno.

Por su parte, el programa de evaluación chileno, se centró en calcular la relación costo -efectividad de los programas del gobierno. Para ello, la evaluación debía ser respetada por los ejecutivos de las agencias y las conclusiones y recomendaciones de la evaluación sean seriamente consideradas. Las evaluaciones debían ser tenidas en cuenta a la hora de la toma de decisiones. Estos temas llevaron a un acuerdo político para lanzar un sistema por el cual en cuatro años todo el sector publico fuese evaluado. Esta meta tan clara ayudo a manejar la resistencia inicial de las agencias, a cada agencia se le decía, "no importa cuan buenos sean sus programas, cada programa va a ser evaluado".

En 1998 se fijo la meta de evaluar 200 programas que se seleccionaban año a año teniendo en cuenta los temas que interesaban al parlamento. Cada programa sería evaluado por un panel de cinco expertos, tres de ellos, desde afuera del sector público (Universidades, ONGs o consultoras). Cada panel tenía

un jefe que actuaba como enlace para la coordinación efectiva del sistema y tenía una contraparte por la agencia, durante todo el proceso de evaluación.

El panel tenía autoridad para requerir toda clase de información y podía contratar estudios en áreas específicas que considerará relevantes. Usaban el marco lógico del BID.

En el primer año se seleccionaron veinte programas. Todas las evaluaciones fueron finalizadas y publicadas a tiempo. El verdadero test para el sistema será si habrá tiempo para tener en cuenta los resultados de la evaluación en el proceso presupuestario.

La principal lección de la experiencia chilena es que el gradualismo les dio buen resultado. El proceso involucró diversas iniciativas unidas, se intentó construir algo coherente y efectivo sin convertirlo en un gran plan. Sin embargo, este proceso fue apoyado por instituciones públicas que son más fuertes que las del resto de los países desarrollados.

El enfoque voluntario del sistema de indicadores probó ser muy útil para superar la resistencia interna del sector público.

Las dos experiencias precedentes muestran como la implementación de un programa de evaluación puede resultar clave para orientar la administración hacia la performance. El proceso de evaluación plantea al funcionario la exigencia necesaria para que busque la performance y al mismo tiempo, como todo proceso de feedback, constituye una guía para las decisiones futuras.

ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA

Los mayores obstáculos que debe sortear un proceso de reforma de la administración financiera no son técnicos o metodológicos, son problemas políticos. Una reforma implica vencer la resistencia de los que apoyan el *status quo*, ya sea por interés, ideas o simple escepticismo.

No existen reglas uniformes para encarar una reforma, sin embargo la experiencia de diversos países permite identificar aquellos ingredientes necesarios para que una reforma sea exitosa.

Los siguientes son algunos de los factores clave para el éxito de la reforma:

El compromiso político

El compromiso de los máximos niveles políticos, sostenido a través de todo el proceso de reforma, y el cambio en ciertos rasgos de la cultura política son requisitos importantes a la hora de implementar una reforma en la administración.

Esto no significa que la reforma deba derivarse necesariamente de un cambio en la cultura del sector político. Las reformas en el Estado a menudo son el producto de la presión o influencia de muy diversos agentes (políticos,

burócratas, mercados, sociedad civil, etc.) y no es evidente la manera como se construye la ecuación política que desencadena el cambio.

Por otra parte, existe una fuerte interacción e influencia recíproca entre políticos y burócratas. Estos últimos dependen de la autoridad política para la aprobación de muchas decisiones, pero también transmiten ideas y valores sobre la administración pública. En este sentido los burócratas tienen la tendencia a reglamentar excesivamente para evitar los frecuentes abusos por parte de los políticos, pero al mismo tiempo generan procesos decisorios poco transparentes cuyos beneficiarios son los propios burócratas.

En estas condiciones, los promotores de la reforma deben involucrar a todos los grupos de interés, en el logro de los tres niveles de resultados presupuestarios. Esto es esencial para cambiar los incentivos de los políticos y burócratas.

Barreras Culturales o Reformas Incompletas

Es usual escuchar que tal o cual reforma no va a funcionar, o no funcionó, porque proviene de una cultura muy diferente. Sin embargo, la misma frase podría reescribirse así: la reforma no funcionó porque la norma X no era adecuada, el procedimiento Y no pudo ser implementado correctamente, el organismo Z no realizó el control adecuado y porque ni los empleados ni los jefes del Ministerio J iban a ganar nada por encarar la reforma o perder algo dejar de hacerla. Las barreras culturales existen no cabe duda, quizá en un reducido porcentaje de los casos sean infranqueables. En el resto de los casos son solo justificación para el fracaso de una reforma incompleta o para no hacer una reforma.

La reforma debe ser integral, el reformador debe estudiar a fondo las experiencias que resulten aplicables, debe establecer cuales fueron los factores clave del éxito y trazar un mapa de todos los organismos que influyen directa o indirectamente en su funcionamiento. Con esta información se debe verificar que la cultura local sea compatible con el nuevo diseño institucional. No hay que olvidar que cualquier diseño institucional incluye, no solo normas, sino también reglas informales, roles a desempeñar y cierta información.

En el caso particular de la reforma de la administración financiera, es conveniente plantearse la conveniencia de encarar sendas reformas en los sistemas de toma de decisiones, de organización y de recursos humanos, como se hizo en los principales países que reformaron su administración.

Secuencia de la Reforma

Muchas reformas fracasaron por no respetar la secuencia lógica para la introducción de cambios en la organización. En muchos casos se desarrollan capacidades que las autoridades no están en condiciones de utilizar y por lo tanto no demandan, otras se incorporan paquetes tecnológicos o conceptos de administración que los funcionarios involucrados no comprenden o que son incompatibles con la mentalidad imperante. Todas estas reformas terminan

diluyéndose o convertidas en una actividad ritual sin valor agregado para la organización.

La clave para una adecuada implementación de la reforma es construir en cada etapa, sólidas bases sobre las cuales será asentada la etapa siguiente de la reforma.

En la reforma de administración financiera, esto implica que los organismos presupuestarios deben establecer las bases para las tres funciones del presupuesto, construyendo mecanismos institucionales orientados hacia el desempeño. Por ejemplo:

- Crear un ambiente que promueva y demande alto desempeño, antes de introducir presupuestos orientados a resultados.
- Contar con un buen control de insumos antes de implementar control de productos.
- Establecer buenos controles internos antes de introducir un compromiso y una responsabilidad gerencial.
- Establecer presupuestos orientados a productos previo a resultados e impactos.

Otros Factores Importantes

Efecto demostración: El rol de los órganos centrales que lideran el proyecto es clave para el éxito del mismo. Si estos le asignan importancia al proyecto, lo aplican mejor que nadie y lo difunden dentro de las demás agencias, el proyecto tiene altas probabilidades de resultar exitoso.

Sostenibilidad: Una reforma no puede ser implementada de un día para otro, la experiencia indica que implementar el sistema, desarrollar las habilidades necesarias e instalar las estructuras para el desarrollo y uso de las herramientas a nivel de todo el gobierno pueden demandar hasta varios años. La reforma tiene que estar a salvo de los vaivenes de la política.

Amplitud: Una implementación a nivel de todo el gobierno tiene la ventaja de que se logra mucho mayor impulso y efecto demostración, los ministerios mas rezagados quedan rápidamente en evidencia y son desafiados a alcanzar a los ministerios líderes. El problema es que requiere un avanzado estado de desarrollo presupuestario tanto en lo que se refiere a proceso como a toma de decisiones. Cuando no están estas condiciones, eventualmente resultará mejor un enfoque gradual.

Profundidad: Algunos países adoptaron una estrategia progresiva de reforma, Hay que evaluar los costos de un enfoque más modesto respecto de las probabilidades de fracaso de un enfoque a gran escala.

CONCLUSIONES

El análisis sobre la reforma del sistema de administración financiera en la década del 90, permite extraer algunas lecciones interesantes para el futuro. i) una reforma debería intentar balancear todos los objetivos del sistema, de lo contrario los objetivos que queden relegados no se alcanzarán, y probablemente su efecto se revierta sobre el o los que si fueron priorizados. ii) la reforma debe ser integral, la existencia de cabos sueltos, como la de mecanismos anticíclicos, o los desequilibrios provinciales, pueden hacer que el esfuerzo se pierda total o parcialmente, iii) En casos como este, las instituciones que se creen deben constituir políticas de estado, siendo respetadas por el gobierno y monitoreadas por la oposición, de lo contrario se debilitarán con el tiempo o las circunstancias políticas.

Por otra parte, el análisis sugiere que todavía no se ha logrado cambiar la cultura incrementalista de la política y la burocracia. El aumento del costo político de la indisciplina, derivado del nuevo contexto financiero en el que se encuentra el país, quizá pueda contribuir a un cambio en este sentido.

De la comparación de nuestras instituciones con las de otros países surge que en muchos casos, las mayores diferencias no están en las normas, sino en las prácticas formales e informales y especialmente en el rol que juegan los distintos actores en el proceso. En este sentido uno de los hallazgos interesantes es que la calidad del gasto depende en gran medida de la fortaleza de tres procesos presupuestarios clave: la *priorización*, la *reasignación de recursos* y la *evaluación*.

Otros rasgos importantes son: el enfoque contractualista, que centra la asignación de recursos y la responsabilidad en los productos y resultados; y la existencia de ámbitos y mecanismos explícitos de priorización, que dan un sesgo más descendente al proceso presupuestario, favoreciendo la conexión entre estrategias del gobierno, y asignación de recursos. A los fines de la disciplina fiscal agregada, muchos procesos presupuestarios también contienen marcos de mediano plazo y otros mecanismos formales para reducir la vulnerabilidad del sector público a los ciclos económicos y mejorar la solvencia.

La experiencia internacional muestra también que el éxito del proceso se debe, fundamentalmente a la presencia de ciertos factores clave políticos y de gestión, donde los más destacables son: el compromiso de las máximas autoridades sostenido durante un lapso considerable, el logro de un cambio en la cultura organizacional con cierto alcance y profundidad críticos, y el liderazgo de los órganos encargados de la reforma.

Hoy estamos observando los primeros intentos orientados a una reforma integral, con la promulgación del Plan de Modernización del Estado Nacional y el desarrollo de contratos programa orientados a la gestión por resultados. Sin embargo, los intentos por avanzar en la mejora de la eficiencia no son todavía suficientemente integrales y profundos.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA Carlos H. (2000) Problemas político institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy, Revista del CLAD N° 19

CAMPOS Ed y PRADHAN Sanjay (1996) Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes, The World Bank Policy Research Working Paper 1646

DOROTINSKY Willam (1999) Argentine Public Expenditure Revue. Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.

FMI (1998) Manual de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal.

GAULT David Aureliano (1999) Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización Presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y Mexico)

MACKAY Keith (1998) Public Sector Performande, The critical Role of Evaluation. Selected Proceedings from a World Bank Seminar.

PINDUR Wolfgang (1999) Reinventing Government: The Role of Outcomes-Based performance measurment.

RICHARDSON Ruth (2000) Responsabilización política y Gerencia del desempeño del sector público: Examinando los vinculos y lecciones. Revista del CLAD N° 19

RODRIGUEZ LARRETA Horacio y REPETO Fabian (2000) Herramientas para una Administración Pública más eficiente: Gestion por resultados y control social. Documento 39 CEDI.

SCHICK Allen (1998) A contemporary Approach to Public Expenditure Management, Economic Developement Institute of the World Bank

THE WORLD BANK (1998) Public Expenditure Management.

USA Public Law 108-62 Government Performance and Results Act. of 1993.

VON HAGEN Jürgen (1998) Budgeting Institutions for Agregate Fiscal Discipline, ZEI University of Bonn, Policy Paper B98-01.

“Educación y Desigualdad”

Autor: **Dr. Horacio L. P. Piffano**
(Universidad Nacional de La Plata)

Domicilio: San Martín 502,
Bernal (1876), Prov. Bs. As.
e-mail: piffano@cvtci.com.ar

Abstract

En el trabajo analizamos la relación entre educación y desigualdad en la situación de riqueza entre individuos, con referencias empíricas al caso de Argentina. Se intenta fundamentar la prioridad de atender con mayor esfuerzo financiero y mejor calidad educativa a los niveles primario y secundario de enseñanza. Tal estrategia se considera necesaria a seguir por los gobiernos, no sólo con relación al crecimiento económico, sino también y muy especialmente, como instrumento para mejorar la distribución del ingreso y el bienestar, reduciendo las crecientes disparidades encontradas entre los individuos.

Palabras clave: Educación, Bienestar y Pobreza,

Código (JEL): I,12 e I,13.

1. La contribución económica de la educación.

La intención de realizar esfuerzos para mejorar la inversión en capital humano, constituye un objetivo compartido mayoritariamente por los actores de la vida política y social de los más diversos países.

En la base de esta inquietud generalizada, se encuentran las virtudes atribuibles a la educación como medio eficaz para coadyuvar al crecimiento económico y el empleo, magnificadas por un escenario cada vez más competitivo a nivel internacional y un vertiginoso ritmo de cambio tecnológico que vuelve obsoletas muy rápidamente las habilidades y conocimientos adquiridos en un pasado cercano. Ligado a ello, los efectos que la educación tiene en cuanto al desarrollo humano de los individuos y del propio cuerpo social que debe armonizar conductas del colectivo, a través de instituciones públicas y privadas cada vez más complejas, a las que se les exige una cuota importante de eficacia y eficiencia en su accionar. Resumiendo, puede afirmarse como lo hiciera Becker (1996), que el bienestar económico de un país depende de una manera esencial de la forma en que logra difundir entre la población los conocimientos, las técnicas y los hábitos de trabajo.

En la literatura sobre Economía de la Educación existe una muy conocida cantidad de trabajos que han corroborado la importancia y magnitud de la contribución económica de la educación. Desde el estudio pionero de Edward Denison (1962),

sobre fuentes del crecimiento de la economía estadounidense y la influencia que el autor le atribuye a la educación para explicar el contenido del residual de Solow, o las contribuciones de Gary Becker sobre rendimiento (tasa de retorno) de la educación, y otros aportes iniciados principalmente en los años sesenta, a partir del difundido *paper* de T. W. Schultz (1961) sobre el concepto capital humano, hasta una cantidad enorme de contribuciones posteriores que, debemos reconocer, han refinado la exposición de ideas semejantes ya expuestas muy tempranamente por los autores clásicos.

Adicionalmente, también se ha sostenido que la educación permite generar una sociedad más igualitaria, pues la distribución del capital humano, en especial a través de la acción de los presupuestos gubernamentales asignados a educación, permite asegurar a las personas de diversos estratos sociales la igualdad de oportunidades para mejorar su productividad y el consecuente nivel de ingreso, reduciendo de esta manera las desigualdades en la distribución de la riqueza.

También en este aspecto se han verificado contribuciones interesantes, como la de Timbergen, J. (1975) quien demostrara cómo un aumento de los años de educación o una disminución de su dispersión reducían la desigualdad. Aportes más recientes, por ejemplo, Park, K. (1996), corroborando lo indicado por Timbergen en cuanto a que la educación de la fuerza laboral atenúa la desigualdad y, en cambio, ella empeora con su dispersión.

2. El financiamiento de la educación.

Sin embargo, el gran consenso educativo comienza a resquebrajarse cuando se desciende al plano más concreto de, en primer lugar, qué tipo de educación o nivel de la enseñanza priorizar, cuando el sector, no obstante los esfuerzos realizados para mejorar la asignación de recursos, se enfrenta indefectiblemente con la correspondiente restricción presupuestaria.

En segundo lugar, un disenso mayor se plantea a la hora de definir la estructura de financiamiento del gasto educativo. La forma de financiar el servicio educativo define las características de uno de los posibles instrumentos de racionamiento de la demanda (privada y social) que en toda economía se emplean, ante la ineludible escasez de recursos (restricción presupuestaria) enfrentada. En tal sentido, viene al caso recordar los instrumentos para racionar la demanda:

- a) racionamiento **vía precio (arancel).**
- b) racionamiento **vía cantidad (cupó).**
- c) racionamiento **vía calidad.**

El tercer instrumento consiste en enfrentar la demanda con variaciones en el nivel del gasto por alumno, dado un cierto presupuesto gubernamental asignado al sector. Es decir, dependiendo de la restricción presupuestaria y la magnitud de la

demanda a atender, la posibilidad de mejorar o desmejorar la calidad, mediante cambios en el nivel de financiamiento por alumno.

En general, los países emplean los tres instrumentos en intensidades variables, según las circunstancias económicas, sociales y políticas enfrentadas, y dependiendo a su vez de la concepción que los “hacedores de política” tienen respecto a la misión o el papel que debe cumplir la educación, en los diferentes niveles de la enseñanza.

Pero la forma de “racionar la demanda”, curiosamente suele ser considerada como una cuestión ajena a las definiciones sobre tamaño y financiamiento del servicio educativo. Inclusive, en especial para quienes carecen de formación en economía, suele repelerse la idea de “racionar” un servicio tan esencial desde el punto de vista social, según las virtudes antes comentadas, sin advertir que el racionamiento opera de todas maneras al momento de fijar un presupuesto educativo, el que necesariamente deberá ser financiado por alguna fuente.

La teoría económica ofrece explicaciones sobre cómo debe financiarse la educación, dependiendo de las características que esta tiene como bien privado, bien público o bien mixto, más su concepción como bien meritorio (ver Piffano, H., 1993). Estas características no son por cierto similares en los tres niveles de la enseñanza. Partiendo de la educación elemental, con un alto contenido de externalidad y consumo meritorio, siguiendo por la educación media, donde comienza a aflorar con mayor nitidez el componente de retorno privado y terminando con el nivel superior, donde el componente privado resulta superlativo, la teoría sugiere un subsidio público decreciente a mayor nivel de enseñanza.

También la teoría ofrece explicaciones sobre la forma de financiar la educación y racionar la demanda por educación, de manera de asegurar que se cumplan sus atribuibles virtudes como instrumento eficaz para reducir la desigualdad entre las personas. Por ejemplo, el concepto de igualdad de oportunidades exige mejorar las posibilidades de acceso de las personas pertenecientes a los deciles inferiores, a través de incentivos económicos diversos, como ser: el eximir a tales personas del pago de aranceles o matrícula, otorgar préstamos a tasas subsidiadas o asignar becas para compensar el costo de oportunidad de los estudiantes y, finalmente, el suministro sin cargo de bienes complementarios (bibliotecas públicas, útiles escolares, etc.), insumos que deben acompañar al costo docente y no docente y el correspondiente a la infraestructura escolar, requerido por el proceso de la enseñanza.

De manera que la forma de financiar la educación y el esquema de racionamiento de la demanda que se emplee, habrá de determinar la eficacia de la educación para el logro de las virtudes a ella atribuidas, tanto desde el ángulo de la eficiencia económica como de la equidad distributiva.

3. La educación y la igualdad de oportunidades.

Un principio elemental universalmente sostenido como base para el logro de los efectos esperados de la educación, es el de la igualdad de oportunidades.

En nuestro medio, la igualdad de oportunidades y el concepto de equidad en educación, se los ha identificado con: a) la ausencia de aranceles; y, b) el acceso directo e irrestricto en cada nivel, dado como descontada la madurez intelectual alcanzada por el estudiante al momento de acceder al pertinente nivel educativo.

Como el objetivo de este trabajo es enfocar el tema desde el ángulo de la equidad, no me detendré a analizar las implicancias de esta forma de concebir a la educación desde el ángulo asignativo o de la eficiencia económica. En cambio intentaré algunas reflexiones referidas al impacto de la educación como igualador de oportunidades o su eficacia para reducir las desigualdades sociales o la dispersión de ingresos entre las personas.

En rigor, el principio de la igualdad de oportunidades contiene dos dimensiones: la dimensión económica y la dimensión intelectual. El énfasis usual ha sido destacar la dimensión económica, descuidando la intelectual, al tiempo de hacer un planteo parcial de la primera.

Desde su dimensión económica, la ausencia de aranceles y el acceso irrestricto no constituyen condición suficiente para cumplir con el aludido principio, e inclusive, pueden plantear conflicto con la equidad distributiva y el fin igualador de la educación.

En primer lugar, los aranceles sólo se refieren a uno de los costos privados que deben asumir las personas, y están destinados a financiar los gastos de las entidades educativas. A esos costos deben añadirse el costo de oportunidad del estudiante y el gasto en bienes complementarios, ya mencionados. De manera que si de limitaciones económicas o racionamiento vía precio se habla, resulta claro que la ausencia de arancel no transforma el servicio en gratuito para las finanzas privadas de las familias. Un alto costo de oportunidad y de los bienes complementarios actuará entonces como barrera insalvable para las familias pertenecientes a los deciles inferiores.

En segundo lugar, la concepción del ingreso irrestricto a cada nivel de enseñanza bajo el requisito formal usual de haber egresado de un nivel anterior, a excepción claro está del nivel pre-primario o primario según los casos, suponiendo que de esa manera se igualan las posibilidades de acceso de todas las personas, descuida la existencia de la otra barrera a la entrada: la intelectual o académica. En este caso, los niños o jóvenes pertenecientes a los deciles inferiores enfrentan barreras insalvables derivadas de lo que autores como Heckman, J., Lochner, L., Smith, J. y Taber, C. (1997), han identificado con la expresión “disfuncionalidades familiares” de los estudiantes pobres.

La limitación al acceso de los pobres debido a esta dimensión intelectual, alude a las adversas circunstancias familiares y del entorno social en el que los estudiantes pobres viven, traducida en ausencia de estímulos de los adultos, mala calidad de las escuelas públicas a las que deben atender, no compensados por educación privada (maestra particular, instituto de lenguas, etc.) o educación informal (el auxilio materno o de un familiar o vecino cercano, por ejemplo). Estas insuficiencias de entorno se potencian por su influencia en el aspecto de la falta de un adecuado cuidado de la salud, circunstancia que afecta negativamente a su vez a la potencial capacidad de los niños y jóvenes para realizar el esfuerzo cognoscitivo requerido en cada etapa. El punto es importante, pues la igualdad de oportunidades no podría resolverse aún con mayor subsidio monetario para las familias pobres, por ejemplo, mediante el sistema de becas en el nivel superior y universitario. La solución debe comenzar más tempranamente, en los niveles iniciales de educación (primario y secundario).

Un estudio empírico, cuyos detalles metodológicos pueden consultarse en el Apéndice, nos ha permitido verificar la importancia de los condicionantes socioeconómicos en el rendimiento educativo de los estudiantes (Piffano, H., 1998). Mediante un análisis de regresión entre el rendimiento educativo en los niveles primario y secundario de enseñanza por provincia, como variables a explicar, y algunos índices de desarrollo humano, como variables explicativas, se han hallado los resultados mostrados en el Cuadro N° 1 y Gráficos N° 1 y N° 2. La tendencia de mayor rendimiento (resultados de las pruebas nacionales de evaluación), asociadas con mejoras de los índices de desarrollo humano, es clara.

CUADRO N° 1: DESARROLLO HUMANO Y RENDIMIENTO ESCOLAR

Estimación Lineal

Variable Dependiente: Rendimiento Educativo Ciclo Primario

<i>Variables</i>	<i>Indice de Desarrollo Humano 1</i>	<i>Indice de Desarrollo Humano 2</i>	<i>Indice Decreto 924/97</i>
<i>Estadísticos</i>			
β	0.5662	0.1870	0.4175
σ_β	0.1520	0.0439	0.0726
α	27.0402	67.3739	60.7130
σ_α	13.9207	2.8718	3.2601
T_β	3.7242	4.2575	5.75033
T_α	1.9424	23.4606	18.6230
R^2	0.3867	0.4517	0.6007
R^2 Ajustado	0.3587	0.4268	0.5826
F	13.8695	18.1266	33.1004
<i>Durbin-Watson</i>	2.2917	2.4021	1.9642
σ regresión	5.5754	5.2714	4.4985
<i>Grados libertad</i>	22	22	22

Estimación Lineal

Variable Dependiente: Rendimiento Educativo Ciclo Secundario

<i>Variables</i>	<i>Indice de Desarrollo Humano 1</i>	<i>Indice de Desarrollo Humano 2</i>	<i>Indice Decreto 924/97</i>
<i>Estadísticos</i>			
β	0.7733	0.2463	0.3600
σ_β	0.1745	0.0512	0.1195
α	14.7094	70.3438	69.7607
σ_α	15.9792	3.3484	5.3687
T_β	4.4311	4.8105	3.0123
T_α	0.9205	21.0079	12.9940
R^2	0.4716	0.5126	0.2920
R^2 Ajustado	0.4476	0.4905	0.2598
F	19.6348	23.1409	9.0739
<i>Durbin-Watson</i>	2.0051	2.1276	2.1051
σ regresión	6.4000	6.1463	5.3687
<i>Grados libertad</i>	22	22	22

Fuente: Piffano, H. (1998).

La conclusión del estudio empírico es que las barreras intelectuales para acceder al nivel superior de la enseñanza son asimétricas, castigando en mayor medida a las franjas con menor desarrollo humano, las que naturalmente coinciden con los grupos de familias más pobres. Asimismo, arroja evidencia empírica sobre la importancia que la calidad de la educación habrá de tener en las posibilidades de generar ingresos en el futuro, aún para aquellos jóvenes que no continúen sus estudios superiores.

Lo anterior mueve a reconocer que el énfasis de toda política educativa debe comenzar por los cuidados del servicio de educación en las edades tempranas de los niños o jóvenes, es decir, en los niveles pre-primario y primario, en primer lugar, y en el nivel medio, en segundo término, junto con el suministro de un servicio de salud apropiado, el que constituye un bien complementario al de la educación.

GRAFICO N° 1

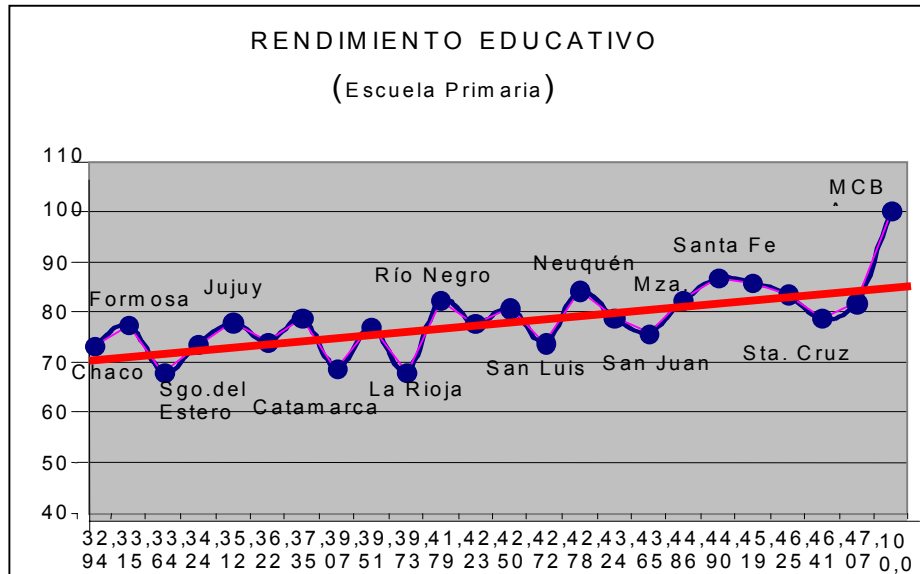
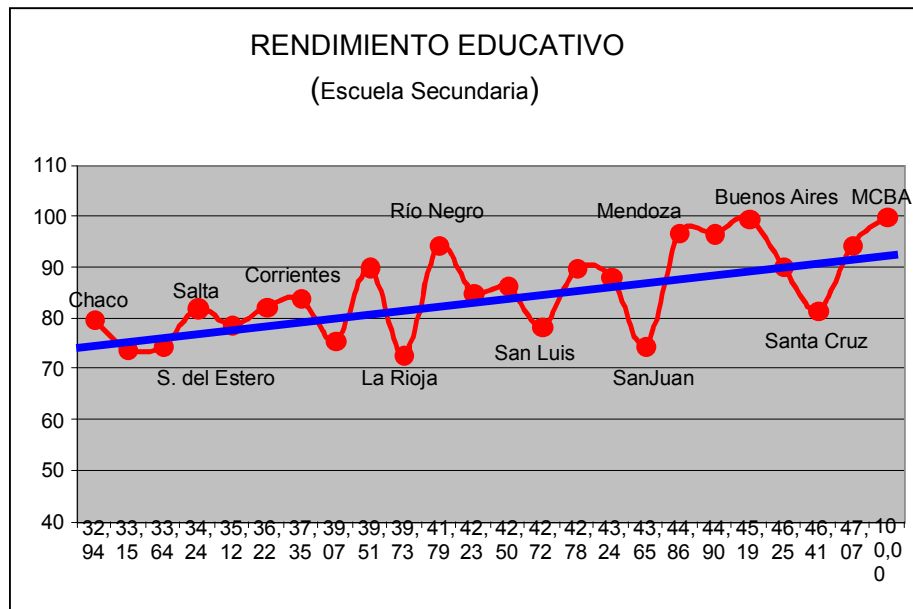


GRAFICO N° 2



En la literatura específica se pueden encontrar estudios que corroboran la importancia de la calidad en la enseñanza en las posibilidades de progreso económico, aún dentro de los mismos estratos de ingreso más bajos de la

sociedad. Así, Zigler, E., 1994, y Schweinhart, L., Barnes, H., y Weikart, D. (1993), al estudiar los diferenciales de ingresos de los chicos que han atendido institutos de mayor calidad, han podido comprobar la correlación esperada: la superioridad en cuanto a duración, intensidad y calidad del staff de profesores, fueron los determinantes de los diferenciales de ingreso encontrados en los estudios de impacto de distintos programas focalizados en los grupos más pobres.

Por lo expuesto, si de eliminar desigualdades o de igualar se trata, el énfasis de los gobiernos debiera estar esencialmente focalizado para dar educación de calidad a las familias pertenecientes a los deciles inferiores en la distribución del ingreso. De manera que si el Estado enfrentara una restricción presupuestaria aguda, no quedan dudas que el diseño presupuestario debe evitar el financiamiento vía impuestos de prestaciones universales y gratuitas, para hacerlo decididamente hacia las prestaciones focalizadas al segmento de las familias pobres.

Por cierto que se han alzado voces en contra de este tipo de recomendación. Ellas se han basado en dos tipos de consideraciones principales: las dificultades administrativas para “distinguir” a los pobres de los que no lo son y a la dificultad ética de exigir a los pobres “sacar patente de tales”, generando una suerte de discriminación social que resultaría denigrante para las familias pobres. Existen argumentos menores también, como los que señalan lo contraproducente e inapropiado que resulta plantear el conflicto entre educación elemental y la universitaria, por ejemplo, al momento de exigir prioridades en la asignación de los recursos del sector, como si la restricción presupuestaria fuera un mero invento de los economistas.

Respecto a los problemas administrativos o éticos, que supone asignaciones en función de las capacidades contributivas de las personas, resulta sorprendente que ellas no se esgrimen a la hora de definir las políticas tributarias. En realidad, con el avance de la informática y el nuevo mundo de las comunicaciones, no se advierte cual sería la dificultad para que las personas estuvieran obligadas a presentar anualmente su declaración jurada, tendiente a determinar su potencial capacidad para el pago de impuestos a los ingresos y también su potencial acceso sin cargo a determinados servicios brindados por el Estado. Se trata simplemente de extender el mismo criterio empleado por el lado de los ingresos del gobierno, al campo de sus programas sociales.

El concepto moderno de equidad, en el campo de las finanzas públicas, es el de la “equidad fiscal”, más que el de la “equidad tributaria”. Y los datos de la realidad, son elocuentes con respecto a donde debiera privilegiarse el gasto educativo, como se verá en el punto que sigue.

4. Las políticas económicas y sociales de la Argentina y el papel de la educación para reducir las desigualdades.

¿Cuál ha sido el resultado de la política social de los gobiernos de la Argentina en materia de financiamiento de la educación y cuál su impacto en materia de reducir la desigualdad o disminuir su dispersión entre las personas?

Para responder a esta pregunta utilizaremos algunas estadísticas contenidos en diversas publicaciones y trabajos empíricos correspondientes a expertos y economistas del país y del exterior.

El Cuadro N° 2 muestra la evolución de la performance de la economía argentina durante las últimas dos décadas¹.

CUADRO N° 2: DATOS SOBRE LA EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL DE ARGENTINA

AÑO	CRECIMIENTO DEL PBI	EVOLUCION DEL PBI PER CAPITA (1980=100)	TASA DE INFLACION	FUERZA LABORAL DESEMPLEADA	TASA DE POBREZA		POBREZA EXTREMA
					GRAN BS AS	AREAS URBANAS	
1980	4,5	100,0	100,8	2,0 (**)	8,0	-	-
1985	-2 (*)	79,5	672,2	6,1	16,0	-	-
1988	-1,9	83,6	343,0	6,3	33,1	-	-
1989	-6,9	73,3	3079,5	7,6	38,1	-	-
1990	-1,8	74,3	2314,0	7,5	41,2	41,4	11,3
1991	10,5	82,2	171,7	6,5	26,4	30,4	5,9
1992	9,9	90,0	24,9	7,0	18,7	24,1	4,4
1993	5,7	94,3	10,6	9,6	16,9	21,8	4,3
1994	5,9	100,3	4,2	11,5	17,0	21,6	3,7
1995	-2,7	94,5	3,4	17,5	22,6	27,2	6,1
1996	5,5	97,6	0,2	17,2	25,5	30,0	7,3
1997	8,1	104,1	0,5	14,9	25,2	29,4	6,8
1998	4,0	108,4	0,9	12,8	24,9	29,4	7,1

(*) Corresponde al período 1980-85.

(**) Corresponde Gran Buenos Aires exclusivamente.

Fuente: Banco Mundial.

Los años ochenta muestran “la década perdida”, con tasas de crecimiento negativas y caídas del ingreso per capita, altas tasas de inflación y tasas de empleo no demasiado bajas pero de nivel inferior a la década que le sigue. Los

¹ Ver Banco Mundial (Región de América Latina y el Caribe), (Marzo, 2000).

niveles de pobreza, que eran bajos al inicio de la década, fueron creciendo al paso del deterioro económico, para alcanzar su pico máximo al inicio de los años noventa, con un porcentaje algo superior al 40% de la población (en áreas urbanas). La pobreza extrema alcanzó en 1990 al 11%.

La década posterior muestra un comportamiento diferente. Un período de alto crecimiento, solamente interrumpido en el año 1995 como consecuencia del *shock* producido por el efecto “tequila”, mejora en el ingreso per capita, reducción drástica de la tasa de inflación y reducción de la tasa de pobreza, la que no obstante no pudo revertir la situación registrada a principio de los ochenta. La extrema pobreza en 1998 había bajado al 7,1%.

Ahora bien, veamos que significó la mejora económica registrada en los años noventa con relación a la dispersión de ingresos entre las personas.

En el Cuadro N° 3 se observa la evolución del coeficiente de Gini, la participación del decil superior y del decil inferior en la distribución del ingreso y la relación entre ambos deciles. El proceso de recuperación económica claramente no resultó parejo para los estratos sociales. Las desigualdades se acentuaron en contra de los más pobres.

**CUADRO N° 3: DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS EN ARGENTINA
AREAS URBANAS, 1990-1998 (EN %)**

AÑO	COEFICIENTE DE GINI	QUINTIL SUPERIOR	QUINTIL INFERIOR	QUINTIL SUP/ QUINTIL INF
1990	0,46	50,90	4,55	11,19
1991	0,46	51,40	4,50	11,42
1992	0,45	50,40	4,85	10,39
1993	0,46	50,90	4,50	11,31
1994	0,46	51,10	4,55	11,23
1995	0,47	52,20	4,30	12,14
1996	0,48	53,00	4,05	13,09
1997	0,48	53,20	4,00	13,30
1998	0,49	54,35	3,80	14,28

Fuente: Banco Mundial.

Veamos en el Cuadro N° 4 la evolución de los ingresos nominales de las personas agrupadas funcionalmente en profesionales, operario calificado y operario no calificado.

El cuadro muestra la mejora de los profesionales – que entre 1990 y 1998 incrementan su ingreso en un 52,5% -, la leve mejora de los operarios calificados - del 13,1% en igual período – y, finalmente, los operarios no calificados, cuyo ingreso cae en un 2,7% en ese período.

**CUADRO N° 4: INGRESOS DEL TRABAJO POR NIVEL DE CALIFICACION
(INGRESOS MENSUALES A PESOS DE 1998) (*)**

AÑO	PROFESIONAL	OPERARIO CALIFICADO	OPERARIO NO CALIFICADO
1990	1.176,7	570,2	366,2
1992	1.483,6	685,2	438,9
1994	1.715,8	725,4	424,4
1996	1.661,9	632,5	354,5
1998	1.794,1	644,8	356,2
CRECIMIENTO:			
1990-94	45,8%	27,2%	15,8%
1994-98	4,6%	-11,1%	-16,1%
1990-98	52,5%	13,1%	-2,7%

(*) En base a INDEC/EPH, según datos anuales de los promedios de las dos encuestas.
Fuente: Banco Mundial.

Claramente del cuadro anterior ya comienza a inferirse el efecto que la educación o el entrenamiento pudo haber tenido en arrojar semejante resultado asimétrico.

El Cuadro N° 5 muestra la evolución entre puntas (1992 y 1998) de la rentabilidad privada de la educación, a través de la tasa de aumento de los ingresos de las personas según sus años de escolaridad. Nótese que las personas que sólo alcanzaron hasta los 6 años de escolaridad (básicamente el nivel primario) vieron reducidos sus ingresos. En cambio, las personas con mayor escolaridad lo vieron incrementado. En especial, se advierte que la diferencia en contra de los primeros seis años disminuye con los años de escolaridad y que la diferencia positiva se acentúa también con la mayor escolaridad.

CUADRO N° 5: RENTABILIDAD PRIVADA DE LA EDUCACION

AÑOS DE ESCOLARIDAD	RENTABILIDAD (*) (% DE AUMENTO EN LOS INGRESOS) (**)		
	1992	1998	DIFERENCIA
2	6,8	5,0	-1,8
4	7,2	6,1	-1,1
5	7,3	6,7	-0,6
6	7,5	7,2	-0,3
8	7,9	8,3	0,4
10	8,3	9,4	1,1
12	8,6	10,4	1,8
14	9,0	11,5	2,5
16	9,4	12,6	3,2
18	9,8	13,7	3,9

(*) Corresponden a rendimientos acumulados, no a rendimientos marginales.

(**) En base a INDEC/EPH de octubre de 1992 y 1998.

Fuente: Banco Mundial.

Asimismo, las tasas de rentabilidad de la educación difieren entre niveles de ingreso. En general son menores en los pobres debido esencialmente a la menor calidad de la educación recibida (ver punto 6 más adelante), pero también debido a los ambientes domésticos menos conducentes y cierto estigma social de pertenencia a sectores o regiones pobres (Banco Mundial, 2000).

¿Qué grado de responsabilidad tuvieron los gobiernos en este resultado²?

El Cuadro N° 6 muestra la distribución de los beneficios del gasto en educación pública por niveles de enseñanza. En el cuadro se advierte que los pobres reciben pocos beneficios del gasto público en educación (el 40%) en tanto el porcentaje mayor corresponde a los no pobres (con el 60%). Las diferencias se acentúan a mayor nivel de enseñanza. El caso extremo se registra en la educación superior y universitaria, donde los pobres sólo reciben el 17,6% de los beneficios contra el 82,4% de los no pobres.

CUADRO N° 6: DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS DEL GASTO EN EDUCACION PUBLICA POR NIVELES DE ENSEÑANZA (1997) (*)

QUINTILES	TOTAL	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
1°	25,5	32,6	20,9	10,4
2°	23,4	25,1	24,0	12,1
3°	20,8	19,1	23,4	17,4
4°	18,0	15,1	19,3	26,0
5°	12,3	8,0	12,3	34,1
Pobre	40,4	47,2	37,9	17,6
No pobre	59,6	52,8	62,1	82,4

(*) En base a Encuesta de Desarrollo Social (SIEMPRO).

Fuente: Banco Mundial.

Pero el cuadro de relativa regresividad el gasto público social en educación de la Argentina se completa con la estadística de quienes financian con los impuestos a dicho gasto.

El Cuadro N° 7 muestra los gastos sociales (incluida la educación) por los quintiles beneficiados, los impuestos cuya carga soportan dichos quintiles y la participación del quintil en la distribución del ingreso.

Mientras que el gasto social se distribuye bastante uniformemente entre los quintiles, la participación en el producido de los impuestos, como era de esperar, resulta mayor en los quintiles superiores. Sin embargo, si a dicha participación en

² Se adelanta que el gasto educativo en Argentina, correspondiente a los niveles primario y secundario y a la educación superior no universitaria, está a cargo esencialmente de los gobiernos subnacionales, en tanto el gasto universitario está a cargo del gobierno nacional.

el financiamiento se la compara con la participación respectiva en la distribución del ingreso, resulta una marcada regresividad del financiamiento de los programas sociales.

**CUADRO N° 7: GASTOS SOCIALES TOTALES, IMPUESTOS E INGRESO
POR QUINTILES (1996)
(En %)**

QUINTILES	GASTOS SOCIALES	IMPUESTOS (T)	INGRESO (Y)	DIFERENCIA = (T) - (Y)	
				ABSOLUTA	RELATIVA
1°	21,8	7,1	4,0	3,1	78%
2°	19,5	10,7	9,4	1,3	14%
3°	20,8	14,9	13,2	1,7	13%
4°	19,5	20,1	21,2	-1,1	-5%
5°	18,4	47,2	53,2	-6,0	-11%

Fuente: Banco Mundial en base a Gasparini, L. (FIEL), 1998 y datos de la EPH/INDEC de mayo y octubre de 1996, y elaboración propia.

El impacto distributivo del gasto público social en general y del educativo en particular de Argentina, ha sido objeto de análisis en diversos estudios.

En el estudio de Perazzo, Piffano y Porto (PNUD, 1991), utilizando datos de la Encuesta de Hogares del INDEC (1988), se pudo determinar la característica distributiva del gasto en educación³, arribándose a los resultados indicados en el Cuadro N° 8. La educación superior (que incluye la superior no universitaria y la universitaria), resulta con una característica distributiva baja, menor a los otros niveles de enseñanza y equivalentes a la correspondiente a la educación privada.

CUADRO N° 8: CARACTERÍSTICAS DISTRIBUTIVAS DEL GASTO EN EDUCACIÓN

Gasto privado en educación	1,87
Gasto público en educación	2,93
Educación Elemental	3,24
Educación Media	2,78
Educación Superior	1,88

Fuente: Perazzo, Piffano y Porto, 1991.

En el estudio de Vargas de Flood, C., Gasparini, L. y Harriague, M., (1993), sobre la incidencia distributiva del gasto social destinado a educación por quintiles de ingreso (Cuadro N° 9), por su parte, permite concluir que:

³ La característica distributiva mide la ganancia de bienestar por la baja del precio (impuesto, subsidio) de un bien, ponderando socialmente las ganancias de utilidad de cada grupo de ingreso. Ver Feldstein (1972), Diamond and Mirrless (1971) y Navajas y Porto (1989, 1990).

(1) Mientras la educación en general, es decir, comprensiva de los tres niveles de enseñanza, es progresiva, la incidencia del gasto público del nivel terciario resulta regresiva.

(2) La regresividad del gasto universitario se acentúa cuando se considera exclusivamente a la educación pública, dado que las universidades privadas no reciben subsidio.

(3) La educación privada resulta más progresiva que la educación universitaria pública, al pesar en el total de la primera los subsidios a la enseñanza de nivel primario y secundario.

Asimismo, del estudio se extraen los porcentajes de asistencia en los niveles universitarios y secundario de enseñanza, donde se evidencia que el primer y segundo quintil registran una muy baja asistencia al nivel educativo universitario con relación al secundario, en términos relativos comparados con el cuarto y quinto quintil (Cuadro N° 10). De allí la incidencia antes comentada.

CUADRO N° 9: INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN

CONCEPTO	QUINTILES				
	1 - 2	3 - 4	5 - 6	7 - 8	9 - 10
Educación	33,87	18,86	20,64	15,00	11,63
Terciaria	8,78	11,43	16,33	25,69	37,77
Educación Pública	35,96	19,21	20,39	13,94	10,49
Terciaria Pública	8,14	11,02	15,71	25,83	39,30
Educación Privada	15,56	15,75	22,90	24,21	21,58

Fuente: Vargas de Flood, Gasparini y Harriague (1993).

CUADRO N° 10: ASISTENCIA A LOS NIVELES UNIVERSITARIO Y SECUNDARIO DE ENSEÑANZA

NIVEL	QUINTILES				
	1 - 2	3 - 4	5 - 6	7 - 8	9 - 10
Universidad	13,00	16,00	17,00	34,00	57,00
Secundario	66,00	71,00	80,00	89,00	93,00

Fuente: Vargas de Flood, Gasparini y Harriague (1993).

Finalmente, los datos sobre evolución de las tasas de ingreso brutas al secundario y al nivel terciario de educación, durante los años noventa, arrojan diferencias importantes entre las personas pertenecientes al 1° decil (decil inferior) y las del 10° decil (decil superior).

La estadística mostrada en el Cuadro N° 11 indica que en los años noventa los más ricos han respondido más a la rentabilidad mayor de la educación que los más pobres, acentuando consecuentemente la brecha entre ricos y pobres.

CUADRO N° 11: TASAS DE INGRESO BRUTAS AL SECUNDARIO Y TERCIARIO

DECIL	SECUNDARIO		TERCIARIO	
	1992	1997	1992	1997
1°	70,5	62,1	22,7	8,7
10°	106,2	115,9	80,8	82,0
VARIACION 1997/1992				
1°	-11,9%		-62,0%	
10°	9,0%		1,50%	

Fuente: Banco Mundial, 2000.

La explicación de este comportamiento es el resultado de la concepción aplicada en el diseño de los programas sociales en la Argentina. Una muy particular interpretación de la “solidaridad social” lleva a este resultado regresivo. La solidaridad se entiende como la de una comunidad administrando un fondo común que alimenta a pobres y ricos, es decir, prestaciones universales y gratuitas y no la solidaridad entendida como la de asistencia a los que menos tienen.

El Cuadro N° 12 muestra la estructura del gasto social consolidado de la Argentina – comprensivo de los tres niveles de gobierno – discriminado en gasto universal y focalizado, para el período 1993 a 1999. El gasto focalizado no alcanza al 18% del gasto público social total.

**CUADRO N° 12: GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO
UNIVERSAL Y FOCALIZADO EN SECTORES SOCIALES - 1993-1999**

AÑO	EN % DEL PBI			EN % DEL GASTO	
	UNIVERSAL	FOCALIZADO	TOTAL	UNIVERSAL	FOCALIZADO
1993	7,11	1,31	8,43	84,43	15,57
1994	7,19	1,39	8,58	83,84	16,16
1995	7,26	1,24	8,50	85,44	14,56
1996	6,95	1,24	8,19	84,83	15,17
1997	7,07	1,51	8,58	82,41	17,59
1998	7,17	1,64	8,81	81,38	18,62
1999	7,70	1,66	9,36	82,23	17,77

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, 1999.

Finalmente, ¿cómo se distribuye el esfuerzo en materia educativa entre los tres niveles de gobierno?

En el Cuadro N° 13 se responde a este interrogante.

Puede observarse que la mayor responsabilidad corresponde a los gobiernos subnacionales. Ellos concentran el gasto en educación elemental y media, junto a la superior no universitaria, el que ha sido creciente durante las dos últimas décadas, luego de que la Nación decidiera – pactos fiscales de por medio – transferir a los gobiernos subnacionales los servicios de educación, a excepción de las Universidades Nacionales, junto con los de salud.

CUADRO N° 13: GASTO PUBLICO CONSOLIDADO EN EDUCACION Y CULTURA Y CIENCIA Y TECNICA (EN %)

AÑO	NACION	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
1980	48,33	49,63	2,04
1981	46,29	51,72	1,99
1982	46,76	51,59	1,65
1983	48,00	50,46	1,53
1984	40,43	58,42	1,15
1985	40,75	57,64	1,61
1986	36,76	61,64	1,60
1987	37,60	60,78	1,62
1988	39,10	59,36	1,53
1989	36,12	62,25	1,63
1990	37,16	61,01	1,83
1991	36,02	61,89	2,09
1992	21,91	76,09	2,01
1993	22,34	75,70	1,95
1994	22,63	75,07	2,30
1995	22,63	74,84	2,54
1996	23,57	73,96	2,47
1997	22,16	75,57	2,28

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, 1999.

5. Los impactos de los *shocks* según niveles educativos.

Los resultados de impacto de la educación en la dispersión de los ingresos de las personas en Argentina, se han magnificado luego de las sucesivas crisis operadas en la segunda mitad de los años noventa – los *shocks* provenientes de las crisis

de México, Sudeste Asiático, Rusia y Brasil -, que afectaron al nivel de actividad de nuestro país. Tales *shocks* impactaron en forma diferencial sobre los educados y los no educados.

La situación de subempleo y desocupación luego de las crisis, resultó más dramática en los casos de recursos humanos no educados. El mercado, probablemente en base a un comportamiento ligado al cambio estructural, fruto del proceso de reformas encaradas en los años noventa, los efectos de la globalización, o simplemente debido a un creciente “credencialismo”, ha discriminado a la fuerza laboral según posean o no título superior. Ello puede corroborarse de la estadística sobre desocupación según nivel educativo observada por Filmus, D. (1996) (Cuadro N° 14).

**CUADRO N° 14
TASAS DE DESEMPLEO**

NIVEL EDUCATIVO	1980	1989	1995	VARIACIÓN 80/95
SIN INSTRUCCIÓN	2,4	8,8	22,9	9,5
PRIMARIA COMPLETA	2,4	8,4	23,4	9,7
SECUNDARIA COMP.	2,5	5,5	19,3	7,7
UNIVERSITARIA COMP	2,4	2,3	6,8	2,8

Fuente: Filmus, D. (1996) en base a la E. P. H. (INDEC).

Muy claramente, para Argentina el crecimiento acentuado de la tasa de desocupación, especialmente luego del efecto “tequila”, afectó en forma muy particular a la fuerza laboral con menor nivel educativo. El *shock* externo reforzó los efectos del proceso de cambio tecnológico que operó en la economía argentina con la convertibilidad, luego de las privatizaciones, la mayor apertura y las desregulaciones, que de acuerdo con las estimaciones de Pessino, C. (1995) para el período 1990-1993, mejoró la demanda relativa de los trabajadores más calificados respecto de los menos calificados, elevando para los primeros la tasa de retorno del capital humano incorporado.

La circunstancia apuntada por Pessino gana en importancia si se tiene en cuenta que la tasa de desocupación afecta en especial a la población joven (entre 15 y 24 años), de manera que el costo de oportunidad social del estudiante debe haberse reducido en los años noventa, lo que también influye en elevar la tasa de retorno. Esto puede visualizarse a través del Cuadro N° 15, confeccionado en base al estudio de Filmus, D. (1996).

Los resultados de la Encuesta de Hogares para el Gran Buenos Aires del INDEC, correspondientes a la onda de octubre de 1996, confirmaban para entonces la incidencia de la falta de educación como atributo importante de los desocupados (Cuadro N° 16). El porcentaje menor corresponde a graduados universitarios.

CUADRO Nº 15: DESOCUPACIÓN JUVENIL

TASA DE DESOCUPACIÓN JUVENIL				
EDADES	1974	1986	1991	1994
15 - 24	5,6	8,7	11,2	22,8
TOTAL PEA	2,4	4,5	5,4	12,9

Fuente: Filmus, D., 1996.

CUADRO Nº 16: NIVEL EDUCATIVO DE LOS DESOCUPADOS DEL GRAN BUENOS AIRES

SIN INSTRUCCIÓN Y PRIMARIA INCOMPLETA	9,6
PRIMARIA COMPLETA	32,1
SECUNDARIA INCOMPLETA	24,7
SECUNDARIA COMPLETA	16,3
SUPERIOR Y UNIVERSITARIA INCOMPLETA	11,6
SUPERIOR Y UNIVERSITARIA COMPLETA	5,5
SIN ESPECIFICAR	0,2

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, octubre 1996.

Estudios empíricos realizados en los Estados Unidos, por su parte, dan cuenta de la brecha existente entre los ingresos de personas con altas habilidades incorporadas y las no educadas o entrenadas, que en las últimas dos décadas se ha acentuado, generando una estructura marcadamente desigual entre los grupos sociales pertinentes (Bailey, M., Burtless, G. y Litan, R., 1993). Así, mientras los desertores varones del nivel secundario (*high school*) ganaban a mediados de los noventa un 13% menos por semana respecto a 1979 y los graduados de dicho nivel vieron reducidos sus ingresos en el 4%, los graduados de *colleges* (universitarios) ganaban un 11% más (Blank, R., 1994).

Por lo expuesto, la situación general parece ser que las personas más calificadas han sustituido a las menos calificadas en los puestos de trabajo generados por las economías, sea que ello pueda ser atribuido a mayor requerimiento tecnológico de la demanda derivada de trabajo o a simple "credencialismo"⁴. Las personas han

⁴ Poder identificar las razones de la mayor demanda de personal calificado es importante para determinar la rentabilidad social de la inversión en educación, como diferente de la rentabilidad privada. Y esto resulta relevante a la hora de definir la fuente de financiamiento (pública o privada).

advertido esta situación generando una fuerte demanda por niveles superiores de enseñanza.

6. Los problemas de la calidad y la brecha entre ricos y pobres.

Con referencia a la calidad, algunos estudios consultados por el Banco Mundial, referentes a las estadísticas sobre los logros de los estudiantes en los niveles primario y secundario, ubican a la Argentina en una posición desventajosa respecto a países de la OCDE, de Asia e, inclusive, de América Latina. Se señala, por ejemplo, que de acuerdo con el Tercer Estudio Internacional Piloto de Ciencia y Matemáticas de 1992, los puntajes obtenidos por los alumnos de las escuelas de *elite* privadas y públicas de Argentina, alcanzaron 43-45 puntos en Ciencias. En contraste, el promedio nacional de Tailandia, país de menor ingreso per cápita, fue de 55 puntos. El cuadro resulta peor cuando la comparación se hace con estudiantes de escuelas públicas a las que asisten las clases bajas y aquellas de zonas rurales (37 y 28 puntos, respectivamente). Asimismo, un estudio comparado de países de América Latina en 1992-1993 (OREALC), mostraría que Argentina habría alcanzado un puntaje menor que Venezuela. A su vez, otro estudio de 1992, que no incluye a Argentina pero sí a Venezuela, indica que los alumnos de éste último país habrían calificado más bajo que los alumnos de países de la OCDE y otros países de alta calificación de América Latina. Por ejemplo, se señala que en Venezuela se alcanzó el 75% del puntaje logrado en Singapur, Hong Kong y España. Inclusive en Indonesia, se habría alcanzado un puntaje algo superior al de Venezuela.

Los resultados de las evaluaciones a los aspirantes a ingresar en las universidades de Argentina son asimismo elocuentes con relación al nivel de preparación alcanzado en los niveles de enseñanza previos. Y a este respecto cabe recordar aquí el resultado del estudio efectuado en la Universidad de Buenos Aires, por investigadores de Ciencia y Tecnología (Arnoux, E., 1997), sobre las capacidades de los alumnos del ciclo Básico Común (C.B.C.) - curso de pregrado para ingresar a la UBA (Universidad de Buenos Aires)-, que no obstante tratarse de una muestra de 2.000 alumnos aspirando a ingresar en las áreas de Humanidades y Ciencias Sociales, da una pauta bastante generalizable de las capacidades potenciales para la adquisición de los conocimientos que imparte la universidad. El estudio revela que:

- a) el 80% de los estudiantes escribe sin elaborar un plan previo del texto.
- b) el 44% no revisa o revisa muy poco lo que redacta.
- c) el 41% no relaciona correctamente las diferentes partes o secuencias del texto.
- d) el 43% produce escritos que carecen de un sentido argumentativo global y evidencia la ausencia de integración entre las diferentes partes y párrafos del texto.

En general, el estudio revela serias dificultades para la lectura y la escritura de una porción significativa de los estudiantes, que los inhabilita para entender los

códigos o lenguajes usuales de las disciplinas científicas que imparten las universidades.

Asimismo, los casos de las pruebas en Medicina de la Universidad Nacional de La Plata para 1998, sobre matemáticas, física y química, tomados a 1.727 aspirantes al ingreso, son otro indicio de las capacidades intelectuales de los alumnos que aspiran a ingresar a la universidad. Del total sólo un estudiante hizo bien tres de los seis ejercicios presentados a modo de opciones múltiples; otros 23 realizaron bien dos ejercicios; 249 sólo uno; y, 1.454 no dieron ninguna respuesta. En 1997 una prueba similar tomada a 2.100 aspirantes, arrojó sólo 49 aprobados. Los estudiantes deben luego cursar un ciclo de nivelación, del que en promedio resulta un 30% de aprobados para continuar con los cursos del grado.

En la UBA el porcentaje de los alumnos que pasan exitosamente el C.B.C. (Ciclo Básico Común) -curso de pregrado- es de alrededor del 35%.

En la Universidad Nacional de Rosario, de las pruebas tomadas en Ciencias Económicas en 1998 a 1.900 estudiantes, que sobre un total de 3.400 se presentaron voluntariamente (pues el examen no era obligatorio), sólo 100 resultaron aprobadas.

Asimismo, datos recientes sobre una investigación sobre 600 alumnos de la enseñanza media llevada a cabo por FLACSO en escuelas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el servicio educativo suele ser considerado de calidad superior al resto del país. El estudio permite observar el grado de dificultades que tienen los estudiantes para superar con éxito las materias, en especial de matemáticas y lenguas; el registro al egreso, en el que se observa que una gran proporción del alumnado debió ir a examen en al menos una oportunidad o tuvo alguna materia previa que superar; y, finalmente el índice de repitencias, que se acentúa en los chicos pertenecientes al quintil inferior (Cuadro N° 17).

Finalmente, la estadística sobre deserciones (Cuadro N° 18) elaborada por el Banco Mundial, donde se observa la baja tasa de graduación del secundario, con un promedio del 40% respecto a los que iniciaran el primario, arrojando una tasa de graduación en el secundario del 53%, siendo en los países de la OCDE del 80%, pero con una marcada dispersión según niveles de ingreso, pues mientras que los estudiantes pertenecientes al quintil superior registran un porcentaje del 76% respecto a los que iniciaran el primario, los del quintil inferior arrojan solamente el 24%.

CUADRO N° 17: DIFICULTADES EN EL APRENDIZAJE

ALUMNOS QUE VAN A EXAMEN			
MATERIA	A DICIEMBRE	A MARZO	TOTAL
MATEMATICAS (*)	55%	25%	80%
LENGUA (*)	45%	30%	75%
FÍSICA Y QUÍMICA (**)	40%	20%	60%
INGLES Y EDUC FISICA	30%	15%	45%

(*) Corresponde a alumnos de 1°, 2° y 3° años del secundario.

(**) Corresponde a alumnos de 3° año del secundario en adelante.

ESTADÍSTICA AL EGRESO	
CONCEPTO	TOTAL
LLEVO ALGUNA MATERIA A MARZO	80%
TUVO ALGUNA MATERIA PREVIA	60%

REPITENCIAS	
AÑO	TOTAL
1°	18,4%
2°	20,2%
3°	15,0%
4°	10,0%
QUINTIL SUPERIOR	4,0%
QUINTIL INFERIOR	25,0%

Fuente: FLACSO.

CUADRO N° 18: DESGRANAMIENTO

ESCOLARIDAD	PROMEDIO	QUINTIL SUP	QUINTIL INFER
Inicio Primario	100		
Ingreso a 7° año	84		
Ingreso a 9° año	76		
Ingreso a último año sec.	40	76	24
Ingreso a Universidad	35		
Egreso a Universidad	7		

Fuente: Banco Mundial, 2000.

Los estudios elaborados sobre los motivos del alto nivel de deserciones, indican las razones expuestas en el Cuadro N° 19.

CUADRO N° 19: RAZONES DE LAS DESERCIONES

MOTIVOS	PROMEDIO	QUINTIL SUP	QUINTIL INF
PERSONALES	50%		
FALTA DE INTERES	77%		
OTROS	23%		
ECONOMICOS	43%	29%	50%
NECESITA TRABAJAR	73%		
OTROS	27%		
OTROS	7%		

Fuente: Banco Mundial, 2000, en base a Encuesta de Desarrollo Social (1997).

La falta de interés (se considera a la escuela como aburrida o inútil) explicaría la mitad y la otra mitad la necesidad económica y otros motivos. El quintil inferior naturalmente registra mayor respuesta en los motivos económicos, debido a la necesidad de trabajar. Esto muestra la importancia del costo de oportunidad del estudiante como restricción efectiva al principio de la igualdad de oportunidades.

Por lo tanto, muy probablemente los chicos del quintil inferior son los que constituyen el grueso de los jóvenes entre 14 y 18 años que actualmente se encuentran fuera de la escuela en la Argentina, proporción que se ha estimado en un 37%.

7. Las razones del panorama regresivo.

Los resultados de los estudios realizados en Argentina y otros países parecen indicar una tendencia bastante general a sesgar los sistemas educativos a una estructura de gasto público más bien regresiva. En efecto, trabajos diversos realizados para otros países, llegan a verificar resultados semejantes a los encontrados en Argentina. En Birdsall, N. y James, E. (1992), se recopilan las conclusiones de diversos estudios que corroboran esta situación mundial generalizada. El predominio del gasto público que beneficia a los quintiles altos – especialmente a través del gasto en educación superior y universitaria – es un síntoma bastante divulgado.

Por ejemplo, en Brasil, del presupuesto público consolidado (federal, estadual y municipal) destinado a educación, un 9% corresponde a educación secundaria y un 23% a educación superior, siendo que el 95% de los estudiantes de universidades públicas pertenecen a familias de ingreso medio y alto (IPEA, 1988; World Bank, 1988). En México la probabilidad de que una persona de familia de alto ingreso acceda a la universidad pública es 10 a 20 veces superior a las personas perteneciente a familias de bajo ingreso (Winkler, 1988 y Quinteros, 1978). En varios países de la región: Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay, más del 50% del subsidio a la educación superior es asignado al quintil superior del ingreso, en tanto el quintil inferior recibe menos del 10%. En India el

19% del presupuesto educativo total es destinado a "colleges" y universidades, mientras que la mayoría de los niños rurales ni siquiera pueden terminar la escuela primaria (Tan, 1989). En África el 22% del gasto educativo público se destina a educación superior, el que es atendido solamente por el 2% de la población en edad de cursar dichos estudios (Psacharopoulos, Tan y Jimenez, 1986; Winkler, 1988). Sobre la base de datos de diez países africanos, Mingat y Tan (1985) han estimado que eliminando las asignaciones para gastos de subsistencia a estudiantes universitarios, se podrían mejorar los recursos de la enseñanza primaria en un 20%. En Colombia el 60% de los subsidios a la educación superior es recibido por el quintil superior del ingreso, mientras que sólo el 6% se dirige a los dos quintiles inferiores (Selowsky, 1979). Finalmente, en Malasia el 50% de los subsidios a la educación postsecundaria es recibido por el quintil superior y un 10% por los dos quintiles inferiores (Meerman, 1979).

La razón de esta realidad debe encontrarse en las explicaciones que formula la teoría positiva del "*public choice*", basadas en el accionar político de las clases media y alta que utilizan el mecanismo de presupuesto público para la provisión de bienes mixtos, con alto contenido de beneficio individual o privado, en desmedro de otro tipo de gasto social que genere beneficios más difundidos entre la comunidad.

Así, si bien la colectivización de ciertos servicios suele justificarse en razón de la existencia de externalidades positivas o bien en fines redistributivos a favor de los más pobres, junto a ellos la literatura del "*public choice*" ha sumado otras razones importantes. Una, explicada por el lado de la oferta, es la búsqueda de rentas burocráticas o corporativas en favor de los intereses de quienes "viven" de la actividad, (Krueger, 1974; Usher, 1977; Buchanan, J., Tollinson, M. and Tullock, G., 1980;). La otra, explicada por el lado de la demanda, los requerimientos del electorado por redistribución de la renta y el bienestar entre grupos sociales (Buchanan, J, 1970; Spann, 1974).

Las contribuciones de Buchanan y Spann permiten demostrar que en una sociedad democrática es de esperar que el suministro de ciertos bienes privados se colectivicen, en la medida que no existan restricciones constitucionales que lo impidan, no obstante las ineficiencias asignativas que tal política conlleva, o sea, los beneficios de los ganadores de la redistribución representado por el grupo social que juega el rol del "votante mediano", son menores a los costos de los perdedores, no existiendo por tal motivo posibilidad alguna de compensación, aún sin costos de transacción. Las contribuciones posteriores de Spann (1974), Lovell (1975) y Usher (1977), arrojan luz sobre el tipo de bienes para los que sería "rentable" para una mayoría de votantes su colectivización y en los que típicamente suelen ser citados los servicios de enseñanza y los médico-sanitarios.

Los sistemas tributarios suelen asimismo constituir un factor que incentiva a la mayor demanda por educación pública. En efecto, como los aranceles y gastos en educación suelen no ser deducibles para la determinación del impuesto a los ingresos de las personas, el sistema sesga la demanda en contra de la educación

privada. Más aún, como el nivel de aranceles tiende a crecer a mayor calidad de las instituciones educativas, el sistema desaliente a demandar bancos en las instituciones de mayor calidad. Por ello, Heckman, J., Lochner, L., Smith, J. y Taber, C. (1997), señalan que en países como los Estados Unidos, donde los colegios y universidades son sostenidos con impuestos locales, las familias se han visto incentivadas a demandar escuelas públicas financiadas con impuestos, al no permitirse la deducción de gastos en educación (aranceles) para la determinación del ingreso sujeto a impuesto. La legislación más reciente sólo ha permitido descontar los intereses pagados por el crédito educativo.

Lamentablemente el crédito educativo no resuelve el problema de los pobres, como es bien sabido. Sobre este punto, Becker, G. y Mulligan, C. (1994) han explicado cómo los pobres tienden a descontar el futuro a una tasa mayor que los más ricos. Debido a esta mayor aversión al riesgo, mayor miopía intertemporal o simplemente mayor preferencia intertemporal, tales estratos sociales encuentran difícil su acceso al nivel de educación universitaria, aún existiendo acceso libre al mercado de capitales (crédito educativo). En general, la evidencia empírica indica que los chicos de familias pobres tienen una escolaridad menor que los pertenecientes a familias ricas, no obstante la alta tasa de retorno de la inversión en educación (Mortenson, T., 1988, y Kane, T., 1994).

8. Final: las estrategias educativas y el “redescubrimiento” de Sarmiento.

En la historia de la Argentina ha quedado marcada la enorme importancia que tuvo para el país la “gesta sarmientina”. Los progresos de la educación elemental (en cobertura y calidad) que se iniciaran en la segunda mitad del siglo diecinueve, y sobre cuyas implicancias en el logro de un período de acentuado progreso económico a los inicios del siglo veinte, han sido evidentes, parecen hoy olvidadas en muchos países, incluyendo la Argentina.

Pero, curiosamente, otros en cambio la han descubierto. Así, con relación a las estrategias educativas y la importancia asignada a la educación básica para el desarrollo, viene al caso rescatar los resultados del estudio de Mingat, A (1997) aplicado a los países de Asia, que incluyen a Japón, República de Corea, Singapur y Taipei-China, junto con Indonesia, Filipinas y Tailandia.

La incidencia sobre el crecimiento económico logrado por los esfuerzos mayores realizados en la educación primaria, particularmente en las primeras etapas del desarrollo económico, son evidentes. En términos generales, Mingat, A. encuentra un vínculo positivo ($R^2 = 0,49$) entre el logaritmo de la razón de los gastos educativos y el PBI per cápita. La estrategia que emplearon los países asiáticos de mayor desarrollo relativo dentro del grupo analizado, fueron los que colocaron a la educación primaria en primer lugar del esfuerzo educativo, incluso después de haber alcanzado niveles de crecimiento altos. En el nivel primario el gasto de Bangladesh, India, China y Sri Lanka fue relativamente menor. Económicamente estos países se encuentran entre los menos desarrollados. En cambio, Indonesia

y, en menor medida, Tailandia y Malasia, parecieran tener gastos unitarios más elevados, y corresponden a países que en los años noventa habían alcanzado niveles de ingreso per cápita superiores. En educación secundaria, los países que tienen gastos unitarios elevados son asimismo Indonesia y Malasia, al igual que en el caso de la enseñanza primaria. En cambio, Taipei, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Filipinas registran gastos unitarios más bajos. El gasto unitario, como señala el autor, está demostrando en cierta medida una alternativa de elección de los formuladores de políticas de cada país.

La conclusión arribada por Mingat es que las economías asiáticas cuyo desempeño fue particularmente favorable en los últimas décadas, evidentemente pusieron el énfasis inicial en la educación primaria, al ofrecer una cobertura amplia (universal) y una enseñanza de buena calidad. Estos resultados coinciden con los obtenidos anteriormente por Mingat y Tan (1996), basados en un análisis comparativo del crecimiento económico de una muestra amplia de países. También son coherentes con los resultados de una serie de estudios mundiales realizados a nivel más micro por el mismo autor.

Estos resultados destacan la importancia de la educación básica y primaria como inversiones eficientes de “propósito múltiple” para los países en desarrollo, especialmente en las primeras etapas de desarrollo. Por lo tanto, no resulta sorprendente que los países del Asia estudiados por Mingat que obtuvieran más éxito en las últimas tres décadas, hayan tenido niveles elevados de educación primaria.

Adicionalmente, las investigaciones empíricas que vinculan la educación y el desempeño laboral, realizadas en países como Brasil (Behrman y Birdsall, 1987), Kenya y Tanzania (Boissiere, Knight y Sabot, 1985), han demostrado que no sólo importa la cantidad sino también la calidad de la educación, y que, en realidad, lo importante y lo que tiene valor económico durante la vida adulta de los estudiantes es lo que efectivamente aprendieron en la escuela. Los datos para países del Asia analizados por Mingat, A. (1997) destacan los mejores logros de aquellos que no solo alcanzaron tempranamente la cobertura universal en la educación primaria, sino que además proporcionaron una educación de mayor calidad.

Los esfuerzos adoptados en los años noventa en nuestro país, tanto por el gobierno nacional de Argentina, como por los gobiernos provinciales, tendientes a modificar este panorama, son importantes aunque las expectativas en cuanto a su impacto son inciertas. Luego del dictado de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195) y el acuerdo logrado por el nivel nacional y las provincias en el Pacto Federal Educativo, la inversión educativa se había incrementado del 3,3% del PBI en 1990 al 3,9% en 1997 (una variación del 18,2%). La educación básica, en cambio, había pasado en ese mismo período, de 2,2% en 1990 a 2,49% en 1997 (una variación del 13,2%). Aproximadamente, en términos del gasto público nacional, la incidencia del sector educativo creció del 11% al 14% en ese mismo lapso, en tanto que las provincias lo incrementaron del 21% al 28%. Este esfuerzo conjunto permitió incrementar la cobertura de la educación inicial en un 15% entre

1991 y 1996: 4,7% la primaria y 24,5% la secundaria. La meta era alcanzar el 100% en los años siguientes. En 1991, la escolaridad para edades entre 6 y 12 (primaria) era del 96,9%, entre 13 y 18 años (secundaria) del 67,6% y entre 19 y 29 años (superior y universitaria) del 19,1% (INDEC).

Finalmente, la reforma educativa que afecta a la educación primaria y secundaria en marcha en Argentina, contempla la configuración de tres ciclos de educación general básica, incorporando la educación polimodal y la de los trayectos técnico-profesionales, que se espera posibiliten una mayor inserción laboral y alienten una más temprana identificación de vocaciones en los jóvenes.

Esta política ha sido complementada con un sistema de becas a estudiantes secundarios para asistir económicamente a las familias de bajos ingresos, tendiente a lograr una mayor retención escolar de este estrato social. El problema de la retención en el secundario junto a la baja calidad de la enseñanza en primaria y secundaria, constituyen, como se analizara, los mayores desafíos que enfrenta la educación en Argentina.

APÉNDICE

IMPACTO DEL DESARROLLO HUMANO SOBRE EL RENDIMIENTO EDUCATIVO EN LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES⁵

I. Introducción

El desarrollo humano se define como un proceso a través del cual se amplían las oportunidades del ser humano. Estas oportunidades en principio abarcan una amplia gama de actividades: desde el consumo de ciertos bienes básicos como alimento, vestido, etc., hasta actividades culturales y políticas.

Sin embargo, a fines de facilitar la medición cuantitativa para una muestra amplia de áreas geográficas, tres son las oportunidades básicas que se toman en cuenta:

1. La posibilidad de que el individuo pueda disfrutar de una vida prolongada y saludable;
2. La oportunidad de adquirir conocimientos;
3. El acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida decente.

De este modo el enfoque de desarrollo humano va más allá del tradicional análisis de crecimiento económico, que considera la evolución del ingreso per cápita como indicador clave. El crecimiento del PBI per cápita es la condición necesaria para que pueda darse un avance sostenido en el desarrollo humano, pero no es una condición suficiente. En otras palabras el crecimiento del ingreso no siempre es sinónimo de un mayor acceso por parte del conjunto de la población a las oportunidades definidas bajo el concepto de desarrollo humano. Esto implica por un lado que regiones de nivel de ingreso per cápita relativamente bajo puedan mejorar el nivel de desarrollo mediante la aplicación de políticas apropiadas (por ejemplo, mediante la racionalización y reasignación del gasto público) y por otro lado, que aún en el caso de un alto nivel de ingreso per cápita o rápido crecimiento, es necesario establecer políticas que fortalezcan el vínculo entre desarrollo humano y crecimiento económico, ya que este vínculo no se produce en forma automática.

En conclusión, el enfoque de desarrollo humano es un enfoque abarcativo ya que combina el proceso de producción y distribución de bienes y servicios, con la expansión y el uso de las capacidades humanas. No se centra únicamente en las oportunidades básicas, también tiene en cuenta que las oportunidades de consumo y desarrollo personal se expanden a medida que la sociedad crece. En consecuencia, el análisis se adapta tanto al caso de regiones en desarrollo como industrializadas.

⁵ Participaron en la elaboración de este Apéndice el Lic. Pedro Iacobucci (UNLP) y el Lic. Sebastián Rocha (UNLP).

Así, el conjunto de condiciones que reúne el Índice de Desarrollo Humano pareciera ser útil para resumir las condiciones socioeconómicas de una población, de tal forma de permitir evaluar la existencia de algún tipo de relación entre desarrollo y rendimiento educativo.

II. Evaluación de la incidencia del desarrollo humano provincial sobre el rendimiento educativo.

El objetivo de este apéndice es evaluar mediante un análisis de regresión lineal simplificado, si existe alguna relación entre el nivel de desarrollo y el rendimiento educativo de las provincias.

Para ello, se utilizan cuatro índices para medir el desarrollo humano de cada una de las jurisdicciones provinciales y tres índices que miden la condición sanitaria, que se describen en la próxima sección.

- Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH 1).
- Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH 2).
- Índice del Decreto 924/97 (IFF).
- Producto Bruto Geográfico per cápita
- Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH3).
- Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH4).
- Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDH5).
- Índice de variables estandarizadas.

II.1. Metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Humano.

La construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH), considera tres aspectos u oportunidades básicas del individuo: longevidad, conocimientos y nivel de vida. En cuanto al primer componente, el indicador a utilizar es la esperanza de vida al nacer. Se supone que detrás de esta variable se resumen una serie de parámetros relacionados con la salud, nutrición y otros elementos que describen la calidad de vida. En cuanto al segundo componente, se considera el índice de alfabetización en adultos como una variable representativa de la posibilidad de acceso a la educación. Esta variable se define como el porcentaje de adultos que saben leer y escribir. Adicionalmente, y reconociendo que en el caso de los países de ingresos medios y altos el acceso a una buena educación excede el hecho de saber leer y escribir, se incorpora el promedio de años de escolaridad que se define como el número de años que en promedio estudia la población. El tercer componente del índice, el acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida aceptable es quizás el más difícil de medir. Aspectos culturales y de otra índole influyen sobre lo que constituye un nivel de vida “aceptable” para cada región. No obstante ello, se tomó el PBI per cápita para representar dicha variable.

Las tres variables se combinan de forma de obtener el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Dicho índice se construye siguiendo tres pasos. Primero se define una medida de la privación que sufre el país o jurisdicción en cada una de las tres dimensiones básicas: esperanza de vida, conocimientos y PBI per cápita. Con esta finalidad se determina un valor máximo y uno mínimo para cada una de las tres variables, con base a los valores observados para todas las jurisdicciones (o países) de la muestra analizada. De esta forma, la medida de privación coloca a una jurisdicción o a un país en el rango de cero a uno, según sea el valor que registra para cada variable comparado con la diferencia entre el máximo y mínimo de toda la muestra. Formalmente, el indicador de privación correspondiente a la jurisdicción (al país) j respecto de la variable i se define como,

$$\sum_n^i z_{ij} = \sum_n^i \frac{(X_{ij} - \overline{X_i})}{\sigma_i}$$

El segundo paso consiste en construir un indicador agregado de privación para cada jurisdicción (o país), definido como el promedio simple de los correspondientes a las variables utilizadas. La siguiente ecuación define este paso.

$$I_j = \frac{\sum_{i=1}^n I_{ij}}{n}$$

donde $n = 3$.

El tercer y último paso es definir el IDH del conjunto o país (jurisdicción) j como el complemento del índice de privación. Esto es,

$$IDH = 1 - I_j$$

En base a la descripción del Índice de Desarrollo Humano se construyeron dos modalidades, con las siguientes características:

El primero (IDH1), en donde los valores máximos y mínimos se tomaron con base a los valores observados del resto de los países del mundo (por ejemplo, un valor de esperanza de vida de 78.6 años para el caso de Japón, y un valor mínimo de 42.0 años para el caso de Sierra Leona).

Para conformar el segundo índice (IDH2), se cambian los máximos y mínimos mundiales por máximos y mínimos provinciales, con la intención de ponderar la ubicación relativa de las jurisdicciones bajo este criterio.

II. 2. Índice Decreto 924/97 (IFF).

Este índice es el utilizado en el Decreto 924/97 para definir las provincias de menor densidad poblacional y menor desarrollo relativo, que según esa norma legal serían beneficiarias de parte de los fondos resultantes de la venta del Banco Hipotecario. El índice se confecciona de la siguiente manera:

- Se ordenaron las distintas jurisdicciones en forma creciente por densidad de población y se evaluó el nivel de cada una tomando como base cien a la jurisdicción más densamente poblada.
- Posteriormente se realizó otro ordenamiento de las jurisdicciones en forma creciente por un coeficiente que se obtiene restando del total de la población el porcentaje de la misma con necesidades básicas insatisfechas y se evaluó el nivel de cada una tomando como base cien a la jurisdicción de menor índice de necesidades básicas insatisfechas.
- Sumar ambos índices para cada jurisdicción, de modo de obtener el índice de menor densidad poblacional y menor desarrollo relativo.

II.3. Indicadores alternativos que miden la condición sanitaria de las jurisdicciones provinciales.

Las condiciones sanitarias de una comunidad pueden tener influencia directa sobre el rendimiento educativo de una comunidad. Existen distintos indicadores que permiten medir el nivel sanitario de dichas comunidades. En este trabajo se desarrollan cuatro de ellos, a saber:

1. Índice de desarrollo humano (IDH3), utilizando máximos y mínimos endógenos (dentro de la muestra de 24 jurisdicciones), integrado por las variables esperanza de vida al nacer, camas por habitante, población con cobertura social, mortalidad infantil y mortalidad general.
2. Ídem, pero con máximos y mínimos exógenos (IDH4), con parámetros internacionales, integrado por las variables esperanza de vida y mortalidad infantil, no siendo utilizado el resto de las variables por la falta de datos contrastables a nivel mundial.
3. Indicador de sumatoria de variable estandarizadas, donde se utilizan las variables del índice descrito en 1. y se estandarizan a una Distribución Normal. Formalizando:

$$\sum_n^i z_{ij} = \sum_n^i \frac{(X_{ij} - \overline{X_i})}{\sigma_i}$$

4. Indicador compuesto con la suma de la representatividad de cada observación para cada variable con respecto a su valor máximo ponderadas equiproporcionalmente (IDH5). En la siguiente ecuación se detalla la fórmula de este indicador,

$$I = \frac{1}{n} * \sum_n^i \frac{X_i}{X(max)_j}$$

III. Selección de los índices de desarrollo.

En esta sección se plantea un esquema de análisis de sensibilidad, mediante el cual se intenta evaluar el grado de impacto sobre la medición del desarrollo de las jurisdicciones provinciales por la utilización de distintas variables socioeconómicas.

Para que los ordenamientos de las jurisdicciones puedan evaluarse objetivamente, debe recurrirse a alguna medida estadística que permita establecer el grado de correlación que existe entre los ranking según cada índice.

Una medida estadística muy fácil de calcular es el coeficiente de correlación simple. Este se define como:

$$r_{ij} = \frac{\sum x_i * z_j}{\sqrt{(\sum x_i^2) * (\sum z_j^2)}}$$

donde, x_i es el número de orden que ocupa cada jurisdicción según el índice i , y z_j es la posición que ocupa cada jurisdicción según el índice j .

Otro indicador que a menudo se utiliza para medir la correlación entre dos variables es el índice de Spearman. Este se define como:

$$s = 1 - 6 * \left[\frac{\sum d_i^2}{N * (N^2 - 1)} \right]$$

donde d_i es la diferencia en las posiciones asignadas a cada jurisdicción de acuerdo a cada uno de los pares de índices comparados, y N es el número de jurisdicciones. Claramente, se puede observar que el valor de este índice decrece al aumentar $\sum d_i^2$.

Una vez calculado este indicador, se debe realizar una prueba de significatividad estadística utilizando los resultados de la muestra para verificar la veracidad o

falsedad de una hipótesis. Bajo el supuesto que el coeficiente de correlación de Spearman poblacional sea cero y el tamaño de la muestra mayor que 8, el *estadístico de prueba* a utilizar (t) viene dado por:

$$t_{obs} = \frac{s * \sqrt{N - 2}}{\sqrt{1 - s^2}}$$

con $N - 2$ grados de libertad.

Así, se deben plantear las siguientes hipótesis,

H_0 = no hay correlación entre los ordenamientos

H_1 = hay correlación entre los ordenamientos

Por lo tanto, si el valor absoluto del t observado excede al valor crítico de t , podemos rechazar con un nivel de significatividad del 5 % la hipótesis nula, lo cual significa que existe evidencia de una relación sistemática entre los ordenamientos de las jurisdicciones cualquiera sea el índice utilizado.

En efecto, el valor del coeficiente de Spearman para los 24 datos disponibles presenta un valor para todos los índices cercano a la unidad, lo que arroja valores del estadístico de prueba que exceden holgadamente al valor crítico de 1,96 con 22 grados de libertad al nivel del 5 % de significancia.

La siguiente matriz muestra los valores de los coeficientes de correlación simple para cada par de índices.

Matriz de correlación simple

	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1	<i>0,982608696</i>	0,846086957	0,884347826	0,866086957	0,86869565	0,839130435	0,74695652
2	<i>0,982608696</i>	1	0,856521739	0,856521739	0,876521739	0,88173913	0,854782609	0,76956522
3	0,846086957	0,856521739	1	0,699130435	0,799130435	0,80173913	0,770434783	0,74956522
4	0,884347826	0,856521739	0,699130435	1	0,656521739	0,62608696	<i>0,58869565</i>	0,73826087
5	0,866086957	0,876521739	0,799130435	0,656521739	1	0,98434783	0,854782609	0,66086957
6	0,868695652	0,88173913	0,80173913	0,626086957	0,984347826	1	0,891304348	0,63652174
7	0,839130435	0,854782609	0,770434783	<i>0,58869565</i>	0,854782609	0,89130435	1	0,7026087
8	0,746956522	0,769565217	0,749565217	0,73826087	0,660869565	0,63652174	0,702608696	1

Del análisis de los números de la matriz, se puede distinguir que existe una fuerte asociación entre todos los ordenamientos de las jurisdicciones derivados de la utilización de los distintos índices con valores extremos para las combinaciones (IDH3; Índice de variables estandarizadas) y (IDH5; IFF).

En consecuencia, los resultados obtenidos demuestran que bajo todos los índices utilizados, no se producen variaciones significativas en el ordenamiento de las jurisdicciones. En otras palabras, esto estaría demostrando que dadas las variables incluidas en la estructura de cada uno de los índices seleccionados, la elección de cualquiera de ellos como variable explicativa del rendimiento educativo, resulta indiferente.

IV. Resultados

Se analizaron seis relaciones funcionales, ordenadas en dos grupos, en las cuales se relacionó el rendimiento educativo a nivel primario y secundario⁶, con tres de los índices de desarrollo descriptos. Para el análisis estadístico se transformaron los valores de las variables en índices con base Capital Federal = 100.

Los resultados de las estimaciones lineales realizadas, son las expuestas en los Cuadros N° 1 y N° 2 presentados al comienzo del trabajo.

En todas las regresiones se puede verificar la asociación positiva que existe entre el desarrollo humano de una jurisdicción y el rendimiento educativo en ambos ciclos.

Los resultados de las estimaciones indican que las variables explicativas en todas las regresiones resultan significativas en forma individual y conjunta, lo cual se corrobora al observar los estadísticos t y F.

Por su parte, otra de los estadísticos para medir la bondad del ajuste es el R^2 y el R^2 ajustado el cual muestra el valor más significativo para la regresión Rendimiento Primario – IFF. Los valores de 0.6007 y 0.5826 significan que cerca del 60 % de la variación en el rendimiento educativo del ciclo primario se explica por la variable IFF, mostrando una aceptable correlación positiva a los fines de la estimación.

Finalmente, los Gráficos N° 1 y N° 2, grafican la forma en que las provincias de mayor desarrollo relativo presentan un nivel superior de rendimiento educativo, tanto en la escuela primaria como secundaria, con respecto al grupo de las provincias más rezagadas.

⁶ En base a resultados del Operativo Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación.

REFERENCIAS

Arnoux, E. y otros (1997): “Estudio sobre capacidades de lectura y redacción de textos de alumnos del CBC”, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad de Buenos Aires.

Bailey, M. Burtles, G. y Litan, R. (1993): “Growth with Equity: Economic Policymaking for the Next Century”, Brookings Institution, Washington, D. C..

Banco Mundial (1994): “Development in practice: The lessons of experience”, Washington, D. C.

Banco Mundial (Región de América Latina y el Caribe) (2000): “Un Pueblo Pobre en un País Rico. Informe de la pobreza en la Argentina”, Informe N° 19992-AR, Mimeo, Buenos Aires.

Becker, G. (1996): “Conocimiento, capital humano y mercados de trabajo en el mundo moderno”, en Oroval Planas (Ed.) Economía de la Educación, Ariel, Barcelona.

Becker, G. y Mulligan, C. (1994): “On the Endogenous Determination of Time Preference”, Working Paper, University of Chicago.

Behrman y Birdsall, (1987): “The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading”, American Economic Review, 73: 5 (December).

Birdsall, N. y James, E. (1992): “Efficiency and equity in social spending: how and why governments misbehave”, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, Massachusetts.

Blank, R., (1994): “Employment Staategies: Public Policy to Increase the Work Force and Earnings”, en Danziger, S., Sanfur and Weimberg, D. (Eds.), Confronting Poverty: Prescriptions for Change, Cambridge, Harvard University Press.

Boissiere, M. Knight, J. y Sabot, R. (1985): “Earnings, Schooling, Ability and Cognitive Skills”, American Economic Review, Dec..

Buchanan, J. (1970): “Notes for an economic theory of socialism”, Public Choice.

Buchanan, J., Tollinson, M. A and Tullock, G. (1980): “Toward a Theory of Rent-Seeking Society, Texas A&M University Press.

Denison, E. (1962): “The Source of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before us”, Comittee for Economic Development, New York.

Diamond and Mirrlees (1971): “Optimal Taxation and Public Production”, American Economic Review, Vol. 61.

Feldstein, M. (1972): “Distributional Equity and Optimal Structure of Public Pricing”, American Economic Review, Vol. 62.

Filmus, D. (1996): “Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos”, Editorial Troquel, Buenos Aires.

Gasparini, L. (FIEL) (1998): “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en FIEL (Ed.) La Reforma Fiscal en la Argentina, Buenos Aires.

Heckman, J. Lochner, L., Smith, J. y Taber, C. (1997): “The Effects of Government Policy on Human Capital Investment and Wage Inequality”, Chicago Policy Review, Spring, 1997.

INDEC (1996): “Encuesta Permanente de Hogares”, (octubre 1996), Buenos Aires.

IPEA (Instituto de Planejamento Economico e Social) (1988): “Educação e Cultura – 1987: Situação e Politicos Governamentais”, IPEA/IPLAN, Coordenadoria de Educação e Cultura. Sept.

Kane, T. (1994): “College Entry by Blacks Since 1970: The Role of College Costs, Family Background and the Returns to Education”, Journal of Political Economy, Vol. 102 (5).

Krueger, A. D. (1974): “The political economy of the rent seeking society”, American Economic Review, June.

Lovell, M. C. (1975): “The collective allocation of commodities in a democratic society”, Public Choice.

Meerman, J. (1979): “Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why”, Oxford University Press, New York.

Mingat, A. (1997): “Costo y Financiamiento de la Educación en Economías Asiáticas de Alto Rendimiento”, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), IREDU-CNRS y Université de Bourgogne, Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, Bogotá.

Mingat, A. y Tan, J. P. (1996): “The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries’ Economic Performance”, The World Bank, HCD Working Papers, N° 73.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (1999): “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social”, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires.

Mortenson, T. (1988): "Pell Grant Program Changes and Their Effects on Applicant Eligibility, 1973-74 a 1988-89", American College Testing Program, Iowa City.

Navajas, F. y Porto, A. (1989): "Aspectos de equidad en el diseño y evaluación de tarifas públicas no uniformes", Instituto Torcuato Di Tella, Mimeo, Buenos Aires.

Navajas, F. y Porto, A. (1990): "La tarifa en dos partes cuasi-óptima. Eficiencia, equidad y financiamiento", El Trimestre Económico, Oct.-Nov., México.

Park, K. (1996): "Educational expansion and educational inequality on income distribution", Economic of Education Review (15).

Perazzo, A., Piffano, H. y Porto, A. (1991): "Regulación Pública de la Enseñanza Privada no Universitaria. Nivel Nacional de Gobierno", PNUD, Proyecto ARG/88/005, Mimeo, Buenos Aires.

Pessino, Carola (1995): "Returns to education in Greater Buenos Aires 1986-1993: from hyperinflation to stabilization and beyond", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXX Reunión Anual, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Piffano, H., (1993): "El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento", en Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina, Piffano, H., (Ed.), Harvard Club de Argentina, Buenos Aires.

Piffano, H., (1998): "Educación Universitaria: Inversión, Financiamiento y Otras Cuestiones de Organización en una Perspectiva Comparada", Centro de Estudios Públicos y FIEL, Mimeo, Buenos Aires.

Psacharopoulos, G., Tan, J. P. y Jimenez, E. (1986): "Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options", World Bank, Ashington, D. C..

Quintero, H. J. L. (1978): "Metas de Igualdad y Efectos de Subsidio de la Educación Superior Americana, Revista del Centro de Estudios Efectivos, VIII.

Schultz, T. W. (1961): "Investment in Human Capital", American Economic Review.

Schweinhart, L., Barnes, H. y Weikart, D. (1993): "Significant Benefit: The High/Scope Perry Pre School Study Through Age 27", Ypsilanti, MI: High Scope Press.

Selowsky, M. (1979): "Who benefits from government expenditure ? A case study of Colombia", World Bank, Washington, D. C..

Spann, R. M. (1974): "Collective consumption of private goods", Public Choice.

Tan, J. P. (1989): "Financing and Cost of Education in Asia", World Bank Report, Washington, D.C..

Tan, J. P. y Mingat, A. (1992):"Education in Asia: a Comparative Study on the Cost and Financing", The World Bank, Regional and Sectoral Studies.

Timbergen, J. (1975): "The impact of education on income distribution", Review of Income and Wealth (19).

Usher, D. (1977): "The welfare economics of the socialization of commodities", Journal of Public Economics, 8.

Vargas de Flood, C., Gasparini, L. y Harriague, M. (1993): "Impacto Distributivo del Gasto Social: Argentina 1993", PNUD, Mimeo, Buenos Aires.

Winkler, D. (1988): "Efficiency and Equity in Latin American Higher Education", World Bank Report, Washington, D. C.

World Bank, (1988): "Brazil: Public Spending on Social Programs", Report N° 7086-BR, Washington, D. C..

Zigler, E. (1994): "Reshaping Early Childhood Intervention to Be a More Effective Weapon Against Poverty", American Journal of Community Psychology, Vol. 22 (1).

Exportación de impuestos. Teoría y una aplicación

Agosto 2001

Alberto Porto
Departamento de Economía
Universidad Nacional de La Plata
email: aporto@netverk.com.ar

Natalia Porto
Departamento de Economía
Universidad Nacional de La Plata

Resumen

La distribución de poderes tributarios entre distintos niveles de gobierno es uno de los temas de mayor importancia en la teoría y práctica del federalismo fiscal. La literatura brinda lineamientos generales para el “tax-assignment problem”. Una de las conclusiones es que en la imposición local debería evitarse la “exportación de impuestos” dado que tendría efectos no deseados sobre la eficiencia y la equidad. En este trabajo se analiza el problema del “tax-exporting” con modelos teóricos simples y se estudia el caso de un impuesto en una municipalidad turística. En el caso estudiado hay exportación de la carga tributaria y la regla de decisión colectiva adoptada para sancionar el impuesto posibilita un efecto expansivo sobre el gasto público. El trabajo ejemplifica además la operación de mecanismos de la economía positiva del federalismo fiscal que impactan sobre la función objetivo del gobierno.

Abstract

The assignment of the responsibility for different taxing powers is one of the most important problems in the theory and practice of fiscal federalism. The literature provides us with a set of general guidelines for the “tax assignment problem.” One conclusion is that “tax exporting” could create perverse signals for fiscal choice. In this paper the “tax exporting” problem is analyzed with simple models. The case of a tax in a turistic municipality is studied. In this case we found evidence of the exportation of the tax burden and of a rule of fiscal decision that might have expansive effects on municipal expenditures. The paper also shows that in the government’s objective function there are variables coming from the positive economy of fiscal federalism.

I. Introducción

La distribución de poderes tributarios entre distintos niveles de gobierno es uno de los temas de mayor importancia en la teoría y práctica del federalismo fiscal. La cuestión central es si resulta mejor asignar ciertos impuestos a un determinado nivel de gobierno o si es indiferente qué impuesto recauda cada uno de ellos. La respuesta comprende argumentos relacionados con la eficiencia, la equidad, los costos de administración de los impuestos y la autonomía de los gobiernos locales. En la literatura existen ciertos lineamientos generales para el “tax-assignment problem”. Una de las conclusiones es que en la imposición local debe evitarse la “exportación de impuestos” dado que tendría efectos no deseados sobre la eficiencia y la equidad. En este trabajo se analiza el problema del “tax-exporting” con modelos teóricos simples (sección II) y se estudia el caso de un impuesto en una municipalidad turística (sección III). En la sección IV se presentan los comentarios finales.

II. Modelos simples de decisiones fiscales, exportación de impuestos y tamaño del gasto público

La exportación de impuestos es un proceso por medio del cual una localidad traslada la carga de los impuestos a los no residentes. El estudio del tema es de importancia ya que puede afectar, por un lado, las políticas de gasto público e impuestos de la localidad exportadora y de esa forma, la eficiencia económica; por otro lado, modifica la distribución del ingreso real entre localidades.^{1 2}

El efecto de la exportación de impuestos sobre la política fiscal del gobierno local (estructura impositiva y nivel del gasto público) depende de los costos relativos de gravar los bienes exportables versus los consumidos dentro de la localidad.³ Depende, además, de la regla de decisión colectiva de la localidad.

¹ Cualquiera sea el nivel del gasto público que se provea en la localidad exportadora, su ingreso real aumenta debido a que una parte de los impuestos la pagan residentes en otras localidades.

² La exportación de impuestos es una externalidad fiscal interjurisdiccional. Estas surgen cuando las decisiones de impuestos y gastos de un gobierno afectan el bienestar de los habitantes de otras jurisdicciones (Dahlby, 1996). Estas externalidades dan lugar a decisiones fiscales no óptimas si los gobiernos tienen percepciones sesgadas sobre el costo marginal de los fondos públicos y/o sobre el beneficio marginal de los gastos. La externalidad que resulta de la exportación de impuestos es directa, ya que afecta la función de utilidad de los no residentes; y todas las directas son horizontales, o sea, entre gobiernos del mismo nivel.

³ Se dejan de lado los efectos ingreso. Si la localidad altera o no el tamaño del gasto público local depende de si la exportación de impuestos reduce o no el costo marginal local (doméstico) de los fondos públicos. Ver detalles en el Anexo.

En este trabajo se supondrá una localidad turística en la que el gasto público local (G) se financia con un impuesto sobre la propiedad inmueble, que incide sobre los propietarios. Estos propietarios pueden residir en la localidad, utilizando el inmueble para habitación permanente, o en otras localidades, utilizando el inmueble como habitación en los períodos de vacaciones. La cantidad total de inmuebles y la distribución de la propiedad inmobiliaria se suponen fijas en el período analizado.⁴

La utilidad que las personas, residentes o no, obtienen del consumo de bienes distintos a la vivienda, viene dada por la función

$$U_i = U_i(c_i, G) \quad (1)$$

donde c_i es el consumo del bien privado y G es la cantidad total del bien público en la localidad. Hay N inmuebles en la localidad; $i = 1, \dots, M$ son propiedad de residentes en la localidad y $i = M+1, \dots, N$ son propiedad de residentes en otras localidades. Cada persona es propietaria de un inmueble que le brinda una utilidad fija que se adiciona a la que resulta de la función (1) –se supone que es mayor para los residentes debido a que las utilizan todo el año. Para simplificar se supone que el único destino de los inmuebles es el de casa-habitación.

La restricción presupuestaria de los consumidores viene dada por

$$y_i = c_i + h_i \quad (2)$$

donde y_i es un ingreso exógeno y h_i es el impuesto inmobiliario pagado a la localidad. Se supone que el precio del bien privado es igual a uno.

El presupuesto del gobierno local es

$$P_g G = r VT \quad (3)$$

donde P_g es el precio (constante) de la unidad de G ; VT es el valor de los N inmuebles existentes en la localidad y r es la alícuota del impuesto inmobiliario, que se supone proporcional. Como no existen otras fuentes de financiamiento (ni transferencias

⁴ Hay un solo bien gravable. El bien se consume en la localidad que lo grava y la exportación se produce porque los propietarios residen en otras localidades. Cada propietario demanda un inmueble y no hay compra-venta de los existentes ni aumentos o disminuciones del stock.

intergubernamentales ni endeudamiento) la alícuota es la que equilibra el presupuesto municipal.

El impuesto inmobiliario que paga un individuo i depende de la alícuota r y del valor de su propiedad (V_i); o sea,

$$h_i = r V_i = (V_i/VT) P_g G \quad (4)$$

La cantidad que se provee de G depende de la regla de decisión colectiva. Supóngase en primer lugar que se sigue la regla del votante mediano (m). Reemplazando (2) y (4) en (1) para ese individuo y maximizando, se obtiene,

$$(U_g/U_c)_m = P_g (V_m/VT) \quad (5)$$

donde U_g/U_c es la tasa marginal de sustitución entre el bien privado y el bien público y m se refiere al votante mediano.

Si la decisión colectiva surge de un intendente benevolente maximizará

$$W = \sum_{i=1}^N w_i U_i(c_i, G) = \sum_{i=1}^N w_i U_i(y_i - (V_i/VT) P_g G, G) \quad (6)$$

$$w_i = dW/dU_i$$

resultando

$$P_g \sum_{i=1}^N \sigma_i (V_i/VT) = \sum_{i=1}^N \sigma_i (U_g/U_c)_i \quad (7)$$

donde $\sigma_i = w_i U_{c_i}$ = utilidad marginal social del bien de consumo privado para el individuo i

Si todos los individuos tienen la misma ponderación ($\sigma_i = 1$; $i = 1, \dots, N$), (7) se transforma en

$$P_g = \sum_{i=1}^N (U_g/U_c)_i \quad (8)$$

que es la regla samuelsoniana de igualdad del precio (P_g) con la sumatoria de las tasas marginales de sustitución.

La función de bienestar del gobernante local puede apartarse de (6) por distintas razones. Una alternativa es que solo “mire” los beneficios y costos para los M individuos residentes en la localidad. La función de bienestar resultante es,

$$W = \sum_{i=1}^M w_i U_i(c_i, G) \quad (9)$$

y maximizando se obtiene,

$$P_g \sum_{i=1}^M (V_i/VT) = \sum_{i=1}^M (U_g/U_c)_i \quad (10)$$

Si $[\sum_{i=M+1}^N (V_i/VT) > \sum_{i=M+1}^N (U_g/U_c)_i]$, con esta regla de decisión disminuye más el costo que el beneficio. Este es un resultado probable para una localidad turística e induce una cantidad de G mayor que la eficiente.⁵

Una variante del modelo anterior es considerar que la autoridad local transforma los beneficios económicos en políticos, agregando al beneficio como bien público de G (utilizando la variante en la que solo mira costos y beneficios para los residentes), el beneficio que se obtiene por la compra de insumos en la localidad. La idea es que en $U_i(c_i, G)$ se miden los beneficios generados por el lado del producto final. Sin embargo, en las decisiones políticas, aparece una forma alternativa (o complementaria) de medición, mirando también los beneficios por el lado de los insumos.⁶ El beneficio total para un político comprende tanto el aspecto económico como el político (Weingast et.al., 1981). Si todos los insumos se compran en la localidad, la función a maximizar pasa a ser

$$W = \sum_{i=1}^M U_i(c_i, G) + P_g G \quad (11)$$

Maximizando (11) y suponiendo $\sigma_i = 1$ ($i = 1, \dots, M$) y $\sigma_i = 0$ ($i = M+1, \dots, N$) se obtiene

⁵ La expresión (10), comparable con (8), surge a partir de (7) haciendo $\sigma_i = 1$, para $i = 1, \dots, M$ y $\sigma_i = 0$ para $i = M+1, \dots, N$.

⁶ Los dos enfoques son diferentes; por ejemplo, la provisión del bien público defensa (D) brinda beneficios (económicamente relevantes, o sea, de tipo samuelsoniano) a toda la población; si Q_d es la cantidad y N el número de personas, todas consumen Q_d . Pero en la economía positiva del sector público es relevante el lado de los insumos: el empleo de mano de obra, la compra de equipos y bienes y servicios, etc. generado por el proyecto (ya sea por políticas de demanda efectiva, reactivación, para favorecer a los propietarios de los factores productivos, etc.).

$$P_g \sum_{i=1}^M (V_i/VT) = P_g + \sum_{i=1}^M (U_g/U_c)_i \quad (12)$$

La transformación de los beneficios económicos en políticos se representa en (12) agregando P_g del lado del beneficio marginal.⁷ La cantidad de G es superior a la eficiente (dada por (8)), y también superior a la que se desvía de la eficiente por mirar solo beneficios y costos económicos dentro de la localidad (dada por (10)). Un resultado interesante es que en (12) la provisión del bien público se lleva hasta el punto en el que la tasa marginal de sustitución entre bienes es positiva, o sea, la utilidad marginal es negativa para el bien público.

En conclusión, en los modelos del votante mediano y del gobernante benevolente, existe exportación de impuestos pero no se modifica el tamaño del gasto público, ya que la exportación no modifica el costo marginal de los fondos públicos que observa el que toma la decisión. La exportación origina expansión del gasto público cuando se utiliza la regla de decisión fiscal que considera sólo los beneficios y costos para los residentes, por ejemplo una regla de votación que impide votar a los no residentes. Resulta además que el tamaño del gasto público es mayor si el gobernante pondera no sólo los beneficios económicos sino también los políticos del gasto -este efecto es independiente de si el impuesto es o no exportable y también independiente de si la exportación de impuestos origina o no expansión del gasto.

III. Exportación de impuestos. El programa "Mar del Plata 2000"

El objetivo de esta sección es analizar algunos aspectos del adicional al impuesto inmobiliario municipal (Tasa por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública –en adelante, TALCVP) que se cobra en la Municipalidad de General Pueyrredon (Mar del Plata), destinado a financiar un plan de obras municipales. El caso es interesante por varias razones: en primer lugar, porque Mar del Plata es una ciudad turística, lo que hace que el gravamen sea potencialmente exportable; en segundo lugar, porque el paquete fiscal que se analiza fue sometido a Consulta Popular, lo que permite especular sobre el tipo de función de bienestar del gobernante local (¿funciones de tipo (1) para el votante mediano; tipo (6) – para un intendente benovolente; tipo (9) –para un intendente que mira solo los beneficios y costos para los residentes; o tipo (11) –para un intendente que además de mirar solo el impacto sobre los residentes, transforma los beneficios y costos económicos en políticos?);

⁷ Alternativamente la transformación puede visualizarse disminuyendo el precio del bien G .

en tercer lugar, porque el tamaño del paquete fiscal sometido a Consulta permite utilizar un modelo simple de equilibrio parcial.^{8 9}

En las secciones siguientes se presenta el caso y se indaga sobre los siguientes puntos:

- (i) ¿Qué paquete fiscal se sometió a Consulta Popular?;
- (ii) ¿Qué regla de decisión colectiva se utilizó?;
- (iii) ¿Posibilitan (i) y (ii) la exportación de impuestos?;
- (iv) ¿Cuáles son los argumentos de la función de bienestar del gobernante local?;
- (v) ¿Qué conclusiones pueden obtenerse?

(i) Paquete fiscal sometido a Consulta popular

Se llevó a cabo el 12/5/96 y fue la primera Consulta Popular Municipal realizada en la Argentina. La Consulta Popular es una institución política no incorporada en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994 ni en la Ley Orgánica de Municipalidades; por esa razón el resultado es no vinculante. La Consulta, por sí o por no, fue para la realización de 25 obras, a ejecutar en cuatro años, con una inversión total de 65 millones de pesos. El adicional a la TALCVP que se solicitaba era de \$ 3 o \$ 4 por mes, por inmueble, por un período de ocho años. El importe mensual depende del monto bimestral pagado en concepto de TALCVP.

(ii) Regla de decisión colectiva

La regla aparece en el Art. 1º del Decreto 556/96 del Intendente Municipal. “Convócase a los HABITANTES RESIDENTES en el Partido de General Pueyrredon para que, en ejercicio del derecho a la participación política activa, expresen voluntariamente su opinión en torno a la realización del Plan de Obras “Mar del Plata 2000” y su financiamiento, incluido en el Anexo I del presente”. En el Reglamento Electoral se aclara que se convoca a consulta a los habitantes del Partido (...) que acrediten tener domicilio en esta jurisdicción constando el mismo en la documentación habilitante.

⁸ La inversión en obras de 16 millones de pesos por año representa menos del 10 % del presupuesto de la municipalidad y menos del 1 % del producto bruto geográfico.

⁹ Hay escasos trabajos aplicados sobre exportación de impuestos. En Cuaderno N° 15 (1996), utilizando un modelo de equilibrio general, se estima que es la exportación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos e inmobiliario es de magnitud despreciable debido al bajo nivel de las alícuotas provinciales.

Se concluye entonces que solo votan los residentes. La función de bienestar compatible con estas disposiciones legales sería la dada por (9).¹⁰

(iii) Posibilidad de exportación de impuestos

En la medida en que el impuesto recae sobre una base imponible fija, cuyos propietarios pueden o no ser residentes en la localidad, aparece la posibilidad de exportar el impuesto. Como el ingreso real global de los residentes, en principio, aumenta, el resultado esperable de la Consulta es la aprobación del paquete fiscal. Por ejemplo, si la recaudación se distribuyera en efectivo entre los residentes, la consulta siempre debería resultar aprobada (suponiendo que los costos de la consulta son menores que el monto total del impuesto exportado). Cuando los beneficios no son apropiados por todos los residentes en la misma proporción, pueden surgir ganadores y perdedores que, pese al aumento del ingreso real agregado de la localidad, determine que la consulta popular no sea aprobada. El diseño del Plan de Obras -cómo se distribuyen los beneficios entre todos los residentes- es en este caso importante para el resultado de la consulta.

(iv) Función de bienestar del gobierno local

De los Considerandos del Decreto del Intendente Municipal podría concluirse que la función de bienestar sería del tipo de la expresión (11). Se expresa que "las obras apuntan a tres ejes claros: 1. Productividad. 2. Calidad de Vida. 3. Turismo". La productividad "se plasmará mediante la potenciación de los sistemas viales, caminos rurales y circunvalación, que permitirán una salida rápida de las mercaderías y la definitiva puesta en valor del parque industrial;" la calidad de vida "se concretará gracias a las obras de desagüe, forestación y cloacales;" y el turismo "se beneficiará con la iluminación y restauración de importantes sectores de las playas céntricas, acceso norte (...), recuperación de pavimento (...) y veredas."

Se expresa también en los Considerandos que las obras "volcarán en el circuito financiero local 140 millones de pesos, los que redundarán en beneficio de la reactivación de las fuerzas productivas". También que "estas 25 obras demandarán entre 5000 y 7000 puestos de trabajo adicionales que, sumados a los necesarios para el resto de las obras públicas,

¹⁰ El Movimiento por la Dignidad y la Independencia, para fijar su posición, solicitó al Intendente información "sobre qué padrón se realizará la consulta, sobre el general de los habitantes de la ciudad o sobre el de contribuyentes que son los únicos que afrontan el pago."

lograrán poner en marcha los engranajes de la producción y del trabajo, tanto directa como indirectamente."

La consideración de los beneficios del bien público samuelsoniano y, adicionalmente, del beneficio por la compra de insumos, resulta claro de lo antes expuesto. En la difusión de la Consulta aparece también explícitamente: "Además del beneficio que se obtendrá de las obras públicas en sí mismas, un importante volumen de dinero será volcado en el circuito financiero de la Ciudad (en plena época de recesión general e inactividad turística en particular), gracias a una extraordinaria generación de mano de obra."

(v) Resultados

Como era esperable, la Consulta Popular dio aprobación al paquete fiscal propuesto. El voto en contra en un porcentaje relativamente elevado (46%) merece consideración. Una razón podría ser la distinta apropiación de los beneficios, con ganancia global para la localidad pero con residentes ganadores y perdedores. Como se expresó antes, esta cuestión se relaciona con el diseño del Plan de Obras, que escapa al objetivo de este trabajo.

Sí se puede detectar que el impuesto sometido a consulta tenía una fuerte regresividad.¹¹ Del total de inmuebles sujetos al impuesto, el 61.4 % corresponde a residentes de la Ciudad de Mar del Plata. Esos inmuebles aportan el 64.4 % de la recaudación bimensual por la TALCV y el 60.8 % de la recaudación por el adicional del impuesto.¹² El 56.4 % del total de inmuebles pagan una cuota bimensual adicional de \$ 6 (inmuebles cuyas cuotas bimensuales de la TALCV es de hasta \$ 30) que aporta el 19.8 % de la recaudación bimensual por la TALCV y el 49.3 % de la recaudación bimensual del adicional. Para los residentes esos porcentajes son, respectivamente, 59.7 %, 21.1 % y 52.6 %. Para los no residentes los porcentajes son 51.3 %, 17.6 % y 44.2 %. Estos datos revelan el carácter regresivo del impuesto (cuadro 1).

Del cuadro 2 pueden obtenerse conclusiones adicionales con respecto a la regresividad del impuesto. Por ejemplo, tomando los límites superiores de las cuotas, el impuesto significa un pago adicional de 120 % (\$ 6 de adicional por bimestre versus \$ 5 de la cuota más baja) para los inmuebles de menor valor (17543 corresponden a residentes y 20338 corresponden a no residentes) y sólo un pago adicional de 1.45 % para los inmuebles de mayor valor (630 de los residentes y 74 de los no residentes). Esas diferencias porcentuales de incremento

¹¹ La regresividad o falta de equidad fue notada por distintas agrupaciones políticas y de vecinos.

¹² El porcentaje exportado sería del 40 % ($\sigma = 0.6$ en el modelo del Anexo).

son significativamente mayores si se toma la cuota media de la TALCVP: por ejemplo, para los residentes, 258 % para el primer tramo de la cuota (\$ 6 de adicional por bimestre versus \$ 2.33 de cuota promedio), y 0.64 % para el ultimo tramo (ver figuras 1 y 2)

Para el total de los inmuebles con cuotas bimensuales de \$ 6, tomando los límites superiores de la clasificación de las cuotas, el impuesto significa un pago adicional promedio de 49 % para los inmuebles de menor valor y un pago adicional promedio de 8.1 % para los inmuebles de mayor valor. Si se relaciona con la cuota promedio para los residentes, el adicional de \$ 6 bimestrales representa un incremento del 77.3 %, en tanto que los \$ 8 adicionales para los inmuebles de mayor valor representan sólo un 8.6 % de aumento. Para los no residentes, las aumentos son, respectivamente, 62.7 % y 8.6 % (cuadro 2).¹³

IV. Comentarios finales

La exportación de impuestos es un proceso por medio del cual una localidad (por ejemplo, una municipalidad) traslada la carga de los impuestos a los no residentes. El efecto sobre las variables fiscales municipales (gastos e impuestos) depende -suponiendo inexistencia de efectos ingreso- de los costos relativos de gravar los bienes exportables versus los consumidos dentro de la localidad y de la regla de decisión colectiva.

En este trabajo se considera sólo un bien gravable, los inmuebles, que pueden ser propiedad de los residentes o de los no residentes. El impuesto pagado por los no residentes se exporta. Se presentan varios modelos de decisión fiscal y se analiza la posibilidad de que la exportación de la carga tributaria influya en el nivel de gasto público. En el modelo del intendente benevolente, que conduce al resultado de Samuelson, y en el del votante mediano, que puede o no coincidir con el resultado Samuelsoniano, la exportación de impuestos no afecta el nivel del gasto público. En los modelos en los que el intendente "mira" sólo los beneficios y costos dentro de su comunidad (en la que lo votan), la exportación influye en determinar el nivel de gasto.

¹³ Estudios empíricos realizados para otros países proveen material de interés. Por ejemplo, Hogan y Shelton (1973) presentan un modelo en el que los Estados seleccionan la estructura tributaria que maximiza la recaudación que aportan los no residentes. En el análisis empírico encuentran relación positiva entre el porcentaje de impuestos exportados y el gasto del Estado. El trade-off exportación-equidad también aparece planteado en el trabajo. Combs y Elledge (1979) encuentran que la exportación de los impuestos sobre los hoteles puede compensar las externalidades negativas que los turistas le originan a los residentes. En Fujii et. al. (1985) se analiza la exportabilidad de distintos impuestos sobre el turismo; el que recae sobre los servicios de los hoteles es el más exportable. Los autores calculan el impacto negativo sobre la actividad turística y sugieren (como en el Programa Mar del Plata 2000) que la recaudación se destine en forma compensatoria a obras tendientes a promover la actividad.

El análisis del impuesto inmobiliario de Mar del Plata destinado a financiar el plan de obras denominado "Mar del Plata 2000" sugiere que el plan sometido a Consulta Popular influyó sobre el nivel del gasto. Por un lado, hay evidencia de exportación de impuestos ya que una cantidad importante de inmuebles (aproximadamente 40 %) es propiedad de no residentes. Por otra parte, la regla de decisión fiscal sólo permitió votar a los residentes. La pregunta de por qué no logró la unanimidad, o una mayor proporción de votos afirmativos, se vincula con la clara regresividad del impuesto. Adicionalmente, los documentos oficiales indican la presencia de transformación de los beneficios económicos en políticos a la Weingast et.al. (1981).

El trabajo ejemplifica la importancia de la regla de decisión colectiva en el problema del "tax-exporting". Ejemplifica también un caso en el que aparecen explícitos en el gobierno los argumentos de los modelos de economía positiva del federalismo fiscal (por ejemplo, la transformación de los beneficios económicos en políticos).

Una enseñanza hacia el futuro es que en eventuales próximas consultas deberían votar todos los que pagan el impuesto, sean o no residentes. Otra es que las cuestiones de empleo y nivel de actividad no son ajenas a estas unidades de decisión fiscal.

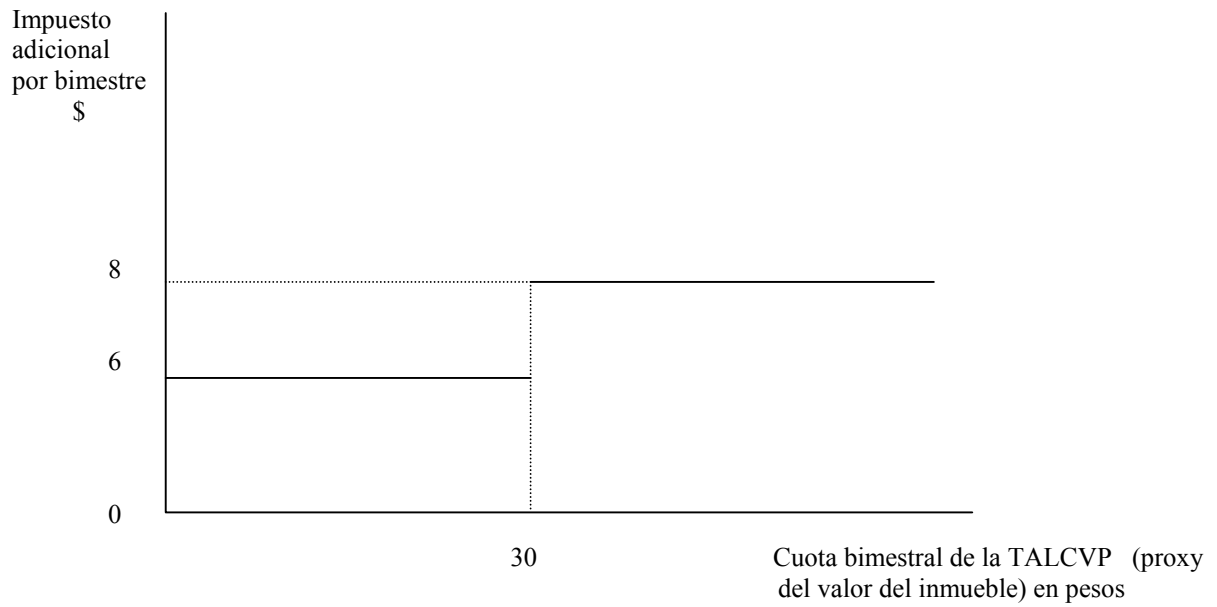


Figura 1
Estructura del impuesto adicional

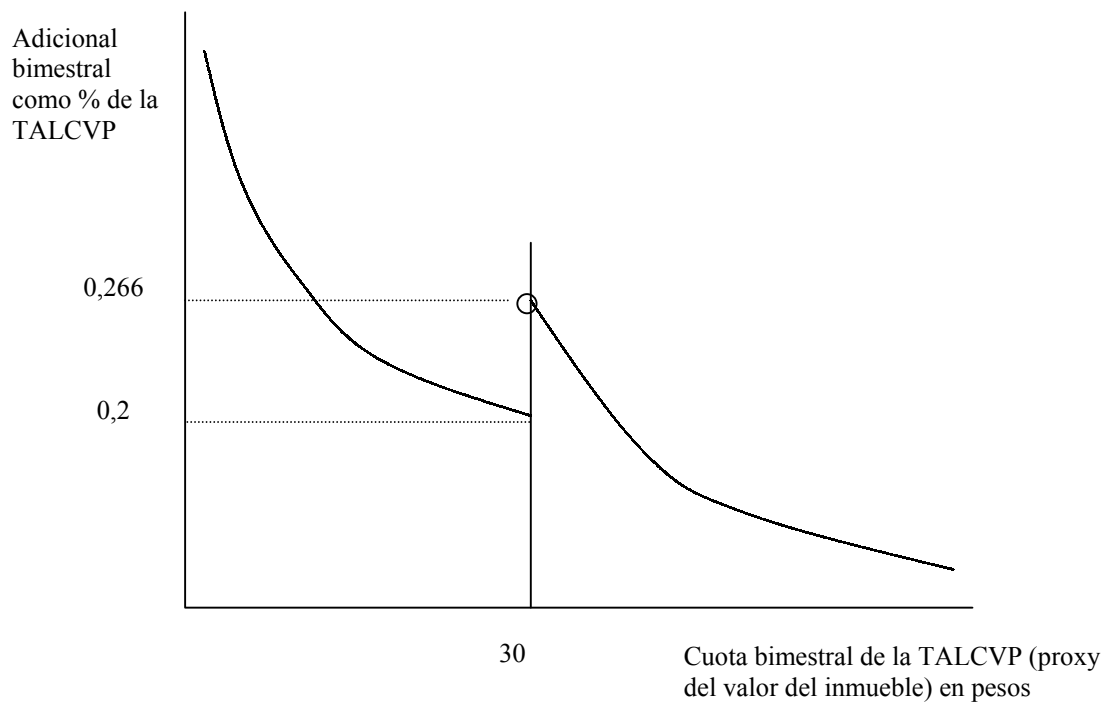


Figura 2
Incidencia del Impuesto adicional sobre el valor del inmueble

Anexo

Modelo de exportación de impuestos

En este Anexo se analiza el impacto de la exportación de impuestos sobre la demanda de un bien público y sobre la estructura del sistema tributario. El punto que se indaga es si la exportación de la carga tributaria genera incentivos para que la comunidad -por ejemplo representada por el Intendente- altere su política fiscal (gastos e impuestos). Se sigue la metodología de Wildasin (1987) que supone inexistencia de efectos ingreso y que compara el costo marginal de los impuestos locales (por ejemplo sobre un bien X) con el costo marginal de los impuestos exportables (por ejemplo sobre un bien Y). En la Figura 3 se supone costo marginal creciente para los impuestos locales (LMC_x). El primer peso recaudado tiene solo costo directo (un peso que se transfiere del sector privado al gobierno); a partir de ese punto el LMC_x es creciente y el crecimiento depende de la elasticidad-precio de la demanda por el bien X.¹⁴ El costo marginal de los fondos públicos que provienen del bien exportable es LMC_y ; si la fracción σ se consume internamente, el primer peso recaudado tendrá un $LMC_y = \sigma$ (por cada peso que se transfiere al gobierno, los residentes pagan la fracción σ ; la fracción $(1-\sigma)$ es pagada por los no residentes). A partir de ese costo inicial, el LMC_y es creciente.¹⁵

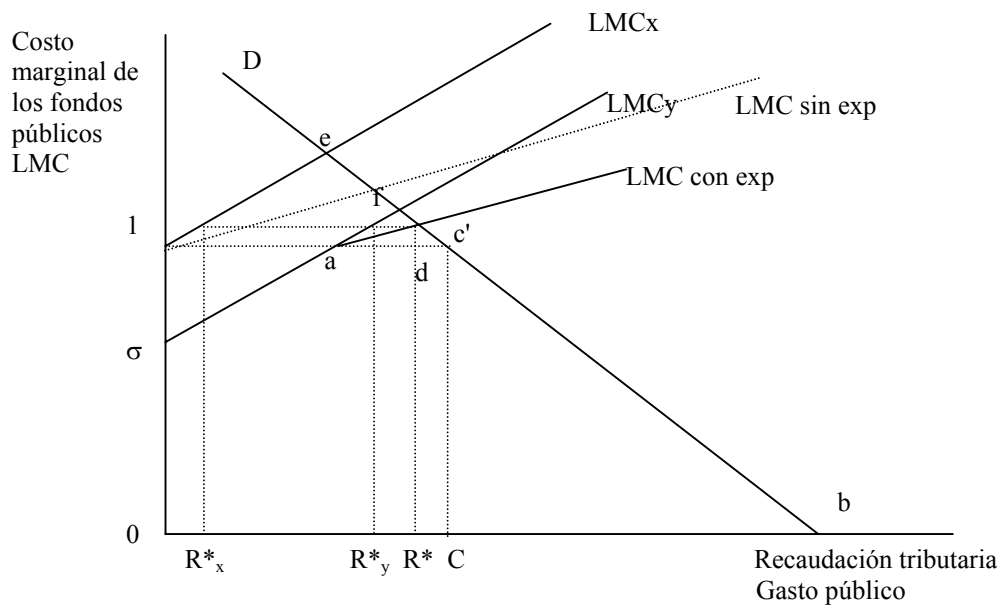


Figura 3

¹⁴ La expresión para el costo marginal de los fondos públicos en un modelo de un bien (X) que se produce con costos marginales constantes es

$$LMC_x = [1 / (1 - \tau_x \cdot \eta_x)]$$

Donde η_x es la elasticidad precio de la demanda por X y τ_x es la alícuota del impuesto, como porcentaje del precio final del bien. Derivando con respecto a τ_x se obtiene ($\partial LMC_x / \partial \tau_x > 0$).

¹⁵ El caso que se analiza en este Anexo se corresponde con el Intendente del texto que sólo mira beneficios y costos para los residentes. Ver nota de pie 17.

Si los fondos se obtienen con el sistema tributario que minimiza el costo (directo e indirecto) de la recaudación para los residentes, la línea σ LMC (suma horizontal de LMC_x y LMC_y) refleja la estructura impositiva óptima.¹⁶ Si D es la curva de demanda de los residentes y R^* es la recaudación total a obtener, R_x^* se recauda con impuestos domésticos y $R_x^*R^*$ con impuestos sobre el bien exportable. En este caso general la exportación de impuestos induce un mayor nivel de gasto público.¹⁷

Si el bien Y se consumiera totalmente en el exterior (fuera de la localidad) y toda la recaudación pudiera obtenerse de ese bien el punto de equilibrio sería b, en el que la valuación marginal del bien público por parte de los residentes es cero.

Si la recaudación que se obtiene del bien Y (totalmente exportable) fuera inferior a C y si la elasticidad de la demanda por X fuera igual a cero ($LMC_x = 1$ para toda R), el punto de equilibrio sería c' y la exportación de impuestos no influiría en determinar el nivel del gasto público.^{18 19}

Si el bien tipo Y tiene un $LMC_y = \text{constante} = \sigma$, entonces la situación es la representada en la Figura 4. Se provee R^{**} y toda la recaudación se obtiene gravando el bien Y. Del monto total recaudado R^{**} , la fracción σ se obtiene localmente.

Obsérvese que si $LMC_y = \text{constante} = 1$ (costo marginal de los fondos públicos constante, sin exportación de impuestos), el nivel óptimo de R sería R'.

Si el impuesto fuera totalmente doméstico (sobre X) y el costo marginal de los fondos públicos fuera creciente como LMC_x , el gasto público óptimo sería R''.

¹⁶ Para la obtención de un cierto nivel de recaudación total (R) con la estructura óptima de impuestos sobre bienes (sobre X e Y) se minimiza el costo total directo e indirecto dado por $C(R_x) + C(R_y)$, sujeto a $R_x + R_y = R$. La condición de primer orden es que $LMC_x = LMC_y$.

¹⁷ Si se computara el costo marginal social de los impuestos sobre X e Y, la cantidad de G surgiría de la intersección en f. El no cómputo de la recaudación del impuesto sobre Y que pagan los no residentes (la exportación) disminuye el costo marginal de los fondos públicos.

¹⁸ La exportación de impuestos no influye sobre el nivel de G pese a que el Intendente sólo mira beneficios y costos para los residentes. Esto se debe a que el costo marginal de la recaudación para los residentes no cambia debido a la exportación.

¹⁹ En este caso el costo marginal de los fondos públicos sería cero para todo lo que se recauda en otras localidades gravando el bien Y. A partir de ese punto es igual al costo marginal del bien público (que se supuso igual a la unidad). Por ejemplo, si OR^* fuera la recaudación máxima en otras localidades, el LMC sería OR^*dc' .

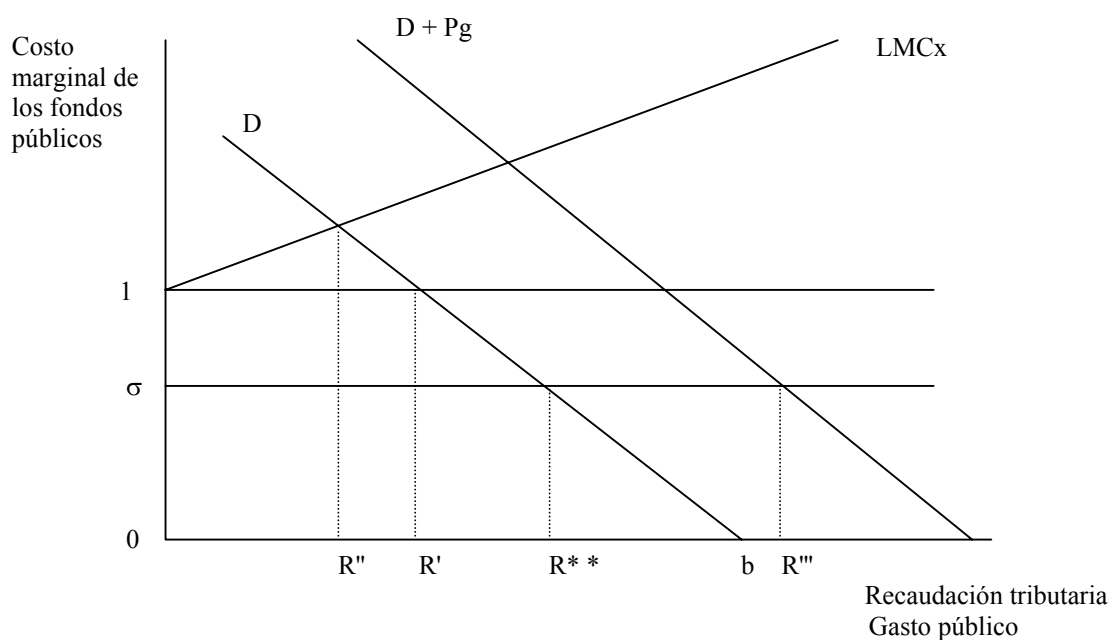


Figura 4

En el caso analizado de Mar del Plata,²⁰ si se considera que D refleja solo el beneficio para los residentes, el nivel de equilibrio del gasto público sería R'' si el bien gravado fuera sólo consumido localmente y si el costo marginal de los fondos públicos fuera creciente. Si no hubiera exportación de impuestos y el costo marginal de los fondos públicos fuera constante e igual a la unidad, el punto de equilibrio sería R' . Si al caso anterior se agrega la exportación de la fracción $(1 - \sigma)$ del impuesto, el punto de equilibrio sería R^{**} .²¹

Si la función de bienestar del gobierno local fuera como (11), la curva de demanda se desplazaría hacia arriba en P_g . Obsérvese que el gasto público (R''') sería mayor que en todas las variantes anteriores y que tendría valuación marginal negativa (ya que se proveería una cantidad mayor a O_b).

²⁰ En el texto se utiliza un único bien gravable (los inmuebles). El impuesto es exportable y la cantidad de viviendas es fija. Es "como si" la elasticidad de la demanda fuera cero.

²¹ $\sigma = 0.6$ en el Programa Mar del Plata 2000. Ver Sección III.

Cuadro 2									
Regresividad del Impuesto adicional									
<i>I. Cuentas residentes Mar del Plata</i>									
<i>Cuota</i>	<i>Cuentas</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Valor del</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Total a pagar</i>	<i>Variación</i>	<i>Cuota</i>	<i>Total a pagar</i>	<i>Variación</i>
	<i>(n° de</i>	<i>bimensual</i>	<i>adic.</i>	<i>adicional</i>	<i>bim. por</i>	<i>porcentual</i>	<i>promedio</i>	<i>bim.</i>	<i>porcentual</i>
	<i>inmuebles)</i>		<i>bimensual</i>	<i>bimensual</i>	<i>cuenta</i>	<i>pago</i>	<i>bimensual</i>	<i>por cuenta</i>	<i>pago</i>
					<i>(límite sup.)</i>	<i>mensual</i>		<i>(cuota prom.)</i>	<i>mensual</i>
hasta 5	17543	40804	6	105258	11	120.00	2.33	8.33	257.96
10	38980	312078	6	233880	16	60.00	8.01	14.01	74.94
15	24906	309913	6	149436	21	40.00	12.44	18.44	48.22
20	20250	352324	6	121500	26	30.00	17.40	23.40	34.49
25	17161	384177	6	102966	31	24.00	22.39	28.39	26.80
30	13250	364175	6	79500	36	20.00	27.48	33.48	21.83
<i>Promedio</i>						<i>49.00</i>			<i>77.37</i>
35	11987	388906	8	95896	43	22.86	32.44	40.44	24.66
40	10250	384016	8	82000	48	20.00	37.46	45.46	21.35
45	10457	444525	8	83656	53	17.78	42.51	50.51	18.82
50	9666	459087	8	77328	58	16.00	47.50	55.50	16.84
60	15001	817887	8	120008	68	13.33	54.52	62.52	14.67
70	8708	563735	8	69664	78	11.43	64.74	72.74	12.36
80	5115	382185	8	40920	88	10.00	74.72	82.72	10.71
90	3936	333998	8	31488	98	8.89	84.86	92.86	9.43
100	2833	267676	8	22664	108	8.00	94.48	102.48	8.47
110	2031	213046	8	16248	118	7.27	104.90	112.90	7.63
120	1323	151708	8	10584	128	6.67	114.67	122.67	6.98
130	1193	149034	8	9544	138	6.15	124.92	132.92	6.40
140	948	127833	8	7584	148	5.71	134.84	142.84	5.93
150	845	122367	8	6760	158	5.33	144.81	152.81	5.52
200	2251	384814	8	18008	208	4.00	170.95	178.95	4.68
250	936	208801	8	7488	258	3.20	223.08	231.08	3.59
300	487	132646	8	3896	308	2.67	272.37	280.37	2.94
350	267	85938	8	2136	358	2.29	321.87	329.87	2.49
400	205	76394	8	1640	408	2.00	372.65	380.65	2.15
450	149	63227	8	1192	458	1.78	424.34	432.34	1.89
500	106	50152	8	848	508	1.60	473.13	481.13	1.69
más 500	630	787592	8	5040	558	1.45	1250.15	1258.15	0.64
<i>Promedio</i>						<i>8.11</i>			<i>8.63</i>
<i>Total</i>	<i>221414</i>	<i>8359038</i>		<i>1507132</i>					

Cuadro 2 (continuación)									
Regresividad del Impuesto adicional									
<i>II. Cuentas no residentes Mar del Plata</i>									
<i>Cuota</i>	<i>Cuentas (n° de inmuebles)</i>	<i>Recaudación bimensual</i>	<i>Valor del adic. bimensual</i>	<i>Recaudación adicional bimensual</i>	<i>Total a pagar bim. por cuenta (límite sup.)</i>	<i>Variación porcentual pago mensual</i>	<i>Cuota promedio bimensual</i>	<i>Total a pagar bim. por cuenta (cuota prom.)</i>	<i>Variación porcentual pago mensual</i>
Hasta 5	20338	71467	6	122028	11	120.00	3.51	9.51	170.75
10	20208	158504	6	121248	16	60.00	7.84	13.84	76.50
15	11700	153705	6	70200	21	40.00	13.14	19.14	45.67
20	6136	106307	6	36816	26	30.00	17.33	23.33	34.63
25	7992	179344	6	47952	31	24.00	22.44	28.44	26.74
30	5214	142963	6	31284	36	20.00	27.42	33.42	21.88
<i>Promedio</i>						<i>49.00</i>			<i>62.69</i>
35	6622	215654	8	52976	43	22.86	32.57	40.57	24.57
40	6875	257990	8	55000	48	20.00	37.53	45.53	21.32
45	10292	438902	8	82336	53	17.78	42.64	50.64	18.76
50	11499	546266	8	91992	58	16.00	47.51	55.51	16.84
60	16748	912074	8	133984	68	13.33	54.46	62.46	14.69
70	7547	485838	8	60376	78	11.43	64.37	72.37	12.43
80	2675	199497	8	21400	88	10.00	74.58	82.58	10.73
90	1791	152156	8	14328	98	8.89	84.96	92.96	9.42
100	1125	106333	8	9000	108	8.00	94.52	102.52	8.46
110	616	64414	8	4928	118	7.27	104.57	112.57	7.65
120	335	38372	8	2680	128	6.67	114.54	122.54	6.98
130	337	41984	8	2696	138	6.15	124.58	132.58	6.42
140	257	34685	8	2056	148	5.71	134.96	142.96	5.93
150	208	30093	8	1664	158	5.33	144.68	152.68	5.53
200	495	84967	8	3960	208	4.00	171.65	179.65	4.66
250	197	43591	8	1576	258	3.20	221.27	229.27	3.62
300	91	25057	8	728	308	2.67	275.35	283.35	2.91
350	41	13308	8	328	358	2.29	324.59	332.59	2.46
400	31	11675	8	248	408	2.00	376.61	384.61	2.12
450	18	7653	8	144	458	1.78	425.17	433.17	1.88
500	20	9365	8	160	508	1.60	468.25	476.25	1.71
más 500	74	92936	8	592	558	1.45	1255.89	1263.89	0.64
<i>Promedio</i>						<i>8.11</i>			<i>8.62</i>
<i>Total</i>	<i>139482</i>	<i>4625100</i>		<i>972680</i>					

Fuente: Elaborado en base a datos de la Municipalidad de General Pueyrredón (1996).

Referencias

Combs, J.P. y B.E. Elledge. 1979. "Effects of a room tax on resort hotel/motels." *National Tax Journal*. Vol.XXXII. pp. 201-207.

Cuaderno de Economía N° 15. 1996. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. Capítulo IV.

Dahlby, B. 1996. "Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants." *International Tax and Public Finance*. Vol. 3. pp. 397-412.

Downes, T.A. y T.F. Pogue. 1994."Accounting for fiscal capacity and need in the design of school aid formulas." En Anderson, J.E. (ed). *Fiscal equalization for state and local government finance*. Praeger. USA.

Fujii, E., M. Khaled, y J. Mak. 1985. "The exportability of hotel occupancy and other tourist taxes." *National Tax Journal*. Vol. XXXVIII. pp.169-177.

Hogan, T.D. y R.B. Shelton. 1973. "Interstate tax exportation and states` fiscal structures." *National Tax Journal*. Diciembre. pp. 553-564

Iregui, A.M. 2001. "Tax exporting: an analysis using a multiregional CGE model." *Estudios Económicos*. Banco de la República. Colombia.

Mc. Lure, Ch. E. 1962. "The interstate exporting of state and local taxes: estimates for 1962." *National Tax Journal*. Vol. XX. pp. 49-77.

Municipalidad de General Pueyrredón. 1996. "Transformar Mar del Plata ya es posible." Mimeo.

Weingast, B.R., K.A. Shepsle y Ch. Johnsen. 1981. "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics." *Journal of Political Economy* N° 4.

Wildasin, D. 1987. "The demand for public goods in the presence of tax exporting." *National Tax Journal*. Vol. XL. pp. 591-601.

34° JORNADAS INTERNACIONALES
DE FINANZAS PUBLICAS

ORGANIZADO POR:

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
CÓRDOBA, 19-21 DE SETIEMBRE DE 2001.

TRABAJO:

HACIA UNA IMPOSICION RACIONAL SOBRE LA RENTA NETA

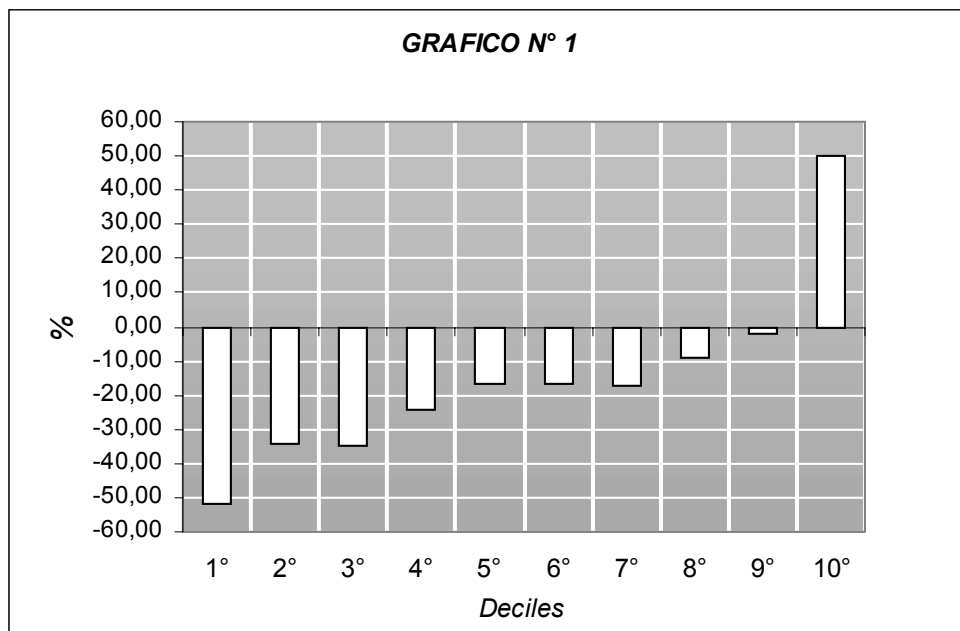
AUTOR: CR. SALVADOR TREBER

I) LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

La adecuación de las normas en materia tributaria a las condiciones que en cada momento plantea la economía de un país constituye un elemento esencial para diagramar un verdadero sistema destinado a coadyuvar positivamente en los objetivos de la política económica. No sólo se trata de elegir los impuestos que la técnica actual señala como más eficaces en dichos logros según la mejor experiencia internacional, sino que su diseño debe tener muy en cuenta la respectiva realidad nacional vigente.

Cualquier programa que pretenda mejorar cualitativa y cuantitativamente el funcionamiento y resultados de la administración tributaria argentina, debe tomar como un dato cierto y esencial que en nuestro país, durante el último cuarto de siglo, se ha verificado una fuerte polarización del ingreso y la riqueza; la cual tiende a concentrarse en la cima de la pirámide distribucional. En base a la corrección que introduce el Banco Mundial, mediante una canasta internacional de productos (PPA) para hacer comparables los poderes adquisitivos entre diversos países, el ingreso medio en Argentina -de los receptores ubicados en el diez por ciento superior de aquella- ascendía en 1995 a u\$s 27.427. Dicho importe era entonces equivalente al 35.5% del que receptaban quienes ocupaban idéntica situación en Estados Unidos; sensiblemente superior a la determinable entre los respectivos promedios generales por habitante; ya que esta relación sólo era del 28.5%.

La diferencia entre ambas se explica debido a la mencionada mayor polarización que existe en Argentina; tendencia que se viene acentuando como consecuencia de los cambios operados a partir del año 1975 en adelante. En este año, los ubicados en el decil mas alto receptaban 24.6% del P.B.I. y progresivamente fueron elevando su participación hasta llegar al 33.5% en 1985 y 36.9% en 1998. Es obvio que, como consecuencia de este continuado proceso de concentración en la cúspide, todos los demás tramos, sin excepción -aunque en muy diversa medida- fueron perdiendo significación relativa. Los cuatro primeros deciles acusan en promedio para el mismo año 1995, una caída del 36.1%; los cuatro subsiguientes -del 5° al 8°- de un 10.5%; mientras que en caso el noveno, la misma es apenas del 1.8%. La pérdida relativa en porcentajes sufrida durante el período 1975/98 de cada uno de los nueve primeros deciles y la ganancia que correspondió al décimo, se pueden apreciar en el gráfico siguiente:



Surge con nitidez que esa pérdida generalizada de ingreso se revierte en el último decil , siendo muy leve el retroceso del anteúltimo. Estos cambios han generado una profunda modificación en los diversos estratos de la sociedad argentina; la cual se traduce en un muy evidente incremento de la marginalidad y creciente deterioro en la cada vez mas amplia franja de “nuevos pobres” que los sucesivos estudios sobre pobreza realizados por el INDEC identifica bajo la denominación de “pauperizados”. Esta dramática “latinoamericanización” operada en el espectro distribucional se refleja a través de un notorio estrechamiento en los otrora amplios sectores que componían la “clase media”; situación ésta que todas las reformas introducidas en la imposición a la renta -preocupadas exclusivamente por acrecer en términos de recaudación- han desconocido en forma sistemática.

Cabe advertir que los precitados datos estadísticos no miden en toda su magnitud la polarización ocurrida. El Banco Mundial¹ menciona sobre el caso argentino que “De los u\$s 35.000 millones tomados en préstamo en el exterior entre 1976 y 1982, poco o nada se destinó a financiar inversiones adicionales netas” y “...gran parte del dinero que se tomaba en préstamo en el exterior se

¹Banco Mundial- “Informe sobre el desarrollo Mundial 1985”- págs. 59 y 73.

sacaba nuevamente del país de inmediato y no generaba ingresos que pudieran usarse para hacer frente al servicio de la deuda. En esos casos, los empréstitos externos constituyeron una receta para el desastre”.

La “fuga” de capitales a que hace referencia el Banco Mundial, los restó a la economía interna, tanto como factor de la producción como la propia renta que genera cada año. Además, se puede estimar con bastante precisión que la mera capitalización de intereses, a tasas que corresponden a colocaciones de máxima seguridad en los principales centros externos del exterior, elevan el importe fugado originariamente a un importe actual de u\$s 97.650 millones. Por otra parte, es evidente que este tipo de operaciones -por su magnitud- sólo han podido ser realizadas por titulares ubicados en los dos deciles superiores. Si se tiene en cuenta, además, que solo para el año 1998, la renta financiera devengada habría sido de u\$s 4.990 millones; los receptores ubicados en el quintil de la cúspide habrían elevado un 0.8% adicional del PBI su participación en el mismo.

En cuanto a una comparación internacional mas amplia, bajo la misma metodología de tomar como referencia al ingreso de los titulares que integran el decil superior, en Argentina con respecto al de Estados Unidos -el mas elevado del mundo- revela, según se puede advertir en el *Cuadro N° 1* elaborado también con datos del año 1995, que existe una marcada diferencia en su relación medida en términos de P.B.I. por habitante (ambos expresados en u\$s PPA).

En otros dos casos incluidos en dicho Cuadro (Suecia y España), la segunda relación exhibe índices superiores a la primera. Ello se debe a que las respectivas pirámides distribucionales en para esos países son mucho menos polarizadas que la de Estados Unidos. En los demás -al igual que en Argentina- sucede lo contrario, debido a que quiénes integran el decil superior registran una relación porcentual superior comparada con relación al producto bruto medio por habitante de los mismos. Para el caso de Chile, ambos indicadores se ubican en niveles más desfavorables que los que corresponden a nuestro país; debido a que tiene un esquema distribucional más regresivo aún. Esto también explica que la relación entre el máximo decil y la media general resulte superior a la de México y muy cercana a la de Brasil; mientras la correspondiente a Argentina está en línea con las de Venezuela y Perú; aunque nuestros índices de 1998 evidencian que continúa la tendencia a su creciente deterioro.

Cabe advertir que el país tomado como base de comparación para todos los demás -Estados Unidos- es quien exhibe el mas desfavorable Coeficiente de Gini (40.1) dentro de los 27 países que integran la O.C.D.E; o sea que, con respecto a cualquiera de ellos, se deteriora aún más. Esto significa que se ha optado por la comparación que la minimiza frente a los otros 26 países pues su esquema distribucional es el mas concentrado y regresivo entre todos los identificados como de “altos ingresos”.

Un enfoque mas desagregado permite cotejar el nivel de renta media adjudicable a cada uno de los diversos tramos (quintiles y, en el caso de los dos tramos extremos, sendos deciles), estimados para el mismo año 1995 (último del cual se disponen datos internacionales comparables). El índice que corresponde a los ingresos medios de dichas franjas de receptores se puede apreciar en el *Cuadro N° 2*.

Del cotejo entre los respectivos quintiles surge con nitidez que los desvíos más amplios se ubican en los tres intermedios (2° a 4°) mientras en el primer quintil la brecha se reduce; aunque el mayor acercamiento se opera en el quinto; o sea, en el que corresponde a la cúspide. La desagregación realizada para detectar lo sucedido en el primero (inferior) y último decil (superior) ratifica en forma aún mas marcada esa evidencia.

Los estudios conocidos sobre asignación de la carga tributaria, que corresponde a cada uno de los diversos tramos de ingresos, revelan que en Argentina se acentúa la regresividad “ex ante”. Dado que la imposición sobre la renta neta -adecuadamente diseñada- constituye el instrumento más idóneo para atenuar esa tendencia; resulta imprescindible tomar debida cuenta de los profundos cambios habidos en los últimos 25 años.

II) **TENDENCIAS ACTUALES DEL IMPUESTO A LA RENTA.**

La mencionada realidad, tanto referida a profundas modificaciones operadas en cuanto a la distinta asignación de los diversos escalones distribucionales como la creciente importancia relativa que viene asumiendo el decil superior en desmedro de los demás -especialmente de los medios-, parecen no haber sido considerados en oportunidad de introducir reformas al Impuesto a las Ganancias. El órgano de administración fiscal ha hecho prevalecer su muy marcada la preferencia por cobrarlo en cabeza de las empresas, inversamente a lo que sucede en los países del O.C.D.E.; los

cuáles procuran la mayor personalización posible de la imposición a la renta. Esta diversa forma de implementación facilita en el primer caso su traslación con un muy directo “efecto precio”; mientras en el segundo, ese efecto no es tan automático ni instantáneo.

La legislación en el mencionado grupo de países procura incluir dentro la base sujeta al impuesto la totalidad de ingresos generados en todo el mundo por las distintas fuentes; muy especialmente, los provenientes de valores mobiliarios, dividendos u otras formas de participación en empresas; aunque admitiendo -con ciertos límites- en concepto de “pago a cuenta” tanto lo pagado por idéntico concepto en cabeza de la sociedad como en jurisdicción de otro fisco extranjero. Este esquema procura evitar la doble imposición y también la adopción de figuras jurídicas más favorables que faciliten la elusión. En cumplimiento de este último objetivo, la tasa aplicable a las corporaciones suele ser inferior a la marginal máxima del impuesto personal y se ubica alrededor de la media con respecto de la escala de progresividad que corresponde a este último.

Los fundamentos que se han esgrimido en Argentina y otros países, que ostentan semejantes niveles de ingresos, para preferir que recaiga especialmente sobre las sociedades de capital -incluso bajo una definición ampliada de éstas- se vincula exclusivamente a la supuesta necesidad de facilitar su administración y cerrar en forma más eficiente la brecha de la evasión. Si éste ha sido el objetivo prioritario, los resultados alcanzados no demuestran éxito alguno pues las recaudaciones son muy inferiores -medidas en relación al P.B.I.- no sólo respecto a los países de altos ingresos sino los obtenidos por los respectivos organismos fiscales de Brasil, Chile y Colombia.

En términos generales, las continuas modificaciones introducidas en las tablas de progresividad en el impuesto personal y a la tasa proporcional que se aplica a las sociedades de capital receptaron con algún rezago de tiempo, la drástica disminución que caracterizó la gestión de la Administración Reagan en Estados Unidos. La plena vigencia de la tesis “ofertista” tuvo como consecuencia una serie de reformas especialmente las ínsitas en la Tax Reform Act (1986) que llevó adelante dicha Administración. Esta sensible reducción de la carga -más de veinte puntos porcentuales en la imposición a la renta neta- indujeron a una correlativa adecuación por parte de la mayoría de los integrantes de la O.C.D.E. para evitar que un tratamiento muy diferencial provocaran una eventual emigración o “fuga” de capitales en dirección al mercado estadounidense.

Cabe advertir que en este caso la disminución de la alícuota marginal fué del 50 al 28 por ciento en la imposición personal pero además incluyó mayores liberalidades en materia de exenciones y deducciones admitidas que benefició proporcionalmente en mayor medida a los sectores de menores ingresos. La expectativa de los funcionarios descansaba en la convicción que provocaría una fuerte reactivación y por esa vía se compensarían los ingresos resignados pero los resultados en términos de recaudación no fueron positivos y el aumento del déficit fiscal obligó a revisar tales decisiones. En 1990 se incrementaron los impuestos a consumos específicos y en 1991 se elevó al 31 por ciento la alícuota marginal superior del impuesto a la renta personal.

La evolución creciente del déficit federal fué explosiva: en 1979 ascendía a u\$s 27.9 miles de millones y en 1986 había trepado a u\$s 209.2 miles de millones; sin que el dictado de la Ley de Equilibrio Fiscal fuera óbice para ello. En 1992 llegó a la cifra récord de u\$s 326.8 miles de millones y, un año después, la Administración Clinton debió encarar una muy enérgica modificación. Era evidente entonces el virtual fracaso que en su aplicación tuvo la teoría “ofertista” debido a que los supuestos efectos reactivadores previstos por la esperada vigencia de la llamada “Curva de Lauffer” no se cumplieron. No sólo hicieron crecer el desequilibrio de las cuentas fiscales sino que durante el periodo 1989/91, tampoco evitaron la caída en los índices de formación bruta de capital fijo, consumo e ingreso por habitante.

La corrección impuso la necesidad de elevar la alícuota marginal progresiva en el impuesto a la renta para el quintil superior, ubicándolo en el 39.6 por ciento y también apelar a la eliminación de exenciones. En cuanto a la tasa aplicable a las corporaciones, ésta se llevó al 35 por ciento. Desde ese momento comenzaron a revertirse los desequilibrios fiscales y, a partir del ejercicio cerrado en septiembre de 1998, los mismos arrojan sucesivos y crecientes superávits (u\$s 54.4 miles de millones en dicho año y aproximadamente u\$s 240 mil millones para el finalizado en dicho mes del año 2000).

Samuelson², al analizar la experiencia vivida en su país, concluye emitiendo un juicio que merece ser tomado en cuenta: “De acuerdo con los criterios científicos convencionales, el experimento del lado de la oferta parece que debe rechazarse la teoría subyacente”. Estas consideraciones resultan valiosas pues en Argentina hay crecientes reclamos de seguir ese camino, alegando impulsos positivos sobre la economía que permitirían compensar con creces las reducciones de carga propugnadas. Muy por el contrario, los recientes avances logrados por Grecia en su esfuerzo de reducir el déficit para poder ingresar al área del euro -al igual que Nueva Zelanda desde 1993- están respaldados por un incremento en la eficiencia de su administración fiscal que ha sido posible aún manteniendo, en el primer caso, una alícuota marginal superior 45 por ciento en el impuesto personal a la renta (la tasa proporcional aplicable a las corporaciones se mantuvo en el 35 por ciento). No menos importante es el antecedente de Alemania que para financiar la reconversión de la ex-República Democrática, estableció una sobretasa de 14 puntos porcentuales en el impuesto a la renta denominado “impuesto de solidaridad”.

Mas recientemente, con el comienzo de la Administración Bush en enero del año 2001, se ha vuelto a proyectar una reforma que incluye la eliminación del impuesto que grava las herencias – sorpresivamente resistida por 120 multimillonarios- y una menor progresividad de la imposición a la renta neta; de forma tal, que sobre las personas las alícuotas marginales mínimas y máximas se ubicarían, respectivamente, en el 10 y 35 por ciento; modificación que iría acompañada de incrementos en las deducciones permitidas. La correspondiente a las corporaciones descendería del 35 al 30 por ciento.

Estos cambios están insertos en la idea de disminuir en u\$s 1.6 billones la carga tributaria en los próximos diez años y además actuar prestamente para evitar una eventual recesión; peligro éste que también se procura conjurar mediante reducciones en las tasas de interés por parte de la Reserva Federal. Según las estimaciones de Paul Krugman, en el decenio se pueden llegar a acumular -de acuerdo a la situación actual y sin introducir dichas modificaciones- un superávit de u\$s 5.7 billones,

² Samuelson, Paul A. y Nordhaus Williams D.- “Economía”- X Edición- Pág.400/402.

de los cuales u\$s 2.6 billones corresponden al presupuesto de seguridad social y los aumentos que se prevén en los gastos -entre ellos los militares- pondrían nuevamente en situación deficitaria el presupuesto federal, sin que se hayan afectado fondos suficientes a amortizar la actual muy crecida deuda pública ni cubierto con las mínimas prestaciones sociales a los 44 millones de habitantes que no las poseen en medida alguna. Por otra parte, advierte que el 50 por ciento de los contribuyentes del impuesto sobre la renta neta sólo aportan el 3 por ciento de la recaudación total del mismo y, por lo tanto, las modificaciones anunciadas beneficiarán casi exclusivamente a los sectores de altos ingresos; acentuando la regresividad distributiva.

Según los datos correspondientes al año 1998, la comparación entre los promedios de ingreso por habitante en cada uno de los cinco quintiles correspondientes a dicho país con respecto a sus similares de Argentina (Ver *Cuadro N° 3*) ratifican que en el quintil de la cúspide es donde se estrechan las diferencias (percibieron el equivalente al 32.2% de lo que les correspondió en Estados Unidos) y, siempre en términos relativos, los quintiles intermedios son los más atrasados (el segundo apenas registra la situación más desfavorable pues apenas llega al 26.4%).

III) **LA EVOLUCION DEL IMPUESTO A LA RENTA NETA EN ARGENTINA.**

El régimen de imposición a la renta neta en Argentina tuvo su origen en 1932 a través de un régimen cédular y real que, antes de comenzar a aplicarse, fue sustituido por otro que consagró el criterio de renta global de fuente argentina correspondiente a personas físicas. Con posterioridad, en la década de los años Cuarenta, se completó incorporando un impuesto real sobre las ganancias de las sociedades de capital y los dividendos distribuidos (1943). Junto con la creación, en el mismo año, del Impuesto a los Beneficios Extraordinarios y el Impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) integraron un amplio espectro de imposición a las rentas generadas por actividades habituales o esporádicas -tanto “normales” como excepcionales- y sobre las diversas acepciones de las “ganancias de capital”.

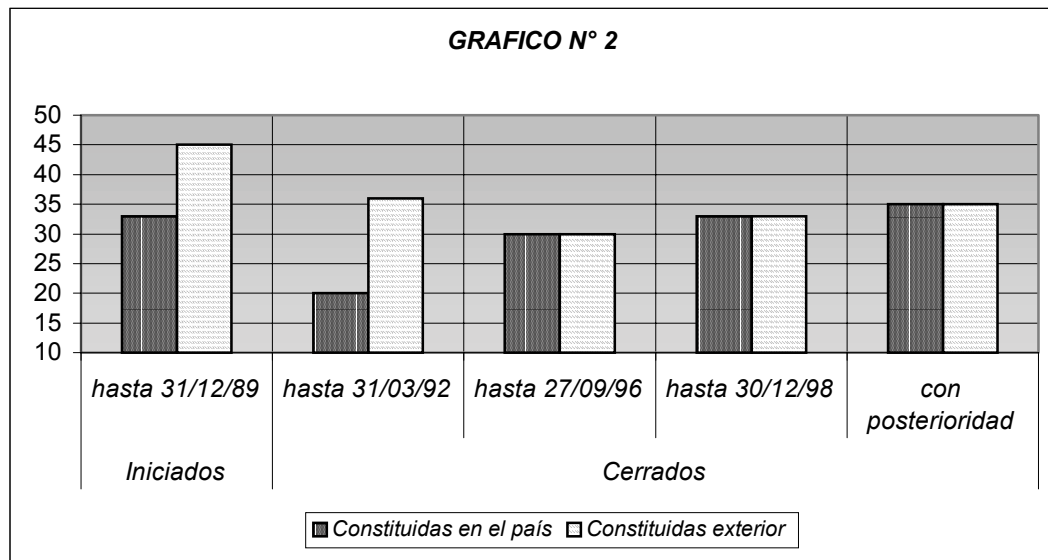
El tratamiento de las rentas provenientes de las sociedades de capital, tuvieron continuos cambios. En diversos períodos y sucesivamente se aplicaron todos los criterios conocidos de diferenciación entre sociedad y accionista -con integración o no en cabeza de éste- atendiendo para ello a los diferentes métodos que admite la técnica tributaria sobre esta materia. Hubo períodos en

que se aplicó el denominado “anonimato” absoluto (1950/55) o relativo de las acciones y también la identificación obligatoria u optativa pero, invariablemente, la administración pública, por razones de “economía” fiscalizadora, siempre pugnó para no integrar universalmente las rentas de las personas y prefirió la opción de gravar las ganancias de las sociedades de capital en cabeza de éstas en forma definitiva. Incluso dos veces, una de ellas vigente actualmente, extendió el concepto y régimen a las sociedades de responsabilidad limitada que, de acuerdo a la ley de fondo (Código de Comercio), son sociedades de personas y no de capital. La justificación de estas medidas también es de estricta finalidad recaudatoria, sin tomar en cuenta aspectos vinculados a la equidad o la conveniencia de un tratamiento mas favorable a las empresas de menor magnitud vigente en numerosos países, como es el caso de Estados Unidos y Canadá.

La eliminación del Impuesto a los Beneficios Extraordinarios y a las Ganancias Eventuales - cuya última versión se denominó a los Beneficios Eventuales (1976)- acotó en alta medida el campo de imposición a la renta. La década de los años Noventa estuvo signada por una muy frecuente y crecida transferencia de paquetes accionarios de alto valor que caracterizaron la acelerada transnacionalización operada en la economía argentina. La inexistencia de todo gravamen sobre ganancias de capital, facilitó operaciones realizadas desde “paraísos fiscales” por montos muy superiores al valor de libros de las empresas involucradas que permitieron a los nuevos titulares computar, en los ejercicios subsiguientes, como gastos amortizables supuestos valores asignados a los conceptos de “llave” o “empresa en marcha” que por su desproporcionado valor, no tenían justificación alguna. Obviamente, mediante este suterfugio, empresas que en realidad producen resultados positivos aparecen por esa causa -a los efectos impositivos- con fuertes quebrantos. El impuesto a la transferencia de títulos creado tiene muy escasa significación y por ello no implica ningún límite a la mencionada sobrevaluación de las operaciones con paquetes accionarios. Además, desprecia una innegable expresión de capacidad contributiva acompaña de un alto grado de liquidez.

A ello debe agregarse que el tratamiento impositivo de las sociedades de capital constituidas en el país hasta septiembre de 1996 afrontaban una tasa inferior de impuesto a las que hicieron lo propio fuera del país; situación que a partir de entonces se ha equiparado en el nivel de las primeras. La

evolución operada en cumplimiento del objetivo de establecer un régimen igualitario cualquiera sea el origen del capital se advierte en el gráfico siguiente:



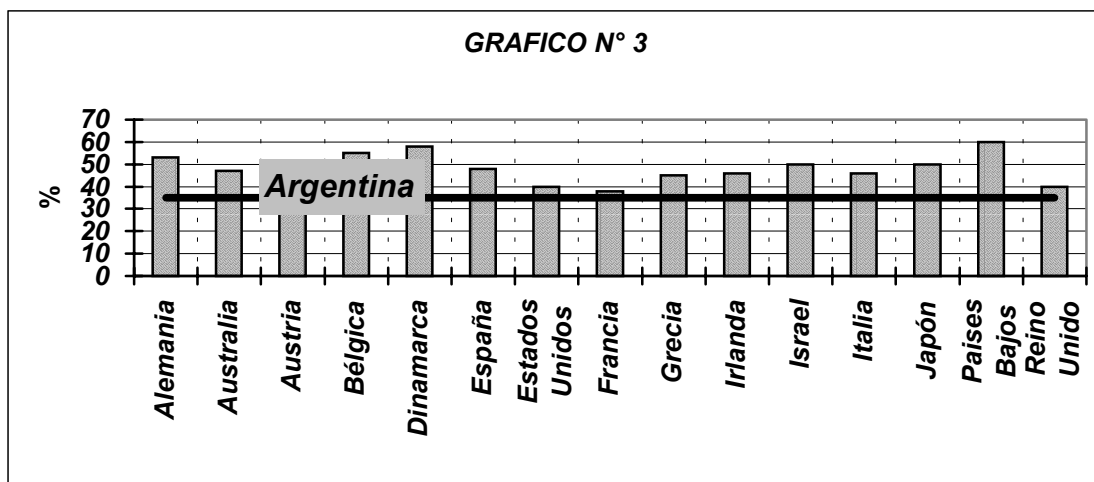
En cuanto a la imposición personal, un amplio espectro de exenciones (en especial las mencionadas ganancias de capital, los dividendos distribuidos y las utilidades derivadas de colocaciones financieras) crean un esquema de privilegio para actividades de bajo riesgo y nula creación en términos de ocupación; además de conspirar contra la tendencia mundial de acceder a una imposición universal sobre la renta neta. Pese a su ámbito, de por sí limitado por estar circunscrito sólo a una parte de las diversas expresiones de riqueza que convergen a incrementar los patrimonios de las personas; la misma ha evolucionado hacia la baja de tasas -influida por la reforma estadounidense del año 1986- sin tener en cuenta las diferencias que existen en ese sentido y tampoco los profundos cambios operados en el perfil distribucional, a que se hizo amplia referencia en el punto I.

El régimen de imposición progresiva aplicable entre enero de 1974 y diciembre de 1988 se estructuró mediante un escalón en que el tramo inferior estaba gravado con el 7 por ciento (aplicable durante los ejercicios 1974/86) y del 10 por ciento (ejercicios 1987/88); cuyas escalas culminaban en la marginal máxima del 45 por ciento. La disminución comenzó en 1989, cuando se las acotó, respectivamente, entre el 6 y 35 por ciento; esta última reducida al 30 por ciento durante el período 1991/95. Para ejercicios cerrados en los años 1996/97, ésta se elevó al 33 por ciento y desde 1998 se

volvió al 35 por ciento. Con vigencia desde comienzos del año 2000, el nivel mínimo de la escala progresiva se ubicó en el 9 por ciento; con lo cual se estrechan los escalones diferenciales (en abierta contradicción con la tendencia polarizante de la pirámide distribucional). Además, se han introducido importantes reducciones sobre las deducciones admitidas en concepto de mínimo imponible y cargas de familia; lo que tiende a acentuar la regresividad por incidir en mayor medida sobre los estratos inferiores y medios de renta imponible. Todos estos aspectos han seguido los lineamientos de la reforma estadounidense del año 1986 sin tomar en cuenta las importantes correcciones, en sentido inverso, que comenzaron en 1991 y culminaron en 1993. Es por ello que desde 1989 se contrajo la amplitud de tramos y alícuotas que existían entre los niveles mínimo y máximo (a partir de este último la imposición se torna proporcional y por ello beneficia notoriamente a los sectores de mayores ingresos).

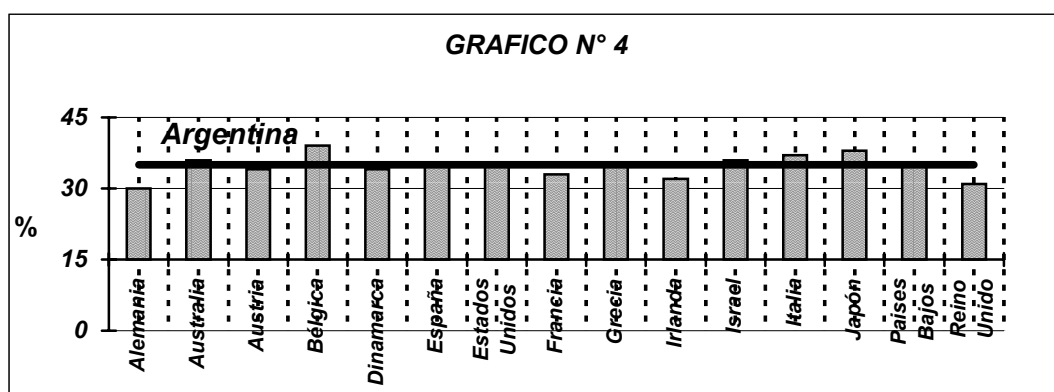
Actualmente en dicho país la alícuota marginal máxima del impuesto a la renta de las personas -en cuya base se incorporan los dividendos percibidos- asciende al 40 por ciento y la tasa proporcional de las corporaciones se mantiene en el 35 por ciento. Esto significa que debido a la vigencia del régimen de “tax credit”, cuando en Argentina se aplican tasas inferiores a aquellas, automáticamente se está transfiriendo impuesto al fisco estadounidense. Los dos gráficos siguientes exponen el nivel que asumen las mismas en 15 países de altos ingresos, dentro de los cuáles se incluyen virtualmente todos aquellos desde donde se han originado las inversiones extranjeras realizadas durante la última década en Argentina. Estas superan, en todos los casos, para el impuesto personal las alícuotas máximas que rigen actualmente en nuestro país.

Impuesto Personal a la Renta - (Alícuota marginal superior)



En cuanto a las corporaciones, éstas en muy pocos casos superan a la tasa vigente en Argentina, pero debe tenerse en cuenta que no constituyen el principal componente de recaudación como lo es en nuestro país (3/4).

Impuesto sobre Renta de Corporaciones o Sociedades de Capital



El régimen vigente implica, en el caso de los dividendos distribuidos, que se han transferido a los países de origen el impuesto que sobre ellos recae según sus respectivas legislaciones y que, de no estar exentos en el nuestro, podrían haber ingresado al fisco argentino. El crecimiento que tiene este concepto de remesas al exterior en el balance de pagos puede ser una medida de su importancia; la cual seguirá en aumento en los próximos años.

Si se compara la evolución operada en el régimen de imposición a la renta con respecto a lo sucedido con la distribución del ingreso en Argentina, se verifica una correlación de signo inverso

entre ellas: mientras la polarización se hace cada vez mayor y los sectores “medios” de la pirámide distribucional exhiben los mayores deterioros relativos de sus ingresos, la asignación que corresponde anualmente al último decil de la misma es marcadamente creciente. Por lo tanto, el tratamiento fiscal opera en igual forma ya que, además de la absoluta prevalencia de los que gravan los consumos; el esquema de imposición a la renta exime de todo gravamen a las ganancias de capital y colocaciones financieras y desde el año 2000 redujo las deducciones que favorecían en mayor medida a los tramos inferiores de imposición; en vez de ampliar el número de escalones y elevar las alícuotas marginales superiores hasta llegar, por lo menos, al nivel de las que rigen en Estados Unidos.

IV) **RESISTENCIAS Y SOFISMAS.**

El recientemente jubilado Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, Vito Tanzi, inspirador de las últimas reformas, ha declarado recién ahora ya desvinculado del mismo³, que en materia de impuestos sobre los consumos Argentina logra “un nivel de recaudación comparable al de un país europeo” y que equivocadamente “la solución siempre ha sido el IVA, pero la solución debería venir del impuesto a las ganancias”. Expone además una clara visión de la realidad nacional al señalar que “En la Argentina hay mucha gente rica que no paga casi nada de impuestos a las ganancias” y avala su reflexión citando los cercanos ejemplos de Chile, Brasil y Colombia. A la vez revela que a este planteo le respondían -no identifica quiénes- que en Argentina “...son diferentes, que no pagan impuestos a la ganancia, que no les gusta. O que no quieren impuestos al capital financiero, porque se irían a Miami”.

El mismo Tanzi reflexiona implícitamente sobre la falta de consistencia del argumento que se supone ahuyentaría los capitales, recordando que “En los Estados Unidos el impuesto a las ganancias genera el 14 por ciento del PBI” y en Argentina “menos del 4 por ciento” lo cual, dice, “A mi me parece muy injusto”. Es evidente que nadie puede espantar capitales cuando en la mayoría de los países del mundo la carga de dicho impuesto es mucho mayor. En ese sentido menciona que “Si uno

³Suplemento Económico del diario “La Nación”- Edición del 17.12.00.

toma un promedio internacional de países en desarrollo, que incluye a todos los países de África y de Asia que son mucho mas pobres que la Argentina, uno ya se encuentra con el 6 por ciento del PBI”. (En Cuadro N° 4 se incluyen 34 países de las distintas áreas del mundo que confirman dicha aseveración).

Las reflexiones de Tanzi dejan muy en claro que no ha sido el F.M.I. quién forzó el diseño regresivo que caracteriza al régimen tributario argentino. El reportado sugiere que operan poderosos intereses económicos que no identifica -seguramente la enorme fuerza ejercida por los lobbies que bajo diversas expresiones representan a quiénes integran el decil de la cúspide distribucional- para redondear su reflexión, fruto de una larga experiencia. Evoca a ese efecto las dificultades que encontró en las oportunidades que sugirió introducir cambios y dice, con algún dejo de frustración, “Otra historia es que es muy difícil que el Gobierno imponga este tipo de impuestos, pero hay muchos países que lo hacen. En esencia, creo que el problema es político”.

Resulta obvio que estamos frente a un verdadero “círculo vicioso”. La distribución del ingreso se torna cada vez más polarizada; razón por la cual el decil de la cúspide tiende a adquirir un mayor poder fáctico; el cual usa para evitar que recaiga sobre sus componentes una mayor carga tributaria. Dicho sector conoce a ciencia cierta que la imposición sobre los consumos no podrá seguir creciendo en forma muy significativa y por ello ensaya otra línea de acción que procura desviar la atención hacia probables reducciones del gasto público

Sin perjuicio del alto grado de ineficiencia que caracteriza la ejecución presupuestaria en las tres jurisdicciones, el nivel del gasto público no es alto en Argentina. Sobre el particular, el B.I.D⁴. subraya que “Mejorar la distribución del ingreso es una de las funciones que las sociedades han asignado al Estado alrededor del mundo” y que “El gasto público es pequeño en América Latina”. Agrega además, para avalarlo, que “Mientras en los países desarrollados el gobierno central realiza gastos que típicamente representan el 40% del PBI, en América Latina ese coeficiente se encuentra en torno al 20%”. En cuanto a la correlación con la pirámide distribucional advierte que en los

⁴B.I.D.- “América Latina frente a la Desigualdad”- Informe 1998-1999- Capítulo 8- Pág.200.

primeros “...se encuentran las mejores distribuciones de ingreso del mundo. En contraste, América Latina, que tiene las peores distribuciones de ingreso, es también la región donde los gobiernos tienen un tamaño mas reducido”.

Al caso argentino no sólo es aplicable todo lo dicho para América Latina, sino que la involución en materia de equidad distributiva a partir del año 1975- el ensanchamiento de la brecha que existe entre el nivel de ingreso de sus dos deciles extremos, superior e inferior, se ha triplicado en los últimos 25 años. Es premonitoria la coincidencia que existe entre la prevalencia del ideario privatizador y el correlativo retroceso en las funciones que se reconocen deben ser desempeñadas por el Estado. El propio Banco Mundial⁵, además de señalar como campos estratégicos indelegables la educación, salud e inversión en infraestructura; lanza una muy significativa advertencia al decir que “Cuando el Estado deja de cumplir incluso sus funciones más básicas, puede producirse una crisis prolongada y grave. Las estructuras que en una situación normal podrían atenuar los efectos de la crisis y servir de instrumento para la recuperación con frecuencia han quedado destruidas, lo que hace casi inviables las soluciones más genéricas para ampliar la capacidad del Estado”.

La prédica destinada a reducir el gasto que utilizan sectores interesados no incluye una propuesta seria de racionalización funcional. Resulta también inexplicable que los organismos internacionales de crédito -en especial el F.M.I. y Banco Mundial, que han insistido sobre diversos aspectos de este tema- nunca hayan incluido entre los compromisos que debía asumir el país la introducción de las técnicas de gestión más eficaces; como el presupuesto “base cero”, por programas y resultados, que en Estados Unidos se aplican desde 1973 y que tanto éxito tuvo en Nueva Zelanda liderando la reforma administrativa de 1993. Es verdaderamente paradójico que sus exigencias se circunscribieran siempre a definir los lineamientos generales y fijar límites trimestrales y/o anuales a los déficit y al endeudamiento; lo cual implica verificar las políticas por medio de resultados sin preocuparse demasiado por lograr una adecuada implementación funcional y operativa que los garantice, o por lo menos facilite el logro de dichos objetivos.

⁵*Banco Mundial- “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997”- Pág. 180.*

Otro argumento que tiende a distraer la atención que debiera concentrarse en elaborar un sistema tributario que contemple entre sus metas coadyuvar al crecimiento y evitar la referida polarización en la distribución del ingreso, es el reclamo de “simplificación”. Es que el requerimiento de un régimen “simplificado” está en abierta pugna con la búsqueda de un mayor grado de equidad.

Se suelen citar primitivos criterios selectivos que se aplicaban en la Inglaterra del siglo XV para gravar la capacidad contributiva de los propietarios de inmuebles urbanos; para cuya graduación se tenía en cuenta el número de ventanas o la existencia de chimenea, indicios éstos que se consideraban una exteriorización de mayor poder adquisitivo pues permitían una mejor calidad de vida de sus moradores. Una consecuencia anecdótica es que la natural tendencia a eludir el pago de impuestos indujo a que muchos prefirieran edificar viviendas sin ventanas, atentando de esta manera contra su propia salud y de los restantes integrantes del grupo familiar.

Esta forma de medir las posibilidades económicas de los contribuyentes era muy simple, demasiado elemental y hasta grosera. Sucesivamente se optó por categorizar los inmuebles por superficie y luego por el valor de mercado; criterios mucho “menos simples” pero más cercanos a la equidad y justicia distributiva.

Un sistema tributario moderno, adaptado a la complejidad de las relaciones económicas y financieras, no puede ser más rudimentaria que éstas. Los medios cibernéticos de comunicación y transferencias instantáneas de fondos, las operaciones de e-commerce en permanente crecimiento, la existencia de alrededor de cincuenta “paraísos fiscales” y la omnipresencia de megagrupos económicos en un mundo globalizado que cubren con transacciones entre ellos mas de la mitad del comercio internacional, hacen imposible concebir siquiera un sistema tributario “simplificado”.

Por otra parte, esa meta que enarbolan ciertos sectores, en realidad pretende forzar a que se opte por un sistema integrado, en alta proporción, por impuestos que recaen sobre los consumos y de fuerte e inmediato “efecto precio”; usando en forma solo complementaria y marginal la imposición sobre la renta neta. A su vez -por ser ésta la única con posibilidades ciertas de revertir o atenuar la polarización distribucional que operan las llamadas “leyes del mercado”- debe captar una expresión genuina y selectiva de capacidad contributiva; lo cual, nunca es simple. En consecuencia, la bandera

de la “simplificación” que suelen enarbolar con gran énfasis sectores interesados, tiene la “virtud” de concitar adhesiones de quienes no alcanzan a advertir la verdadera finalidad que persiguen aquellos.

Este tipo de planteo debe ser debidamente acotado. Puede ser sólo relativamente válido en la indispensable implementación de un impuesto a la renta, al adoptar criterios “simplificadores” para el tratamiento de los sectores receptores de ingresos bajos y medios; pero no es posible resignar el uso de los medios y técnicas más actualizadas cuando se trata de medir y gravar la capacidad contributiva del quintil superior.

No menos intencionada es la postura de adjudicar exclusivamente a la gran evasión o a las “lagunas” legales que facilitan la elusión, la problemática tributaria argentina. Es cierto que la administración fiscal adolece de serias fallas e incluso existe un cierto grado de evasión “consentida” o tolerada. No obstante, aún contando con un organismo eficiente, si la legislación en la materia es inequitativa y se pretende establecer una carga que no condice con una adecuada valoración de la capacidad adquisitiva, deberá enfrentar la resistencia a su cumplimiento por los contribuyentes que la consideren injusta. El alto grado de acatamiento voluntario que se registra en los países escandinavos está directamente vinculado a la productividad que se alcance en la ejecución del gasto y a la certeza de que los beneficios sociales recibidos, están en relación directa con los tributos pagados.

v) **CONCLUSIONES.**

De acuerdo al desarrollo precedente, el diseño de la imposición a la renta en Argentina introdujo -aunque con algún retardo- modificaciones semejantes a las que adoptaron la mayoría de los países en el mundo para no quedar descolocados frente a la reforma introducida en el año 1986 por Estados Unidos. La experiencia internacional sobre su aplicación provocó -incluso en este país- importantes rectificaciones que en Argentina no se hicieron. Como consecuencia de ello, parte de la carga del impuesto que debió ser gravada en nuestro país fué cedida, sin compensación alguna, a diversos fiscos extranjeros.

Tampoco se tomó debida cuenta para adaptar dicho tributo a cambios sustanciales operados en la distribución del ingreso por tramos. Argentina es un caso muy especial pues se viene polarizando en forma creciente desde hace 25 años; a punto tal que en ese lapso sólo el decil superior ha acrecido su participación e ingreso real, en desmedro del resto. A ello debe agregarse que, las dificultades

presupuestarias que afronta el Fisco nacional han provocado la introducción de frecuentes modificaciones con meros fines recaudatorios que conspiran no sólo contra el principio de seguridad jurídica sino también contra el logro de cierta eficacia en el funcionamiento del organismo que tiene a su cargo velar por el cumplimiento de los contribuyentes y combatir la evasión.

En tales condiciones la menor complejidad de los impuestos con fuerte “efecto-precio” - comúnmente identificados como “indirectos”- han sido elegidos para cubrir las siempre urgentes y crecientes necesidades de financiamiento.

La imposición a la renta genera en Argentina una recaudación que, medida en cuanto al producto bruto interno, apenas llegó a 3.18%. Este nivel de ingreso la ubica en la franja de países - cualquiera sea su grado de desarrollo- donde su rendimiento es menor. El deterioro sufrido implica que en la actualidad la recaudación con respecto al P.B.I. sea relativamente inferior a la lograda en la primera mitad de la década de los años Cincuenta. Por otra parte, los ingentes requerimientos que viene afrontando la Tesorería, han incidido para que se incorporen tributos “suplementarios” que vulneran todo criterio de equidad, como es el caso de los que gravan los intereses activos por toma de créditos y el aplicado sobre la renta mínima presunta.

Frente a los reiterados anuncios en cuanto a la necesidad de delinear un verdadero sistema tributario, no sólo se menciona como urgente e indispensable en los mas altos niveles gubernamentales sino que se ha convertido en tema de coincidencia para muchos economistas, técnicos en la materia y administrativistas. Es oportuno establecer los lineamientos generales que debieran ser objeto de análisis para encarar modificaciones destinadas a darle permanencia y equidad.

La propuesta en términos generales se puede sintetizar en los siguientes puntos fundamentales:

- 1.** El nuevo enfoque de la imposición a la renta debe insertarse en un rediseño integral para acceder a un sistema tributario que tenga una razonable permanencia sin apelar a modificaciones anuales como ha sido la modalidad argentina hasta la fecha. Esto no impide que su puesta en vigencia total no se cumpla íntegramente en un solo momento, pues lo racional es establecer etapas de aplicación pero dentro de un esquema global prefijado que le dé unicidad. La reforma tributaria introducida recientemente en Alemania

es un claro ejemplo de esta metodología que reconoce un diseño integral único y su ulterior aplicación en varios años: dispuesta en 1999, se previó desde el inicio implementarla en forma completa hasta el año 2005; comenzando por una reducción en la tasa proporcional que grava la renta neta de las corporaciones (del 40 al 25 por ciento; aunque ésta, luego de sumadas las suplementarias que rigen en las jurisdicciones locales representan una carga efectiva total del 39%). Por su parte, la muy elevada tasa marginal máxima del 53% en la imposición personal se redujo sólo dos puntos para 1999 y se irá disminuyendo por etapas hasta quedar definitivamente, luego de pasados cinco años, en un nivel del 42%. Los aumentos introducidos en los mínimos no imponibles y cargas de familia obedecen al cumplimiento de un fallo del Supremo Tribunal de Justicia que ordenó elevarlos hasta cubrir razonablemente el presupuesto de un grupo familiar.

Este criterio pretende perfeccionar un esquema global o a transformar un régimen inconexo y plagado de “parches” en un sistema tributario racional y coherente. Tal característica es común a todos los países del O.C.D.E. y, con posterioridad a Alemania, también se aplicó en Francia que concibió una importante reforma cuyo pleno funcionamiento se hace por etapas y al cabo de tres años. El temperamento no coincidía con el pensamiento del entonces Ministro de Economía argentino⁶, quién sostuvo que no podemos pensar que el país puede hacer una gran reforma tributaria, sino que primero debemos buscar la “estabilidad impositiva”. Sin mencionar las causas por las cuáles nos está vedado siquiera “pensar” en “hacer una gran reforma tributaria”; lo menos comprensible es que otorgue prioridad a la “estabilidad tributaria”. Esto significa que se opta por mantener incólume un régimen que se caracteriza por un alto grado de irracionalidad y de demostrada ineficiencia; o sea que se expide por el “statu-quo”. No se trataría, por lo tanto, de una búsqueda racional de “estabilidad” sino una preocupante expresión de inmovilismo paralizante que, en los hechos, mantiene y preserva los

⁶Suplemento económico del diario “La Nación”- Edición del 27.12.00.-

privilegios e inequidades existentes. El orden de prioridades debiera ser exactamente inverso al que sostiene el Ministro: en primer lugar se debe diseñar integralmente la reforma para luego implementarla en las etapas que sea conveniente; asegurando de esta forma su permanencia en el tiempo.

- 2.** En ese nuevo contexto, la imposición a la renta personal deberá tender a gravar la universalidad de ingresos de cada titular, incluyendo las rentas de todos los orígenes y fuentes; especialmente los dividendos distribuidos, las ganancias financieras y de capital. Esto no obsta para que, en cabeza de las sociedades de capital, se perciba en concepto de pago a cuenta- bajo cualquiera de los métodos que la técnica tributaria ha creado- importes que el contribuyente personal podrá deducir total o parcialmente de su obligación anual. Las ganancias obtenidas en sociedades de responsabilidad limitada deberían recibir el tratamiento de las obtenidas en las demás sociedades de personas.
- 3.** La tabla de progresividad por tramos en el impuesto personal deberá contemplar una alícuota marginal máxima no inferior al 40% (igual a la vigente en Estados Unidos). Los dividendos girados al exterior se gravarían en forma definitiva con una alícuota semejante a las sociedades de capital. La tasa proporcional aplicable se debe calcular como muy aproximada a la media ponderada de las escalas de progresividad vigentes en la imposición personal para evitar, de esta forma, por meras causas de conveniencia tributaria, se adopten formas legales inadecuadas. En última instancia debería ser semejante a la vigente en Estados Unidos (35%).
- 4.** Las deducciones por mínimos no imponibles y cargas de familia deberán ubicarse en un nivel suficiente para permitir que cubran los requerimientos básicos de un presupuesto familiar referido a la modalidad de vida que corresponde, por lo menos, al decil sexto en la distribución del ingreso por tramos. De otra forma -como es el caso de la actual legislación argentina- se encubre la vigencia virtual de una nueva carga que recae sobre consumos imprescindibles del respectivo grupo familiar; lo cual constituye un importante factor de inequidad que distorsiona y desnaturaliza el tributo que pesa sobre la renta neta de las personas físicas.

5. La gravabilidad de las ganancias de capital se podrá legislar integrándola con las demás rentas gravadas mediante aplicación de métodos de promediación o a través de un régimen especial legislado por separado.
6. El amplio espectro de exenciones vigente debe ser revisado totalmente a los efectos de restringirlo al máximo; tal como es el criterio actual prevalente en la legislación comparada.

Frente a la sustancial importancia que tienen las operaciones originadas en “paraísos fiscales” y la creciente expansión del comercio electrónico, se torna indispensable establecer normas específicas que cierren brechas a ciertas modalidades que por su complejidad, facilitan las formas mas sofisticadas de evasión, elusión y “blanqueo” de capitales.

ANEXO
ESTADÍSTICO

CUADRO N° 1**PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE (1995) EN PPA (u\$S) - 10° DECIL**
DATOS COMPARATIVOS - EEUU=100

País	u\$S (PPA)	Nros. Indice (1)	P.B.I.p.c.	Nros. Indice (2)	(1) / (2)
Estados Unidos	77.342	100,0	26.980	100,0	1,00
Chile	41.445	53,6	9.520	35,3	1,52
Suecia	37.267	48,2	18.540	68,7	0,70
España	36.592	47,3	14.520	53,8	0,88
Venezuela	28.096	36,3	7.900	29,3	1,24
ARGENTINA					
1995	27.449	35,5	7.702	28,6	1,24
1998	33.990	43,9	9.441	35,0	1,25
México	27.071	35,0	6.400	23,7	1,48
Brasil	25.876	33,5	5.400	20,0	1,67
Perú	13.345	17,3	3.770	14,0	1,23

Fuente: *Elaborado en base a datos del Banco Mundial para el año 1995.
(World Development Indicators, 1999).
En Argentina, considerando nueva serie de Cuentas Nacionales.*

CUADRO N° 2

ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA:
DATOS COMPARATIVOS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO p.h. (1995) - PPA

Tramo de Ingreso	Ingreso por habitante (en u\$s PPA)		Relación EEUU / ARG.
	Estados Unidos	Argentina	
1° Decil (Inferior)	4.048	1.389	2,91
1° Quintil	6.476	1.810	3,58
2° Quintil	14.167	3.543	4,00
3° Quintil	21.587	5.315	4,06
4° Quintil	31.706	8.050	3,94
5° Quintil	60.984	19.797	3,08
10° Decil (Superior)	77.342	27.449	2,82

Fuente: *Estados Unidos: B.M. "World Development Indicators".*
Argentina: Ministerio de Economía e INDEC.

CUADRO N° 3

**ESTADOS UNIDOS y ARGENTINA (PPA)
DISTRIBUCION POR TRAMOS DE INGRESOS (1998)**

Quintil	E.E.U.U.		ARGENTINA		Relaciones	
	P.B.I. Total	P.B.I. p/h (1)	P.B.I. Total	P.B.I. p/h (2)	(1) : (2)	% (2) : (1)
1°	380.285	7.027	14.276	1.983	3,5	28,2
2°	831.873	15.371	29.232	4.059	3,8	26,4
3°	1.267.616	23.422	46.227	6.420	3,6	27,4
4°	1.861.811	34.402	69.340	9.629	3,6	28,0
5°	3.581.016	66.168	180.829	25.112	2,6	38,0
TOTALES	7.922.601	29.277	339.904	9.441	3,1	32,2

Fuente: *Estados Unidos: B.M. "World Development Indicators" e "Informe sobre el desarrollo Mundial 1999/2000".*
Argentina: Ministerio de Economía, INDEC y Banco Mundial.

CUADRO N° 4

PROPORCION DEL IMPUESTO A LA RENTA (1998)

	s/Recursos Tributarios	s/ P.B.I.
O.C.D.E.		
Nueva Zelanda	66,40	20,66
Reino Unido	41,09	14,62
Italia	32,44	12,52
Estados Unidos	59,52	11,95
Australia	67,14	11,59
España	32,25	8,10
Francia	20,85	8,08
Grecia	36,64	6,93
AFRICA		
Argelia	68,29	19,74
Sudafrica	59,46	15,50
Zimbawe	48,24	13,02
Lesotho	23,15	6,36
Seychelles	17,07	5,67
Zambia	37,12	5,92
Tunéz	18,75	3,89
Mauricio	14,23	2,49
ASIA		
Filipinas	39,83	16,37
Malasia	44,35	8,59
Tailandia	32,13	5,72
Corea del Sur	30,97	5,77
Vietnam	23,54	4,94
Bhutan	51,25	4,01
Pakistán	27,82	3,84
Turquía	41,23	3,23
India	31,04	3,10
MEDIO ORIENTE		
Israel	42,41	15,43
Siria	44,47	6,94
Yemen, Rep. de	45,87	6,16
Irán	28,51	4,75
Egipto	20,04	3,33
LATINOAMERICA		
Brasil	21,76	5,74
Colombia	46,82	5,32
Venezuela	30,85	3,94
México	34,94	3,91
Chile	18,51	3,56
Perú	23,23	3,19
ARGENTINA	18,38	3,18

DATOS GRAFICO N° 1

PERDIDA PORCENTUAL RELATIVA
de PARTICIPACION EN EL P.B.I. 1975/1998
 (entre años extremos)

Decil	%
1°	-51,61
2°	-34,14
3°	-34,54
4°	-24,20
5°	-16,43
6°	-16,66
7°	-17,43
8°	-8,80
9°	-1,83
10°	50,00

Fuente: **Salvador Treber "La Distribución por tramos o niveles de ingreso"**
INDEC.

DATOS GRAFICO N° 2

TASAS DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS (%)
SOCIEDADES DE CAPITAL

	Vigencia Ejercicios	Constituidas en el país	Constituidas exterior
Iniciados	hasta 31/12/89	33	45
Cerrados	hasta 31/03/92	20	36
	hasta 27/09/96	30	30
	hasta 30/12/98	33	33
	con posterioridad	35	35

DATOS GRAFICO N° 3

TASAS DEL IMPUESTO PERSONAL A LA RENTA
ALICUOTA MARGINAL SUPERIOR (%)

Alemania	53
Australia	47
Austria	50
Bélgica	55
Dinamarca	58
España	48
Estados Unidos	40
Francia	38
Grecia	45
Irlanda	46
Israel	50
Italia	46
Japón	50
Países Bajos	60
Reino Unido	40
Argentina	35

Fuente: *Banco Mundial - "Informe sobre el. desarrollo Mundial 1999/2000".*

Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales

Por Juan Argentino Vega y
Eduardo Adolfo Russo*
Universidad Nacional de Cuyo

I. Introducción

En el presente trabajo se intenta mostrar qué resultados que pueden obtenerse en las relaciones financieras entre gobiernos de distinto nivel (Nación, provincias, municipios) al sujetar una parte o la totalidad de las transferencias a distribuidores que premien la gestión fiscal del menor nivel.

En este sentido se destaca el resultado de experiencias obtenidas en nuestro país de la aplicación de coeficientes de distribución de recursos que ponen el acento en el premio a la gestión fiscal ordenada y eficiente a la vez que se castiga a la desordenada y dispendiosa.

Los antecedentes que se tienen en cuenta y que aquí se tratan son los de la Ley de Participación Municipal en los Recursos Provinciales de la Provincia de Mendoza, la llamada "Coparticipación Municipal" (Ley Provincial N° 5379), y el del Fondo de Transformación de los Sectores Públicos Provinciales (Decreto Nacional N° 678/93). También se menciona, aunque no tuvo aplicación práctica, el caso del artículo 37 de la Ley de Presupuesto de 1989 (Ley N° 23763).¹

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación *Federalismo fiscal. Tres aportes cruciales a la futura ley de coparticipación federal* que dirige el primer autor. El equipo de investigación está integrado además por J. C. García Ojeda y A. A. Velasco.

¹ Cabe destacar que la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional de 1989 (sancionada a fines de ese año), en el capítulo que prorrogaba la vigencia de un impuesto destinado a cubrir los desequilibrios financieros de algunas provincias, estableció mecanismos de control y castigo para las provincias que no corrigieran sus deficiencias financieras, inspirados en la ley mendocina. No obstante, inexplicablemente tales atribuciones nunca fueron ejercidas por la autoridad de aplicación, la Secretaría de Hacienda de la Nación, ni sus exigencias cumplidas por las provincias beneficiadas. Véase el Artículo 37 de la Ley Nacional N° 23763.

La primera fue aplicada durante algo más de ocho años en la Provincia de Mendoza para la remisión automática de fondos a los municipios, mientras que la segunda lo fue en la relación de la Nación con las provincias que llevaron a cabo programas de encuadramiento financiero y reforma de sus sectores públicos con el apoyo del Banco Mundial, en el marco del Programa de Reforma Provincial (PReP).

Sobre la base de ambos antecedentes citados, y de otros relevantes, los autores estiman que es posible diseñar un mecanismo de transferencias sujeto a normas de desempeño fiscal eficiente (presupuestos equilibrados, esfuerzo por recaudar recursos propios, niveles de prestación de servicios adecuados, minimización de los costos de los mismos, etc.) por parte de los gobiernos de menor nivel, susceptible de ser incluido en la futura Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El trabajo intenta dar los elementos para una propuesta preliminar al respecto.

Las experiencia prevaleciente en este tema en la Argentina indica que, cuando una administración de menor nivel ha incurrido en déficits y alto endeudamiento, por lo general es socorrida por el Gobierno central en condiciones que no implican un cambio de conducta fiscal.

Una normativa más actualizada, que es ineludible analizar y que se puede considerar relevante para el objetivo del trabajo, es la que comprenden la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nacional N° 25152) y de los Compromisos Federales de 1999 y 2000 (respectivamente, ratificados por las Leyes Nacionales N° 25235 y 25400).

Estas normas, si bien pueden ser consideradas de avance en lo que hace a las relaciones financieras intergubernamentales, mantienen en este aspecto las mismas deficiencias que la normativa anteriormente vigente, con el único adelanto imponer el suministro de información fiscal y a los aspectos básicos en que ésta debe estar sustentada, pero con poco contenido de armonización en lo que a política fiscal se refiere.

Por lo expuesto los autores consideran que su punto de vista en esta temática, que se expone en este trabajo, tiene validez, lo que resulta avalado por su propia experiencia ya

que tuvieron algún protagonismo en la aplicación de las normas citadas al principio de este trabajo (la Ley N° 5379 de Mendoza y el Decreto Nacional N° 678/93).²

II. Objetivos a prever para el desarrollo de un sistema de distribución

Para el diseño de sistemas de distribución de recursos que contemplen incentivos de desempeño fiscal deben preverse los objetivos de carácter fiscal a alcanzar que surjan de una formulación previa que tenga en cuenta un necesario ordenamiento financiero, a la vez que una adecuada previsión de desempeño conveniente por parte de los integrantes del nivel de gobierno beneficiado por las transferencias financieras.

Ya en un trabajo anterior³ se afirmaba que la futura ley de coparticipación federal debería estimular a las jurisdicciones a lograr y mantener un manejo eficaz y eficiente de sus finanzas públicas, tanto en el nivel macro como microeconómico.

Se definía entonces como “buen” comportamiento macroeconómico el equilibrio presupuestario, un adecuado manejo del crédito público y el mejoramiento de la captación de recursos propios. Asimismo, tener adecuados mecanismos de armonización con las políticas macroeconómicas del Gobierno nacional.

Esto debe ser así, se afirmaba, porque la competencia en los asuntos de política macroeconómica es federal, es decir, del Gobierno nacional. Así surge de una interpretación tal vez extrema de la Constitución Nacional⁴, pero es una conclusión que surge del análisis

² Algunos de los trabajos de los autores del presente en los que describe esta experiencia son los siguientes: "Relación fiscal Provincia - Municipios: Análisis de tres regímenes de participación de recursos", en *XXVII Jornadas de Finanzas Públicas* (U. N. Córdoba, 1994), "Dos aspectos de las finanzas públicas de provincias argentinas: Los procesos de reforma del Estado; Sistemas de participación de recursos a municipios", en *XXIX Jornadas de Finanzas Públicas* (U. N. de Córdoba, 1996); "Sistemas de participación de recursos provinciales con los municipios. Análisis comparativos de las leyes 5.379 y 6.396 (Provincia de Mendoza)", en *Jornadas de Ciencias Económicas 1998* (F. C. E., U. N. de Cuyo, 1998) y "Reforma del Estado en las provincias argentinas" en *XXXIIIª Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, edición en CD (Mendoza, 1998). Todos estos trabajos fueron realizados en colaboración con J. C. García Ojeda.

³ VEGA, J. A., "Reflexiones sobre una futura ley de coparticipación federal" en *33as. Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas* (Córdoba, EUDECOR, 2000), T. II, páginas 299 a 321.

⁴ La Constitución Nacional es bastante escueta en este aspecto. En su Artículo 75, inciso 11 establece como competencia del Congreso nacional "Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras...". También deben tenerse en cuenta los incisos 4 y 7 sobre contraer y pagar la deuda pública. Estas facultades vienen del texto constitucional anterior. Seguramente en 1853 los constituyentes no conocían otros instrumentos de lo que hoy llamamos política macroeconómica. Las

económico y también del buen criterio económico. Si esta interpretación se aceptara y se aplicara en forma estricta y con el máximo rigor, también se decía en aquella ocasión, las provincias no podrían tener déficits ni endeudamiento sin concertarlos previamente con el Gobierno central.

Por “buen” desempeño microeconómico, se definía en el trabajo citado, las provincias deben atender la provisión de los bienes públicos de su competencia con eficiencia y eficacia, es decir, minimizando costos y logrando como resultado que los índices de carencia mejoren a través del tiempo, sin que esto tenga como contrapartida el deterioro en los recursos fiscales que se reciban para tal fin.

Un antecedente importante en nuestro país, de un régimen que contemplara tal situación, como se mencionó más arriba, es el de la ley N° 5379 de la Provincia de Mendoza, de coparticipación municipal, que rigiera entre 1988 y 1996. Durante su vigencia mejoró la situación fiscal de los municipios de esa provincia (muchos municipios pasaron a tener superávit, las plantas de personal disminuyeron su crecimiento, quedando por debajo del incremento poblacional, y ninguna municipalidad requirió ayuda extra del Gobierno provincial). Tanto fue así que el Banco Mundial recomendó que las demás provincias adoptaran regímenes similares y fue ésta una condición a cumplir por las provincias que adhirieron al Programa de Reforma Provincial, financiado por dicha Institución. A partir de 1995 la Provincia, ante situaciones derivadas del *efecto tequila* comenzó a entregar remesas por fuera de la disposición legal. Con ello y la posterior derogación de esa ley (a principios de 1996) el número de municipalidades con desequilibrios financieros graves ha aumentando en esa provincia.

Un tema de discusión relevante es si la jurisdicción nacional debe estar sometida a las mismas reglas de comportamiento que las provincias. Seguramente el resultado sería distinto en un caso y en otro. La ley 25.152, de Responsabilidad Fiscal, ha establecido

citadas se corresponden textualmente con los incisos 10, 3 y 6 del Artículo 67 anterior a la reforma. En éste, como en otros aspectos económicos, los constituyentes del 94 no tuvieron el acierto de introducir ninguna modernización. Mas aún, los Artículos 124 y 126 actuales permiten a los gobiernos provinciales realizar algunos actos en este sentido con autorización del Congreso Nacional.

normas en ese sentido y, atravesando las presentes vicisitudes, ha tenido su máxima expresión en la llamada “ley del déficit cero” recientemente sancionada. Más aún, el “compromiso federal” celebrado por el Gobierno nacional y la provincias en noviembre de 2000, estableció reglas similares para las provincias. No obstante, las provincias con desequilibrios financieros graves deberían sujetarse a programas que les devuelvan su viabilidad fiscal. Y eso es impracticable a menos que se cuente con ayuda. El antecedente que puede citarse en este sentido es el Programa de Reforma Provincial, regido por el Decreto Nacional N° 678/93 (de creación del Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales), que pudo atender los requerimientos de varias provincias (diez, hasta 1996) que buscaron apoyo para avanzar en la reforma del Estado y su saneamiento financiero con su esfuerzo propio, un préstamo del Banco Mundial y la asistencia técnica y supervisión del Ministerio del Interior. En este decreto están descriptas las condiciones que deben cumplir las provincias que deseen acceder al Fondo y los lineamientos de sus planes de saneamiento financiero.⁵

A través de este decreto se establecieron las condiciones que debían cumplir las provincias para acceder al Fondo y los lineamientos de sus planes de saneamiento financiero. Se previó entonces la necesidad de celebrar un convenio entre cada jurisdicción y el gobierno federal, el que debía estructurarse en dos partes principales:

- Programa de Transformación del Sector Público Provincial;
- Plan de Mejoramiento de las Cuentas Fiscales de la Provincia.

El primero de ellos quedaba bajo el seguimiento y control de cumplimiento de las metas previstas y de la aplicación de los fondos por parte de la Subsecretaría de Asistencia

⁵ El Decreto N° 678/93 creó el Fondo sobre la base de los recursos de algunas privatizaciones que, o bien no se hicieron (Casa de la Moneda) o bien no dieron el resultado esperado (Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Banco Nacional de Desarrollo). El Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las provincias (ratificado por Ley N° 24130) destinaba el 50% del producido de esas privatizaciones al “planeamiento de la Reforma de los Estados Provinciales”. No obstante, la obtención de un crédito del Banco Mundial permitió poner en marcha el programa. La redundancia entre algunos de los aspectos del Programa de Transformación con los del Plan de Mejoramiento de las Cuentas Fiscales surge de las alternativas de la negociación entre ambos organismos nacionales involucrados. Lo cierto es que sólo el Ministerio del Interior tuvo a su cargo la cuestión.

para la Reforma Económica Provincial (Ministerio del Interior), y debía incluir, como mínimo, las siguientes metas y cursos de acción:

- a. las medidas de acción inmediata tendientes a la corrección de los desequilibrios fiscales y a la eliminación de sus causas;
- b. el redimensionamiento de las plantas de personal y el mejoramiento de su gestión, incluidas las políticas de jerarquización de recursos humanos y las acciones tendientes a la reinserción laboral en el sector privado de los agentes que se alejaren de sus funciones;
- c. las reformas necesarias en la legislación y la administración tributaria que elevaren rápidamente la recaudación de recursos propios provinciales, y le dieran más racionalidad a su sistema impositivo, en coordinación con las políticas nacionales;
- d. la enumeración de los proyectos de mediano y largo plazo de reforma de la administración financiera provincial;
- e. el cronograma tentativo de privatizaciones, totales o parciales, de servicios y empresas, incluidos bancos, o su otorgamiento en concesión;
- f. las medidas tendientes a disminuir los costos judiciales;
- g. la desregulación de actividades productivas y del ejercicio de profesiones,
- h. las medidas conducentes al reordenamiento y fortalecimiento de los servicios públicos esenciales como salud, educación, seguridad, etc. y
- i. las políticas y medidas que involucraran a los Municipios, en cuyo caso la Provincia debía garantizar el cumplimiento de los compromisos que se contrajeran.

Por otra parte, el Plan, cuya fiscalización quedaba a cargo, en principio, de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias (Secretaría de

Hacienda, Ministerio de Economía), debía contar con metas definidas y cuantificadas a través de la evolución de los siguientes indicadores:

- a. el ahorro público;
- b. el cociente resultante de dividir la Necesidad de Financiamiento por el Total de Erogaciones, según los resultados de ejecución presupuestaria prevista;
- c. el cociente entre Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial y la Coparticipación Federal de Impuestos.;
- d. el cociente entre Erogaciones Corrientes y Erogaciones Totales;
- e. el cociente entre Total de Erogaciones y Total de Población de la jurisdicción;
- f. la Planta de Personal de la Administración Pública Provincial y Organismos Descentralizados por cada mil habitantes;
- g. la planta de personal municipal por cada mil habitantes;
- h. el cociente de Recursos de Jurisdicción Provincial, dividido las Erogaciones financiadas con Recursos de Rentas Generales.

La formulación satisfactoria de las metas correspondientes, tanto del programa como del plan, y su posterior cumplimiento, condicionaba el desembolso de los préstamos que se hacían a cada jurisdicción, con el fondeo del Banco Mundial.

La influencia de la ley mendocina es evidente ya que aquélla establecía algunos indicadores de distribución de recursos de similares características, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Mendoza – Participación secundaria de recursos entre municipios

Distribuidores	Anterior (Decreto Ley 1268/75)	Ley 5379/89
Población	30 %	35 %
Inversa de Población	10 %	3 %
Recursos Municipales	30 %	15 %
Gastos Corrientes	30 %	15 %
Recursos Tributarios propios / Erogaciones Corrientes		20 %
Erogaciones de Capital / Erogaciones Totales		5 %
Población total municipal / Planta Personal		7 %

Esta enumeración de objetivos y metas ofrecen material suficiente para elaborar una propuesta con indicadores de desempeño fiscal.

No obstante, a fin de tener un panorama más completo de los antecedentes argentinos conviene recordar las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley de Presupuesto de 1989. El artículo 37 de esta ley prorrogaba hasta el 31 de diciembre del año siguiente la vigencia de los distintos impuestos que tenían por destino el Fondo Transitorio para Desequilibrios Fiscales Provinciales. El punto 3 de dicho artículo condicionaba el derecho de las provincias beneficiadas (Tucumán, Salta, La Rioja y, en menor medida, Jujuy, Catamarca, San Juan, Corrientes y Córdoba) al cumplimiento, en tiempo y forma, de los siguientes requisitos:

- a. Adhesión legislativa a la Ley 23697 de Emergencia Económica:
- b. Adhesión legislativa a la Ley 23696 de Reforma del Estado:

- c. Implementación, a nivel del sector público provincial, de un plan de saneamiento fiscal y financiero durante la vigencia de la norma, el que debía ser previamente aprobado por la Secretaría de Hacienda de la Nación:
- d. Que el nivel de las remuneraciones de los funcionarios y agentes públicos provinciales y municipales no resulte superior a las de los funcionarios y agentes nacionales en sus escalafones y categorías equivalentes. En caso de que al comienzo de la vigencia de la norma existieran niveles salariales por encima de los nacionales, las jurisdicciones involucradas deberán propiciar su equiparación con estos en el menor tiempo posible, lo cual no podía extenderse más allá del 31 de diciembre de 1990.
- e. Que la cantidad de agentes públicos provinciales y municipales, cualquiera sea su situación de revista (planta permanente, contratados, jornalizados, etc.) ocupados durante 1990 no supere su número al 31 de diciembre de 1988. Si al comienzo de la vigencia de la nueva ley el número fuera superior al registrado a la fecha indicada, las jurisdicciones en infracción deberían prever mecanismos tendientes a la regularización de su situación en un plazo que no podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 1990.

Ahora bien, hasta el presente, resulta un hecho evidente el alto grado de dificultad que los gobiernos provinciales han tenido y tienen para equilibrar gastos e ingresos, por lo que invariablemente la solución instrumentada ha sido siempre la ayuda del Gobierno nacional a través de transferencias de recursos extraordinarias, en algunos casos condicionadas y en otros no.⁶

Cada uno de los instrumentos mencionados tuvo por objetivo corregir situaciones vigentes a la época de su dictado. En el caso de la Provincia de Mendoza la distribución

⁶ Podría decirse que las remesas condicionadas implican destinar recursos bajo pautas u obligaciones de aplicación de estos fondos. Con esto, se limita la autonomía de cada jurisdicción para definir su política de gasto. En el caso de las remesas generales (no condicionadas), a pesar de no afectar la autodeterminación de cada jurisdicción en cuanto a su política de gasto, la ausencia de

planteada por la norma anterior (el Decreto – Ley 1268/75), además de distribuir hacia los municipios sumas insuficientes, no contenía elementos de inducción de desempeño fiscal. Con la ley 5379 se intentó corregir ambas situaciones. Por una parte, en la distribución primaria se elevó la coparticipación municipal del 10 al 14 % (excepto las regalías y el impuesto a los automotores que continuaron con, respectivamente, el 12 y el 70 %), incorporándose el impuesto de sellos, que antes no se coparticipaba. En la distribución secundaria, por su parte, se incorporaron los indicadores señalados en el cuadro. Además, el Fondo de Ayuda Municipal, creado por la misma ley con el 3 % de sus recursos otorgaba aportes para situaciones de emergencia o desequilibrio financiero, sujeto también al cumplimiento de metas de ordenamiento fiscal, esta vez referidos a los sueldos de las autoridades y concejales municipales de cuyo cumplimiento dependía que el aporte fuera o no reintegrable.

El Decreto N° 678/93, por su parte, surgió en un momento en que el Gobierno nacional había avanzado significativamente en un camino de transformación económica y reforma del Estado en tanto las provincias no habían logrado avances importantes. Se trataba de ayudar y alentar a las jurisdicciones territoriales a lograr reformar sus sectores públicos a la vez que equilibrar sus finanzas, bastante maltrechas en la mayoría de los casos.

La prórroga impositiva dispuesta por el artículo 37 de la Ley 23763, por su parte, intentaba no dejar a un cierto número de provincias privadas de un financiamiento que ya tenía varios años pero a la vez pretendía que las jurisdicciones beneficiadas superaran las carencias que motivaron el financiamiento adicional.

Por esta razón, si se desea evitar nuevos desvíos o disfunciones, hoy se hace necesario asegurar la vigencia de un nuevo instrumento para la coordinación fiscal financiera intergubernamental, según lo ordenado por la Constitución: un sistema de coparticipación federal de impuestos de carácter único y excluyente, para lograr la

incentivos para ser eficiente, ha mantenido cuando no aumentado, la falta de responsabilidad para

coordinación fiscal entre el Gobierno Nacional y las provincias (incluida la Ciudad de Buenos Aires) que contenga, además de los otros requerimientos exigidos por la Constitución, un conjunto de indicadores que puedan utilizarse para premiar o castigar a las provincias según sea su desempeño fiscal.

Pero para que ello sea eficaz debe hacerse un examen de la situación de las provincias e identificar cuáles son los problemas que se desea atacar y cuáles son los instrumentos más idóneos para ello.⁷

III. Un breve diagnóstico de la situación de las provincias

1. Estado de situación

En la Argentina el sector público global (Sector Público Argentino) gastó más de 90.000 en 2000 (83.362 millones de pesos sin considerar los municipios), de los cuales 46.993 millones correspondieron al Sector Público Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados y Sistema de Seguridad Social), 36.369 millones a los Gobiernos Provinciales (31.480 sin considerar los municipios) y cerca de 8.000 millones a los Gobiernos Municipales. Es decir, el Estado Nacional gasta aproximadamente el 52 % del total, las provincias el 35% y los municipios el resto. Claro está que del total del Estado Nacional podrían restarse unos 21.000 millones que corresponden a las Instituciones de Seguridad Social (23%), con lo que la Administración Central y sus Organismos Descentralizados gastarían menos del 30% del gasto público global. Dicho de otra forma, casi la mitad fue gastado por los gobiernos locales. En términos de PBI, representa los siguientes porcentajes aproximados: Gasto Nacional 16%, Gasto Provincial 13% y Municipalidades 2,7%, Total 30,7%⁸.

lograr el equilibrio fiscal.

⁷ El diagnóstico que sigue expresa una situación de mediano y largo plazo, analizada con anterioridad a la coyuntura actual. No obstante, ésta reforzaría las conclusiones.

⁸ Esto no significa contribución a la formación del PBI ya que incluye las compras intermedias, el pago de la deuda y las compras de bienes preexistentes por lo que la contribución debe ser bastante menor por lo no es arriesgado decir que difícilmente llegue al 20% y esto considerando la recesión actual. En 1997/98 el gasto público global apenas superó el 25% del PBI.

Del este gasto público provincial, los gobiernos provinciales solo financiaron con recursos genuinos cerca del 90% en 2000. Este dato es conjunto y no refleja la verdadera situación de los gobiernos de provincia ya que solo la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias de San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego tuvieron un resultado financiero positivo. El déficit global superó los 3.230 millones de pesos. Y lo más preocupante es que la mayoría de las provincias no tuvieron (ni tienen) ahorro corriente positivo (resultado económico sin recursos afectados a obras públicas): Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán no tiene capacidad para pagar su deuda ni para invertir, salvo los recursos nacionales con afectación específica a ese efecto. Considerando estos recursos, Corrientes, Neuquén, Salta, Santa Fe y Tucumán, tendrían también ahorro corriente positivo. En el Cuadro N° 1, al final de este trabajo, en el que se presenta el Gasto Público Provincial de las 24 jurisdicciones en su clasificación Económica y por Objeto (Año 2000), se pueden apreciar estas afirmaciones.

Si se observa la dependencia de los recursos nacionales, el 50,3% del gasto provincial es financiado con recursos que proceden de la jurisdicción nacional (participaciones y transferencias). O sea, en promedio, el autofinanciamiento es inferior al 50%. Sólo un tercio de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Santa Fe, superan este porcentaje. Si se bajara la pretensión al 30%, se agregarían sólo dos, Entre Ríos y San Luis. Formosa es la jurisdicción que tiene menos autofinanciamiento (la peor de todas, 5%), la siguen Jujuy y La Rioja que no llegan al 10%.

2. La deuda

A diciembre de 2000 el conjunto de provincias acumulaba un total de deuda de \$ 21.000 millones sin tener en cuenta la deuda flotante. La jurisdicción más endeudada era la Provincia de Buenos Aires con más de \$ 4.500 millones. Si se tiene en cuenta el superávit corriente, podría afirmarse que esta jurisdicción no podría pagar nunca su deuda ya que el mismo es negativo y no tiene capacidad de inversión ni de amortización. No obstante, al ser

menor que los ingresos corrientes de un ejercicio se puede afirmar que sus pasivos financieros no son tan pesados. Si se hiciera un ajuste en sus gastos de consumo, por ejemplo una disminución del 10%, podría pagar el capital en unos 7 años. Sólo San Luis, Santiago del Estero, La Pampa y la Ciudad de Buenos Aires estarían en mejor situación en este aspecto. En cambio hay varias provincias en que ese tiempo sería sensiblemente mayor: nótese a Formosa, Misiones, Catamarca, Tierra del Fuego, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro, etc., a las que le tomaría más del doble del tiempo indicado con similar ajuste. De nuevo Formosa es la peor de todas, con más de 24 años. A menos que surgiera alguna financiación especial, tipo plan Brady, para muchas provincias su deuda es prácticamente impagable. De todos modos siempre queda el recurso de intercambiar pasivos por activos, vendiendo sus empresas (la mayoría ya lo ha hecho, por lo que tal solución no tiene viabilidad futura), tierras fiscales, etc. Probablemente lo más aconsejable y menos traumático sería una combinación de instrumentos junto con una refinanciación a largo plazo que obligara a seguir una determinada conducta fiscal (tipo F. M. I.).

El tipo de acreedor condicionaría cualquier solución dado que la mayor parte de la deuda es con entidades financieras, lo que significaría que lo más probable es que sea a corto y mediano plazo. El Gobierno Nacional tiene una participación nula o poco significativa en las acreencias de la mayoría de las provincias, por lo que su perdón o no exigibilidad inmediata aliviaría muy poco la situación.

El Cuadro N° 2 muestra el stock y la composición de la deuda de las provincias al 31 de diciembre de 2000. En el Cuadro N° 3, a su vez, se expresan las relaciones entre deuda provincial y las variables indicadas más arriba.

3. La coparticipación federal

Desde la sanción de la ley 23548 se han introducido numerosas reformas en la legislación y en los acuerdos celebrados entre la jurisdicción nacional y las provincias los que han convertido a la distribución de recursos entre ambos niveles de gobierno en un intríngulis de difícil comprensión, al menos, de primera intención.

La distribución primaria, teniendo en cuenta exclusivamente los recursos nacionales sujetos a algún régimen de reparto, es aproximadamente la siguiente: 29% para el Tesoro Nacional, 23% para el Sistema de Seguridad Social y 48% para el conjunto de provincias. El Gobierno nacional además tiene dominio sobre los aranceles aduaneros, el 3% del IVA, participaciones especiales en algunos impuestos, contribuciones y aportes del Sistema de Seguridad Social, etc., con cuya consideración la participación de las provincias debe ser de menos del 35%. La Ley 23548 establecía como distribución primaria el 56,66% para las provincias (considerando los artículos 3º y 4º) y el 42,34% para el Gobierno Nacional, excluyendo los recursos que son de dominio exclusivo del mismo (rentas aduaneras) y los otros regímenes con afectación específica. Además, el 1% se destinaba al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, el que también se distribuye entre las provincias pero con discrecionalidad determinada por el Ministerio del Interior. En la actualidad este Fondo está incrementado en virtud de diversas afectaciones establecidas en varias leyes impositivas.

En el Cuadro N° 4 se comparan los distintos regímenes legales desde 1973 en adelante con la distribución efectiva del año 2000, la que resulta de las distintas disposiciones legales vigentes en ese año.

En estas cifras no se han tomado en cuenta las transferencias para programas específicos y la atención de servicios locales por el Gobierno nacional, como es el caso de la seguridad, la justicia y las cárceles de la Ciudad de Buenos Aires los que implican una erogación anual cercana a los 800 millones de pesos.

En el Cuadro N° 5 del final se muestra la distribución efectiva de los fondos de origen nacional entre las distintas jurisdicciones en términos absolutos de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Economía de la Nación.

4. Evaluación de la situación fiscal provincial

De la situación descripta surgen casi de inmediato cuáles son los problemas que habría que atacar a fin de lograr una mejora en la posición fiscal de las provincias argentinas y cuáles serían aquellos indicadores que podrían inducir la conducta deseada si al menos parte de la distribución de recursos se sujetara a la evolución de los mismos. De este

análisis surge, en primera instancia, que los indicadores señalados en el plan de mejoramiento de las cuentas fiscales mencionados por el Decreto Nacional N° 678/93 y mencionados más arriba, no han perdido su relevancia ni su actualidad.

IV. Indicadores de desempeño fiscal

1. Algunas definiciones relevantes

Los indicadores de desempeño o resultado fiscal son medidas que pueden ser utilizadas habitualmente para mostrar y controlar el comportamiento fiscal de un gobierno, hacer comparaciones interjurisdiccionales y agregaciones. Al mismo tiempo, su observación permite analizar la evolución y efectos de las decisiones de ordenamiento financiero y de distribución de fondos, sean de carácter automático, o por remesas condicionadas a metas, destinos o medidas específicas.

A partir del intento de definir un nuevo sistema de distribución de recursos en la relación Nación - Provincias, se acompañan algunos comentarios respecto de los indicadores que se sugieren a los fines de alcanzar, con la distribución secundaria, los objetivos presentados en la sección anterior. La selección realizada en realidad se ajusta a la lista ya expuesta contenida en el Plan de Mejoramiento de las Cuentas Fiscales del Decreto Nacional N° 678/93, la que indudablemente conserva validez.

i. *El ahorro corriente*: Se estima conveniente que todas las jurisdicciones tengan, al menos, resultado económico positivo en sus ejecuciones presupuestarias ya que, de otro modo, estarían incapacitadas para generar recursos para atender la inversión y la amortización de la deuda. En consecuencia, su existencia y su incremento deberían estar de algún modo premiados.

ii. *Razón entre Necesidad de Financiamiento y el Total de Erogaciones*: Este indicador también surge de la ejecución del presupuesto y refleja cuál es la necesidad de financiamiento (o resultado financiero) que requiere una jurisdicción o unidad de gestión financiera, pero en relación al total de erogaciones. Este indicador pone en evidencia el grado de desfinanciamiento con recursos genuinos que tiene un presupuesto, sea por

exceso de gasto corriente, exceso de gasto de capital o insuficiencia de recursos. Mientras más pequeña sea esta relación indicará una mejor salud fiscal. La distribución de recursos debería premiar el valor bajo de esta relación o los esfuerzos para hacerla decreciente en el tiempo.

iii. *Razón entre Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial y la Coparticipación Federal de Impuestos (o Total de Transferencias Recibidas)*: Este indicador relativo explicita la relación existente, para cada jurisdicción, entre la recaudación propia y los recursos recibidos por redistribución desde la jurisdicción nacional, por lo cual mediría el grado de autonomía financiera. Al considerar su resultado como una de las bases para determinar la distribución de recursos, se lograría inducir a que se intente mejorar la recaudación propia aumentando los ingresos de fuente local. Una forma de aplicarlo sería tener en cuenta su incremento más que su nivel en un momento dado.

iv. *Cociente entre Gastos Corrientes y Erogaciones Totales*: Este indicador analiza el nivel de gasto corriente respecto al total, lo que a pesar de establecer la posición relativa de cada gobierno, no es del todo aconsejable para basar la distribución de recursos. No obstante, su utilización como indicador para la distribución de recursos no aparece hoy como recomendable en razón de que existe mucha sustituibilidad entre Gastos Corrientes y de Capital. Una jurisdicción que ha realizado ingentes inversiones en el pasado podría hoy estar amortizando su deuda incrementando su gasto corriente con los intereses y sin ninguna incidencia en el gasto de capital. Por otra parte, la sustitución de la inversión pública por la privada (contratos de concesión de obra pública, por ejemplo) distorsiona la relevancia de este indicador. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la inversión en capital humano (salud, educación, promoción social) se contabiliza como gasto corriente. Con los mismo argumentos podría descalificarse un indicador que relacione las Erogaciones de Capital con el Total.

v. *Cociente entre Total de Erogaciones y Total de Población de la jurisdicción*: Mediante este indicador podrían compararse los niveles per cápita del gasto público provincial de las distintas jurisdicciones. Sin embargo, su utilización como distribuidor traería aparejado

complicaciones de diversa índole. Entre ellas, seguramente las jurisdicciones más grande registrarán siempre un nivel de gasto per cápita inferior ya que existen economías de escala o economías derivadas de la mayor concentración de población. Por tales razones no se considera recomendable.

vi. *Planta de Personal de la Administración Pública Provincial y Organismos Descentralizados por cada mil habitantes*: Este indicador, de usarse como distribuidor, premiaría a las jurisdicciones que operen con la menor cantidad de agentes posible, con lo que se eliminarían los posibles problemas por diferencias entre niveles de retribución al personal. Además, induciría a actuar sobre el factor importante del nivel del gasto y posiblemente, induciría a limitar la cantidad de personal, a modernizar las legislaciones laborales que rigen el empleo público local y, en algunos casos, a mejorar la calidad de prestación de algunos servicios. Esto puede resultar muy conveniente, ya que en Argentina, el empleo público ha sido una forma de morigerar los efectos sociales de un mal momento económico, equivocando la forma en que deben ser tratadas las políticas sociales al confundir políticas de empleo con políticas públicas de contención social. Sin embargo, su utilización no puede ser exclusiva o excluyente de combinación con otros indicadores, ya que su única consideración podría posibilitar que se cuente con plantas subdimensionadas como incentivo para recibir mayores fondos coparticipados. Con los mismos resultados este indicador podría ser sustituido por el *Cociente entre Población y Planta de Personal*.

vii. *Planta de Personal Municipal por cada mil habitantes*: Este indicador tiene los mismos fundamentos del anterior. Su utilización redundaría en un apoyo a las administraciones provinciales que intentar inducir conducta por parte de sus municipalidades. Debe reconocerse que el empleo municipal se ha convertido en una de las principales expresiones del clientelismo electoral en la Argentina.

viii. *Cociente entre Recursos de Jurisdicción Provincial y Erogaciones financiadas con Rentas Generales*: Este indicador mediría el porcentaje en que la jurisdicción provincial se autofinancia. Posiblemente esté expresando de manera más directa lo que se comentó más arriba sobre las motivaciones del indicador citado en tercer término *Razón entre Recursos*

Corrientes de Jurisdicción Provincial y la Coparticipación Federal de Impuestos (o Total de Transferencias Recibidas). El grado de correspondencia fiscal es cada día más reclamado y su ausencia se considera que es una fuente del desorden fiscal que aqueja a muchas provincias, ya que sus decisiones de gasto no tienen el correspondiente costo político de cargar a sus propios ciudadanos con el esfuerzo fiscal necesario de procurar su financiamiento. Al considerarse solo las erogaciones financiadas con rentas generales se intenta excluir a aquellas cuyo financiamiento se realiza con recursos de afectación específica.

2. La información requerida y su administración

Un sistema de indicadores de gestión fiscal tal como el desarrollado en la sección anterior es altamente dependiente de la información necesaria para elaborarlos. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los mismos evolucionan a través del tiempo adoptando un carácter más bien dinámico. Por ello, la periodicidad, confiabilidad y oportunidad de la información es vital ya que la sola demora en conocer el desempeño fiscal obligaría a correcciones tardías que pueden volver inocuas las medidas sancionatorias.

En consecuencia, debe definirse el ente que administra la base de datos, el que elabora los indicadores y las penalidades a que debe estar sujeto el incumplimiento en tiempo y forma de los obligados a suministrar la información. En el caso ya mencionado de la Ley de Presupuesto de 1989 (Ley N° 23763, Art. 37), la Secretaría de Hacienda de la Nación estaba facultada a retener los fondos a distribuir a aquellas provincias beneficiadas que no enviaran la información en los tiempos y forma que la misma Secretaría determinaría y también a las provincias que no cumplieran las metas propuestas. Más aún, los fondos no distribuidos eran destinados a otra finalidad, por lo que la pérdida de la jurisdicción trasgresora podía ser definitiva.

Además, ciertos impactos no deseados pueden revestir el carácter de irreversibles por lo que la mayor frecuencia redundaría en mejores resultados. Siempre es mejor un buen incentivo para mantener o lograr cierto desempeño que un castigo ex post desmotivante.

Tanto la Ley 23763 como el Decreto 678/93, sobre todo este último, podrían considerarse como que la relación entre las provincias comprendidas y el Gobierno nacional era de índole contractual, ya que una provincia podría no estar interesada en acceder al préstamo del Banco Mundial o la relación costo beneficio de su incorporación podía resultar desfavorable.

En el caso de la futura ley de coparticipación federal, por ser de carácter más general y de difícil, si no imposible, renuncia para una jurisdicción provincial, y dada la preservación de autonomías que busca la Constitución Nacional, la administración de la información, la facultad de auditoría y la autoridad represiva para los casos de incumplimiento, no podrían estar en el ámbito del Gobierno nacional. La misma Constitución ofrece la solución al jerarquizar el Organismo Fiscal Federal encargado del control y fiscalización del nuevo régimen de coparticipación federal.

Más aún, el mismo organismo, además de fiscalizar el cumplimiento de las provincias y del Gobierno nacional en cuanto al cumplimiento de metas de desempeño fiscal y suministro de información, podría encargarse de aplicar criterios análogos para supervisar el otorgamiento de fondos transitorios, reembolsables o no, destinados a cubrir situaciones contingentes de desequilibrios y emergencias.⁹

Con una administración como la que aquí se esboza, habrían garantías de mayor transparencia y participación en las relaciones fiscales Nación – provincias a la vez que seguramente mayor eficacia en el logro de los objetivos que se propongan.

V. Algunos comentarios sobre legislación reciente

Del análisis del desempeño fiscal de los estados subnacionales argentinos (Provincias y Municipalidades) surge que la situación de precariedad de sus finanzas no se encuentra promovida hacia una mejor situación por normativa alguna, ni que aquellos que se encuentran en un profundo estado de desorden reciban ninguna penalización por su

⁹ Véase el trabajo anterior, ya citado, “Reflexiones...”

descuido en el manejo financiero, salvo el derivado de la falta de asistencia cuando el Gobierno nacional puede estar atravesando situaciones más difíciles

Antes bien, se ha preferido hasta ahora que los sistemas de distribución de fondos se constituyan en un servicio hacia quienes son beneficiarios, sin importar que los acuerdos que los sustentan puedan ser vulnerados por las consecuencias políticas y sociales del desorden en el manejo de las finanzas públicas.

En este sentido general se ha venido perfilando la legislación que es convencional en la materia, aunque han surgido acuerdos federales que fijan algunos criterios en la materia que es importante considerar.

La legislación fiscal reciente que involucra aspectos que hacen a las relaciones financieras intergubernamentales, es la comprendida en los dos últimos compromisos fiscales firmados por la Nación y las Provincias: el primero firmado a fines de 1999 y consagrado por la Ley N° 25235, y el segundo firmado a fines del año 2000 y ratificado por Ley N° 25400. De estas normas, los temas que surgen son los siguientes:

- responsabilidad y transparencia fiscal,
- contención del gasto,
- disminución del déficit,
- autolimitación y reestructuración del perfil del endeudamiento,
- difusión de la información financiera, y
- preparación del dictado de un proyecto de ley de Coparticipación Federal con más responsabilidades para las Provincias en los criterios de distribución y el control del sistema.

Si bien esta legislación constituye un avance en las políticas de disminución del déficit fiscal provincial y de publicidad de las cuentas públicas, no existe ninguna previsión concreta que prevea mecanismos para inducir el manejo las finanzas de los estados provinciales en un sentido de saneamiento que las aleje de una posición de desorden en su gestión.

Sin duda que el esfuerzo ha sido positivo, pero la seguridad y permanencia que brinda un sistema que premie la buena gestión y castigue la desordenada, a través de operar sobre los niveles de transferencias automáticas, permite el tratamiento constante de las políticas públicas dentro de un marco de restricción presupuestaria, situación que no se produce cuando la decisión del gasto, la erogación y la captación de fondos se opera en momentos y bajo criterios diferentes.

Asimismo, es de esperar que los criterios de la Ley N° 25152 de Responsabilidad Fiscal incorporados en el Compromiso Federal del 17 de noviembre de 2000 (Ley 25400), complementados por las sugerencias formuladas en el presente trabajo, puedan resultar en un nuevo marco o, al menos, en un aspecto del mismo, para las relaciones fiscales entre el Gobierno nacional y las provincias.

VI. Comentarios finales

Este trabajo trata de mostrar que los sistemas de distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno no son sólo meros mecanismos administrativos de reparto, sino que pueden constituirse en valiosos instrumentos de armonización de las políticas fiscales entre gobiernos de distinto nivel. Esta razón hace que sea conveniente la fijación de normas claras que atiendan a la realidad en que los gobiernos operan, a la vez que induzcan incentivos a las conductas de buena gestión fiscal.

Necesariamente esta es una aproximación preliminar y los autores se comprometen a ofrecer una propuesta más acabada en un futuro cercano. La futura ley de coparticipación federal, se estima, deberá contener elementos que, además de los preceptos de la constitución reformada en 1994 aseguren la incorporación de temas como la responsabilidad y la transparencia fiscal, la contención del gasto improductivo, la eliminación del déficit y la autolimitación en el endeudamiento, la reestructuración del perfil de la deuda, la difusión de la información financiera y la incorporación de más responsabilidades para las Provincias en los criterios de distribución y el control del sistema.

Si bien la legislación dictada recientemente constituye un avance en las políticas de disminución del déficit fiscal provincial y de difusión de las cuentas públicas, no existe ninguna previsión concreta que prevea un sistema que induzca a manejar las finanzas de los estados provinciales con un sentido de saneamiento que los aleje de una posición de desorden en su gestión fiscal.

Es más, en las últimas semanas se ha asistido a innovaciones impuestas por la dura realidad, y que no han sido tratadas en este trabajo, como son la política del déficit cero y el pago de la coparticipación federal con bonos del Gobierno nacional. Indudablemente estas cuestiones tendrán su efecto en la remodelación de la coordinación financiera entre los gobiernos de distinto nivel en la Argentina y serán tratadas en un próximo trabajo.

**EFFECTOS SOBRE EL BIENESTAR
DE LA TRIBUTACION DIRECTA SOBRE
EL CONSUMO: UNA APLICACIÓN AL CASO
SUBNACIONAL ARGENTINO***

AUTOR:

ERNESTO REZK

**Instituto de Economía y Finanzas Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
Email: ernerezk@eco.unc.edu.ar**

***Versión Preliminar solamente para discusión en las 34 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba (Argentina), Septiembre de 2001. Los interesados pueden solicitar posteriormente al autor, vía e-mail, la versión definitiva de este trabajo.**

El autor agradece profundamente a la Lic. KARINA VALERI, quien se desempeñó como auxiliar de investigación, tuvo a su cargo la recopilación, preparación y armonización de las series estadísticas utilizadas y colaboró en la elaboración y presentación de los datos finales. Son responsabilidad del autor, sin embargo, los errores que pudieran permanecer en el presente trabajo.

I. INTRODUCCION

Los recursos impositivos provinciales en la Argentina incluyen los que éstas jurisdicciones gubernamentales recaudan y los que provienen de la coparticipación federal de impuestos. Dentro de los primeros, el **Impuesto sobre los Ingresos Brutos** es el más importante y alcanza –para el conjunto de las provincias- participaciones del 50% al 60% de la recaudación propia, según los años.

No obstante que el mencionado impuesto sufrió importantes modificaciones en la década del 90, dirigidas principalmente a atenuar los efectos distorsivos que producía su aplicación en cascada, parte del **efecto piramidación** aún subsiste y promueve por ejemplo la integración vertical forzada de etapas para evitar la imposición.

El defecto mencionado y el posible sesgo antiexportador de este **impuesto plurifásico acumulativo** hicieron que se llevaran adelante estudios de alternativas para su reemplazo, siendo uno de los más notorios el Anteproyecto de Impuesto a las Ventas a Nivel Minorista (elaborado a principios de los 90 por la Secretaría de Ingresos Públicos) que finalmente se desechó.

La preocupación sobre el reemplazo de este impuesto sobre las transacciones motivó la presente investigación, como un aporte a la discusión sobre la futura estructura impositiva de las provincias argentinas. En esta línea, esta presentación preliminar intenta arrojar luz sobre la factibilidad e impacto sobre el bienestar del reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos por una de las variantes del **Impuesto Directo sobre el Consumo**, el denominado **enfoque híbrido**, lo que a juicio del autor traería diversas ventajas: en primer lugar, dado que el enfoque elegido implica una imposición directa progresiva sobre el Consumo, se tendería a atenuar la marcada regresividad de la estructura impositiva argentina; en segundo lugar, su vinculación conceptual y metodológica con la denominada variante IVA-Substracción facilitaría la coordinación de las tareas de control de las administraciones tributarias nacional y provinciales en su lucha contra la evasión impositiva; tercero, se reemplazaría un instrumento fiscal que es bien conocido y manejado por las provincias pero que es atacado por sus efectos distorsivos y, cuarto, aún cuando el reemplazo prevee el mismo piso de recaudación actual, no sería raro que el impuesto propuesto sea fiscalmente más rendidor (aún a alícuotas similares) y contribuya así a fortalecer la **autonomía financiera** y el grado de **responsabilidad (accountability)** de los gobiernos provinciales en Argentina.

Como objetivo específico esta presentación preliminar analiza la posibilidad de mantener o mejorar la recaudación con el reemplazo propuesto y, para el caso de la provincia de Córdoba (Argentina), sus efectos sobre el bienestar, a partir de los cambios que se produzcan en el ingreso disponible de los respectivos deciles y mediante el cómputo de los correspondientes coeficientes de Gini y de Atkinson.

II. LA TRIBUTACION DIRECTA SOBRE EL CONSUMO EN LA LITERATURA ECONOMICA¹

Dado el objetivo planteado de analizar las implicancias sobre el bienestar del reemplazo del actual Impuesto sobre los Ingresos Brutos por una variante directa de Impuesto sobre el Consumo, se reseñan en esta sección las características de los principales instrumentos fiscales disponibles en la literatura económica.

Al tradicional argumento económico de que los impuestos sobre el consumo tienen la ventaja de no actuar contra la formación de capital, por no discriminar contra el ahorro, se verá más adelante que un impuesto directo sobre el consumo permite ser personalizado y se le pueden incorporar rasgos de **progresividad** que hagan más equitativa la tributación.

Las variantes más usuales de este tipo de impuestos incluyen en primer lugar el denominado **IMPUESTO DE ALICUOTA PROPORCIONAL**², popularizado por Hall y Rabushka (1995) y cuyas características salientes son: aplicación de una alícuota impositiva única³ sobre los salarios de los individuos⁴ y las ventas netas de las empresas; deducción inmediata del monto bruto de ventas de las firmas de las compras de insumos, bienes de capital, remuneraciones pagadas y adiciones a los inventarios; no consideración de las transacciones financieras al no incluir en la base imponible los intereses percibidos ni excluir los intereses pagados, ni tampoco considerar los movimientos resultantes de operaciones de crédito; finalmente, los dividendos y las ganancias de capital están exentas y el impuesto se aplica sobre la base del principio de origen.

La segunda variante es la conocida como **IMPUESTO SOBRE EL INGRESO CONSUMIDO**⁵, similar a la descripta precedentemente salvo en el tratamiento que brinda las transacciones financieras. Esta modalidad aplica estrictamente un criterio de 'cash-flow', incluyendo en la base imponible a los intereses percibidos y excluyendo a los intereses pagados. De la misma forma, se incluyen en la base los préstamos o créditos recibidos y las devoluciones del principal recibidas por los contribuyentes, mientras que se excluyen del cómputo los préstamos o créditos otorgados y las amortizaciones del principal efectuadas por los contribuyentes. Al igual que en el caso anterior, las alícuotas pueden ser únicas o graduadas por escalón de ingreso neto imponible de los individuos.

Mc Lure y Zodrow (1996) propusieron una tercera variante de impuesto directo sobre consumo, a la que denominaron **ENFOQUE HIBRIDO** ya que asigna el tratamiento de la primera modalidad a los individuos (no se consideran transacciones financieras en la base imponible) y el del Impuesto sobre el Ingreso Consumido a las firmas (se consideran transacciones financieras en la base imponible). Al igual que en los casos anteriores, el enfoque admite para los individuos un ingreso mínimo no imponible y alícuota única o graduadas.

¹ Para el desarrollo de esta Sección se ha seguido a Mc Lure (1996) y a Mc Lure and Zodrow (1996).

² También denominado YIELD EXEMPTION TREATMENT o YET.

³ No hay sin embargo nada que impida usar alícuotas graduadas en esta variante de Impuesto Directo sobre el Consumo.

⁴ Como en todos los impuestos directos sobre el consumo, las deducciones aceptadas son mínimas cuando se aplica sobre los salarios de los individuos, salvo por un ingreso mínimo no imponible.

⁵ Consumed Income Tax, o CIT, en la literatura sajona.

Al fundamentar su propuesta, los autores mencionados consideran que la exclusión de las transacciones financieras de la base imponible, en el caso de los individuos, es un elemento de simplificación del tributo que atiende al hecho de que éstos rara vez cuentan con registraciones adecuadas, o con alguna registración, de este tipo de movimientos; de aplicarse a estos movimientos un principio de 'cash-flow-estricto, la complejidad del tributo para las personas impediría de hecho su aplicación. Tampoco se descartan, en el caso de incluirse las transacciones financieras, operaciones fraudulentas por parte de los individuos, consistentes en otorgamiento de préstamos ficticios (a bajas tasas de interés) a miembros de su familia con el objeto de disminuir la base imponible del tributo.

Siguiendo la misma línea de razonamiento, no existirían, a juicio de los tratadistas mencionados, razones válidas para excluir las transacciones financieras en el segundo caso ya que las firmas normalmente cuentan con registraciones contables computerizadas en las que las operaciones de créditos y préstamos están perfectamente asentadas e individualizadas.

La inclusión de las transacciones financieras, en el caso de las firmas, respondería además a un principio de equidad tributaria ya que en la variante descrita en primer término (Impuesto Proporcional sobre el Consumo) los ingresos por intereses de todo el sector de empresas de intermediación financiera no estarían alcanzado por el tributo. Por otro lado, apunta a controlar la posibilidad de evasión y elusión fiscal que podría resultar del hecho de que por ejemplo una firma pudiera convenir un menor monto total por sus ventas a crédito, con la contrapartida de la aplicación de intereses mayores por la financiación los que, de cualquier forma, estarían exentos del impuesto⁶.

Planteadas las diversas alternativas⁷, diversos elementos indican a su vez que un **impuesto directo sobre el consumo** puede en muchos casos ser preferible a un impuesto sobre los ingresos. En primer lugar, debe enfatizarse que la base imponible de estos impuestos no se ve afectada por la inflación ya que existe una inmediata deducción de todas las compras y tampoco se da la posibilidad de gravar las ganancias de capital puramente inflacionarias las que, según la variante utilizada están exentas o no forman parte de la base.

En segundo lugar, el tratamiento de 'cash-flow' que las variantes dan a la mayoría de los ítems que componen la base imponible reduce casi en su totalidad los problemas que el transcurso del tiempo (timing issues) produce en el impuesto a los ingresos. Por otro lado, no existe la posibilidad de doble tributación de los dividendos ya que las variantes citadas exceptúan su imposición al nivel individual o solo gravan el ingreso consumido.

Pero son quizás las ventajas económicas las que privilegian el uso de impuestos directos sobre el consumo, en lugar del impuesto sobre los ingresos, ya que solo con

⁶ Indudablemente, para que esta maniobra pueda realizarse en la práctica, la firma compradora debiera ser por ejemplo estar localizada en el exterior o fuera de la jurisdicción.

⁷ No se ha considerado en esta sección la modalidad denominada Unlimited Savings Account Tax , o USA TAX, que asigna el tratamiento del Impuesto Proporcional a las firmas y del Impuesto al Ingreso Consumido a las personas físicas. La complejidad de este tributo descarta cualquier posibilidad de implementación a nivel subnacional.

respecto a los primeros se da que la Alicuota Efectiva Marginal⁸ sobre los retornos del capital es igual a 0 por lo que, a diferencia de un impuesto sobre los ingresos, no penalizan el Ahorro y es de esperar que favorezcan el crecimiento económico. Como corolario de esto, un impuesto directo sobre el consumo es neutro frente a la decisión de consumir ahora o ahorrar y consumir posteriormente.

Cuadro I
Argentina
Ingresos Brutos Provinciales - Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido)
Comparación de Recaudaciones año 1997
(en pesos corrientes)

Provincias	a.	b.	c.	Recaudación Total 1 IDC (a.+b.)	Recaudación Total 2 IDC (a.+c.)	Recaudación Total Ingresos Brutos
	Recaudación Sobre los Salarios Alicuotas graduadas	Recaudación sobre las Ventas netas alicuota del 3.5%	Recaudación sobre las Ventas netas alicuota del 4%			
Capital Fed.	244,717,734	1,265,063,376	1,445,786,715	1,509,781,110	1,690,504,450	1,592,100,000
Bs. As.	322,311,854	1,749,265,399	1,999,160,456	2,071,577,253	2,321,472,310	2,114,200,000
Catamarca	14,176,420	20,223,591	23,112,675	34,400,011	37,289,095	23,900,000
Cordoba	89,227,798	390,061,855	445,784,977	479,289,654	535,012,776	461,300,000
Corrientes	9,323,178	51,216,365	58,532,988	60,539,543	67,856,166	51,100,000
Chaco	16,909,665	58,259,062	66,581,785	75,168,726	83,491,449	74,800,000
Chubut	29,284,344	54,451,687	62,230,500	83,736,031	91,514,844	48,800,000
Entre Rios	19,496,506	119,192,099	136,219,542	138,688,605	155,716,047	147,600,000
Formosa	4,655,333	19,598,329	22,398,090	24,253,662	27,053,423	22,300,000
Jujuy	18,933,453	26,892,741	30,734,561	45,826,194	49,668,014	36,200,000
La Pampa	6,196,460	38,281,388	43,750,157	44,477,848	49,946,618	40,500,000
La Rioja	15,711,487	13,632,617	15,580,133	29,344,104	31,291,620	16,300,000
Mendoza	57,786,673	180,266,971	206,019,396	238,053,644	263,806,069	213,800,000
Misiones	14,463,936	51,301,980	58,630,835	65,765,916	73,094,770	63,500,000
Neuquen	32,909,119	89,205,436	101,949,070	122,114,555	134,858,189	105,600,000
Rio Negro	30,649,742	63,132,494	72,151,421	93,782,235	102,801,163	73,600,000
Salta	28,489,481	74,440,084	85,074,381	102,929,565	113,563,862	96,000,000
San Juan	22,495,734	44,198,022	50,512,025	66,693,756	73,007,759	51,500,000
San Luis	16,946,279	46,672,279	53,339,748	63,618,558	70,286,026	48,100,000
Santa Cruz	16,654,935	41,775,651	47,743,601	58,430,587	64,398,537	52,400,000
Santa Fe	95,229,959	415,718,881	475,107,292	510,948,839	570,337,251	490,800,000
Sgo. Del Est.	13,482,274	37,383,214	42,723,673	50,865,488	56,205,947	44,800,000
Tucuman	32,220,825	77,624,845	88,714,109	109,845,671	120,934,934	92,700,000
Tierra del F.	16,526,839	36,025,981	41,172,550	52,552,820	57,699,388	39,600,000
Totales	1,168,800,028	4,963,884,345	5,673,010,680	6,132,684,373	6,841,810,708	6,001,500,000

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de los cuadros 11 y 13 del apéndice estadístico.

⁸ La Alicuota Efectiva Marginal (METR en inglés) se define como el porcentaje en que un impuesto reduce la tasa de retorno de una inversión y puede exceder 100% o ser negativa.

III. ANALISIS DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE UN IMPUESTO DIRECTO SOBRE EL CONSUMO (ENFOQUE HIBRIDO)

Se adelantó en la Introducción que el Impuesto sobre los Ingresos Brutos representa en promedio más del 50% de la recaudación provincial propia en Argentina, por lo que la viabilidad de cualquier propuesta de reemplazo dependerá fuertemente de que el nuevo tributo garantice o supere el piso de recaudación que actualmente tiene el primero.

Con el fin de evaluar la potencial eficiencia recaudatoria de un Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido) se realizó el ejercicio que a continuación se describe, tomando como referencia el monto de Impuestos sobre los Ingresos Brutos recaudado por todas las provincias argentinas en el año 1997. La primera parte del ejercicio consistió en estimar el **rendimiento fiscal del enfoque híbrido** sobre las ventas netas de las firmas, para lo cual se supuso una sola alícuota proporcional pero considerándose diversas variantes (3%, 3,5%, 4%, 4,5% o 5%) desarrolladas en los cuadros 12 a 14 del Apéndice Estadístico. La información utilizada en los cuadros citados se elaboró en base a datos de ventas disponibles en la Administración Federal de Ingresos Públicos y la apropiación provincial se realizó en base a participaciones sectoriales de los respectivos productos brutos geográficos provinciales.

Para el cómputo del rendimiento fiscal del impuesto propuesto, recaudado ahora sobre los ingresos de los asalariados (cuadros 1 a 11 del Apéndice Estadístico), se partió de la información estadística disponible respecto a asalariados declarados y nivel de salarios por actividad económica y por provincia. El ejercicio supuso un mínimo no imponible de \$ 9.000 por contribuyente y se utilizó la variante progresiva, consistente en alícuotas graduadas (4%, 4,5% y 5%) aplicadas respectivamente sobre tres escalones de ingreso.

Un resumen de los resultados totales obtenidos se muestra en el Cuadro I siguiente, del cual se pueden extraer conclusiones importantes respecto a la hipótesis de **garantía de recaudación**:

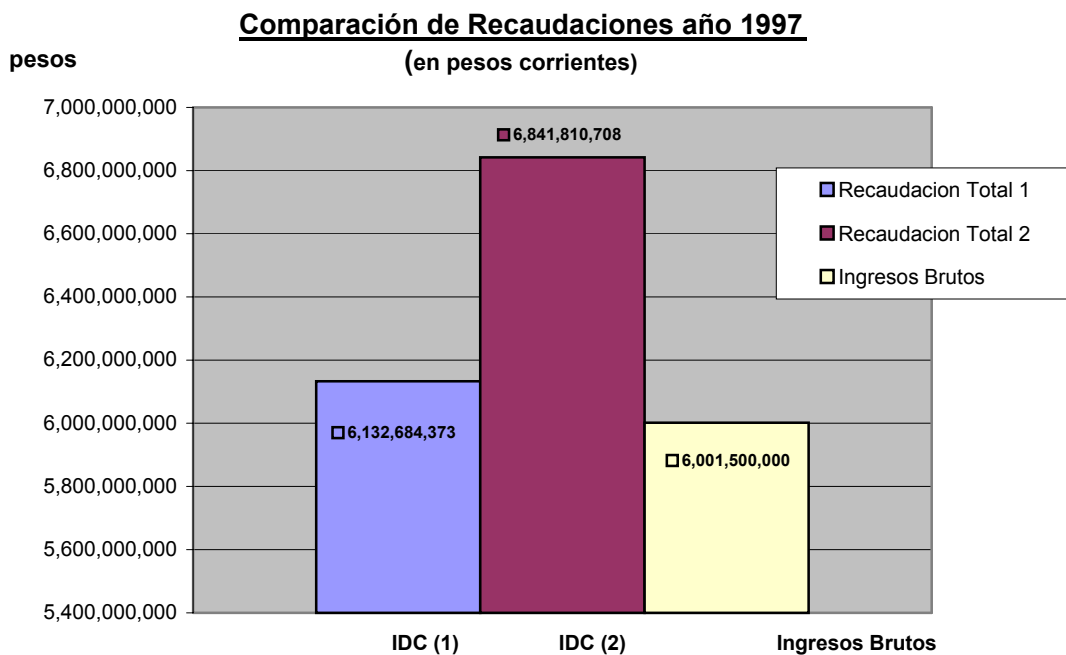
- ◆ La recaudación total **real** del Impuesto sobre los Ingresos Brutos superó ligeramente los 6.000 millones de pesos en el año 1997.
- ◆ La recaudación potencial **estimada** para el Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido) se ubicó en 6.132,7 millones de pesos cuando se utilizaron alícuotas graduadas sobre los salarios y una alícuota proporcional del 3,5% sobre las ventas netas de las firmas.
- ◆ La recaudación potencial **estimada** para el enfoque híbrido se elevó a 6.841,8 millones de pesos cuando se utilizó una alícuota proporcional del 4% sobre las ventas netas de las firmas.

- ◆ Cuando se consideraron alícuotas graduadas sobre los salarios, y proporcional del 3,5% sobre las ventas netas de las firmas, la recaudación potencial de 6.132,7 millones de pesos se compuso de 1.168,8 millones de pesos correspondientes a los primeros y 4.963,9 millones de pesos correspondientes a las segundas.

Como surge de las cifras mencionadas, y según lo indica el Gráfico 1 siguiente, no sólo se obtuvo evidencia empírica de que el piso de recaudación se garantizaría sino que este sería superado al menos en un 2,2% en la primera hipótesis y en un 14% en la segunda. Debe además considerarse que las cifras utilizadas (para el caso de los individuos) se refirieron exclusivamente a asalariados declarados los que representaron en 1997 algo más del 60% del total. Puede entonces esperarse que, de controlarse márgenes importantes de economía informal, la recaudación potencial del impuesto propuesto se incrementaría en función de una menor evasión en el tramo de los salarios.

Gráfico 1 Argentina

Ingresos Brutos Provinciales: Recaudación Real
Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido): Recaudación Estimada



Notas:

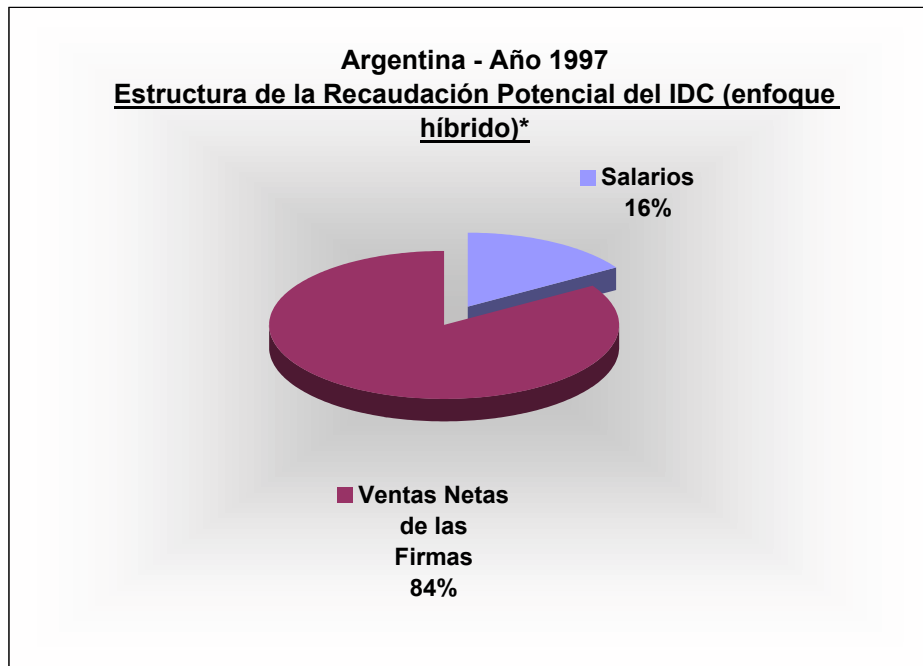
(1) Recaudación total 1: IDC usando alícuotas graduadas sobre los individuos y alícuota del 3,5% sobre las ventas netas de las firmas

(2) Recaudación total 2: IDC usando alícuotas graduadas sobre los individuos y alícuota del 4% sobre las ventas netas de las firmas

Fuente: Elaboración en base a cifras del Cuadro I

El Gráfico 2 siguiente permite visualizar la preminencia de las ventas netas en la estructura de la recaudación del impuesto propuesto, ya suponiendo una alícuota proporcional del 3,5% éstas aportarían el 84% de la recaudación mientras que los salarios el 16% restante.

Gráfico 2



(*) Los porcentajes suponen alícuotas del 3,5% sobre las ventas netas de las firmas y graduadas para los salarios.

Fuente: Elaboración en base a cifras del Cuadro I

Un aspecto de eficiencia a destacar en el impuesto bajo análisis, vis-a-vis el que se propone reemplazar, es su desempeño no distorsivo respecto a la integración de etapas en los diversos sectores económicos. Dado que este impuesto, en el caso de los firmas, supone una deducción (expensing) inmediata de todas las compras (insumos, bienes de capital y adiciones a inventarios), el mismo puede ser asimilado al Impuesto al Valor Agregado variante Substracción, salvo por la deducción de los salarios de la base imponible y el tratamiento dado a las transacciones financieras. Es decir que se eliminaría el principal problema del Impuesto a los Ingresos Brutos cual es el efecto piramidación que produce su aplicación en cascada.

IV. EFECTOS DISTRIBUCIONALES DEL IMPUESTO PROPUESTO

Se había planteado en la Introducción que uno de los objetivos del presente Estudio era estudiar el **impacto sobre el bienestar** de un reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Ahora bien, hay varias maneras de evaluar dicho impacto, siendo una de ellas la consistente en evaluar si la distribución del ingreso se torna más equitativa luego de la reforma impositiva propuesta⁹. Para este fin, se compararon variaciones por decil de ingresos, resultantes de reemplazar el impuesto vigente por el enfoque híbrido, utilizándose el procedimiento que se describe a continuación.

Se computaron, para la provincia de Córdoba y para el año 1997, los niveles de Ingreso y de Consumo correspondientes a cada uno de los deciles poblacionales; se estimó seguidamente la carga total del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (efecto piramidación incluido) según diversas hipótesis de participación del sector mayorista¹⁰ en el total de las ventas, reemplazando el quantum obtenido por el que resultaría de aplicar una alícuota proporcional del 3,5% sobre el monto de ventas netas de las firmas. La diferencia de ingreso resultante fue computada como Ingreso adicional para cada decil de Ingreso.

Los resultados del Cuadro II siguiente muestran en primer lugar que la aplicación del Impuesto Directo sobre el Consumo, enfoque híbrido, recaudado sobre las ventas netas de las firmas, produciría un incremento en el ingreso de todos los deciles de población a la vez que resultaría en una ligera mejora en la actual distribución del ingreso.

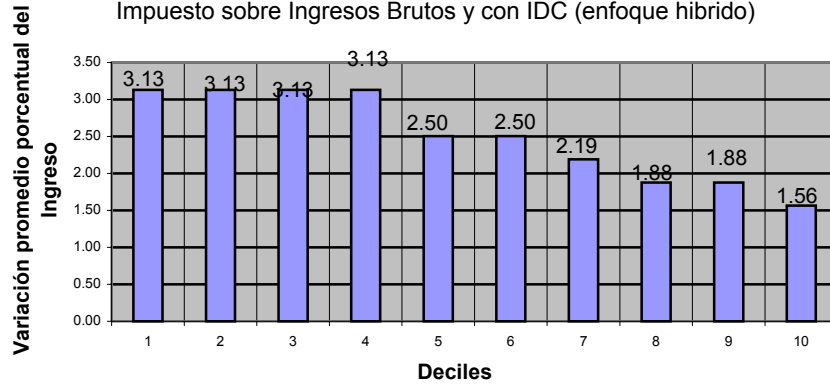
Esta observación está respaldada por los Gráficos 3.a y 3.b siguientes, los que muestran el nivel de ingreso por decil, resultante de la aplicación del nuevo impuesto según hipótesis de participación del sector mayorista y también la mejora porcentual para cada decil poblacional. Como puede observarse en el gráfico, la mejora superaría el 3% en los cuatro primeros deciles (de menores ingresos), se ubicaría en 2,50% y 2,19% en los deciles 5 a 7 (de ingresos medios), alcanzaría 1,88% en los deciles 8 y 9 (ingresos medios altos) y solo se incrementaría en 1,56% el ingreso del decil 10 (de ingresos altos).

⁹ Este método fue utilizado por Aarbu y Thoresen (1997).

¹⁰ La utilización de diversas hipótesis de participación del sector mayorista se hizo necesaria por dos razones: en primer lugar, porque la aparición de grandes cadenas de supermercados produjo en general una integración de etapas y eliminación de los mayoristas en la práctica; en segundo lugar, la participación o no del sector mayorista tiene incidencia en cuanto al monto efectivo de la piramidación.

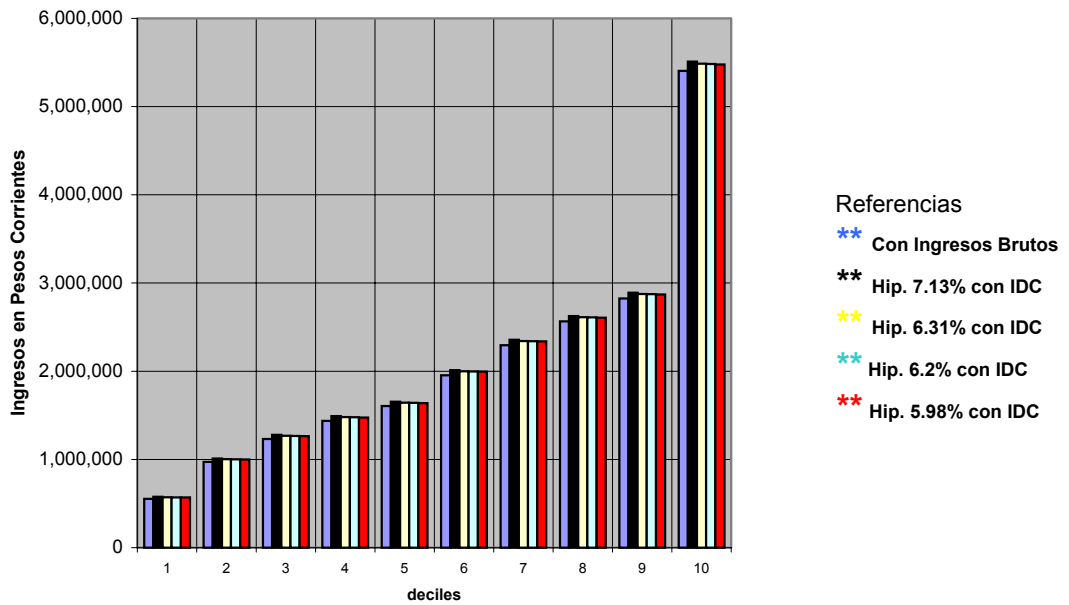
Gráfico 3.a

Argentina. Provincia de Córdoba. Año 1997 - Comportamiento del Ingreso por deciles con Impuesto sobre Ingresos Brutos y con IDC (enfoque híbrido)



Nota: Elaboración en base a cifras del cuadro II.

Gráfico 3.b



Fuente: elaboración en base a cifras del Cuadro II.

Cuadro II
Argentina - Provincia de Córdoba - Año 1997
Cambios en el bienestar por la utilización del IDC (enfoque híbrido)* en reemplazo del
Impuesto a los Ingresos Brutos.
(en pesos corrientes)

Deciles	Y 1997	C 1997	Incidencia del 0.0713	Diferencia C*	C* gravado al 1.035	Y ganado	Y* con IDC	Variación % del Ingreso
1	554,424	554,424	39,530	514,893	532,915	21,509	575,933	3.88
2	973,368	973,368	69,401	903,967	935,606	37,762	1,011,131	3.88
3	1,231,822	1,231,822	87,829	1,143,993	1,184,032	47,789	1,279,611	3.88
4	1,436,083	1,436,083	102,393	1,333,690	1,380,369	55,714	1,491,797	3.88
5	1,604,911	1,283,929	91,544	1,192,385	1,234,118	49,811	1,654,722	3.10
6	1,952,989	1,562,392	111,399	1,450,993	1,501,778	60,614	2,013,603	3.10
7	2,294,815	1,606,370	114,534	1,491,836	1,544,050	62,320	2,357,135	2.72
8	2,565,774	1,539,464	109,764	1,429,700	1,479,740	59,724	2,625,498	2.33
9	2,824,227	1,694,536	120,820	1,573,716	1,628,796	65,740	2,889,967	2.33
10	5,404,591	2,702,295	192,674	2,509,622	2,597,459	104,837	5,509,428	1.94
Deciles	Y 1997	C 1997	Incidencia del 0.0631	Diferencia C*	C* gravado al 1.035	Y ganado	Y* con IDC	Variación % del Ingreso
1	554,424	554,424	34,984	519,440	537,620	16,804	571,228	3.03
2	973,368	973,368	61,420	911,949	943,867	29,501	1,002,870	3.03
3	1,231,822	1,231,822	77,728	1,154,094	1,194,487	37,335	1,269,156	3.03
4	1,436,083	1,436,083	90,617	1,345,466	1,392,557	43,526	1,479,608	3.03
5	1,604,911	1,283,929	81,016	1,202,913	1,245,015	38,914	1,643,825	2.42
6	1,952,989	1,562,392	98,587	1,463,805	1,515,038	47,354	2,000,343	2.42
7	2,294,815	1,606,370	101,362	1,505,008	1,557,684	48,687	2,343,501	2.12
8	2,565,774	1,539,464	97,140	1,442,324	1,492,805	46,659	2,612,433	1.82
9	2,824,227	1,694,536	106,925	1,587,611	1,643,177	51,359	2,875,586	1.82
10	5,404,591	2,702,295	170,515	2,531,781	2,620,393	81,903	5,486,493	1.52
Deciles	Y 1997	C 1997	Incidencia del 0.062	Diferencia C*	C* gravado al 1.035	Y ganado	Y* con IDC	Variación % del Ingreso
1	554,424	554,424	34,374	520,050	538,251	16,173	570,596	2.92
2	973,368	973,368	60,349	913,019	944,975	28,393	1,001,761	2.92
3	1,231,822	1,231,822	76,373	1,155,449	1,195,889	35,932	1,267,754	2.92
4	1,436,083	1,436,083	89,037	1,347,046	1,394,192	41,891	1,477,974	2.92
5	1,604,911	1,283,929	79,604	1,204,325	1,246,477	37,452	1,642,364	2.33
6	1,952,989	1,562,392	96,868	1,465,523	1,516,817	45,575	1,998,564	2.33
7	2,294,815	1,606,370	99,595	1,506,775	1,559,512	46,858	2,341,673	2.04
8	2,565,774	1,539,464	95,447	1,444,017	1,494,558	44,906	2,610,680	1.75
9	2,824,227	1,694,536	105,061	1,589,475	1,645,107	49,430	2,873,657	1.75
10	5,404,591	2,702,295	167,542	2,534,753	2,623,469	78,826	5,483,417	1.46
Deciles	Y 1997	C 1997	Incidencia del 0.0598	Diferencia C*	C* gravado al 1.035	Y ganado	Y* con IDC	Variación % del Ingreso
1	554,424	554,424	33,155	521,269	539,514	14,910	569,334	2.69
2	973,368	973,368	58,207	915,161	947,191	26,177	999,545	2.69
3	1,231,822	1,231,822	73,663	1,158,159	1,198,694	33,127	1,264,949	2.69
4	1,436,083	1,436,083	85,878	1,350,205	1,397,462	38,621	1,474,704	2.69
5	1,604,911	1,283,929	76,779	1,207,150	1,249,400	34,529	1,639,440	2.15
6	1,952,989	1,562,392	93,431	1,468,961	1,520,374	42,017	1,995,007	2.15
7	2,294,815	1,606,370	96,061	1,510,309	1,563,170	43,200	2,338,015	1.88
8	2,565,774	1,539,464	92,060	1,447,404	1,498,063	41,401	2,607,175	1.61
9	2,824,227	1,694,536	101,333	1,593,203	1,648,965	45,571	2,869,798	1.61
10	5,404,591	2,702,295	161,597	2,540,698	2,629,623	72,673	5,477,264	1.34

* Se realizó el análisis con la recaudación del IDC sobre las Ventas Netas de las Firmas

Notas: Para la elaboración del cuadro se tuvieron en cuenta distintas hipótesis de participación del Sector Mayorista: 100%, 65%, 60% y 50% respectivamente.

Asimismo se usaron las siguientes Propensiones Marginales a Consumir: deciles 1 a 4, 1; deciles 5 y 6, 0.80; decil 7, 0.70; deciles 8 y 9, 0.60 y decil 10, 0.50.

Estos resultados son asimismo reflejados por los valores de los Coeficientes de Gini y de Atkinson, en el Cuadro III siguiente. Como era de esperar, los cálculos del Coeficiente de Gini (luego del reemplazo y según hipótesis de participación mayorista) recogen, aun que tenuemente, la mejora en la distribución del ingreso resultante de la introducción del impuesto directo sobre el consumo:

Cuadro III
Argentina - Provincia de Córdoba - Año 1997
Cambios en el bienestar por la utilización del IDC (enfoque híbrido)* en reemplazo del
Impuesto a los Ingresos Brutos.

	Coeficiente de Gini	Coefic. de Variación	Coeficiente de Atkinson				
			1	0.5	-0.5	-1	-2
Ingresos Brutos	0.3158	0.6221	0	0.082897	0.232534	0.298460	0.409634
IDC Hip. 7.13%	0.3123	0.6187	0	0.081183	0.228261	0.293426	0.404018
IDC Hip. 6.31%	0.3130	0.6194	0	0.081548	0.229173	0.294501	0.405218
IDC Hip. 6.20%	0.3131	0.6195	0	0.081598	0.229296	0.294646	0.405380
IDC Hip. 5.98%	0.3133	0.6196	0	0.081697	0.228543	0.294937	0.405706

* Se realizó el análisis con la recaudación del IDC sobre las Ventas Netas de las Firmas

Lógicamente, el valor es mucho menor cuando se considera una total participación del sector mayorista, ya que es en este caso cuando el reemplazo produce su efecto pleno por eliminación completa del efecto piramidación que producía el Impuesto a los Ingresos Brutos.

En consecuencia, el reemplazo sugerido es defendible en términos de bienestar ya que, no obstante lo tenue del efecto, la distribución del ingreso resultante es preferible a la existente desde el punto de vista de la equidad.

Por otro lado, la progresividad del tributo por la utilización de alícuotas graduadas sobre los salarios tendría también un efecto positivo sobre la distribución resultante del ingreso, el que debe ser agregado a los que resultarían de gravar las ventas netas de las firmas. Si bien este punto no ha sido desarrollado en esta versión, estimaciones preliminares realizadas para la provincia de Córdoba mostraron que (con un piso no imponible de 9.000 pesos anuales) solo serían alcanzados por la parte personal del tributo los asalariados ubicados en los deciles 8 a 10 correspondientes a población con ingresos medios altos y altos.

V. CONCLUSIONES

Se analizó el reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos, utilizado actualmente por las provincias argentinas, por el denominado enfoque híbrido del Impuesto Directo sobre el Consumo propuesto por Ch. Mc Lure y G. Zodrow.

El ejercicio realizado, con cifras del año 1997, consideró alícuotas graduadas del 4%, 4,5% y 5% sobre los salarios, para la parte personal del tributo, con un ingreso no imponible de 9.000 pesos anuales y una alícuota proporcional del 3,5% o del 4% a aplicar sobre las ventas netas de las firmas.

El análisis de eficiencia recaudatoria del impuesto propuesto mostró una recaudación potencial total superior (en cualquiera de las dos hipótesis de alícuotas sobre las ventas netas) a la que el Impuesto a los Ingresos Brutos produjo en el año 1997 para el conjunto de las provincias argentinas.

Se destacó además que el resultado obtenido podría ser mejorado en función del éxito en el control del número de asalariados no declarados (actualmente un 40% del total).

Los efectos distribucionales (impacto sobre el bienestar) del reemplazo propuesto fue analizado para la provincia de Córdoba, con cifras para el año 1997 y considerando los cambios en el ingreso (por decil poblacional), luego del reemplazo del actual quantum de impuesto por el que resultaría de la aplicación de un tributo directo sobre el consumo.

Los resultados mostraron que aun cuando todos los deciles experimentaron un incremento de ingresos, los deciles de ingresos más bajos tendrían un incremento porcentual de aproximadamente el doble del que experimentarían los deciles de ingresos más altos (3,13% para los cuatro primeros versus 1,88% y 1,56% para los deciles 8-9 y 10, respectivamente).

La mejora mencionada, aun cuando muy pequeña, indicaría que el impuesto directo sobre el consumo no produciría efectos negativos, en términos de bienestar y que por el contrario resultaría en una distribución del ingreso preferible a la vigente, como lo indican los valores obtenidos de los coeficientes de Gini y de Atkinson.

BIBLIOGRAFIA

AARBU K. O. AND THORESEN T. O. (1996), Distributional and Efficiency Aspects of the Norwegian Tax Reform, 53 Congress of the International Institute of Public Finance, Kyoto, Japan.

HALL R.E. AND RABUSHKA A. (1995), The Flat Tax Second Edition, Hoover Institution Press, Stanford, Ca.

MC LURE CH. (1996), The U.S. Debate on Consumption-based Taxes: Implications for the Americas, VIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

MC LURE CH. AND ZODROW G. R. (1996), Hybrid Consumption-based Direct Tax proposed for Bolivia, International Tax and Public Finance, Vol. 3, págs. 97-112.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro 1

Argentina año 1997. Asalariados: Sector Público y Sector Privado.

Provincias	Declarados Sector Privado	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Municipales	Total Sector Público	Total de declarados
Capital Federal	874,143			413,097	1,287,240
Buenos Aires	1,158,863	348,788	120,259	469,047	1,627,910
Catamarca	48,283	21,920	9,068	30,988	79,271
Córdoba	285,311	75,731	23,563	99,294	384,605
Corrientes	48,283	41,551	8,336	49,887	98,170
Chaco	48,283	35,774	9,495	45,269	93,552
Chubut	39,505	22,918	4,600	27,518	67,023
Entre ríos	83,399	49,299	13,306	62,605	146,004
Formosa	17,558	32,050	5,917	37,967	55,525
Jujuy	70,230	25,699	6,913	32,612	102,842
La Pampa	26,336	16,620	3,622	20,242	46,578
La Rioja	48,283	23,248	12,569	35,817	84,100
Mendoza	210,691	54,830	15,461	70,291	280,982
Misiones	57,062	33,733	5,608	39,341	96,403
Neuquen	43,894	33,753	7,828	41,581	85,475
Rio Negro	87,788	29,744	5,431	35,175	122,963
Salta	105,346	39,182	8,323	47,505	152,851
San Juan	79,009	28,393	5,588	33,981	112,990
San Luis	57,062	17,001	2,450	19,451	76,513
Santa Cruz	21,947	16,941	5,288	22,229	44,176
Santa Fe	307,258	94,476	27,758	122,234	429,492
Sgo.del Estero	65,841	33,651	8,119	41,770	107,611
Tucumán	144,850	45,307	15,714	61,021	205,871
Tierra del Fuego	13,168	6,878	1,922	8,800	21,968
Totales	3,942,395			1,867,722	5,810,117

Fuente: Elaboración propia en base a:

Informe Económico: Secretaría de Programación Económica y Regional. 1999

Informe Económico Regional Noviembre 1998. Secretaría de Programación Económica y Regional.

Cuadro 2

Argentina Asalariados Declarados. Por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construcción	Com. May. Min Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act. Inmob. Emp. Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person	Total de Declarados
Cap. Fed.	131	3,021	3,641	224,585	9,146	48,354	242,311	125,409	71,032	146,513	413,097	1,287,240
Bs. As.	11,619	59,807	2,634	493,632	28,501	85,569	201,778	67,269	85,302	122,752	469,047	1,627,910
Catamarca		5,227	753	19,120	746	2,115	6,346	1,773	5,003	7,200	30,988	79,271
Cordoba		40,104	535	89,221	7,938	12,479	55,824	15,731	26,026	37,453	99,294	384,605
Corrientes		11,385	294	14,807	1,752	4,627	5,548	3,323	2,684	3,863	49,887	98,170
Chaco		11,245	65	8,369	1,632	1,982	11,167	4,324	3,895	5,605	45,269	93,552
Chubut		3,773	21,684	3,626	3,123	1,709	2,808	1,166	798	818	27,518	67,023
Entre Rios		19,801	421	19,739	5,818	2,779	24,792	4,971	2,082	2,996	62,605	146,004
Formosa		5,105	1,536	1,824	217	2,080	3,376	2,512	372	536	37,967	55,525
Jujuy		17,076	2,855	26,842	2,610	6,174	6,773	2,890	2,054	2,956	32,612	102,842
La Pampa		13,509	548	2,205	953	1,374	3,925	586	1,327	1,910	20,242	46,578
La Rioja		2,047	240	18,668	1,181	1,044	6,790	1,606	6,850	9,857	35,817	84,100
Mendoza		15,251	8,542	73,093	5,739	5,368	50,883	12,507	16,116	23,192	70,291	280,982
Misiones		9,006	75	17,992	3,511	10,151	7,156	5,685	1,429	2,057	39,341	96,403
Neuquen		4,672	24,149	2,060	3,167	2,246	3,631	1,484	1,019	1,467	41,581	85,475
Rio Negro		9,835	8,982	5,778	5,534	6,270	22,544	5,127	9,724	13,993	35,175	122,963
Salta		17,670	3,433	38,559	5,327	4,480	18,516	4,476	5,282	7,601	47,505	152,851
San Juan		11,904	425	21,068	2,948	3,867	11,704	3,947	9,490	13,657	33,981	112,990
San Luis		2,184	1,104	37,787	761	3,859	3,328	1,648	2,620	3,771	19,451	76,513
Santa Cruz		2,967	10,882	2,048	350	1,241	2,093	911	597	859	22,229	44,176
Santa Fe		38,775	64	81,525	11,568	8,161	45,495	27,636	38,554	55,480	122,234	429,492
Sgo. Del Est.		14,493	97	7,446	3,408	6,743	14,999	7,363	4,630	6,663	41,770	107,611
Tucuman		21,067	585	33,471	4,576	7,631	26,007	40,526	4,504	6,482	61,021	205,871
Tierra del F.		1,040	2,842	6,505	161	337	428	948	372	535	8,800	21,968
Total												5,810,117

Fuente: Elaboración propia en base a:

Informe Económico Regional Noviembre 1998. Secretaria de Programación Económica y Regional.

Cuadro 3

Argentina SALARIOS ANUALES PROMEDIOS.Por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997
(en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person
Cap.Fed.	14,700	4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,552
Bs. As.	14,700	4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,832
Catamarca		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,716
Cordoba		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	15,742
Corrientes		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	8,840
Chaco		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	13,485
Chubut		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,808
Entre Rios		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,013
Formosa		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	9,971
Jujuy		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,929
La Pampa		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,421
La Rioja		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,518
Mendoza		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,709
Misiones		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,330
Neuquen		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,315
Rio Negro		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,471
Salta		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,876
San Juan		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,554
San Luis		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	11,276
Santa Cruz		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	14,236
Santa Fe		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	12,751
Sgo. Del Est.		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,181
Tucuman		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	10,700
Tierra del F.		4,692	30,132	15,852	27,168	8,856	9,768	14,808	25,356	13,416	27,164

Fuente: Elaboración propia en base a:

Informe Económico: Secretaria de Programación Económica y Regional. 1999

Informe Económico Regional Noviembre 1998. Secretaria de Programación Económica y Regional.

Cuadro 4

Argentina SALARIOS ANUALES TOTALES. Por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997
(en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Sector Publico	Total Ingresos Declarados
Cap.Fed.	1,925,700	14,174,532	109,710,612	3,560,121,420	248,478,528	428,223,024	2,366,893,848	1,857,056,472	1,801,087,392	1,965,618,408	5,185,193,544	17,538,483,480
Bs. As.	170,799,300	280,614,444	79,367,688	7,825,054,464	774,315,168	757,799,064	1,970,967,504	996,119,352	2,162,917,512	1,646,840,832	5,549,764,104	22,214,559,432
Catamarca		24,522,829	22,704,223	303,082,771	20,253,867	18,733,709	61,988,777	26,258,076	126,868,584	96,597,204	332,060,544	1,033,070,584
Cordoba		188,165,713	16,127,936	1,414,325,269	215,661,924	110,510,431	545,292,720	232,948,838	659,927,810	502,466,245	1,563,108,505	5,448,535,390
Corrientes		53,419,039	8,873,485	234,723,684	47,602,950	40,973,892	54,188,880	49,203,543	68,066,227	51,825,338	441,007,751	1,049,884,789
Chaco		52,760,297	1,958,637	132,660,588	44,325,877	17,552,296	109,082,419	64,026,937	98,764,956	75,199,220	610,474,858	1,206,806,085
Chubut		17,702,916	653,382,288	57,479,352	84,845,664	15,134,904	27,428,544	17,266,128	20,234,088	10,974,288	352,445,597	1,256,893,769
Entre Rios		92,905,876	12,694,766	312,898,043	158,060,386	24,608,899	242,171,695	73,603,896	52,791,727	40,195,398	689,452,582	1,699,383,270
Formosa		23,950,418	46,292,717	28,907,073	5,896,200	18,419,073	32,976,405	37,201,569	9,440,512	7,187,966	378,579,180	588,851,112
Jujuy		80,120,447	86,020,659	425,506,294	70,920,669	54,674,492	66,157,912	42,801,078	52,080,678	39,654,008	389,031,852	1,306,968,089
La Pampa		63,385,486	16,504,725	34,945,876	25,892,408	12,169,246	38,337,828	8,671,018	33,654,850	25,624,661	251,433,504	510,619,602
La Rioja		9,606,815	7,237,349	295,922,994	32,076,438	9,246,530	66,325,573	23,780,434	173,686,196	132,243,935	376,731,187	1,126,857,451
Mendoza		71,555,988	257,387,071	1,158,667,785	155,922,033	47,538,814	497,030,026	185,206,059	408,643,498	311,139,432	752,723,352	3,845,814,058
Misiones		42,256,054	2,246,905	285,207,910	95,389,653	89,897,519	69,903,746	84,187,281	36,239,690	27,592,746	445,752,463	1,178,673,968
Neuquen		21,919,260	727,668,073	32,650,984	86,031,332	19,893,253	35,466,378	21,972,130	25,840,945	19,675,187	512,057,294	1,503,174,836
Rio Negro		46,146,135	270,635,593	91,588,504	150,358,663	55,529,565	220,209,178	75,927,839	246,565,517	187,733,943	438,672,576	1,783,367,513
Salta		82,908,411	103,452,506	611,245,193	144,735,684	39,678,714	180,868,655	66,276,676	133,926,772	101,971,278	516,671,563	1,981,735,452
San Juan		55,854,192	12,798,867	333,962,023	80,078,323	34,246,883	114,326,516	58,448,645	240,634,370	183,217,992	392,613,756	1,506,181,569
San Luis		10,245,849	33,264,424	599,005,492	20,667,173	34,179,730	32,508,125	24,401,494	66,441,445	50,588,236	219,337,099	1,090,639,068
Santa Cruz		13,919,399	327,895,275	32,463,434	9,498,304	10,987,084	20,442,617	13,488,567	15,142,166	11,529,181	316,446,689	771,812,716
Santa Fe		181,934,370	1,923,914	1,292,327,582	314,280,283	72,277,993	444,391,885	409,227,622	977,577,740	744,323,559	1,558,594,085	5,996,859,032
Sgo. Del Est.		68,001,656	2,926,421	118,036,261	92,578,688	59,712,822	146,506,966	109,034,573	117,396,031	89,384,842	425,242,868	1,228,821,126
Tucuman		98,847,937	17,629,292	530,588,259	124,309,567	67,581,578	254,040,050	600,112,227	114,210,801	86,959,621	652,924,700	2,547,204,033
Tierra del F.		4,879,367	85,649,525	103,123,665	4,375,676	2,981,475	4,183,818	14,034,249	9,424,950	7,176,117	239,043,200	474,872,042
Total												78,890,068,466

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros 2 y 3 precedentes.

Cuadro 5

Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
 Salarios gravables primer escalón. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person
Cap.Fed.	5,700		6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,552
Bs. As.	5,700		6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,832
Catamarca			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,716
Cordoba			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	6,000
Corrientes			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	
Chaco			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	4,485
Chubut			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,808
Entre Rios			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,013
Formosa			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	971
Jujuy			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,929
La Pampa			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,421
La Rioja			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,518
Mendoza			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,709
Misiones			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,330
Neuquen			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,315
Rio Negro			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,471
Salta			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,876
San Juan			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,554
San Luis			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	2,276
Santa Cruz			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	5,236
Santa Fe			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	3,751
Sgo. Del Est.			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,181
Tucuman			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	1,700
Tierra del F.			6,000	6,000	6,000		768	5,808	6,000	4,416	6,000

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 6

Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
 Base gravada teórica primer escalón sobre salarios anuales por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person	Total por Provincia
Cap.Fed.	746,700		21,846,000	1,347,510,000	54,876,000		186,094,848	728,375,472	426,192,000	647,001,408	1,467,320,544	4,879,962,972
Bs. As.	66,228,300		15,804,000	2,961,792,000	171,006,000		154,965,504	390,698,352	511,812,000	542,072,832	1,328,341,104	6,142,720,092
Catamarca			4,520,953	114,717,173	4,473,027		4,873,810	10,298,953	30,020,962	31,795,860	53,168,544	253,869,282
Cordoba			3,211,457	535,323,720	47,628,517		42,873,138	91,367,291	156,158,971	165,391,394	595,764,000	1,637,718,487
Corrientes			1,766,923	88,843,181	10,513,019		4,260,551	19,298,635	16,106,537	17,058,787	0	157,847,632
Chaco			390,011	50,212,183	9,789,284		8,576,505	25,112,672	23,370,789	24,752,516	203,053,858	345,257,818
Chubut			130,104,000	21,756,000	18,738,000		2,156,544	6,772,128	4,788,000	3,612,288	104,783,597	292,710,557
Entre Rios			2,527,831	118,432,265	34,907,329		19,040,526	28,868,951	12,492,127	13,230,686	126,007,582	355,507,296
Formosa			9,217,984	10,941,360	1,302,164		2,592,739	14,591,215	2,233,912	2,365,985	36,876,180	80,121,540
Jujuy			17,128,765	161,054,616	15,662,692		5,201,605	16,787,457	12,323,871	13,052,482	95,523,852	336,735,339
La Pampa			3,286,484	13,227,054	5,718,288		3,014,276	3,400,950	7,963,760	8,434,593	69,255,504	114,300,910
La Rioja			1,441,129	112,007,189	7,084,019		5,214,787	9,327,172	41,099,431	43,529,310	54,378,187	274,081,224
Mendoza			51,251,906	438,557,072	34,435,078		39,078,528	72,641,598	96,697,468	102,414,411	120,104,352	955,180,412
Misiones			447,412	107,951,518	21,066,619		5,496,118	33,019,971	8,575,412	9,082,407	91,683,463	277,322,920
Neuquen			144,896,072	12,358,434	18,999,853		2,788,511	8,617,918	6,114,753	6,476,269	137,828,294	338,080,104
Rio Negro			53,890,003	34,666,353	33,206,419		17,313,744	29,780,449	58,344,893	61,794,357	122,097,576	411,093,792
Salta			20,599,862	231,357,000	31,964,594		14,220,631	25,995,066	31,691,143	33,564,786	89,126,563	478,519,645
San Juan			2,548,560	126,405,005	17,685,142		8,988,817	22,924,752	56,941,403	60,307,890	86,784,756	382,586,326
San Luis			6,623,740	226,724,259	4,564,305		2,555,921	9,570,764	15,722,065	16,651,584	44,278,099	326,690,738
Santa Cruz			65,291,771	12,287,447	2,097,682		1,607,282	5,290,491	3,583,097	3,794,936	116,385,689	210,338,395
Santa Fe			383,097	489,147,457	69,408,190		34,939,902	160,507,430	231,324,595	245,000,957	458,488,085	1,689,199,714
Sgo.Del Est.			582,720	44,676,859	20,445,823		11,518,975	42,765,586	27,779,468	29,421,844	49,312,868	226,504,144
Tucuman			3,510,413	200,828,259	27,453,526		19,973,665	235,376,271	27,025,746	28,623,560	103,735,700	646,527,139
Tierra del F			17,054,864	39,032,424	966,360		328,949	5,504,519	2,230,229	2,362,085	52,800,000	120,279,430
Totales												20,933,155,909

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 7

Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
 Salarios gravables segundo escalón. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person
Cap.Fed.			10,000	852	10,000				10,000		
Bs. As.			10,000	852	10,000				10,000		
Catamarca			10,000	852	10,000				10,000		
Cordoba			10,000	852	10,000				10,000		742
Corrientes			10,000	852	10,000				10,000		
Chaco			10,000	852	10,000				10,000		
Chubut			10,000	852	10,000				10,000		
Entre Rios			10,000	852	10,000				10,000		
Formosa			10,000	852	10,000				10,000		
Jujuy			10,000	852	10,000				10,000		
La Pampa			10,000	852	10,000				10,000		
La Rioja			10,000	852	10,000				10,000		
Mendoza			10,000	852	10,000				10,000		
Misiones			10,000	852	10,000				10,000		
Neuquen			10,000	852	10,000				10,000		
Rio Negro			10,000	852	10,000				10,000		
Salta			10,000	852	10,000				10,000		
San Juan			10,000	852	10,000				10,000		
San Luis			10,000	852	10,000				10,000		
Santa Cruz			10,000	852	10,000				10,000		
Santa Fe			10,000	852	10,000				10,000		
Sgo. Del Est.			10,000	852	10,000				10,000		
Tucuman			10,000	852	10,000				10,000		
Tierra del F.			10,000	852	10,000				10,000		10,000

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 8

Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
 Base gravada teórica segundo escalón sobre salarios anuales por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person	Total por Provincia
Cap.Fed.			36,410,000	191,346,420	91,460,000				710,320,000			1,029,536,420
Bs. As.			26,340,000	420,574,464	285,010,000				853,020,000			1,584,944,464
Catamarca			7,534,921	16,289,839	7,455,045				50,034,936			81,314,741
Cordoba			5,352,428	76,015,968	79,380,861				260,264,951		73,676,148	494,690,357
Corrientes			2,944,871	12,615,732	17,521,698				26,844,229			59,926,530
Chaco			650,019	7,130,130	16,315,473				38,951,316			63,046,938
Chubut			216,840,000	3,089,352	31,230,000				7,980,000			259,139,352
Entre Rios			4,213,051	16,817,382	58,178,882				20,820,211			100,029,526
Formosa			15,363,307	1,553,673	2,170,274				3,723,187			22,810,441
Jujuy			28,547,942	22,869,755	26,104,487				20,539,785			98,061,969
La Pampa			5,477,474	1,878,242	9,530,480				13,272,933			30,159,129
La Rioja			2,401,881	15,905,021	11,806,698				68,499,052			98,612,652
Mendoza			85,419,843	62,275,104	57,391,797				161,162,446			366,249,190
Misiones			745,687	15,329,116	35,111,032				14,292,353			65,478,188
Neuquen			241,493,453	1,754,898	31,666,421				10,191,255			285,106,027
Rio Negro			89,816,671	4,922,622	55,344,031				97,241,488			247,324,812
Salta			34,333,103	32,852,694	53,274,324				52,818,572			173,278,693
San Juan			4,247,600	17,949,511	29,475,237				94,902,339			146,574,686
San Luis			11,039,567	32,194,845	7,607,175				26,203,441			77,045,028
Santa Cruz			108,819,619	1,744,817	3,496,137				5,971,828			120,032,401
Santa Fe			638,495	69,458,939	115,680,316				385,540,992			571,318,743
Sgo.Del Est.			971,200	6,344,114	34,076,372				46,299,113			87,690,800
Tucuman			5,850,688	28,517,613	45,755,877				45,042,909			125,167,087
Tierra del F			28,424,773	5,542,604	1,610,599				3,717,049		88,000,000	127,295,025
Totales												6,314,833,196

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 9
Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
Salarios gravables tercer escalón. Año 1997
(en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person
Cap.Fed.			5,132		2,168				356		
Bs. As.			5,132		2,168				356		
Catamarca			5,132		2,168				356		
Cordoba			5,132		2,168				356		
Corrientes			5,132		2,168				356		
Chaco			5,132		2,168				356		
Chubut			5,132		2,168				356		
Entre Rios			5,132		2,168				356		
Formosa			5,132		2,168				356		
Jujuy			5,132		2,168				356		
La Pampa			5,132		2,168				356		
La Rioja			5,132		2,168				356		
Mendoza			5,132		2,168				356		
Misiones			5,132		2,168				356		
Neuquen			5,132		2,168				356		
Rio Negro			5,132		2,168				356		
Salta			5,132		2,168				356		
San Juan			5,132		2,168				356		
San Luis			5,132		2,168				356		
Santa Cruz			5,132		2,168				356		
Santa Fe			5,132		2,168				356		
Sgo. Del Est.			5,132		2,168				356		
Tucuman			5,132		2,168				356		
Tierra del F.			5,132		2,168				356		2,164

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 10
Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
Base gravada teórica tercer escalón sobre salarios anuales por Actividad Económica y por Provincia. Año 1997
(en pesos corrientes)

Provincias	Pesca	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Intermed. Financiera	Act.Inmob. Emp.Alquil.	Serv. Comun. Soc. y Person	Total por Provincia
Cap.Fed.			18,685,612		19,828,528				25,287,392			63,801,532
Bs. As.			13,517,688		61,790,168				30,367,512			105,675,368
Catamarca			3,866,921		1,616,254				1,781,244			7,264,419
Cordoba			2,746,866		17,209,771				9,265,432			29,222,069
Corrientes			1,511,308		3,798,704				955,655			6,265,666
Chaco			333,590		3,537,195				1,386,667			5,257,451
Chubut			111,282,288		6,770,664				284,088			118,337,040
Entre Rios			2,162,138		12,613,182				741,200			15,516,519
Formosa			7,884,449		470,515				132,545			8,487,510
Jujuy			14,650,804		5,659,453				731,216			21,041,473
La Pampa			2,811,040		2,066,208				472,516			5,349,764
La Rioja			1,232,645		2,559,692				2,438,566			6,230,904
Mendoza			43,837,463		12,442,542				5,737,383			62,017,388
Misiones			382,687		7,612,072				508,808			8,503,566
Neuquen			123,934,440		6,865,280				362,809			131,162,529
Rio Negro			46,093,915		11,998,586				3,461,797			61,554,298
Salta			17,619,749		11,549,873				1,880,341			31,049,963
San Juan			2,179,868		6,390,231				3,378,523			11,948,623
San Luis			5,665,506		1,649,236				932,843			8,247,584
Santa Cruz			55,846,228		757,962				212,597			56,816,788
Santa Fe			327,676		25,079,493				13,725,259			39,132,428
Sgo.Del Est.			498,420		7,387,758				1,648,248			9,534,426
Tucuman			3,002,573		9,919,874				1,603,528			14,525,975
Tierra del F			14,587,593		349,178				132,327		19,043,200	34,112,298
Totales												861,055,581

*Mínimo No Imponible \$ 9,000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 11

Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo* (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre el Salario de los Individuos (Alicuotas Graduadas)
 Recaudación Potencial sobre Salarios Anuales de los Individuos. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Base gravada	Recaudación al	Base gravada	Recaudación al	Base gravada	Recaudación al	Recaudación Total
	Teórica 1°escalón	0.04	Teórica 2°escalón	0.045	Teórica 3°escalón	0.05	
Cap.Fed.	4,879,962,972	195,198,519	1,029,536,420	46,329,139	63,801,532	3,190,077	244,717,734
Bs. As.	6,142,635,005	245,705,400	1,584,946,339	71,322,585	105,677,379	5,283,869	322,311,854
Catamarca	253,857,035	10,154,281	81,309,779	3,658,940	7,263,976	363,199	14,176,420
Cordoba	1,637,666,284	65,506,651	494,669,263	22,260,117	29,220,605	1,461,030	89,227,798
Corrientes	157,835,704	6,313,428	59,922,001	2,696,490	6,265,193	313,260	9,323,178
Chaco	345,247,578	13,809,903	63,042,398	2,836,908	5,257,072	262,854	16,909,665
Chubut	292,695,772	11,707,831	259,115,618	11,660,203	118,326,202	5,916,310	29,284,344
Entre Rios	355,492,363	14,219,695	100,023,017	4,501,036	15,515,509	775,775	19,496,506
Formosa	80,116,457	3,204,658	22,807,759	1,026,349	8,486,512	424,326	4,655,333
Jujuy	336,722,211	13,468,888	98,056,632	4,412,548	21,040,328	1,052,016	18,933,453
La Pampa	114,297,949	4,571,918	30,157,147	1,357,072	5,349,413	267,471	6,196,460
La Rioja	274,067,001	10,962,680	98,606,268	4,437,282	6,230,500	311,525	15,711,487
Mendoza	955,139,021	38,205,561	366,231,036	16,480,397	62,014,314	3,100,716	57,786,673
Misiones	277,311,264	11,092,451	65,474,077	2,946,333	8,503,032	425,152	14,463,936
Neuquen	338,065,611	13,522,624	285,085,392	12,828,843	131,153,036	6,557,652	32,909,119
Rio Negro	411,078,747	16,443,150	247,311,937	11,129,037	61,551,094	3,077,555	30,649,742
Salta	478,498,647	19,139,946	173,269,349	7,797,121	31,048,289	1,552,414	28,489,481
San Juan	382,570,603	15,302,824	146,566,895	6,595,510	11,947,988	597,399	22,495,734
San Luis	326,676,663	13,067,067	77,041,189	3,466,854	8,247,173	412,359	16,946,279
Santa Cruz	210,331,366	8,413,255	120,023,421	5,401,054	56,812,537	2,840,627	16,654,935
Santa Fe	1,689,135,776	67,565,431	571,289,061	25,708,008	39,130,395	1,956,520	95,229,959
Sgo. Del Est.	226,493,380	9,059,735	87,685,473	3,945,846	9,533,847	476,692	13,482,274
Tucuman	646,550,194	25,862,008	125,167,087	5,632,519	14,525,975	726,299	32,220,825
Tierra del F.	227,323,692	9,092,948	127,295,025	5,728,276	34,112,298	1,705,615	16,526,839
Totales	21,039,771,295	841,590,852	6,314,632,583	284,158,466	861,014,199	43,050,710	1,168,800,028

*Mínimo No Imponible \$ 9000

Fuente: Elaboración propia en base a las cifras de los cuadros de este apéndice

Cuadro 12

Argentina Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido)
Aplicación sobre las Ventas Netas de las Firmas (Alicuota Proporcional)
Ingreso por Ventas según Actividad Económica por Provincia. Año 1997
(pesos corrientes)

Provincias	Agric. Caza Silvicultura	Explot. Minas y Canteras	Industria Manufac.	Electricidad Gas y Agua	Construc.	Com May. Min. Rest. y Hoteles	Transp. Almac. y Comunicac.	Financ.Inmob Emp. Alquiler.	Profesionales	Total por Provincia
Cap.Fed.	345,288,362	4,039,716	12,084,090,828	846,394,190	2,105,215,950	12,270,388,637	2,489,871,712	5,739,468,234	259,910,250	36,144,667,880
Bs. As.	2,338,766,214	79,447,748	18,449,775,669	1,115,701,433	3,175,012,703	13,935,152,806	3,560,034,769	6,973,721,390	351,398,658	49,979,011,390
Catamarca	52,820,316	2,962,458	251,460,850	9,514,695	16,370,264	144,942,154	27,676,631	66,871,301	5,198,205	577,816,874
Cordoba	1,286,272,510	4,039,716	3,399,378,152	349,975,310	438,723,075	3,188,727,388	635,537,448	1,757,759,912	84,210,921	11,144,624,433
Corrientes	258,232,656	2,693,144	451,698,193	50,882,935	147,332,376	285,743,104	115,831,825	139,474,428	11,436,051	1,463,324,712
Chaco	235,735,114	1,211,915	237,490,802	43,850,334	67,936,596	741,275,588	139,408,214	187,239,643	10,396,410	1,664,544,616
Chubut	303,227,740	259,888,396	279,400,944	82,736,480	81,851,320	331,296,352	87,130,134	114,636,516	15,594,615	1,555,762,497
Entre Rios	765,894,582	5,251,631	912,709,750	231,662,144	122,776,980	931,770,990	237,814,013	175,775,991	21,832,461	3,405,488,542
Formosa	100,749,862	8,752,718	60,536,871	7,032,601	64,662,543	194,636,607	98,405,798	21,016,695	4,158,564	559,952,259
Jujuy	102,706,170	9,426,004	237,490,802	39,713,510	81,851,320	182,212,994	52,278,080	55,407,649	7,277,487	768,364,017
La Pampa	541,897,316	3,770,402	74,506,918	48,814,523	76,940,241	207,060,220	35,877,114	95,530,430	9,356,769	1,093,753,933
La Rioja	21,519,388	942,600	69,850,236	10,342,060	15,551,751	144,942,154	25,626,510	95,530,430	5,198,205	389,503,334
Mendoza	341,375,746	75,408,032	1,722,972,488	163,818,230	249,646,526	1,494,974,788	429,500,308	634,322,055	38,466,717	5,150,484,891
Misiones	270,948,658	673,286	344,594,498	68,257,596	73,666,188	401,696,827	213,212,563	80,245,561	12,475,692	1,465,770,869
Neuquen	257,254,502	434,134,813	810,262,738	138,583,604	151,424,942	455,532,484	101,480,980	183,418,426	16,634,256	2,548,726,744
Rio Negro	220,084,650	65,982,028	172,297,249	117,072,119	147,332,376	737,134,383	176,310,389	150,938,079	16,634,256	1,803,785,529
Salta	204,434,186	36,626,758	582,085,300	116,658,437	127,688,059	720,569,566	116,856,886	206,345,729	15,594,615	2,126,859,535
San Juan	163,351,718	2,289,172	549,488,523	51,710,300	74,484,701	165,648,176	83,029,892	162,401,731	10,396,410	1,262,800,624
San Luis	19,563,080	9,695,318	828,889,467	32,680,910	81,851,320	165,648,176	85,080,013	95,530,430	14,554,974	1,333,493,688
Santa Cruz	183,892,952	264,332,084	149,013,837	75,703,879	93,310,505	256,754,673	80,979,772	80,245,561	9,356,769	1,193,590,031
Santa Fe	1,277,469,124	942,600	3,636,868,954	358,662,641	568,866,674	3,267,410,272	891,802,548	1,788,329,650	87,329,844	11,877,682,307
Sgo. Del Est.	175,089,566	403,972	121,073,742	52,537,665	77,758,754	368,567,192	136,333,033	128,010,776	8,317,128	1,068,091,828
Tucuman	257,254,502	2,827,801	549,488,523	71,567,055	118,684,414	724,710,770	349,545,596	126,100,168	17,673,897	2,217,852,727
Tierra del F.	57,711,086	70,829,687	591,398,665	52,951,347	26,192,422	95,247,701	80,979,772	47,765,215	6,237,846	1,029,313,741
Totales	9,781,540,000	1,346,572,000	46,566,824,000	4,136,824,000	8,185,132,000	41,412,044,000	10,250,604,000	19,106,086,000	1,039,641,000	141,825,267,000

Fuente: Elaboración propia en base a:
AFIP. Estadísticas Tributarias año 1998.

Cuadro 13

Argentina Propuesta de utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre las Ventas Netas de las Firms (Alicuota Proporcional)
 Recaudación Potencial sobre las Ventas Netas de las Firms. Por provincias. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Provincias	Ventas Netas	Recaudación al 0.03	Recaudación al 0.035	Recaudación al 0.04	Recaudación al 0.045	Recaudación al 0.05
Cap.Fed.	36,144,667,880	1,084,340,036	1,265,063,376	1,445,786,715	1,626,510,055	1,807,233,394
Bs. As.	49,979,011,390	1,499,370,342	1,749,265,399	1,999,160,456	2,249,055,513	2,498,950,569
Catamarca	577,816,874	17,334,506	20,223,591	23,112,675	26,001,759	28,890,844
Córdoba	11,144,624,433	334,338,733	390,061,855	445,784,977	501,508,099	557,231,222
Corrientes	1,463,324,712	43,899,741	51,216,365	58,532,988	65,849,612	73,166,236
Chaco	1,664,544,616	49,936,338	58,259,062	66,581,785	74,904,508	83,227,231
Chubut	1,555,762,497	46,672,875	54,451,687	62,230,500	70,009,312	77,788,125
Entre Ríos	3,405,488,542	102,164,656	119,192,099	136,219,542	153,246,984	170,274,427
Formosa	559,952,259	16,798,568	19,598,329	22,398,090	25,197,852	27,997,613
Jujuy	768,364,017	23,050,921	26,892,741	30,734,561	34,576,381	38,418,201
La Pampa	1,093,753,933	32,812,618	38,281,388	43,750,157	49,218,927	54,687,697
La Rioja	389,503,334	11,685,100	13,632,617	15,580,133	17,527,650	19,475,167
Mendoza	5,150,484,891	154,514,547	180,266,971	206,019,396	231,771,820	257,524,245
Misiones	1,465,770,869	43,973,126	51,301,980	58,630,835	65,959,689	73,288,543
Neuquén	2,548,726,744	76,461,802	89,205,436	101,949,070	114,692,703	127,436,337
Río Negro	1,803,785,529	54,113,566	63,132,494	72,151,421	81,170,349	90,189,276
Salta	2,126,859,535	63,805,786	74,440,084	85,074,381	95,708,679	106,342,977
San Juan	1,262,800,624	37,884,019	44,198,022	50,512,025	56,826,028	63,140,031
San Luis	1,333,493,688	40,004,811	46,672,279	53,339,748	60,007,216	66,674,684
Santa Cruz	1,193,590,031	35,807,701	41,775,651	47,743,601	53,711,551	59,679,502
Santa Fe	11,877,682,307	356,330,469	415,718,881	475,107,292	534,495,704	593,884,115
Sgo. del Est.	1,068,091,828	32,042,755	37,383,214	42,723,673	48,064,132	53,404,591
Tucumán	2,217,852,727	66,535,582	77,624,845	88,714,109	99,803,373	110,892,636
Tierra del F.	1,029,313,741	30,879,412	36,025,981	41,172,550	46,319,118	51,465,687
Totales	141,825,267,000	4,254,758,010	4,963,884,345	5,673,010,680	6,382,137,015	7,091,263,350

Fuente: Elaboración propia en base a:
 AFIP. Estadísticas Tributarias año 1998.

Cuadro 14

Argentina. Propuesta de Utilización del Impuesto Directo sobre el Consumo (enfoque híbrido)
 Aplicación sobre las Ventas Netas de las Firmas (Alicuota Proporcional)
 Recaudación Potencial sobre las Ventas Netas de las Firmas. Por Actividad Económica. Año 1997
 (en pesos corrientes)

Actividad Económica	Base gravada Teórica	Recaudación al 0.03	Recaudación al 0.035	Recaudación al 0.04	Recaudación al 0.045	Recaudación al 0.05
Agricultura Caza Ganadería	9,781,540,000	293,446,200	342,353,900	391,261,600	440,169,300	489,077,000
Minas y Canteras	1,346,572,000	40,397,160	47,130,020	53,862,880	60,595,740	67,328,600
Industrias Manufactureras	46,566,824,000	1,397,004,720	1,629,838,840	1,862,672,960	2,095,507,080	2,328,341,200
Electricidad Gas y Agua	4,136,824,000	124,104,720	144,788,840	165,472,960	186,157,080	206,841,200
Construcción	8,185,132,000	245,553,960	286,479,620	327,405,280	368,330,940	409,256,600
Comercio Mayorista y Minorista	41,412,044,000	1,242,361,320	1,449,421,540	1,656,481,760	1,863,541,980	2,070,602,200
Transporte y Almacenamiento	10,250,604,000	307,518,120	358,771,140	410,024,160	461,277,180	512,530,200
Act. Financiera e Inmobiliaria	19,106,086,000	573,182,580	668,713,010	764,243,440	859,773,870	955,304,300
Profesionales	1,039,641,000	31,189,230	36,387,435	41,585,640	46,783,845	51,982,050
Totales	141,825,267,000	4,254,758,010	4,963,884,345	5,673,010,680	6,382,137,015	7,091,263,350

Fuente: Elaboración propia en base a:
 AFIP. Estadísticas Tributarias año 1998.

**Presentación para las “34 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas –
Transparencia Fiscal, la Elección Pública y la Estructura de Impuestos y del Gasto
Público” – Universidad Nacional de Córdoba**

Título del trabajo: “The Alternative to Adopt a Publicly Funded School Voucher System
in the United States, in the Light of the Available Evidence”

Palabras clave: Educación. Vouchers educativos. Elección pública. Privatización de la
educación.

Clasificación JEL: H52 (“Government Expenditures and Education”) o I28
 (“Government Policy – Education”)

Nombre del autor: Teodoro Ariel Zaltsman

Entidad que representa: Robert F. Wagner Graduate School of Public Service, New York
University

Dirección postal: 500 Riverside Drive, Room 832, New York, NY 10027, EE.UU.

Dirección de correo electrónico: ariel_zaltsman@yahoo.com

Fax: ---

Teléfono: (1212) 316-8910

THE ALTERNATIVE TO ADOPT A PUBLICLY FUNDED SCHOOL VOUCHER SYSTEM IN THE UNITED STATES, IN THE LIGHT OF THE AVAILABLE EVIDENCE

1. Introduction

Like in many other countries, the production of primary and secondary education in the U.S. has traditionally been the responsibility of the public sector. However, in the last few decades, the idea that at least part of this function should be turned over to the private sector has been gaining increasing support. Most change proposals do not question the current government's role as the main provider of elementary and secondary education, but they do challenge the idea that public funding should be, as it has been so far, reserved only for public schools.

Among the different proposals to increase the private sector's participation, the creation of a publicly funded voucher system that would allow parents to send their children to private schools is the most controversial. According to its supporters, such a system would lead to enormous gains both in terms of the educational system's overall efficiency and equity – both of these values being where most of the strong consensus on the desirability to publicly provide elementary and secondary education is grounded.

However, the opponents of the voucher movement point to the potential risks of moving in such a direction which could result in an aggravation of some of the current system's worst flaws.

The purpose of this paper is to assess the desirability of introducing a publicly funded school voucher system. Towards that aim, I will examine both the arguments in favor and against it, in the light of the increasingly available empirical evidence.

The analysis begins with an overview of the reasons why public funding of elementary and secondary education has been, and remains, desirable in most views (section 2). Next, I describe the main features of the current education system (section 3), and present both the arguments in favor and against replacing it with a publicly funded voucher model (section 4). I then analyze and assess each of these arguments based on the empirical evidence (section 5), and present my conclusions (section 6).

2. Rationale for the public provision of primary and secondary education

The debate on the school voucher alternative revolves around what type of government involvement in the provision of elementary and secondary education would be best. Interestingly, neither the opponents or the supporters of the voucher movement question the desirability of government intervention in this field. In that sense, the consensus has been always strong.

The reasons that underlie such a sound consensus are many, but can be related either to efficiency or to equity arguments. The next two sub-sections summarize the main issues most commonly associated with each of these two concepts and set out the basic framework for the analysis of the policy alternative under consideration.

2.1 Efficiency concerns

Following the Fundamental Theorem of Welfare Economics, market mechanisms can only be expected to lead to efficient outcomes when no market failures exist. In the case of the markets for education, however, there are several imperfections, which create the possibility for social welfare to be maximized through government intervention.¹

The first and most commonly alleged source of market failure with respect to education is the presence of externalities from schooling. Elementary and secondary education shapes children's tastes and abilities in a way that will benefit others when they grow up. For example, by encouraging productive work relative to crime or relying on transfers; by forming an informed and participatory electorate that strengthens democracy; by helping overcome ignorance and promote tolerance and peaceful coexistence, etc. The problem is that if, in deciding how much to spend on their children's education, parents ignore these externalities, education will fall below the socially efficient level.

A second potential source of inefficiency is that minors, who are the usual recipients of education, are not responsible for deciding how much education they will obtain. This is a responsibility that falls to their parents, who bear the cost of their education. If parents place little value on improving their children's future earning potential, they may end up underinvesting in their children's education.

A third market imperfection involves capital market constraints. If some households have borrowing constraints that limit their access to credit or make them face borrowing rates above the economy-wide marginal product of capital, then even if parents place a high value on their children's education, they may be forced to underinvest in it.

A fourth and last market imperfection is the presence of fixed costs in educational production. This market failure applies most strongly in small communities with a limited number of children to educate and to the consumption of some specialized services in large school districts. In these cases, the marginal cost of adding another student to a classroom is lower than the average cost of each student's education. The need for economies of scale provides an efficiency argument for group consumption of educational services – although this does not necessarily mean that the provision of education has to be in the charge of the public sector.

¹ Bradford, D.F. & Shaviro, D.N. (2000): p. 50; Poterba (1994): p. 4-7; Sugarman, S.D. (1999): p. 113.

2.2 Equity concerns

Even if an efficient level of education provision could be attained, this would not necessarily mean that the resulting distribution of access to it would be, in society's understanding, "fair". With respect to education, many people within society share the view that access should not be conditioned to income – a principle that J. Tobin has named "commodity egalitarianism".²

Since parents' resources are very unequal, even if they value their children's lifetime utility highly and face well-functioning capital markets, there will be important differences in the level of education that children would receive in a private market for education. Such differences might translate into differences in lifetime earning opportunities, which are generally regarded as unfair because they are out of children's control. This results in the justification that the public sector must therefore ensure access to adequate education for all.³

As previously stated, the debate around the possibility of introducing a publicly funded school voucher system is mostly about the choice of the right policy instrument to deal with the need for government intervention in this field. However, even in terms of the policy alternatives, both opponents and supporters of the voucher movement also agree that, although from the individual household's point of view, the utility gains from receiving in-kind transfers are always less than the potential gains from receiving the cash value of such transfers, government provision of education should never take the form of cash transfers.

Both the alternative to keep the current direct public provision system and the option to create a publicly funded voucher system link the subsidy provided by the government to the consumption of education services by the household's children. The reasons for this common understanding are at least three: i) in-kind transfers may be better than cash transfers at channeling resources to the target population; ii) they allow policy makers to specify the amount and type of schooling that the child should receive in a more effective way; and iii) in-kind provision of education enjoys a greater political support because of the interest groups that benefit from it (unionized teachers, etc.).⁴

3. The current elementary and secondary education system

Under the current system of primary and secondary education in the United States, most educational services are publicly produced, with about 89.3% of the students enrolled in public schools in 1993-1994.⁵ Since public schooling is provided for free, the goal to ensure access to educational services for all has been virtually met. However,

² Tobin, J. (1970).

³ Poterba (1994): p. 14.

⁴ Poterba (1994): p. 12-13; Steuerle, C.E. (2000): p. 14.

⁵ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 272-273.

many people question the quality, efficiency, and fairness of the system in its current shape.⁶

A very strong line of criticism has been targeted at the limited room allowed for choice and competition within the public education system. This criticism points to the fact that the great majority of students attending public schools are assigned to them based on where they live, with very few possibilities to pick a school located outside their districts –or, in many cases, outside their neighborhoods– unless they move.

Since residential mobility is an option that is far more available to upper- and middle-class families than to lower-income households, and wealthier communities are usually able to provide greater funding for the public schools that serve their own children, the public education system has developed significant disparities between districts both in terms of the spending per pupil and the quality of the education provided.

This feature of the current public school system is argued to affect the poor most adversely –especially, the minority poor– who cannot afford to move or to send their children to private schools. Therefore, their children end up “locked” into low-performing neighborhood schools, characterized by high degrees of racial and socioeconomic segregation.⁷

Most critics tend to link the limited room for choice within the system with the lack of competition, and to argue that the result is the existence of little or no incentives for government bureaucrats, administrators and teachers to introduce innovations and thereby improve the quality of the services that public schools provide.

The emergence of the public school choice movement in the late 1980s can be regarded as a reaction within the public sector to many of these criticisms. Public school choice was first introduced in Minnesota in 1988, and is now available in 15 states, as well as in some individual districts (like for example, Cambridge, Massachusetts). Magnet schools⁸ and charter schools⁹ came to further extend parental choice shortly later. Nevertheless, and in spite of their rapid expansion, these public choice options are still only able to serve a small proportion of the total number of students and, in many cases, they keep restricting the range of choice to the home district of each child.¹⁰

⁶ Henig, J.R. & Sugarman, S.D. (1999): p. 14, 17-21; Sugarman, S.D. (1999): p. 114, 118.

⁷ According to F. Kemerer (1999: p. 188-189), “two-thirds of all African American and almost three-quarters of all Hispanic public school students attend predominantly minority schools”, with “more than a third of these students (attending) ... public schools in which more than 90% of students are from minority groups”.

⁸ Magnet schools exist in most large cities, and are usually organized around an educational theme (for example, science or the arts) and receive extra resources that allow them to attract a diverse student body from a wide area. See Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 257.

⁹ Charter schools are public schools that have been approved by, and are accountable to, state education authorities, but that are not required to comply with most of the rules that govern regular public schools. By the fall of 1998, 34 states and the District of Columbia permitted the creation of charter schools; approximately 1,100 schools were operating, and about 250,000 students were attending. See Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p.257, and Domanico, R. (1994): p. 25-26.

¹⁰ Weinschrott, D.J. & Kilgore, S.B. (1998): p. 309.

4. The publicly funded school voucher alternative: the main arguments in favor and against

The most controversial policy proposal to deal with these problems advocates for the introduction of a publicly funded school voucher system. Generally speaking, a voucher is a subsidy that grants limited purchasing power to an individual or a household, to choose among a restricted set of goods or services. In the particular case of primary and secondary education, a voucher program would provide each qualifying family with a voucher for a fixed amount of money that they could only use to pay for tuition at any qualifying school. The schools would be able to submit those vouchers to the government for reimbursement.

The reasons for controversy around this policy alternative is that, whereas supporters argue that change in this direction would bring about great improvements to the educational system, both in terms of efficiency and equity, its opponents argue exactly the contrary. According to them, far from solving or alleviating the problems of the current system, the introduction of a voucher program is most likely to aggravate them further.

In the next two sub-sections, we summarize the main arguments in favor of and against the creation of a publicly funded voucher system.

4.1 School vouchers and efficiency

School voucher advocates suggest that a publicly funded voucher system may enhance efficiency in education in basically two ways: by reducing government regulation of the households' choices in terms of their children's education and by boosting competition.

An expansion of the individual households' span of choices to decide what school their children will attend is expected to contribute to efficiency by increasing the chances that the type of education provided is more suited to parents' preferences, as well as to children's interests and learning styles. In this sense, the alternative to shift to a voucher system is usually presented as "a compromise between [a] cash [subsidy] and complete government determination of how money will be spent...".¹¹

As to the increased competition among providers of education, the expectation is that this will lead to a decrease in costs and to an improvement in the quality of services. Such expectations are based on the classic argument for competitive private supply, according to which "...the profit motive, when combined with the need to satisfy customers who have other options for awarding their business, is the best goad to

¹¹ Steuerle, C.E. (2000): p. 14.

inducing both economizing behavior and socially valuable innovation”.¹² Under this view, government provision suffers from both a tendency to encourage the creation of monopoly power, and “...from underpowered or misdirected bureaucratic incentives”.¹³

Opponents to the voucher alternative are far from sharing the advocates’ optimism. One of the first issues that they raise is that, in the short run at least, the supply of schools may not respond to the new demand created by the vouchers in the way that proponents expect. This might change in the longer run, as new institutions potentially enter the market. In the meantime, however, the greater demand for private schooling is most likely to result in an increase in tuition charges, thereby, adding to the costs of education provision.¹⁴

They also point to the fact that, at present, most or all of the private suppliers of education are non-profit organizations, which raises doubts about the suitability of the competitive market model as a framework for this analysis. Under the market model, the nonprofit status is usually taken as something of a “black box” since, once the conventional notion of an owner with a demand for residual profits is left aside, it is not clear what is being maximized.¹⁵

But even if the general principles of the competitive model apply, they draw attention to at least two other factors that could end up raising, rather than dropping, the costs of education. One of them is that, in the face of the public support introduced through the vouchers, religious or philanthropic contributions to private schools may decline. In addition to this, they caution that the budgets of public schools that lose students might not decrease in tandem with their enrollments – particularly if these schools end up losing the economies of scale that they currently enjoy or if political pressure shields them from fiscal competition.¹⁶

Finally, they argue that a more market-based educational system would give parents the opportunity to find alternatives to poorly performing schools only if they are able to make wise choices when deciding on their children’s education. In this respect, they are rather skeptical since, as they note, most parents do not have the time, the ability or the information that would enable them to make good assessments of the alternatives. This problem is likely to be most severe for parents with the least education. According to this argument, parents are, consequently, likely to be overly influenced by such factors as the convenience of a school, frivolous or pedagogically questionable course offerings, or racial, religious and class biases. This would shift the emphasis in the competition between schools towards these outcomes, and away from the quality of learning.¹⁷

¹² Bradford, D.F. & Shaviro, D.N. (2000): p. 75.

¹³ Ibid.

¹⁴ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 256, 276-277.

¹⁵ Bradford, D.F. & Shaviro, D.N. (2000): p. 86

¹⁶ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 276.

¹⁷ Kemerer, F. (1999): p. 199; Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 256, 267; Henig, H.R. (1999): p. 72.

4.2 Vouchers and equity

The basic fairness argument in favor of the change for a publicly funded school voucher system is that such a move would increase the opportunities of poor children to enjoy a greater range of choices and attend better schools – something that middle- and upper-income children already do, either by moving across jurisdictions or by simply paying for private school.¹⁸ This positive impact on equity is expected to be most effective if the voucher program is targeted to low-income children, so as to limit the low-term pressures on supply mentioned above, and reduce the likelihood of fiscal substitution.¹⁹

The major concern of voucher opponents in this regard is that schools might become much more segregated by class, race or ability. This could occur for two reasons. First, because the relatively more advantaged parents are more likely to take advantage of the voucher program than the least advantaged ones. And second, because if schools are allowed to choose students, they are most likely to select the most able, and exclude those most impaired or in need of greater supervision.²⁰

Following this argument, the children who move to a new school are presumed to benefit from the change, whereas those who are left behind are presumed to lose out as their more able or motivated classmates move to other schools – an outcome commonly known as the *cream skimming* effect.

5. An assessment of the voucher alternative in the light of the empirical evidence

5.1 The empirical evidence

There are three main bodies of evidence with which to assess the different arguments in favor of and against the adoption of a publicly funded school voucher program. The first body of evidence comes from evaluations of actual voucher programs. The second is made up of studies that have looked at the effects of competition on public schools. And the third is based on studies that have focused on the comparison between the private and public sector schools.

As C. Hoxby put it, “the ideal way to evaluate all of these arguments” would be to conduct an experiment in which metropolitan areas of the United States are randomly assigned different levels of school vouchers (including no vouchers) and allowed to reach new long-term equilibrium.²¹ But, of course, such an experiment does not exist. Therefore, we have to rely on the empirical evidence available and try to make up for the limitations of each type of study by taking advantage of the strengths of the others.

¹⁸ Steuerle, C.E. (2000): p. 6-7; Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. & Martinez, V.J. (1998): p. 294-295.

¹⁹ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 278.

²⁰ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 264; Steuerle, C.E. (2000): p. 23.

²¹ Hoxby, C.M. (1996): p. 177.

5.1.1 Evaluations of actual voucher programs

The first group of studies focuses on the relatively limited number of voucher programs for low-income families that are already in place in some big cities of the United States. As Table 1 shows, out of a total of nine programs, two have been publicly funded, whereas the rest have been set up and funded by individual, corporate and philanthropic contributors. Although all of them are targeted at low-income children, their selection criteria and the overall conditions under which these vouchers are provided vary from program to program.

Table 1: Characteristics of big-city school voucher programs for low-income families

City	Sponsor	Religious schools included	Grades	First school year	Initial enrollment	Enrollment 1996-97	Number of schools 1996-97	Maximum payment 1997-98 (US\$)	Selection method
Milwaukee	State of Wisconsin	No	Pre-K – 12	1990-91	341	1,606	20	4,700	Lottery
Indianapolis	ECCT	Yes	1 – 8	1991-92	746	1,014	70	800	First-come
Milwaukee	PAVE	Yes	K – 12	1992-93	2,089	4,465	97	1,000 (e) 1,500 (h)	First-come
San Antonio	CEO	Yes	1 – 8	1992-93	930	995	49	One-half tuition	First-come
Cleveland	State of Ohio	Yes	K – 3	1996-97	1,996	1,996	55	2,500	Lottery
New York City	SCSF	Yes	1 – 5	1997-98	1,200	1,200	250	1,400	Lottery
Washington, D.C.	WSF	Yes	K – 12	1998-99	1,600	-	n.a.	1,700	Lottery
Dayton	PACE	Yes	K – 12	1998-99	650	-	n.a.	1,200	Lottery
San Antonio	CEO/ Horizon	Yes	K – 12	1998-99	Over 1,000	-	n.a.	3,600 (e) 4,000 (h)	Lottery

Source: Sawhil, I.V. & Smith, S.L. (2000): “Vouchers for Elementary and Secondary Education”, in Steuerle, C.E. et al (eds.): *Vouchers and the Provision of Public Services*. Brookings Institution Press. Committee for Economic Development. Urban Institute Press. Washington, D.C. Page 262.

References: “ECCT”: Educational Choice Charitable Trust. “PAVE”: Partners Advancing Values in Education. “CEO”: Children’s Educational Opportunity. “SCEF”: School Choice Scholarships Foundation. “WSF”: Washington Scholarship Fund. “n.a.”: not available. “(e)”: elementary school. “(h)”: high school.

The best-known voucher plan began in Milwaukee, Wisconsin, in 1990. The Milwaukee program is unique in that it is the first publicly funded voucher program in the country and the only one with several years of results. In contrast to all of the other programs, it initially excluded the participation of religious schools –which was finally allowed starting in 1998– and prohibited families from supplementing the vouchers with tuition payments of their own. Moreover, it required participating schools to have no more than half of their enrollment receiving vouchers.²²

²² Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 337, 339.

Like in the Cleveland program and in most of the newest privately funded plans, in the Milwaukee program, vouchers were assigned by lottery when classes were oversubscribed. This presented the opportunity to evaluate the program through a randomized experiment, which only the Milwaukee program has done so far. This represents a clear advantage as compared to all the other studies, given that randomized experiments are the most effective method to control for possible (and very likely) selection biases when comparing participants to non-participants in the programs.

By contrast, under the private programs that have been running the longest –the ECCT-Indianapolis, the PAVE-Milwaukee, and CEO-San Antonio– vouchers have been distributed on a first-come, first-served basis. This selection criterion, added to the requirement for additional payments by families and the fact that 50 percent of the vouchers are reserved for students already enrolled in private schools, increases the likelihood that voucher recipients have unobserved characteristics correlated with better outcomes.²³

The key problem with this first group of studies originates in the limited scale of the programs that they look at. Moreover, some of these programs have been operating for too short a time to reflect long-, or even mid-term, processes and outcomes. But, as we will see below, even those that have been in place for a longer period have been operating at a scale or under conditions that make it difficult to evaluate some of the arguments in favor and against the voucher alternative.

5.1.2 Studies on the effects of competition on public schools

The second group of studies has examined how public schools react when they face greater competition from either other public schools or existing private schools. One of the most influential studies in this group was conducted by C. Hoxby, who based her research strategy on the fact that parents have a greater choice of schools in metropolitan areas with many independent school districts than they do in areas with few or only one.²⁴ In addition to Hoxby's study, several others have focused on the performance and outcomes of (public) charter and magnet schools.²⁵

The empirical evidence provided by these studies –particularly in the case of C. Hoxby's– is based on a much larger number of observations than the studies of the first group. However, in addition to this evidence being less direct than the one produced by the studies focused on actual voucher programs, this body of research fails to provide a satisfactory enough test of long-run effects of competition on school performance and is not based on experimental designs.

²³ Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 338; Moe, T.M. (1995): p. 25.

²⁴ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 275-276.

²⁵ Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. & Martinez, V.J. (1998): p. 296-297.

5.1.3 Studies comparing public to private schools

The third and last group of studies compares public to private schools and has the advantage of presenting the most fully developed literature related to the effect of school choice on educational outcomes. Most of these studies have relied on data from national samples (High School and Beyond, the National Education Longitudinal Study), from the National Center on Educational statistics (U.S. Department of Education) or the Research Division of the National Education Association, to estimate the effects of attending public and private schools and compare the two sectors.

Private schools represent about one-quarter of all elementary and secondary schools in the United States but, because they tend to be small, they enroll only 11 percent of all students. Most of these schools (79 percent) are religiously affiliated, with one third of all private schools being sponsored by the Catholic Church. Although many of these schools serve poor and minority families in the inner city, private schools have student bodies that are, on average, more affluent and have fewer minorities than those in public schools.²⁶

This body of research relies on an even larger number of observations than the studies of the second group but, like such studies generally and most of the studies in the first group, it is much less effective at dealing with potential selection bias problems. Most of these studies try to control for possible bias effects by applying multiple regression techniques. However, given that some of the variables suspected of causing biases are sometimes very difficult or impossible to measure –or might even be unknown to the researcher– the validity of this type of studies is generally judged to be more questionable than that offered by experimental design studies.

5.2 The voucher alternative and efficiency, in the light of the empirical evidence

A good deal of the controversy around the alternative to adopt a publicly funded school voucher program revolves around whether a reduction of governmental regulation (and the consequent expansion in the amount of choice) and an increase in competition between providers of elementary and secondary education can be expected to result in greater efficiency. In the sub-sections below, we examine each of the main issues raised by the advocates and the opponents of the voucher alternative.²⁷

5.2.1 Greater suitability to households' preferences

One of the main arguments in support of vouchers claims that, by providing low-income households with a greater amount of choice in deciding the type of education that

²⁶ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 270.

²⁷ For an overview of the main issues raised by the advocates and opponents to the school voucher alternative see Section 4.1.

their children will receive, publicly funded elementary and secondary education services would match those households' preferences better and, thereby, lead to efficiency gains.

This argument is basically inspired in one of the axiomatic principles of Welfare Economics theory and, as such, does not require empirical testing.

5.2.2 Increased competition between education providers

The empirical evidence available to date does not provide enough grounds to test the hypothesis that the adoption of a school voucher program would lead to an increase in the number of schools and in the amount of competition among them. On the whole, the existing evaluation studies on voucher programs, be they publicly or privately funded, are simply too small to provide evidence of market reactions by either the public or private sectors.²⁸

Moreover, in the particular case of the two publicly funded voucher programs, the available research has been based on situations in which supply was somehow constrained. Under the Milwaukee program, the number of producers was restricted by the requirement that no more than half of a school's enrollment could receive vouchers. Since this rule discouraged the formation of new schools, no new schools were created in response to the voucher program. In addition to this, given that the program excluded the participation of religious schools –which represented approximately 90 percent of the private school capacity within the city of Milwaukee– until 1998, the actual number of providers was limited even further for most of the period covered by the available studies.²⁹

By contrast to the Milwaukee program, Cleveland's voucher program has made no distinctions between religious and non-religious schools. However, education supply ended up being constrained by the refusal of suburban public systems to admit voucher students.³⁰

5.2.3 Improvements in education quality

The different studies focused on the quality of education usually concentrate on three broad aspects: student outcomes, parent satisfaction, and school resource endowment and the services provided by the schools.

5.2.3.1 Student outcomes

²⁸ Witte, J.F. (1996): p. 172.

²⁹ Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 339.

³⁰ Hill, P.T. (1999): p. 141.

The literature on changes and differences in student outcomes is very extensive. As the following overview shows, most studies coincide in finding significantly better results among students participating in voucher or other choice programs than among non-participants, and among students attending private schools than among those attending public schools. However, when these differences in outcomes are controlled for possible selection biases, the initial gaps tend to become much smaller, or to even disappear.

The first piece of evidence to consider comes from the evaluations of the voucher programs already in place. The longest running one, and thus one for which the most data exist, is the publicly funded school voucher program in Milwaukee. The Milwaukee program has also the singularity of being the only one that has been evaluated with a randomized experiment, which is the most effective type of study design to deal with selection biases and most other threats to internal validity.

The Milwaukee program random experiment estimated the effects of voucher schools on students' performance after one, two, three and four years of attending those schools. Table 2 reports the results of a regression output looking at the differences in math and reading test scores between students attending voucher schools and those in the control group, after controlling for gender using a fixed-effects model to take into account the points of randomization in the experiment.

Following the table, the estimated effects of voucher schools on mathematics achievement were slight for the first two years that students were in the program but, after three years of enrollment, voucher students scored 5 percentile points higher than the control group; and after four years, they scored 10.7 points higher. Differences on the reading test were of about 2.2 percentile points for the first year, with the second and third years of treatment showing no significant effects. But the difference increases to 5.8 percentile points after four years.

Table 2: The effect of attending a voucher school on test scores, controlling for gender, using fixed-effects model (#)

Differences in mathematics scores between voucher students and control group					
Effect and subject	1 year of treatment	2 years of treatment	3 years of treatment	4 years of treatment	3 or 4 years jointly estimated
Effect on math scores	1.31	1.89	5.02**	10.65**	6.81*
Standard error	1.98	2.05	3.07	4.92	2.97
N	772	584	300	112	316
Differences in reading scores between voucher students and control group					
Effect and subject	1 year of treatment	2 years of treatment	3 years of treatment	4 years of treatment	3 or 4 years jointly estimated
Effect on reading scores	2.22*	2.26	2.73	5.84*	4.85*
Standard error	1.74	1.78	2.63	4.22	2.57

<i>N</i>	734	604	301	112	318
----------	-----	-----	-----	-----	-----

Source: Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", in Peterson, P.E. & Hassel, B.C. (eds.): *Learning from School Choice*. Brookings Institution Press. Washington, D.C. Page 345.

References: (#): values expressed in normal-curve equivalent percentile points. "**": $p < .10$ in one-tail *t*-test. "***": $p < .05$ in one-tail *t*-test.

Although these findings were produced by a random experimental study, the number of missing cases was large enough to raise some doubts on the actual comparability between the voucher students and control group.³¹ In order to control for this possible problem, the study performed fixed-effects analyses that took into account many other variables (mother's education, parents' marital status, income, education expectations, time spent with the child, and pretest scores before the experiment). But since the proportion of cases with missing information in terms of these added variables was also high, the final number of observations available for this supplementary analysis was considerably reduced, turning the point estimates less reliable.³²

The two other evaluation studies available for the Milwaukee program were not based on experimental designs, and tried to control for possible bias effects only through multiple regression analysis. The first of these studies was conducted by J. Witte for the Milwaukee Department of Public Instruction, and found no differences between the two groups. The second study was carried out by C. Rouse, and found gains in math but not in reading.³³

As to the Cleveland program, early evaluations seemed to find gains both in math and reading scores for voucher students, but a study conducted by researchers from the University of Indiana some time later showed no academic improvement resulting from the program.³⁴

Finally, evaluations from the privately funded voucher programs reported higher levels of achievement among voucher students than among non-participants. However, since in most these programs scholarships were also offered to children already enrolled in private schools and distributed on a first-come, first-served basis, and families were required to make additional tuition payments, it is very likely that the voucher recipients had unobserved characteristics correlated with those higher test scores.³⁵

The second group of empirical studies relevant to the assessment of the potential benefits of adopting a voucher system on the quality of education focused on the effects

³¹ The data are limited by the fact that test data were available for only 78 percent of those assigned to the treatment group and 72 percent of the assigned to the control group. The percentage of test scores available decreased to only 40 percent of the treatment group and 48 percent of the control group by the third or fourth year of the program. Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 343.

³² Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 346-348.

³³ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 274; Moe, T.M. (1995): p. 19.

³⁴ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 274; Greene, J.P.; Howell, W.G. & Peterson, P.E. (1998): p. 387-388.

³⁵ Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 337-338; Moe, T.M. (1995): p. 25.

of competition on public schools. C. Hoxby's study found that, in cities where there is more choice among public schools, reading and math scores are higher, with the strongest effects being found among the more advantaged students.³⁶

However, the findings produced by the studies looking at magnet school performance appear to be somewhat more mixed. According to them, magnet students did better than non-magnet students in some tests but not in others.³⁷

Finally, the third and last group of studies compares educational outcomes of the private and public schools. On the whole, simple comparisons of public and private school students tend to find that the latter outperform the former, but this may be because private schools are selective institutions. Even when these studies adjust for family background and other potential sources of bias, the argument can be made that there might still be some underlying factors that have not been properly measured or even identified, affecting the validity of their findings.³⁸

5.2.3.2 Parent satisfaction

Most of the studies considered have paid much attention to the degree of parent satisfaction with the education received by their children. But, by contrast with the assessments of the students achievements under different settings, the findings in this case seem to be fairly consistent: the level of satisfaction is higher among the parents of voucher or public choice school students than among parents of non-participating students, and among parents of children enrolled in private schools than among parents of public school students.

In the case of the existing voucher programs, parent satisfaction is not only reflected in their responses to the evaluation questionnaires, but also in the fact that the programs are typically oversubscribed. When inquired, parents say to be particularly pleased with what their children are learning, with school discipline, and with opportunities for parental involvement.³⁹

Studies comparing public to private schools report that parents of students enrolled in private schools express higher levels of satisfaction with teachers, academic standards, discipline policy, and the overall school experience than do parents of students attending public schools.⁴⁰

5.2.3.2 Resource endowment and services provided

³⁶ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 275-276; Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. & Martinez, V.J. (1998): p. 291.

³⁷ Henig, J.R. (1999): p. 94-95.

³⁸ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 270-271; Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 337; Witte, J.F. (1996): p. 166-167.

³⁹ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 274.

⁴⁰ Henig, J.R. (1999): p. 73.

Given the relatively small scale at which the existing voucher programs have been functioning, they have not produced the type of evidence required to assess the potential impact that adopting a much larger voucher system can be expected to have on the schools resource endowment and the services offered by them. Most of the evidence of interest comes from studies looking at the effects of competition on public schools and from studies comparing public and private schools.

A study of Minnesota's public schools open-enrollment program found that administrators in districts losing students via open enrollment were expanding course offerings (58 percent), making special transportation arrangements (42 percent), improving the physical plant (42 percent), and increasing extracurricular offers (33 percent), although it is not certain that it was the open-enrollment option what prompted these changes. In some of the districts losing students under the open-enrollment option, the consequent loss of revenue forced layoffs of teachers (26 percent) or the canceling of some academic courses (16 percent). This could mean that those households unable or unwilling to move were left with fewer options than before.⁴¹

Studies comparing public and private schools take advantage of national statistics to show that public school teachers have higher levels of education than their private counterparts, with 47 percent of them holding at least a master's degree, versus 34 percent in the private sector; and seven percent of private school teachers with not even a bachelor's degree, compared to only one percent in public schools.

Moreover, secondary public school students in English, math, and foreign languages are more likely than private school students to be taught by teachers who majored or minored in the subjects. Public schools are about four times as likely to offer bilingual or English as a second language classes, more than three and a half times as likely to offer services to the disabled, about twice as likely to offer diagnostic services, and considerably more likely to provide medical, drug, and substance abuse counseling.

In addition, public schools are on average at least twice the size of private schools. Average class size is also larger, although the difference is not so great. In the 1993-94 school year, the average class size in private elementary schools was 22, compared to 24 in public elementary schools; in private secondary schools the average class had 19 students, compared to 24 in their public sector counterparts.

Finally, following one of these studies, public school libraries are substantially better equipped technologically, with 34 percent of them counting with media centers provided with computers with modems in 1993-94, compared to 20 percent in private schools. Nevertheless, private school libraries average more books per pupil.⁴²

5.2.4 Reduction in costs

⁴¹ Henig, J.R. (1999): p. 83-84.

⁴² Henig, J.R. (1999): p. 82, 84-85.

Throughout the four years of the experimental study conducted on the Milwaukee program, the relative costs of the public and private schools remained approximately the same. In the 1991-92 school year, payments per pupil to the schools participating in the program were \$2,729. Based on interviews with school administrators, the evaluation study estimates that schools received an additional \$500 per student through fees and fund-raising activities. Therefore, the total costs per pupil are estimated to have been \$3,229. Per pupil costs for the Milwaukee public schools at that time averaged \$6,656.

However, the actual difference in costs was not this large. The reported per pupil expenditures for the Milwaukee public schools included the costs of educating secondary school students (which is more expensive than elementary education) as well as students receiving special services, and voucher school students were provided transportation by the Milwaukee public school system if they needed it.⁴³

Moreover, given the relatively small scale of this and the other voucher programs in place, their evaluations do not provide enough grounds to assess the potential impact of a more extended voucher program on private school tuition charges. As the number of voucher students increases, the marginal cost of increasing new school entrants may turn considerably higher than the current tuition averages suggest, and private schooling equilibrium prices (i.e., tuition charges) are likely to be pushed up due to a much greater demand.

Findings from studies comparing public to private schools lead to similar conclusions. Studies show that the average public elementary and secondary spending per pupil in the United States for the 1993-94 academic year was \$6,492, whereas the average private school tuition was \$3,116. Tuition charges varied greatly, though, from \$2,178 for Catholic schools and \$2,195 for other religious schools to \$6,631 for nonsectarian private schools.⁴⁴

Part of these differences in costs reflects a real cost advantage, particularly for religious schools, in educating comparable kinds of students. In religious schools, teacher salaries and fringe benefits are lower, school facilities are not as expensive, the governance system devotes fewer resources to conflict management, and the schools are not subject to several regulatory costs such as collective bargaining and tenure laws.⁴⁵

However, a considerable proportion of the higher costs faced by the public schools originates in the fact that these schools disproportionately serve some classes of students whose attributes make them especially costly to educate. Students eligible for special education services often require special accommodation that can double or triple the cost per student. Many private schools admit that they cannot serve the needs of these students and direct the parents toward the public schools. According to a study, special

⁴³ Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): p. 341-342.

⁴⁴ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p.265, 270; Henig, J.R. (1999): p. 81.

⁴⁵ Lieberman, M. (1993): p. 139.

education's share of public school expenditures rose from four percent in 1967 to 17 percent in 1991.⁴⁶

If students requiring such cost-intensive services were evenly distributed between the public and private sectors, the cost differences would shrink substantially. But this is not the only factor complicating the assessment of relative costs. In addition to this, the higher costs of public schools are somewhat exaggerated because most private schools are elementary schools, which are cheaper to operate than secondary schools. Moreover, many religious schools are heavily subsidized by the religious institutions that sponsor them, and some of the transportation, text, and supplies costs for private schools are underwritten by the public budget.⁴⁷

As J.R. Henig points out, in order to have a sense of what the private sector would charge to provide an education comparable to that offered at public schools it is probably worth looking at the pricing strategies of the several private for-profit firms that have begun competing for contracts to manage public schools, run charters, and tutor segments of the public school population. Although also in this case direct comparisons might be tricky: major firms, like the Edison Project and the Tesseract Group Inc. (formerly Educational Alternatives Inc., or EAI) may subsidize early projects in order to build credibility and expand their base, charging amounts below that which they could sustain on an ongoing basis.⁴⁸

In that sense, it is important to point out that the Edison Project has decided that the average per pupil expenditure in many U.S. districts was simply too low for them to even consider bidding for management contracts, and it focuses almost exclusively on lower grade levels, which involve considerably lower expenditures than the secondary school level. As to the EAI Group, a study cited by J.R. Henig estimated that expenditure in the nine schools that the EAI managed in the Baltimore area were about 12 percent higher than those of comparable schools in the rest of the system.⁴⁹

Finally, one big issue to define in case a national or statewide voucher program were to be designed would be how the subsidy level should vary by location or student characteristics. A voucher plan that was linked to average per pupil spending in the public schools as a whole but did not take into account the enormous variation in spending per pupil across districts and states would immediately create large numbers of potential winners and losers. But a system that was linked to current district disparities would recreate all of the inequities that plague the current system of school finance in the United States and would encourage new private schools to locate in districts that already spend a lot per pupil.⁵⁰

⁴⁶ Henig, J.R. (1999): p. 81-82.

⁴⁷ Henig, J.R. (1999): p. 82; Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 270.

⁴⁸ Henig, J.R. (1999): p. 82-83.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 265-266.

5.2.5 Parents' ability to choose

Following the studies consulted, the concerns about insufficient and unequal access by parents to information on the different schooling choices have at least some empirical grounding.

Data from the Alum Rock experiment⁵¹, show that awareness of the voucher program was lower among Mexican Americans, parents with less formal education, and those who had lower expectations for their children's educational attainment.

A survey of parents in Montgomery County, Maryland, found that, even among parents whose children attended schools with magnet programs, many indicated that they had never heard the terms "magnet school" or "magnet program", and that this lack of even the most basic information was more apparent among minorities, especially Hispanics. In a survey of parents in two of the districts with the most extensive public school choice systems –New York City's District 4 and Montclair, New Jersey– as well as two matched districts without well-developed choice programs, parents were asked to estimate standardized test scores, incidents of violence and disorder, and racial-ethnic diversity at the schools their children attended. When these estimates were compared to actual indicators, the researchers found average distances of 25 points between the percent of students reading at grade level estimated by parents and actual levels, and differences of more than 15 points in their estimates of the racial composition of their children's school.⁵²

While some state laws in recent years have mandated that school districts and individual schools prepare school report cards about schooling performance, school-produced information is often hard to obtain and difficult to understand. Consequently, in many districts, parents rely on television, radio and newspapers for information about choice opportunities, as well as on friends and relatives.⁵³ The information provided by the media, however, is of questionable value, whereas social networks composed of friends and relatives are highly segregated by race, income, and education, and the quality of information they provide varies by class.

On the other hand, there is also empirical evidence that as school choice becomes part of the culture of a school community, the level of information among parents improves and the gap between advantaged and disadvantaged parents narrows. For example, in District 4, New York City, intradistrict choice has been available for more than 20 years, and institutional structures are in place to disseminate and facilitate the flow of information among parents. The main limitation of these structures is that

⁵¹ The Alum Rock program was launched in that small district of the state of California in 1972, and only allowed the participation of public schools. See Bulman, R.C. & Kirp, D.L. (1999): p. 40-43.

⁵² Henig, J.R. (1999): p. 74-75.

⁵³ For example, during the four first years of the Milwaukee voucher program, the percentage of parents identifying friends or relatives as their primary source for information was nearly double than the percentage for any other source. See Kemerer, F.R. (1999): p. 176.

individual public school districts cannot be expected to be eager to provide parents with information about programs involving out-of-district or private schools.⁵⁴

Given the importance of good information, and that schools themselves may not provide unbiased or comparable data on their programs, different studies agree in pointing out that, were a large-scale public voucher program put to work, there would be a need for a centralized public information and counseling system, at least at the state level. States would have to designate standardized tests and provide comparable school performance data to all schools and to parents, identifying exemplary and low-performing schools.⁵⁵ Nevertheless, even with such information available, there is no guarantee that most parents will use it to guide their choices.

5.3 The voucher alternative and equity, in the light of the empirical evidence

On equity grounds, the official evaluation of the Milwaukee voucher program, conducted by J. Witte, points to mixed results. On the one hand, and according to its findings, voucher schools did not seem to skim the best low-income students, as it was feared, but to rather attract children who had been doing worse in public schools than other low-income children. However, the study showed that voucher parents had more education than the average low-income public school parent, as well as higher expectations for their children, and participate more – which is a clear skimming effect.⁵⁶

Evaluations of the privately funded voucher programs have produced similar conclusions. In San Antonio, for example, where the private scholarship program is limited to those who qualify for federal free or reduced-price lunches, parents participating of the program are more educated, have fewer children, and are more likely to be part of a two-parent household and to be white than other low-income parents.⁵⁷

In the particular case of the privately funded programs, this skimming effect is usually associated with three elements of their design: i) that participants are asked to pay half tuition; ii) that half the vouchers are given out to children already in private schools; and iii) that children are admitted on a first-come, first served basis.⁵⁸

The findings produced by the studies focused on the effects of competition on public schools are somewhat contradictory. On the one hand, C. Hoxby's study found no evidence in support of the idea that competition from private schools affects the degree of sorting or segregation by race, ethnicity, income or ability.⁵⁹ But, on the other, studies looking at public charter and magnet school programs suggest that they may have increased segregation. For example, a comprehensive analysis of the charter school program in Texas found that, although many high-risk students enroll in charter schools,

⁵⁴ Kemerer, F. (1999): p. 176.

⁵⁵ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 276; Kemerer, F. (1999): p. 199-200.

⁵⁶ Moe, T.M. (1995): p. 19.

⁵⁷ Henig, J.R. (1999): p. 77; Moe, T.M. (1995): p. 24.

⁵⁸ Moe, T.M. (1995): p. 25.

⁵⁹ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 275-276.

they tend not to enroll in the same charter schools as students from families of higher socioeconomic status.⁶⁰

Finally, studies comparing public and private schools, such as those undertaken by Coleman, and by J. Green, concluded that, although the public sector has a higher proportion of minority students than the private sector, individual private schools tend to have student bodies that are more integrated, both economically and racially, than the public sector. However, these studies have been criticized for not adequately controlling for the tendency of more able, or more motivated, students to attend private schools. And although there have been various attempts to correct this flaw, they have produced inconsistent results.⁶¹

6. Conclusions

Based on the consideration of the main arguments in favor and against the adoption of an extensive publicly funded school voucher program and the available empirical evidence, our main conclusion is that a great deal more research will need to be done before a well grounded decision can be made in this regard. Neither the evaluations of the small-scale voucher programs that are already in place or the other studies considered provide with strong enough evidence of the potential benefits of this type of programs or completely rule out the risks pointed by the opponents to this policy alternative.

However, there are at least two reasons to keep studying the desirability of a large-scale school voucher program. The first one is that the argument in favor of providing low-income households with a greater amount of choice than they currently have in the selection of the school and type of education for their children seems hard to disagree with – especially if the adjustment that that would require in the public provision system does not result in a deterioration of the quality of learning or in an increase in costs.

In that sense, it is important to point out that, although the available empirical evidence does not suffice to confirm that adopting a voucher system would lead to the quality improvements and reductions in costs that its proponents suggest, it does seem to suggest that increased competition might have some positive impacts on educational outcomes and, so far, has presented no reasons to expect an increase in costs compared to the current situation.

The second reason originates in the high levels of satisfaction manifested by the beneficiaries of the programs already in place, and the strong support that the voucher alternative seems to be gaining, particularly among low-income and minority

⁶⁰ Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. & Martinez, V.J. (1998): p. 296-297.

⁶¹ Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): p. 271.

households.⁶² The poor and minority families are precisely the ones with the least ability to exercise choice under the current system, but are also argued to be the most likely “losers” if an extensive school voucher system is ever adopted.

As previously stated, in order to advance in the assessment of the alternative to adopt a publicly funded voucher program would require intensifying the research efforts. One way to do so, would be by following the evolution of the programs already in place in the mid- and longer term, trying to increase the reliance of the evaluation studies in random experimental types of design.

A second way in which research could contribute to the advancement of this assessment would be through the (preferably experimental) evaluation of larger-scale pilot program. The reason for this is that the limited scale of the existing voucher programs hinders the possibility to assess their potential impact on the number of education providers and the degree of competition among them, or on private schooling charges.

Finally, and based on what the findings of the different studies considered would seem to suggest, the following rules and overall guidelines for program design would seem to have the potential of at least reducing some of the risks involved in the school voucher alternative:

- i) In order to favor equity, if a voucher program is ever adopted, it should be targeted at low-income children.
- ii) In order to minimize the room for race or socioeconomic segregation and possible cream skimming effects, voucher schools would have to establish a uniform admissions date before each semester and, if oversubscribed, it should admit eligible new students by lottery.
- iii) Given the extremely high weight that religious schools have among all private schools, it would seem difficult that a voucher program could encounter a sufficiently large supply if only the non-sectarian private schools are allowed to participate.
- iv) The amount of the voucher could vary with certain student characteristics, such as disability or the need to take English as a second language or other support activities or services, to make all types of students equally attractive to schools.
- v) Reform in this direction should involve the creation of a centralized public information and counseling system, at least at the state level, with standardized test and comparable school performance data. In case statewide standardized tests do not exist yet, they should be created.

⁶² According to different authors, poor and minority people are among the strongest supporters of vouchers and choice. For example, according to a Gallup poll, in 1997 72 percent of African Americans favored the right to choose a private school “at government expense”, compared to just 48 percent of the general population. See Bulman, R.C. & Kirp, D.L. (1999): p. 38, and Moe, T.M. (1995): p. 4-6.

Bibliography

- Bradford, D.F. & Shaviro, D.N. (2000): "The Economics of Vouchers" in Steuerle, C.E. *et al* (eds.): *Vouchers and the Provision of Public Services*. Brookings Institution Press, Committee for Economic Development and Urban Institute Press. Washington, D.C.
- Bulman, R.C. & Kirp, D.L. (1999): "The Shifting Politics of School Choice", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *School Choice and Social Controversy. Politics, Policy, and Law*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Domanico, R. (1994): "Undoing the Failure of Large School Systems: Policy Options for School Autonomy", in *Journal of Negro Education*. Volume 63, Issue 1. Winter 1994.
- Godwin, R.K.; Kemerer, F.R. & Martinez, V.J. (1998): "Comparing Public Choice and Private Voucher Programs in San Antonio", in Peterson, P.E. & Hassel, B.C. (eds.): *Learning from School Choice*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Greene, J.P.; Howell, W.G. & Peterson, P.E. (1998): "Lessons from the Cleveland Scholarship Program", in Peterson, P.E. & Hassel, B.C. (eds.): *op. cit.*
- Greene, J.P.; Peterson, P.E. & Du, J. (1998): "School Choice in Milwaukee: A Randomized Experiment", in Peterson, P.E. & Hassel, B.C. (eds.): *op. cit.*
- Henig, J.R. (1999): "School Choice Outcomes", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *op. cit.*
- Henig, J.R. & Sugarman, S.D. (1999): "The Extent and Nature of School Choice", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *op. cit.*
- Hill, P.T. (1999): "The Supply-Side of School Choice", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *op. cit.*
- Hoxby, C.M. (1996): "The Effects of Private School Vouchers on Schools and Students", in Ladd, H.F. (ed.): *Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Kemerer, F. (1999): "School Choice Accountability", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *op. cit.*
- Lieberman, M. (1993): *Public Education: An Autopsy*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Moe, T.M (1995): "Private Vouchers", in Moe, T.M. (ed.): *Private Vouchers*. Hoover Institution Press. Stanford University. Stanford, California.
- Poterba, J.M. (1994): *Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?* National Bureau of Economic Research Working Paper Series. Working Paper No. 4916. Cambridge, Massachusetts.

- Rosen, H.S. (1999): *Public Finance*. Irwin McGraw-Hill.
- Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000): "Vouchers for Elementary and Secondary Education", in Steuerle, C.E. *et al* (eds.): *op. cit.*
- Steuerle, C.E. (2000): "Common Issues for Voucher Programs", in Steuerle, C.E. *et al* (eds.): *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington, D.C.
- Sugarman, S.D. (1999): "School Choice and Public Funding", in Sugarman, S.D. & Kemerer, F.R. (eds.): *op. cit.*
- Tobin, J. (1970): "On Limiting the Domain of Inequality", in *Journal of Law and Economics* 13.
- Weinschrott, D.J. & Kilgore, S.B. (1998): "Evidence from the Indianapolis Voucher Program", in Peterson, P.E. & Hassel, B.C. (eds.): *op. cit.*
- Witte, J.F. (1996): "School Choice and Student Performance", in Ladd, H.F. (ed.): *op. cit.*

UN NUEVO CONTRATO FISCAL FEDERAL

Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa

Juan J. Llach (IAE, Universidad Austral) (*)

Trabajo presentado a las XXXIV Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Córdoba, 19 al 21 de septiembre de 2001

Síntesis

La economía argentina atraviesa una profunda crisis signada por dos rasgos básicos: problemas de competitividad que afectan el crecimiento de la economía y una aguda crisis financiera en los tres niveles de gobierno. Ambos problemas están en la raíz de la actual recesión, la más prolongada de la historia contemporánea, a tal punto que hay quienes la consideran más bien como un caso de "recesión estructural" o depresión análoga a la de Japón. La crisis reconoce causas externas -valorización del dólar norteamericano, caídas de precios de los exportables argentinos y devaluación de Brasil- e internas -un fuerte aumento del gasto público a lo largo de la década pasada que, en los hechos, ha resultado incompatible con el régimen de convertibilidad. Ambos rasgos de la crisis tienen así como raíz común la dimensión y el financiamiento del gasto público.

En este trabajo se presenta una propuesta de política económica que da respuesta simultánea a ambos problemas. Con referencia a la competitividad se muestra que, a pesar de su sorprendente ausencia en la literatura, el impuesto al valor agregado (IVA) introduce distorsiones que afectan de manera especial a las exportaciones, a la inversión y a las PYME. Al mismo tiempo, en este caso con amplia bibliografía al respecto, el IVA es un impuesto que en los países federales genera o acentúa desbalances fiscales verticales, diluye así la correspondencia fiscal y, por ello, da lugar a típicos comportamientos de viajar gratis (*free riding*) en la fuente de recursos comunes (*common pool*).

En la segunda sección, el trabajo analiza parte de la literatura sobre los problemas de financiamiento público en los regímenes federales, destacando el notable revivir del federalismo como sistema de gobierno, que reconoce como una de sus razones de ser la creciente importancia de las regiones como nodos de construcción y de análisis de la competitividad. Fiscalidad y competitividad están, pues, cada vez más unidas y el IVA se encuentra en la intersección de ambas. Por ello se dedica la tercera parte del trabajo a detallar las distorsiones asociadas a este impuesto, mencionándose asimismo su ineptitud para el nivel subnacional. Una salida sostenible de la situación descrita requiere, más que medidas aisladas, un *cambio de régimen* (Sargent, 1986) basado en reformas de entidad análoga a la aquí propuesta. Por ello se dedica la cuarta parte del trabajo a la presentación de una reforma fiscal capaz de promover al mismo tiempo la competitividad, la correspondencia y la responsabilidad fiscales y, como consecuencia, el federalismo genuino y la democracia representativa. Al mismo tiempo, al reestablecer el principio

de correspondencia fiscal, la propuesta permite crear condiciones de funcionamiento del sistema político imprescindibles para limitar el gasto público.

El trabajo se enmarca, sin embargo, no sólo en coyunturas nacionales, sino en problemas de amplia y creciente vigencia en otros países. Cuestiones tales como la crisis de la política; el desprestigio de los políticos y de sus gastos excesivos; los problemas de corrupción; la pérdida del sentido de lo público; la crisis del modelo centralista y burocrático del estado; la tendencia a desequilibrios fiscales crónicos, tanto en países como en gobiernos subnacionales que pueden "navegar gratis en la fuente de los recursos comunes"; la naturaleza ilusoria del autogobierno en jurisdicciones subnacionales o, en fin, la impotencia de muchas regiones para alcanzar la masa crítica de capital humano que les permita converger al nivel de ingreso de las más desarrolladas, todas ellas están vinculadas al deficiente funcionamiento de la correspondencia fiscal y política a cuyo reestablecimiento apunta la propuesta. Extendiendo geográfica e históricamente la mirada, por otro lado, encontraremos estar viviendo en un mundo en el que predominan crecientemente los grandes bloques regionales - los imperios de otrora - mientras en el otro extremo florecen las regiones, provincias o localidades - las ciudades de otrora - ambos ganando soberanía política y competitiva a las naciones - las monarquías antiguas y moderna. La nueva globalización, en tanto, aparece como aliada natural de la regionalización, porque en los mercados ampliados las regiones puedan competir y adquirir mayor autonomía. Hay pues muchos indicios de encontrarnos en un punto de quiebre de formas de gobierno análogo al ocurrido en el Renacimiento y que perduró hasta la segunda guerra y la caída del muro de Berlín. La modernidad pareció desarrollarse al compás de los estados centralizados, que arrollaron las soberanías locales, feudales o de otra índole. En tal empeño, se cedió buena parte de la soberanía al estado-nación dando lugar, entre una amplia gama de efectos positivos y negativos, a las grandes tragedias del siglo XX. El soberano estaba lejos de ser benevolente. Sin embargo, allí donde tuvo vigencia efectiva el principio de correspondencia política y fiscal, donde el poder del gobierno estuvo más efectivamente limitado, no sólo se contuvieron los excesos, sino que también hubo mayor crecimiento económico. La reconstrucción de gobiernos subnacionales asentados en tales principios aparece así como una condición necesaria para la limitación de los gobiernos y para el crecimiento económico.

En la sección cuatro se detalla la propuesta de reforma orientada a mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa. Sus principales puntos, que deberán estar contenidos en una ley convenio, son:

a) Se establece el principio de *separación de fuentes impositivas*: habrá impuestos para la Nación, impuestos para las provincias e impuestos para los municipios. Para ello se propone lo siguiente:

a1) Se autoriza a las provincias a establecer un impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC), con una alícuota máxima del 10 % y con expresa desgravación de todos los insumos y bienes de capital.

a2) Las provincias se comprometen a eliminar el impuesto a los ingresos brutos, salvo en la etapa final.

a3) El IVA pasa a ser un impuesto exclusivamente nacional, con una alícuota máxima del 9% (puede ser suficiente el 8%).

a4) La Nación cede a las provincias las bases impositivas de los impuestos a las ganancias personales y a los bienes personales.

a5) Se reforma el monotributo.

- b) Se reemplaza el sistema de coparticipación federal por un Fondo para la Equidad Regional y Social con las siguientes características:
- b1) Ni la Nación ni las provincias pierden recursos en el punto de partida.
 - b2) Puede establecerse un sistema de incentivos para acceder a los recursos del FERS, de modo tal que las jurisdicciones con mayor esfuerzo de recaudación propia puedan acceder a más recursos.
 - b3) Los aportes y retiros del FERS se establecen en términos nominales de modo tal que, en el margen, tanto las provincias como la Nación serán las únicas propietarias de sus respectivas recaudaciones.
 - b4) Los aportantes netos al FERS son la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.
 - c) Se establece en cada jurisdicción un fondo para el desarrollo de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades. La Nación y las provincias estarán obligadas por diez años a asignar al mismo no menos del 40 % de sus respectivos incrementos de recaudación.
 - d) Se establece en cada jurisdicción un fondo de ahorro público. La Nación y las provincias estarán obligadas a asignar al mismo no menos del 30 % de sus respectivos incrementos de recaudación.
 - e) Las provincias se obligan a modificar sus leyes de coparticipación municipal sobre la base de principios de correspondencia fiscal análogos a los de la ley convenio.
 - f) Tanto la Nación como las provincias se obligan a preparar y publicar un informe anual de transparencia de la gestión, la recaudación y el gasto públicos.
 - g) Se crea el Organismo Fiscal Federal previsto en la Constitución y hasta hoy inexistente, encargado de supervisar el funcionamiento de la ley convenio.
 - h) Se establece un período de transición para la vigencia del nuevo sistema.
 - i) Se plantea una segunda etapa, en la que el aumento de la recaudación de los impuestos a las ganancias y a los bienes personales permitirá eliminar el IVA y reducir la alícuota del IVMC, de tal modo de alcanzar una estructura tributaria más progresiva.

(* Este trabajo se basa en J.J.Llach y L.Llach (2000, a y b) y en J.J.Llach, L.Llach, H.Piffano, C.V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001).

UN NUEVO CONTRATO FISCAL FEDERAL
Una reforma para mejorar la competitividad, la
correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia
representativa

Juan J. Llach (IAE, Universidad Austral) (*)

Trabajo presentado a la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de
Economía Política
Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre de 2001

(*) Este trabajo se basa en J.J.Llach y L.Llach (2000, a y b) y en J.J.Llach, L.Llach,
H.Piffano, C.V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001).

1. Introducción

La economía argentina atraviesa una profunda crisis signada por dos rasgos básicos: problemas de competitividad que afectan el crecimiento de la economía y una aguda crisis financiera en los tres niveles de gobierno. Ambos problemas están en la raíz de la actual recesión, la más prolongada de la historia contemporánea, a tal punto que hay quienes la consideran más bien como un caso de "recesión estructural" o depresión análoga a la de Japón. La crisis reconoce causas externas -valorización del dólar norteamericano, caídas de precios de los exportables argentinos y devaluación de Brasil- e internas -un fuerte aumento del gasto público a lo largo de la década pasada que, en los hechos, ha resultado incompatible con el régimen de convertibilidad. Ambos rasgos de la crisis tienen así como raíz común la dimensión y el financiamiento del gasto público.

En este trabajo se presenta una propuesta de política económica que da respuesta simultánea a ambos problemas¹. Con referencia a la competitividad se muestra que, a pesar de su sorprendente ausencia en la literatura, el impuesto al valor agregado (IVA) introduce distorsiones que afectan de manera especial a las exportaciones, a la inversión y a las PYME. Al mismo tiempo, en este caso con amplia bibliografía al respecto, el IVA es un impuesto que en los países federales genera o acentúa desbalances fiscales verticales, diluye así la correspondencia fiscal y, por ello, da lugar a típicos comportamientos de viajar gratis (*free riding*) en la fuente de recursos comunes (*common pool*).

Después de la introducción, en la segunda sección del trabajo se analiza parte de la literatura sobre los problemas de financiamiento público en los regímenes federales y se destaca el notable revivir del federalismo como sistema de gobierno, que reconoce como una de sus razones de ser la creciente importancia de las regiones como nodos de construcción y de análisis de la competitividad. Fiscalidad y competitividad están, pues, cada vez más unidas y el IVA se encuentra en la intersección de ambas. Por ello se dedica la tercera parte del trabajo a detallar las distorsiones asociadas a este impuesto, mencionándose asimismo su ineptitud para el nivel subnacional. Una salida sostenible de la situación descrita requiere, más que medidas aisladas, un *cambio de régimen* (Sargent, 1986) basado en reformas de entidad análoga a la aquí propuesta. Por ello se dedica la cuarta parte del trabajo a la presentación de una reforma fiscal capaz de promover al mismo tiempo la competitividad, la correspondencia y la responsabilidad fiscales y, como consecuencia, el federalismo genuino y la democracia representativa. Al mismo tiempo, al reestablecer el principio de correspondencia fiscal, la propuesta permite crear condiciones de funcionamiento del sistema político imprescindibles para limitar el gasto público.

El trabajo se enmarca, sin embargo, no sólo en coyunturas nacionales, sino en problemas de amplia y creciente vigencia en otros países. Cuestiones tales como la crisis de la política; el desprestigio de los políticos y de sus gastos excesivos; los problemas de corrupción; la pérdida del sentido de lo público; la crisis del modelo centralista y burocrático del estado; la tendencia a desequilibrios fiscales crónicos, tanto en países como en gobiernos subnacionales que pueden "navegar gratis en la fuente de los recursos comunes"; la naturaleza ilusoria del autogobierno en jurisdicciones subnacionales o, en fin, la impotencia de muchas regiones para alcanzar la masa crítica de capital humano que les permita converger al nivel de ingreso de las más desarrolladas, todas ellas están vinculadas al deficiente

funcionamiento de la correspondencia fiscal y política a cuyo reestablecimiento apunta la propuesta.

Extendiendo geográfica e históricamente la mirada, encontraremos estar viviendo en un mundo en el que predominan crecientemente los grandes bloques regionales - los imperios de otrora - mientras en el otro extremo florecen las regiones, provincias, estados o localidades - las ciudades de otrora - ambos ganando soberanía política y competitiva a las naciones - las monarquías antiguas y modernas (Manent, 1987). La nueva globalización, en tanto, es una aliada natural de la regionalización, porque en los mercados ampliados las regiones puedan competir y adquirir mayor autonomía. Como en Manent, hay muchos indicios de encontrarnos en un punto de quiebre de formas de gobierno análogo al ocurrido en el Renacimiento y que perduró hasta la segunda guerra y la caída del muro de Berlín. La modernidad pareció desarrollarse al compás de los estados centralizados, que arrollaron las soberanías locales, feudales o de otra índole. En tal empeño, se cedió buena parte de la soberanía al estado-nación dando lugar, entre una amplia gama de efectos positivos y negativos, a las grandes tragedias del siglo XX. El soberano estaba lejos de ser benevolente. Sin embargo, allí donde tuvo vigencia efectiva el principio de correspondencia política y fiscal, donde el poder del gobierno estuvo más efectivamente limitado, no sólo se contuvieron los excesos, sino que también hubo mayor crecimiento económico. La reconstrucción de gobiernos subnacionales asentados en tales principios aparece así como una condición necesaria para la limitación de los gobiernos y para el crecimiento económico².

2. El revivir del federalismo y sus problemas de financiamiento

Los gobernantes usaban la fuerza militar para extraer impuestos, desarrollar dicha fuerza y así poder extraer más impuestos. Había una conexión fija entre el absolutismo fiscal y las fuerzas armadas. Sin embargo, en el siglo XIX ocurrió un cambio importante en esta relación, primero en Europa y luego en muchas otras partes del mundo. La razón fue el surgimiento de una nueva ideología, el nacionalismo. En el nombre de la Nación, los individuos comenzaron a estar dispuestos a pelear y a morir en una escala desconocida en el pasado. Y quienes estaba dispuestos a morir por su país estaban igualmente dispuestos a pagar impuestos y a mantenerlo. Allí donde esta nueva ideología arraigó, la necesidad de coerción disminuyó en proporción directa a la vigencia del consenso popular, y aun del entusiasmo (Finer, 1997, p.20).

Hay fuerzas sistemáticas que trabajan contra la eficiencia asignativa en toda situación en la que no coinciden los límites jurisdiccionales de un gobierno y los del bien público que el mismo provee...Es (pues) necesario que exista una institución gubernamental separada para cada bien público que tiene límites precisos, de tal modo que exista una conjunción entre quienes reciben los beneficios del bien público y quienes pagan por él. Definimos como "equivalencia fiscal" a esta conjunción (Olson, 1969, p. 483)

Ciudadanía, representación y correspondencia fiscal

¿Qué ocurrirá ahora en materia tributaria, en tiempos de globalización, de crisis de los estados nacionales y de auge de los bloques de países y de las regiones dentro de cada país ? Tal es el bajo continuo de este trabajo. Aunque el concepto de equivalencia o correspondencia fiscal incluye impuestos y gastos públicos, la "delegación" de facultades de gasto de los ciudadanos a sus representantes ha sido

tan amplia a lo largo de los últimos dos siglos que, en la realidad histórica, ha estado mucho más desarrollado el aspecto impositivo de la correspondencia, a partir de su egregio origen de gestador de la democracia representativa³.

La cuestión de la *delegación* está en el corazón del problema del descrédito generalizado de los gobiernos y de la clase política. En la mayoría de los países, el presupuesto no es otra cosa que un límite al gasto público expresado en dinero cuando, en verdad, lo que debería estipularse son servicios. El mandato del gasto tiende pues a expresarse tan sólo en las campañas electorales - cuyo valor todos sabemos cuan relativo es - y en una suerte de mercado de símbolos tales como "menos impuestos a los pobres" o "más gasto en educación". El contrato implícito entre gobernantes y gobernados es así de muy difícil evaluación y termina siendo ilusorio que el ciudadano sea, realmente, el "principal" de la relación. Aunque hay una saludable tendencia a precisar el contenido de la delegación, sigue vigente el argumento de Wicksell (1896), citado por Rodden (2000), de que en los mercados políticos las decisiones de imposición y de gasto suelen ser no simultáneas. Esto conduce a que los políticos vean al sector público como una fuente común, tratando de maximizar la participación de su jurisdicción con la natural consecuencia de "sobrepesca" de recursos fiscales y tendencia estructural al déficit.

Por otro lado, si bien parece ser "tecnológicamente" mucho más sencillo establecer contratos acerca del mandato impositivo, incluyendo su *enforcement*, este suele ser frecuentemente mucho más limitativo que propositivo. Otra pregunta relevante es por el *sentido de la tributación*. ¿Paga la gente más impuestos cuando puede entender el origen y uso de fondos o es sólo una cuestión de premios y castigos? Fenochietto y Pessino (2000), por ejemplo, señalan que el principio de correspondencia fiscal se basa en el supuesto de que los contribuyentes cumplirán más con los niveles de gobierno que les proveen los servicios. Este punto de vista es compartido por los autores⁴, pero ha tenido escasísimo tratamiento en la literatura.

Las dos caras del revivir del federalismo

En este marco, se observa en buena parte del mundo un revivir del federalismo, desde los reclamos de "devolución" de potestades del gobierno central a los gobiernos locales en los EEUU (Gold, 1996), hasta las propuestas de avanzar hacia una federación en Europa, pasando por las crecientes reivindicaciones de los gobiernos estatales o provinciales en los grandes países federales.

Este revivir tiene dos facetas. Por un lado, en base a la vieja tradición de los *optimistas del federalismo*⁵, se sostiene que el federalismo alinea los incentivos de los funcionarios y los ciudadanos al mejorar la información de sus preferencias y al incrementar la competencia. De acuerdo a Weingast (1995), por ejemplo, un federalismo bien estructurado puede resolver el dilema fundamental de todo sistema económico al crear un estado suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad y demasiado débil como para poder confiscar la riqueza de sus ciudadanos. Por otro lado, los *revisionistas del federalismo* (reseñados por Rodden, 2000), subrayan que este sistema político acarrea dificultades de manejo y ajuste macroeconómico, resistencias a las reformas en los gobiernos locales, riesgo moral asociado a la demanda de salvatajes por el gobierno central (*bailouts*) y, en todo caso, subrayan la necesidad de crear las condiciones para que existan restricciones presupuestarias fuertes (*hard budget constraints*). Hasta hace poco, la agenda de las reformas en el mundo - con el entusiasta apoyo del Banco Mundial - estuvo dominada por los optimistas del federalismo y así fue como las tendencias a

la descentralización tendieron a imponerse. Ahora se reconoce que estas reformas no pueden funcionar bien sin reestablecer la correspondencia fiscal.

Los problemas de responsabilidad y correspondencia fiscal en los regímenes federales

El principio de correspondencia fiscal se manifiesta cuando los ciudadanos electores (*constituyency*) perciben claramente, y en sus bolsillos, el costo de oportunidad de las decisiones de gasto público *marginal* de "su" gobierno subnacional. En fuerte contraste con esta prescripción, en los regímenes federales no sólo ocurre que el mandato de gasto es difuso y de casi imposible convalidación. Al propio tiempo, aparece una *separación adicional entre quienes toman las decisiones de gastar y quienes toman las decisiones de recaudar*. En tanto exista alguna fuente de recursos comunes hay transferencias interjurisdiccionales de recursos que, en la gran mayoría de los casos, no tienen afectación específica y están así desvinculadas por definición de todo tipo de decisión de gasto por parte de los "principales", o sea los ciudadanos. Esto en verdad refuerza la "autonomía de gasto" que tienen de por sí los gobernantes. Como ha señalado Bird (1999)

los gobiernos con lazos múltiples (*multitiered*)...en principio funcionan mejor cuando los impuestos y los beneficios del gasto público están tan vinculados como sea posible, es decir, cuando el ciudadano-votante-consumidor residente en una jurisdicción dada paga por lo que recibe del gobierno y recibe de él aquéllo por lo cual paga, es decir, el beneficio de los gastos financiados por los impuestos que él paga".

Mc Lure (1999a) plantea por su parte que los gobiernos subnacionales necesitan controlar sus propios ingresos para facilitar un control efectivamente descentralizado del gasto, para lo cual deben poder afectar en el margen sus ingresos mediante sus propias opciones de política, en particular mediante la elección de sus alícuotas impositivas. *En otras palabras, para que los gobiernos subnacionales actúen responsablemente deben poder aumentar o reducir sus ingresos por medios tales que los hagan públicamente responsables por las consecuencias de sus acciones.*⁶

El contraste entre los requisitos de la correspondencia fiscal y la realidad del federalismo en la mayor de los países, incluyendo naturalmente a la Argentina, es flagrante. Las consecuencias son, entre otras, las siguientes. a) Pérdida de significación de todo el proceso político, deterioro del sistema democrático, círculo vicioso de debilitamiento de la ciudadanía, que se percibe correctamente sin poder de decisión, y consecuente auge de la corporación de los políticos. b) Restricciones presupuestarias débiles. c) Problemas de eficiencia del gasto público, en tanto no se cumplen los supuestos para que ocurran comportamientos maximizadores. d) Comportamientos colusivos desde el punto de vista de la recaudación entre las autoridades y las oligarquías locales.

Sigue sin respuesta, pero no puede dejar de plantearse, la pregunta de por qué falló el federalismo en la Argentina. Una clave para la respuesta es la siguiente

La cuestión del tesoro es, en el fondo, el eje de toda la política argentina desde la emancipación. Las luchas civiles, las disensiones partidistas, las complicaciones políticas, el enardecimiento de unitarios y federales, de porteños y provincianos, el caudillaje mismo, todo ha nacido de ahí y ha gravitado a su alrededor; tocar esta cuestión es 'picar en arena candente'; aclararla, es encontrar el hilo de Ariadna, que nos guía en el laberinto de la política argentina (Quesada, 1898, p.82).

La tensión entre descentralización del gasto y centralización de los impuestos: el desbalance vertical y el papel crucial del IVA en el centralismo tributario

El desbalance fiscal vertical: responsabilidad del IVA. La descentralización de las últimas décadas ha acentuado el contraste entre la realidad de las federaciones y los principios del buen funcionamiento de la democracia representativa y de las finanzas públicas. Los gobiernos subnacionales han asumido más funciones de gasto sin que aumentaran sus responsabilidades recaudatorias, acentuándose así el desbalance vertical, es decir, el desequilibrio entre impuestos recolectados y gastos propios de cada nivel de gobierno. Los gobiernos nacionales tienen normalmente un alto "superávit" y los subnacionales un elevado "déficit". El desbalance fiscal vertical varía enormemente entre los países federales. Considerando por ejemplo la diferencia entre el gasto realizado y los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales como porcentajes, respectivamente, del total de gastos e impuestos, se observan altos valores en México y la Argentina, con desbalances de 28,5% y 23,4% respectivamente. Muy por debajo aparecen Brasil (10,8%) y países federales desarrollados como Canadá (6,4%), Austria (6,0%), EEUU (5,8%) y Alemania (3,8%).

Como reconoce Bird (1999), *la generalización del IVA contribuyó a reforzar aun más la elevada centralización tributaria implícita en los principios del modelo de asignación de impuestos entre niveles de gobierno, quitando a los gobiernos provinciales toda fuente significativa de ingresos, particularmente en los países en desarrollo, y acentuando la tensión entre la descentralización del gasto y la centralización de los impuestos.*

La mitificación de la universalidad del IVA. En la generalización del IVA incidieron dos hechos contingentes: a) la prevalencia de gobiernos unitarios en los países desarrollados, particularmente en Europa y b) el pensamiento igualmente "unitario" de los funcionarios de los organismos internacionales, naturalmente propensos a fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos centrales. En tal empeño se produjo una suerte de *mitificación de la universalidad del IVA*. Si bien es cierto que el IVA se ha extendido notablemente en el mundo, aplicándolo 117 países sobre un total de 184 en el año 2000, existen diferencias sustanciales respecto de las alícuotas y, por otro lado, *hay graves problemas de funcionamiento del IVA en los países federales*. Países federales, desarrollados y de gran tamaño tienen alícuotas bajas: Australia, recién ahora, con alícuota de 10%; Canadá con 7% y cinco sistemas de IVA diferentes; Suiza (7,5 %) y los Estados Unidos que, como es sabido, no tienen IVA y es una de las economías más exitosas de los últimos tiempos. Las economías más dinámicas de Asia tienen alícuotas muy bajas: Korea (10%), Singapur (3%) y Taiwan (5 %) y Japón (5 %).

En cuanto a los problemas del IVA en las federaciones se destaca lo que ocurre hoy en la Unión Europea. Bolkestein (2000), recuerda la propuesta oficial de 1996 de ir a un IVA origen para evitar los fraudes del IVA destino cuando, como es sabido, el IVA origen presenta problemas de guerras fiscales insuperables (Piffano 2001a y b y Mc Lure 1999b), o bien requiere una alícuota uniforme incompatible con el federalismo. Los estados miembros se resisten a aplicar la recomendación y Bolkestein sugiere entonces simplificar y aplicar más uniformemente las reglas del comercio entre fronteras. En el mismo sentido pro-IVA origen argumenta Volvert (2000), mientras que Hoeller y otros (1996) prefieren el IVA destino aunque reconocer la pesada carga administrativa de su monitoreo entre fronteras.

Conveniencia de los impuestos subnacionales

Existe unanimidad en la literatura respecto de la conveniencia de impuestos subnacionales para reconstruir la correspondencia fiscal y lograr restricciones

presupuestarias más fuertes. Musgrave (1983) ya consideraba que el impuesto a las ventas era perfecto para los gobiernos locales. El modelo convencional de asignación de impuestos largamente establecido en la ciencia de la hacienda pública, por otro lado, no da fundamento al alto grado de centralización tributaria vigente y ha llegado el momento de repensar dicho modelo convencional a la luz del "cambio tectónico" que está ocurriendo como resultado de las fuerzas combinadas de la globalización y la descentralización (Bird, 1999). Según el mismo autor, las condiciones de los impuestos subnacionales deben ser su capacidad para proveer suficientes ingresos y hacer fiscalmente autónomas a las jurisdicciones más ricas y, por otro lado, imponer responsabilidad fiscal en el margen a los gobiernos subnacionales. El autor concluye señalando que un impuesto a las ventas de tipo general es el candidato ideal para resolver la correspondencia fiscal. Para el caso de la Argentina, Avila et. al. (1999) proponen, por un lado, un IVA provincial y otro nacional, junto a un impuesto Hall-Rabushka sobre los ingresos del trabajo provincial y otro sobre el excedente empresarial de tipo nacional. Por otro lado, curiosamente, argumentan que "*el IVA tiene una gran potencial recaudatorio, un bajo costo de administración y cumplimiento, y un difuso costo político, atributos que lo convierten en el instrumento ideal para la expansión del gasto público*". Mikesell (1998), por su lado, concluyó que "*en una democracia, los impuestos no deben estar escondidos*". Sin embargo, es probable que a los políticos les convenga la opacidad fiscal, para que se vean los beneficios pero no los costos del gasto público.

En cuanto a la eventualidad de un IVA subnacional, Piffano (2001 a y b) ha mostrado concluyentemente que las numerosas propuestas al respecto resultan insatisfactorias, ya sea por dar lugar a fraudes mayores que en el IVA nacional o por requerir complejos mecanismos de clearing interjurisdiccional. Dado que la mayor parte de las propuestas de IVA subnacional lo hacen coexistir con uno nacional, subsiste asimismo el problema connatural del IVA en los países federales de creación de una fuente de recursos comunes tipo caja negra, propensa al viaje gratis y contraria a la transparencia del proceso político.

Las transferencias intergubernamentales (grants)

Otra consecuencia de la tendencia creciente de los desbalances fiscales verticales ha sido el esfuerzo por diseñar buenos sistemas de transferencias intergubernamentales para salvar la brecha resultante entre responsabilidades de recaudación y de gasto así como por la necesidad de satisfacer cuestiones de equidad entre regiones ricas y pobres (Ter-Minassian,1997). Hasta en países avanzados continúan existiendo transferencias de regiones ricas a regiones pobres, como en los casos de la Unión Europea y de Alemania. Los *grants* fueron el invento de los federalistas fiscales de tradición normativa (Musgrave y Oates, por ejemplo) para resolver problemas tales como la subproducción de bienes públicos (autopistas, investigación) o la sobreproducción de males públicos (polución). Asimismo, Bird (1999) plantea que cuando los derrames (*spillovers*) son significativos - ya sea como beneficios que fluyen de una jurisdicción a otra o cuando los impuestos recaudados en una jurisdicción recaen sobre los de otra - se hacen necesarias las transferencias intergubernamentales para compensarlos. Estas "transferencias de eficiencia" deberían ser horizontales, no verticales, pero estas surgen toda vez que por razones de eficiencia administrativa, los impuestos son recaudados por jurisdicciones centrales y son las que dan lugar a la mayoría de los flujos fiscales verticales. *Con impuestos subnacionales más adecuados, como el IVMC aquí propuesto, estas transferencias federales se reducen sustancialmente,*

desapareciendo totalmente para las jurisdicciones más ricas. En este contexto, todas las transferencias verticales (netas de derrames) por razones de equidad regional deben ser claramente inframarginales de tal modo (Mc Lure, 1999a) que los gobiernos subnacionales enfrenten el precio impositivo marginal pleno de las decisiones de gasto de las que son responsables. Aún el mejor sistema no está exento de problemas y de allí la necesidad de reducirlos al mínimo. Rodden (2000) muestra que las transferencias incondicionales son, en tal sentido, las peores. Además, los acreedores también pueden prestar más si perciben la posibilidad de transferencias o salvatajes, generando un círculo vicioso. Las transferencias intergubernamentales rompen el lazo entre las decisiones de imponer y gastar y, cuando este lazo se rompe, los ingresos públicos pueden convertirse en una 'fuente común' (o piletta popular) en la que los funcionarios subnacionales tratan de sobrepescar mediante el sobreendeudamiento y el posterior pedido de salvataje. Al crear una restricción presupuestaria débil, los grants pueden amplificar más que resolver el dilema federal.

Restricciones presupuestarias fuertes y débiles

Basándose en Kornai (1986), Roden (2000) desarrolla la idea de las *restricciones presupuestarias débiles (soft budget constraints)*, que fueron conceptualizadas originalmente para referirse a las relaciones entre firmas y acreedores en las que era imposible conocer el presupuesto de una entidad. En el caso federal, los políticos locales le hacen creer a sus votantes que una parte del gasto va a ser sufragado por otros. Este comportamiento es evidente en la Argentina con la permanente invocación de que tal gasto lo pagará o lo debe pagar "la Nación". Por otro lado los gobiernos subnacionales utilizaron en el pasado a los bancos provinciales para financiar al gobierno, hasta conducirlos a la quiebra, lo que contribuyó a generar la sensación de un financiamiento "gratuito" del gasto público.

Uno de los principales problemas asociados a las restricciones presupuestarias débiles es el riesgo de salvataje. Cada vez que ello ocurre, refuerza las expectativas de reincidencia futura y alienta los comportamientos inconsistentes de los gobiernos subnacionales. En las democracias son cruciales a este respecto las percepciones e incentivos de los votantes, y los políticos provinciales están en condiciones ideales de convencerlos de que la culpa de los problemas la tiene otro, típicamente la Nación. La hora de la consistencia fiscal se va postergando indefinidamente, tal como ocurría en su momento con los programas de estabilización macroeconómica. Es difícil, a su vez, que el gobierno central pueda establecer un compromiso creíble de no intervención, dadas la presión de acreedores, contratistas y empleados y la necesidad de seguir proveyendo bienes públicos⁷.

Los gobiernos son más o menos centralizados y por ello difieren entre sí en cuanto a su capacidad de imponer orden "por la vía jerárquica". Las restricciones presupuestarias fuertes pueden hacerse cumplir por mecanismos jerárquicos o de mercado. El primer caso es el del unitarismo. En el segundo caso las restricciones pueden imponerse mediante mecanismos tipo mercado (*marketlike*): la competencia por los votos y la competencia por el crédito. *Pero estos mecanismos sólo pueden funcionar si los lazos impuesto-beneficio son lo suficientemente fuertes como para proveer a votantes y acreedores de incentivos para supervisar las decisiones locales de gastos y endeudamiento*, es decir, si los votantes locales y los acreedores saben con certeza que sólo ellos soportarán los costos y los beneficios de las decisiones fiscales tomadas por los funcionarios públicos locales. Si ninguna de estas instancias funciona adecuadamente se cae en la restricción presupuestaria débil. *El*

problema es que estas condiciones son muy difíciles de alcanzar, sobre todo en aquéllos países en los que es más probable que surja el federalismo, aquéllos con fragmentación étnica o lingüística o amplias disparidades regionales en cuanto a riqueza y capacidad fiscal. Los gobiernos centrales de estas federaciones sentirán probablemente que es imprescindible romper el lazo impuestos-beneficios para mantener a la federación unida.

Del estudio empírico de Rodden (2000) resulta que la interacción entre autonomía de endeudamiento de los gobiernos locales y ausencia de correspondencia fiscal (*separación fiscal*) sobre el resultado fiscal a nivel subnacional es negativa y significativa. Se ve claramente que se necesitan las dos condiciones para que haya altos déficits, a saber, autonomía de endeudamiento y vínculo débil entre impuestos y beneficios. La mayoría de los países formalmente federales presentan altos déficit provinciales. El verdadero peligro es la combinación de separación fiscal y autonomía para endeudarse. *En los países federales con fuerte lazo impuesto-beneficio, en cambio, no aparece el problema de azar moral.* Tal es el caso de EEUU y Suiza, con sólo 20 % de ingresos por transferencias, contra un 50 % del resto de la muestra. Como conclusión Rodden subraya que es imprescindible reforzar el vínculo impuesto-beneficio, alentando la recaudación local y mejorando los incentivos asociados a las transferencias intergubernamentales.

3. El IVA como impuesto distorsivo

Casi unánimemente, economistas y tributaristas consideran que el IVA es el impuesto ideal. Por ejemplo, según Artana y Libonatti (2000) "el IVA es una técnica de imposición claramente superior: garantiza a través de la mecánica débito-crédito que ninguna compra intermedia o de bienes de capital quede gravada". Sin embargo, *el análisis teórico del IVA supone que todas las transacciones relevantes son simultáneas*, con lo cual soslaya el efecto del tiempo sobre las decisiones de los productores. El anticipo de dinero de los contribuyentes al estado genera, para cada empresa (o sector), un costo financiero cuyo monto viene definido por esta fórmula:

$$CF = \sum ((1+i)^t - 1) a P$$

donde *CF* es el costo financiero explícito para cada empresa; *i* es la tasa de interés (mensual) relevante para ella; *t* es el período transcurrido entre la compra del insumo o bien de capital y el cobro (no la venta) de su producido; *a* es la alícuota del IVA y, en fin, *P* es el monto de cada compra.

Como puede apreciarse, la magnitud de *CF* es mayor cuanto mayores son la tasa de interés, la alícuota, el tiempo transcurrido entre el pago de las compras y la facturación de las ventas y, por último, las compras totales de insumos. Por esto, *los problemas del IVA son mucho más graves en los países emergentes, con tasas de interés sustancialmente más altas que los países desarrollados.* Asimismo, *en lo que concierne a la otra variable crucial, la alícuota, la Argentina con el 21 % sólo es superada por doce países e igualada por otros cinco, sobre un total de 117 que tienen IVA.*

Este *CF* puede verse de dos formas. Por un lado, su existencia permite que la recaudación tributaria aumente por la magnitud del préstamo de los contribuyentes al estado, que se cuantifica más adelante. Esta adición, no explícita en la voluntad del legislador, resulta en la práctica imprescindible para cumplir con el IVA. Por otro

lado, *el CF es necesariamente distorsivo* ya que, por definición, afecta de modo desigual a distintas empresas y actividades de la economía⁸.

Es evidente, por otro lado, que en tanto la economía crece también lo hacen el monto del préstamo de los contribuyentes y la distorsión. Asimismo, aunque a nivel micro los créditos fiscales de IVA puedan recuperarse, a nivel agregado ello puede no ocurrir, con lo cual más que un préstamo estaríamos en presencia de un *aporte de capital privado al estado*. En fin, dado que el IVA, a diferencia por ejemplo de ganancias, es un impuesto a lo devengado (factura) y no a lo percibido, el CF será tanto mayor cuanto más extendida sea la práctica de las compras y ventas a plazos.

Es notable que el análisis de este problema del IVA esté casi completamente ausente de la literatura. Cabe destacar, sin embargo, que en un trabajo reciente del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI (FMI, 2000), indudablemente el mayor y más influyente difusor y partidario del IVA, se reconocen por primera vez en detalle algunas de las distorsiones de este impuesto en la economía real aunque la propuesta de solución del problema resulta totalmente insatisfactoria.

Un rasgo esencial del IVA...es la existencia de un mecanismo de devoluciones, para preservarlo como un impuesto al consumo y evitar distorsiones en la asignación de recursos. *Sin embargo, aparecen en la práctica obstáculos formidables...La necesidad de pagar devoluciones ha pasado a ser el talón de Aquiles de todo el sistema del IVA*. Distintas opciones están siendo consideradas o utilizadas en varios países. Por ejemplo, puede exigirse que los créditos fiscales sean arrastrados por un cierto tiempo - tres o seis meses, por ejemplo - y pagarlos sólo si ellos permanecen vigentes. *Esta es una justicia ruda: un crédito demorado es hasta cierto punto un crédito denegado*" (FMI, 2000, p. 34 y 35, subrayado nuestro).

El IVA, los efectos cascada y la paradoja de la competitividad

El problema señalado resulta paradójico porque el IVA surgió históricamente para evitar la distorsión de los impuestos a las ventas en cascada (*turnover tax*)⁹ que encarecían los costos de producción. Aunque el IVA es menos distorsivo que sus ancestros, el CF también afecta el costo de producción en cascada¹⁰. Dada la ausencia del tema en la literatura nos limitaremos a sintetizar y desarrollar aquí los resultados presentados en los trabajos citados en la nota 1. Los problemas que el IVA acarrea para la competitividad pueden dividirse en sesgos evitables e inevitables.

Distorsiones o sesgos total o parcialmente evitables

Hay tres fuentes de las distorsiones del IVA que teóricamente pueden atenuarse con una excelente administración tributaria, aunque están presente en alguna medida en todos los países.

Distorsión anti-inversiones. La primera es la que se refiere a la *inversión*, lógicamente una de las actividades económicas más afectada por la distorsión financiera propia del IVA. Concientes de esta realidad, muchos países han introducido sistemas de recuperación acelerada del IVA inversión, siendo Chile el caso más notable¹¹. Cuanto más próxima a lo instantáneo sea esta devolución, menor será la distorsión del IVA en este aspecto pero es imposible que desaparezca completamente porque los costos asociados a un proyecto de inversión son muy diversos y no todo ellos son objeto de devoluciones aceleradas.

Distorsión anti-exportaciones. La otra distorsión que puede aminorarse con excelente administración tributaria es la anti-exportadora, originada en el hecho de estar desgravadas las exportaciones pero no sus insumos al comprarlos. El modelo a imitar aquí es, nuevamente, el chileno.

Los problemas con estos intentos de atenuar las distorsiones del IVA inversión y del IVA exportaciones son los siguientes. a) Lograr estas devoluciones conlleva costos de transacción elevados (gestoría y muy frecuentemente ¡consultoría!). b) Por ello pueden ser fuente de *prácticas corruptas*, tal como lo reconoce el propio FMI al mencionar que en muchos países en desarrollo es práctica común pedir el 5 % para otorgar devoluciones (FMI, 2000). c) Las autoridades fiscales se ven tentadas frecuentemente a usar *las devoluciones como una variable de ajuste de las necesidades de la Tesorería*, a veces en consonancia con la necesidad de cumplir metas trimestrales de programas con el FMI. Obsérvese al respecto esta sorprendente declaración:

En respuesta, el asesoramiento del Departamento de Asuntos Fiscales se ha vuelto menos 'purista' en los años recientes: el creciente reconocimiento de los riesgos de fraude ha conducido a una mayor aceptación de desvíos de la práctica teóricamente ideal de devoluciones inmediatas" (FMI, 2000, p.35).

Los factores mencionados dan lugar a una fuerte incertidumbre en la rentabilidad *ex ante* de las inversiones y de las exportaciones.

Distorsiones administrativas. El reconocimiento de las dificultades para disminuir la evasión en el IVA, a pesar de sus supuestas virtudes en tal sentido, ha llevado a establecer en la Argentina 37 regímenes especiales de retenciones, percepciones y pagos a cuenta que, unidos a cuatro alícuotas (0, 10,5, 21 y 27) dan lugar a no menos de 70 situaciones sectoriales diferentes, en patético contraste con la neutralidad sectorial teórica del impuesto, aunque teóricamente evitables¹².

Distorsiones o sesgos inevitables

Además de los sesgos teóricamente evitables, hay otros que están en la propia naturaleza del IVA.

Sesgo contra los procesos largos y la utilización del capital. Cuanto más largos sean los procesos productivos, mayor será la distorsión. En la práctica, esto implica un sesgo contra los procesos productivos más modernos, generalmente más largos¹³, y contra las actividades agropecuarias, largas por naturaleza. Aunque muy vinculado al anterior, existe un sesgo contra la utilización del capital, consecuencia directa de las demoras en la devolución del IVA sobre los bienes de capital así como de la irrecuperabilidad de costos de los proyectos nuevos, típicamente los salarios.

Sesgo contra la utilización de insumos complementarios de la tierra. Dado que la tierra no paga IVA y los insumos complementarios sí, la distorsión del IVA alienta los procesos agropecuarios más intensivos en tierra. Por las mismas razones, habrá un sesgo favorable a la producción de commodities sin valor agregado.

Sesgo contra las actividades más competitivas y contra los bienes transables internacionalmente. Cuanto más competitivos sean los mercados, tanto interna como externamente, menor será la posibilidad de trasladar los mayores costos del IVA a los precios. *Dado que los países en desarrollo presentan tasas de interés más altas resulta así que ellos tendrían una desventaja en el comercio internacional respecto de los países más desarrollados*¹⁴.

Sesgo anti-empresas nacionales o pequeñas y medianas. Tanto las empresas nacionales, respecto de las transnacionales como las PYMES respecto de las grandes, enfrentan normalmente tasas de interés más altas y resultan así más afectadas por la distorsión financiera del IVA. Este efecto puede ser aun mayor si las PYMES, como ocurre en sus relaciones con los supermercados, tienen un mayor diferencial de tiempo entre la facturación y el cobro.

Sesgos en las finanzas públicas. La distorsión financiera del IVA ocasiona, en fin, sesgos en las finanzas públicas. El principal es que el gobierno computa como

recaudación lo que en verdad es un endeudamiento, induciendo casi seguramente mayores niveles de gasto que si se computara la recaudación genuina.

Estimaciones de la recaudación adicional y de la magnitud del CF asociados a la no instantaneidad del IVA

En base a datos de la AFIP, la magnitud estimada del préstamo de los contribuyentes al estado en el año 2000 era de \$11268 M (J.J.Llach y L.Llach, 2000 b). Este se descompone en \$6040 M de saldos técnicos (originados en la no instantaneidad del IVA), \$2500 M en concepto de saldos de libre disponibilidad (originados en las distorsiones administrativas) y \$2728 M de saldos intramensuales (con una duración media de 20 días). El costo financiero total y *directo* resultante es de \$2028 millones por año, suponiendo una tasa de interés del 18 %. Este cálculo no incluye, por su propia naturaleza, a las actividades económicas que evaden el IVA. Alternativamente, se estimó mediante la matriz de insumo producto el costo financiero *directo "deseado"*, es decir, el que existiría con un IVA sin evasión. En este caso, por ejemplo, para un IVA inversiones que se recupera en 9 meses y un IVA exportaciones que se recupera en 6 meses, el costo asciende a \$2187 M; si las demoras alcanzan a 12 y 9 meses, respectivamente, el costo asciende a \$2826 M ¹⁵.

Efectos sobre la economía

De lo expuesto hasta aquí resulta que la vigencia del IVA acarrea un aumento sesgado de los costos domésticos y afecta negativamente a las actividades y sectores que más es necesario promover en economías con problemas de competitividad, a saber, la inversión, las exportaciones y las pequeñas y medianas empresas.

Exportaciones. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se estimó que, sin considerar los efectos cascada y con un IVA de devolución instantánea, un proyecto netamente exportador mejora su tasa interna de retorno (TIR) en 3,2 puntos porcentuales y su valor presente neto (VPN) en 31,2% (tasa de interés del 25 %) o en 10,8 % (tasa de interés del 15%). En cambio, un proyecto completamente orientado al mercado interno mejora su TIR en 1,4 puntos, mientras que el VPN aumenta 13,3% (tasa del 25 %) o 4,1% (tasa del 15%).

Inversión. Considerando ahora la inversión, la devolución instantánea del IVA en proyectos con alta inversión redundaba en una mejora de la TIR de 1,6 puntos y del VPN de entre 15,6% y 5% (tasas de interés del 25% y del 15%, respectivamente). En cambio, un proyecto con baja inversión mejora su TIR en apenas 0,5 puntos, mientras que su VPN aumenta entre 4,7% y 1,4%¹⁶.

El CF (costo financiero) indirecto: efectos cascada. Todos los cálculos anteriores se realizaron tomando en cuenta sólo los costos financieros directos. Se encontró también que el costo financiero indirecto varía mucho entre sectores, pero es generalmente muy significativo. Por ejemplo, en los casos de la siderurgia, la fabricación de maquinarias y los frigoríficos se encontró que el costo financiero indirecto -lógicamente *adicional* al directo- oscilaba entre el 43% y el 168% para las ventas internas y entre el 19% y el 63% para las exportaciones, en todos los casos medido como porcentaje del costo financiero directo (J.J.Llach y L.Llach, 2000b).

A partir de estos valores es fácil inferir que muchos proyectos de inversión con orientación exportadora, particularmente en el caso de PYMES, no se realizan.

4. Un nuevo contrato fiscal federal: una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa^(*)

Las reconocidas limitaciones del IVA para países federales se "toleraban" hasta ahora merced a su fama de ser un impuesto no distorsivo. Al hacerse evidente que tal fama es exagerada están dadas las condiciones para proponer una reforma impositiva integral que atienda simultáneamente a los objetivos del subtítulo.

La reforma que se propone implica un cambio de vasto alcance no sólo de la materia impositiva, sino también de las relaciones fiscales entre la Nación, las provincias y los ciudadanos. Será necesario realizarlos mediante una ley convenio, según lo establecido en la Constitución, al modificarse aspectos centrales del sistema de coparticipación federal. Conviene por ello comenzar recordando lo legislado al respecto en el artículo 75, referido a las facultades del Congreso. La facultad de imponer contribuciones indirectas es concurrente entre la Nación y las provincias, las que son coparticipables salvo que tengan asignación específica. Tanto la distribución primaria como la secundaria deben efectuarse en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemplando criterios objetivos de reparto, debiendo ser equitativa y solidaria y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Un *organismo fiscal federal* tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este artículo. Por último, la sexta disposición transitoria de la reforma de 1994 establecía que la ley debía votarse antes de finalizar 1996.

Un criterio fundante de la propuesta que contribuirá por sí mismo a mejorar la correspondencia fiscal es que *no habrá más concurrencia de fuentes, sino separación de las mismas, entre la Nación, las provincias y los municipios*. Los impuestos nacionales serán para la Nación: comercio exterior, IVA, ganancias de las empresas, aportes patronales y consumos específicos (internos y combustibles). Los impuestos provinciales serán para las provincias: ganancias de las personas, bienes personales, ventas minoristas de consumo (para grandes y medianos contribuyentes e incluyendo ingresos brutos en la etapa final), inmobiliario y automotor. Y los impuestos municipales serán para los municipios: ventas minoristas de consumo (pequeños contribuyentes) y tasas por retribución de servicios, estrictamente definidas. Todo esto sin perjuicio de respetar el criterio de equidad regional de la Constitución mediante un sistema de transferencias entre jurisdicciones.

1. *Impuesto a las ventas minoristas de bienes y servicios de consumo (IVMC)*. Se faculta a las provincias a establecer un IVMC, con una base que excluya explícitamente a los insumos y a los bienes de capital, y cuya alícuota no podrá ser superior al 10 % por un lapso de cinco años (cláusula esta última no esencial). Posteriormente a ese período, las provincias quedarán en libertad de establecer la o las alícuotas deseadas. En un contexto de firme combate a la evasión la alícuota podría ser disminuía al 8 %¹⁷. Los servicios educativos y de salud y la venta de leche para consumo serán las únicas actividades exentas, justificadas por tratarse de servicios de inversión en capital humano y no de consumo¹⁸.

^(*) El autor se reconoce aquí heredero de la tradición del pensamiento argentino sobre federalismo fiscal a la que contribuyeron, entre otros, Horacio Núñez Miñana, Alberto Porto y Horacio Piffano desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

2. *Eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias.* Las provincias se comprometen a eliminar el impuesto a los ingresos brutos en todas las etapas intermedias, pudiendo gravar con el mismo sólo a las ventas minoristas de consumo de bienes o servicios. Esta eliminación tiene un costo fiscal de \$3000M¹⁹. La disminución de costos de producción asociada a esta reforma mejorará la competitividad de todas las economías regionales y redundará asimismo en una deflación de precios en la última etapa.

3. *Transformación del IVA en impuesto nacional y establecimiento de su alícuota máxima.* El IVA pasa a ser un impuesto nacional, sin perjuicio de que la Nación pueda afectar parte de su recaudación al Fondo Federal para la Equidad Regional y Social. La alícuota de no podrá superar el 9 % para ninguna actividad económica²⁰. Los servicios de educación y salud y la venta final de leche para consumo serán las únicas actividades exentas, pudiendo preverse para ellas alícuotas neutrales que permitan descargar el IVA compras. Esta medida adecua la naturaleza "unitaria" del IVA a su aplicación real en la Argentina.

4. *Bienes personales (BP).* Se cede a las provincias la base del impuesto a los bienes personales. Esta disposición aumenta la correspondencia fiscal. Por otro lado, es evidente que las provincias, que ya cobran los impuestos inmobiliario y automotor y cuentan con los respectivos catastros o registros, son las encargadas naturales de cobrar BP. Su adecuada percepción, ciertamente, requerirá una estrecha cooperación entre los fiscos provinciales y con la AFIP.

5. *Impuesto a las ganancias de las personas (GP).* También se cede a las provincias la base del impuesto a las ganancias de las personas²¹. Las provincias Pueden decidir la transformación de este impuesto en uno que grave sólo el consumo y no el ahorro. Como en el caso de BP, las provincias pueden acceder fácilmente a indicadores de capacidad contributiva, no sólo la compra o venta de bienes registrables sino también, por ejemplo, el consumo de los servicios públicos. Las provincias pueden disponer también que los mínimos no imponibles de GP deban ser justificados con comprobantes de compras, lo cual tendría un claro efecto de disminución de la evasión en el IVMC.

Esta medida acentúa la correspondencia fiscal y permitirá a cada provincia, que de por sí maneja buena parte de los servicios sociales, decidir qué política de redistribución del ingreso, por el lado del gasto o por el lado de los impuestos, decide realizar. Los contribuyentes, por su parte, estarán en mejores condiciones de reclamar por la mejora de dichos servicios. Con el fin de inducir un claro compromiso de las provincias en el cobro de este impuesto, la transferencia de su base por parte de la Nación se realiza estimando una recaudación 20 % superior a la actual. Esto puede implicar un esfuerzo inicial importante, pero también es evidente que *el margen potencial de recaudación de este impuesto, cuando se lo compara con otros países, es muy significativo y alcanza hasta un 100 %.* Esto implica que, *dinámicamente, la Nación está transfiriendo a las jurisdicciones una base recaudatoria mucho mayor que la actual incrementada.*

6. *Reformulación del monotributo.* La Nación y las provincias deberán proceder a una reformulación del monotributo. En opinión de los autores, el mismo debería ser eliminado para permitir el pleno funcionamiento de los nuevos impuestos.

7. *Reemplazo del actual sistema de coparticipación y del compromiso federal 1999 por la creación del Fondo Federal para la Equidad Regional y Social* ²². Los acuerdos vigentes ser reemplazan por todas las disposiciones contenidas en la nueva ley convenio, que cumplimenta así lo establecido en la Constitución.

7.1. *Criterios en los que se basa la constitución del FERS.*

a) Ninguna jurisdicción, ni la Nación, ni las provincias, ni la Ciudad de Buenos Aires, quedarán en condiciones de recibir menos fondos que los resultantes de la recaudación de impuestos nacionales al momento de la creación del FERS y de lo establecido en el Compromiso Federal 1999.

b) Sin perjuicio de lo anterior, podrá establecerse un sistema de incentivos a la recaudación de impuestos provinciales, de tal modo que las provincias acreedoras a los recursos del Fondo accedan a todos ellos siempre y cuando alcancen metas de recaudación de los impuestos transferidos. También podrían establecerse incentivos en base al desempeño fiscal.

c) Todos los aportes al FERS se establecen en *términos nominales*. Esto significa que todos los recursos adicionales que obtenga cada jurisdicción serán de su exclusiva propiedad, es decir, habrá una *correspondencia fiscal marginal de 100 %*.

d) Los *aportes y retiros* del Fondo Federal para la Equidad Regional y Social por parte de cada jurisdicción se establecerán en base a la siguiente fórmula:

$$A = GP + BP + IVMC - CF$$

donde,

A: *aportes* resultantes al Fondo, que pueden ser positivos o negativos, denominándose en este último caso *retiros*;

GP, BP e IVMC: representan los valores estimados del origen jurisdiccional de la recaudación, respectivamente, de los impuestos a las ganancias, a los bienes personales y a las ventas minoristas de consumo, y

CF: es el ingreso recibido actualmente por cada jurisdicción en virtud del Compromiso Federal 1999.

Obviamente, si $A = 0$ para todas las jurisdicciones es innecesaria la existencia del FERS, pero no es así.

e) *Bases tributarias cedidas por la Nación*.

e1) Ganancias y bienes personales. La base cedida del impuesto a los bienes personales se estima en \$800 M y la del impuesto a las ganancias en \$4500 M. En el primer caso, se disminuyó en un 20 % la recaudación del año 2000, en el que tuvo vigencia una sobretasa. En ganancias personales se incrementó en un 20% la recaudación estimada del año 2000 (punto 5).

e2) La base cedida del impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC) se establece a partir de una estimación de la base gravable de \$144.000 M (cuentas nacionales, 2000). Esta base se obtiene deduciendo del valor del consumo de los hogares, sin IVA ni ingresos brutos, los servicios de la vivienda propia y los consumos minoristas de leche, servicios de salud y de educación. En un segundo paso, se deduce una evasión estimada en 20 %, de lo que resulta una base de \$115.200 M. La alícuota del 10 % aplicada a esa base rinde aproximadamente \$11.500 M que, deduciendo los \$3000 M del costo fiscal de la eliminación del impuesto a los ingresos brutos de las etapas intermedias, implica un rendimiento neto de \$8500M, que es el que figura en la fila total de la columna 2 del Cuadro1. Allí puede verse una estimación de los efectos de estas cesiones y de los aportes y retiros del FERS. Para simplificar, se presentan los resultados individuales sólo para las jurisdicciones mayores²³. El conjunto de las 24 jurisdicciones (fila Total) pierde \$2400 M. Esto resulta fácilmente del siguiente cálculo (en miles de millones):

$$\text{Recursos provinciales} = + 8,5 (\text{IVMC}) + 5,3 (0,8 \text{ BP} + 4,5 \text{ GP}) - 16,2 (\text{CF}) = - 2,4$$

CUADRO N° 1
EL IMPACTO DEL NUEVO ACUERDO FEDERAL PARA LAS PRINCIPALES
PROVINCIAS Y PARA EL AGREGADO DE ELLAS
En millones de pesos, base año 2000

	(1) Compr Federal (CF) (*)	(2) Origen de IVMC (**)	(3) Origen de GP y BP (***)	(4) = (2)+(3) - (1)	(5.1) Contr a FERS 1: GP y BP	(6.1) Saldo final 1= (4)-(5.1)	(5.2) Contr. a FERS 2: IVMC	(6.2) Saldo fin 2 = (6.1) -(5.2)
CABA	187	2415	1545	3773	1545	2228	1208	1020
BA	3822	2836	1665	679	679	0	0	0
CBA	1298	672	381	(245)	(245)	0	0	0
MZA	646	284	169	(193)	(193)	0	0	0
SF	1347	645	382	(320)	(320)	0	0	0
Otras	8900	1648	1158	(6094)	(1466)	(4628)	(1208)	(3420)
Total	16200	8500	5300	(2400)	0	(2400)	0	(2400)

Notas. CABA: ciudad autónoma de Buenos Aires. BA: provincia de Buenos Aires. Resto: todas las jurisdicciones, salvo las mencionadas. (*) Para simplificar el cálculo, se normalizó lo que reciben hoy al compromiso federal (16,2), en vez de los (16,5) que figuran como ingresos tributarios. (**) y (***), ver nota 23.

Sólo para facilitar la presentación, en la columna 5.1 se supuso que los aportes de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires se destinan primero a las provincias grandes, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, de tal modo de anular el saldo de éstas. Como todavía resultaba un excedente alto para CABA, que resultaría en todo caso inaceptable para las provincias, en la columna 5.2 se adiciona una contribución adicional del 50 % de la recaudación del IVMC al FERS. La columna 6.2 presenta entonces a las cuatro provincias mayores niveladas, mientras que el saldo positivo para la CABA se podrá cancelar mediante una cláusula de la ley convenio que establece la transferencia a la ciudad de Buenos Aires de los servicios nacionales que se prestan allí por un monto tal que anule el saldo de la Ciudad y que reduzca a \$2400M el aporte de la Nación al FERS.

7.2. *Aportes y retiros del FERS* (en base a lo indicado en 7.1.d en el Cuadro 1).

a) *La Nación* aportará al FERS una suma nominal equivalente a la diferencia entre las bases impositivas transferidas a las provincias y los montos establecidos en el Compromiso Federal 1999. Esta suma se estima en \$3420 M en términos brutos y en \$2400 M en términos netos, dado que la diferencia se financia mediante la transferencia de servicios a la CABA. b) *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires* aportará al FERS una suma nominal equivalente al 100 % de su recaudación GP y BP y al 50 % de su recaudación del IVMC en el año base. Dichas sumas se estiman en \$1545 M y \$1208M, respectivamente. Además, la Nación transferirá a la ciudad de Buenos Aires servicios hoy prestados por aquella por valor de \$1020 M. Aunque estas cláusulas limitan sensiblemente la correspondencia fiscal en la Ciudad, ella resulta de todos modos mayor que la actual. c) *La provincia de Buenos Aires* aportará al FERS una suma nominal equivalente (aproximadamente) al 40 % de su

recaudación de GP y BP en el año base. Dicha suma se estima en \$679 M. d) Las restantes provincias serán acreedoras a los recursos del FERS de acuerdo a lo establecido en 7.1.d y en el Cuadro 1.e) Los *aportes totales al FERS serían de \$ 6852 M*, realizados así: \$ 3773 M por la ciudad de Buenos Aires (1545 de GP, 1208 de IVMC y 1020 de absorción de servicios nacionales); \$ 679 M por la provincia de Buenos Aires (GP) y 2400 por la Nación. Estos aportes de la Nación surgirían principalmente de impuestos indirectos, o sea que en última instancia se originan en un 60 % en las dos jurisdicciones mencionadas y en otro 20 % en Córdoba, Mendoza y Santa Fe. *Resulta así que estas últimas tres provincias obtienen un resultado casi neutro, mientras que la ciudad de Buenos Aires aporta, directa o indirectamente, cerca de dos tercios de los fondos movilizados por FERS y la provincia de Buenos Aires aproximadamente un 20 %.*

7.3. *Comentarios finales sobre el FERS.* a) El diseño del FERS permite hacer evidente aquello que es obvio sólo para los entendidos: las transferencias entre "la Nación" y "las provincias" del esquema vigente de coparticipación son, en realidad, transferencias entre ciudadanos de distintas jurisdicciones. b) Dado que la evasión impositiva es, probablemente, más elevada en las provincias con menores ingresos, la cesión de las bases tributarias con los datos actuales, aun corregidas, implica para ellas mayores ganancias potenciales de recaudación. c) Considerado en perspectiva histórica, el FERS aporta un camino de solución al conflicto "Buenos Aires vs. el Interior", originado en el mismo momento del nacimiento de la Argentina.

8. *Fondo para el desarrollo de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades.* Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución respecto del logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, la Nación, la ciudad de Buenos Aires y las provincias se comprometen por diez años a destinar no menos del 40% del incremento de sus recaudaciones a la educación, la salud, la nutrición y la ciencia y técnica. Esta cláusula, si bien en conflicto con la correspondencia fiscal, se justifica en por la necesidad de alcanzar una masa crítica de capital humano, en contraste con la realidad de subinversión en el mismo (J.P.Nicolini, P. Sanguinetti y J. Sanguinetti, Ministerio de Educación, 2000). Permitirá, asimismo, mayores aportes de la Nación a las provincias más pobres.

9. *Fondo de Ahorro Público.* Con el fin de dotar al país de un instrumento de política macroeconómica del que hoy carece, la ley convenio establecerá también la creación de Fondos de Ahorro Público, en la Nación y en cada una de las provincias, al que se afectará el 30 % de los incrementos de sus recaudaciones.

10. *Coparticipación municipal e impuestos locales.* Las provincias se comprometen a dictar nuevas leyes de coparticipación municipal coherentes con la presente ley convenio y que garanticen que los municipios recauden por sí mismos una proporción significativa de sus recursos totales. Podrán ceder a ellos, a tales fines, las bases tributarias del IVMC para establecimientos pequeños. Los municipios se comprometen, a su vez, a no gravar con impuestos extraordinarios, aun bajo la denominación de "tasas", a las actividades productivas.

11. *Transparencia del gasto público: informe anual de gestión.* Para posibilitar un cumplimiento transparente de la nueva ley tanto la Nación como las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios deberán presentar, a los tres meses de vencido cada ejercicio, un informe de gestión que incluya los recursos por impuestos; los aportes o retiros del FERS; los gastos públicos por finalidad y función; los organigramas, cargos y plantas funcionales con sus respectivas remuneraciones; los servicios prestados, tanto medidos en pesos como en unidades físicas (enfermos atendidos, alumnos, sentencias judiciales); los logros en

indicadores de desarrollo humano; la gestión de la coparticipación municipal; los resultados financieros y el endeudamiento. Las 25 jurisdicciones deberán preparar, asimismo, presupuestos trienales, con programación de metas físicas y financieras

12. *Organismo Fiscal Federal.* Se crea este organismo, de acuerdo a lo previsto por la Constitución, como entidad extrapoderes, y que informará anualmente tanto al Poder Ejecutivo Nacional como al Honorable Congreso acerca del cumplimiento de la ley convenio. El OFF estará integrado por representantes de la Nación y de las provincias, pero todos ellos deberán acreditar antecedentes profesionales específicos y suficientes para el ejercicio de sus cargos.

13. *Transición.* Durante un período de transición no mayor de dos años la AFIP ofrecerá a las provincias la cobranza de sus nuevos impuestos, a saber, ganancias personales, bienes personales y ventas minoristas de consumo. Asimismo, en el período entre la sanción de la ley convenio y su efectiva puesta en vigencia, la AFIP y las administraciones tributarias provinciales simularán el funcionamiento del nuevo sistema, determinando los padrones de contribuyentes; estos estarán obligados a realizar las respectivas declaraciones tal como si los impuestos estuvieran vigentes; se montarán los sistemas de fiscalización del IVMC, con una cuenta corriente computarizada para cada uno de los sujetos obligados; se fijarán las obligaciones de las tarjetas de compra; se establecerán los sistemas de devoluciones; se acelerará la instalación de cajas registradoras fiscales y se delimitarán con precisión los roles recaudatorios de la AFIP y de las direcciones de rentas provinciales y municipales. Todo esto permitiría realizar una transición suave, no traumática y sin saltos al vacío.

14. *La nueva correspondencia fiscal.* La propuesta aquí presentada significa un avance significativo en la correspondencia fiscal, como puede verse en el Cuadro 2. El porcentaje de financiamiento con recursos propios aumenta en todas las provincias, variando entre un 6 % para la ciudad de Buenos Aires y un 43 % para las provincias de Buenos Aires y Córdoba. El número de provincias con un autofinanciamiento superior al 50 % pasa de 4 a 18. Otras dos, Corrientes y Jujuy, están por encima del 45 %. La falta de correspondencia fiscal, en fin, continúa siendo crítica en provincias muy pobres como Catamarca, Chaco, Formosa y Santiago del Estero. No obstante, dado que la propuesta prevé que los retiros del FERS sean una suma nominal y constante en el tiempo, la *correspondencia fiscal marginal* es del 100 %. En otras palabras, las provincias que quieran aumentar el gasto deberán financiarlo con recursos propios²⁴. Lo mismo vale, en el otro extremo, para la ciudad autónoma de Buenos Aires que, no obstante comenzar con una proporción muy baja de apropiación de los recursos que origina, podría ir corrigiendo esta situación en el margen, por lo que la correspondencia fiscal será creciente también allí. Como se mostró en el capítulo 3, uno de los criterios decisivos para afirmar la existencia de correspondencia fiscal es, precisamente, que los ciudadanos-contribuyente perciban, claramente y en el margen, el impacto de las decisiones de aumentar el gasto de "su" gobierno subnacional.

CUADRO N° 2
LA CORRESPONDENCIA FISCAL: ACTUAL VS. PROPUESTA

Jurisdicciones	(1) Recursos propios / totales: actual (%)	(2) Recursos propios / totales: esta propuesta (%)	(3) = (2) - (1) Aumento de la correspon- den- cia fiscal
Ciudad Aut BA	94,1	100,0	5,9
Prov. Bs. Aires	56,8	100,0	43,2
Catamarca	17,9	33,1	15,2
Córdoba	46,9	90,0	43,1
Corrientes	24,8	45,1	20,3
Chaco	22,7	39,9	17,2
Chubut	49,3	81,7	32,4
Entre Rios	35,5	59,8	24,3
Formosa	11,8	23,2	11,4
Jujuy	30,4	47,1	16,7
La Pampa	41,0	59,1	18,1
La Rioja	44,5	56,8	12,3
Mendoza	49,5	84,9	35,4
Misiones	31,1	55,3	24,2
Neuquén	71,5	89,6	18,1
Río Negro	40,5	71,5	31,0
Salta	32,6	53,5	20,9
San Juan	23,5	55,8	32,3
San Luis	35,0	58,4	23,4
Santa Cruz	59,1	72,9	13,8
Santa Fe	46,5	87,3	40,8
Sgo. del Estero	21,2	35,1	13,9
Tierra d. Fuego	43,0	64,9	21,9
Tucumán	31,4	58,3	26,9

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

15. *El equilibrio fiscal de la Nación.* Como se mostró en el Cuadro N° 1 las reformas propuestas redundan, en principio, en una pérdida de recursos para las provincias de \$2400 M. Esta cifra puede descomponerse en una pérdida para el resto de provincias (salvo las grandes) de \$3420 M y una ganancia para la ciudad autónoma de Buenos Aires de \$1020 M. Tomando en cuenta esta restricción, la condición de equilibrio de las finanzas públicas nacionales puede plantearse así. En ausencia de coparticipación federal, los recursos nacionales (RN) coinciden con la recaudación de impuestos nacionales (RIN):

(0) RN = RIN

Dada la existencia de las leyes y acuerdos de coparticipación lo relevante a los fines de este análisis es la recaudación de impuestos coparticipables. Por eso se

descompone RN entre RINC (no coparticipables) y RIC 1, que son los impuestos coparticipables nacionales actuales (año 2000) y que sumaron \$ 39,2 mM, a los que se deduce el compromiso federal 1999 vigente (CF):

$$(1) RN = RINC + RIC1 - CF^{25}$$

La ley convenio aquí propuesta se expresa del siguiente modo:

$$(2) RN = RINC + RIC2 - IVMC - GP - BP - FERS + TCABA + X$$

donde RIC2 es la recaudación propuesta de impuestos coparticipables, que asciende a \$ 39,8 mM; IVMC es la base de IVA cedida a las provincias para poder cobrar este impuesto (\$11,5 mM)²⁶; GP es la base cedida de ganancias de las personas (\$4,5 mM); BP es la base cedida de bienes personales (\$0,8 mM); FERS es el aporte bruto que debe hacer la Nación al FERS (\$3,4 mM); TCABA es la transferencia de servicios nacionales, sin recursos a la ciudad autónoma de Buenos Aires (\$1,0 mM) y X es la variable cuyo monto hay que determinar y que equilibra las finanzas públicas en ambos acuerdos²⁷.

Para identificar esa condición de equilibrio de la Nación igualamos las ecuaciones (1) y (2), o sea los recursos para la Nación antes y después de la ley convenio, previa eliminación de los RINC en ambas por no ser relevantes para este análisis:

$$(3) RIC1 - CF = RIC2 - IVMC - GP - BP - FERS + TCABA + X$$

Y despejando ahora X:

$$(4) X = RIC1 - CF - (RIC2 - IVMC - GP - BP) + FERS - TCABA$$

donde los paréntesis se han puesto para ayudar a identificar la situación de los recursos nacionales antes y después del acuerdo, pero antes del FERS. Sustituyendo por los respectivos valores (en miles de millones) obtenemos:

$$(5) X = 39,2 - 16,2 - (39,8 - 11,5 - 4,5 - 0,8) + 3,4 - 1,0 = 2,4^{28}$$

16. *Alternativas de política para el equilibrio fiscal de la Nación.* Una vez cuantificada la condición de equilibrio surgen las siguientes alternativas de política.

a) *La propuesta en este trabajo: incorporarlo al IVA nacional.* En esta alternativa se añaden los \$2,4 mM de la condición de equilibrio al IVA residual de \$7,5 mM que quedan para la Nación después del acuerdo. Se obtiene así un total de 9,9 mM de IVA que debería recaudar la Nación, lo que implica una alícuota del IVA del 8,6 %²⁹.

b) *No eliminar ingresos brutos y mantener la misma cesión de la base impositiva IVA-IVMC.* En esta propuesta, el ingreso adicional neto para las provincias no sería de \$ 8,5 mM, sino de \$ 11,5 mM. En este caso, la Nación no aportaría nada al FERS, por lo que este Fondo sería, aun más pura y nítidamente, un sistema de transferencias desde las provincias más ricas a las más pobres. Las provincias tendrían un exceso de recursos de \$0,6 mM y la alternativa más lógica sería que rebajaran alrededor de medio punto la alícuota del IVMC. La Nación, por su parte, quedaría en equilibrio y sólo necesitaría el IVA que le queda después del acuerdo, que es de \$ 7,5 mM y que requiere una alícuota de 6,5 %. Con esta propuesta, aunque aumentaría la correspondencia fiscal se perdería una parte significativa de su impacto positivo sobre la competitividad de la economía. Hay que tener en

cuenta, además, que en todos los cálculos realizados no se incluyeron los reintegros a las exportaciones. Ello fue así por entender que la eliminación de ingresos brutos en las etapas intermedias constituye un incentivo a las exportaciones más genuino y significativo y, lo que es muy importante, no recurrible ante la OMC³⁰.

17. *Las alícuotas: comparación con la situación actual.* En el Cuadro N° 3 se presentan los resultados de la comparación entre la situación actual y la propuesta. En todos los casos, se suman las alícuotas del IVMC y la del IVA nacional. Sólo en la cuarta columna se incluye la eliminación de ingresos brutos en etapas intermedias.

CUADRO N° 3
ALÍCUOTAS SUMADAS DEL IVMC Y EL IVA NACIONAL REQUERIDAS
PARA LA NEUTRALIDAD FISCAL DE LA PROPUESTA

	(1) Con exenciones vigentes	(2) Sin exenciones	(3) Con exenciones propuestas	(4) Con exenciones propuestas y sin IB interm.
Evasión 30 %	19,0	16,7	18,3	21,2
Evasión 20 %	16,7	14,6	16,0	18,6
Evasión 10 %	14,8	13,0	14,2	16,5

Notas y fuentes. Estimación propia en base a los siguientes datos: a) Recaudación necesaria \$18,4 mM (sin eliminación de ingresos brutos, columnas (1) a (3) ó \$21,4 mM (con eliminación de ingresos brutos, columna (4)); base impositiva con exenciones vigentes \$ 138,0 mM (1); base impositiva sin exenciones \$ 157,0 mM (2); base impositiva con exenciones propuestas \$ 144,0 mM (3) y (4).

Como puede verse, la gama de alícuotas es muy amplia, fluctuando entre 13,0% y 21,2%, dependiendo crucialmente de los niveles de evasión y de las exenciones. *El objetivo al que apunta la propuesta del trabajo es una alícuota del 18,6 %.* No sólo es inferior a la del IVA vigente, sino que simultáneamente se obtienen las ganancias de competitividad asociadas a la eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias y a la reducción de la alícuota del IVA del 21% al 8,8 %³¹. Respecto de la evasión hay que tener en cuenta que la propuesta introduce un cambio decisivo en el incentivo a recaudar por parte de los gobiernos subnacionales, por lo que pueden plantearse objetivos mucho más ambiciosos que en el pasado.

El reemplazo (parcial) del IVA por un impuesto a las ventas minoristas de bienes de consumo (IVMC)

Una ventaja competitiva para la Argentina: tres alternativas. Dadas las distorsiones del IVA, su reemplazo total o parcial por un impuesto tipo IVMC sería

una ventaja competitiva para la Argentina - tan necesaria hoy como el pan y el agua. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se plantearon tres alternativas teóricamente posibles para superar los problemas que plantea el IVA.

La utopía ortodoxa. La primera consistiría en eliminar o reducir drásticamente el IVA, acompañándolo con una pareja reducción del gasto público. Se mencionaron los méritos de esta propuesta por recordar la importancia del problema del nivel de gasto público de la Argentina, tal como se ha puesto de manifiesto en 2001. Al mismo tiempo, se destacaron los problemas políticos que presentaba su ejecución, acentuados ahora dado que la política de déficit cero ya ha requerido rebajas significativas de los salarios públicos y de las jubilaciones sin que pudieran reducirse simultáneamente los impuestos. Se plantearían al mismo tiempo dificultades insalvables respecto de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias³².

"Curar" el IVA. Esta alternativa está en curso desde la sanción de la Ley de Competitividad y normas complementarias y se inspira en los lineamientos establecidos en J.J.Llach y L.Llach (2000b). Se ha rebajado el IVA sobre bienes de capital al 10,5 %, reduciendo así la distorsión originada en la acumulación de saldos técnicos por inversiones; se ha creado el impuesto a las transacciones financieras (ITF), apuntando a cambiar el régimen del IVA desde el sistema de factura-devengado hacia un sistema de cobro bancario-percibido; se ha anunciado la creación de un fondo fiduciario cuyo activo serían las acreencias de la AFIP contra los contribuyentes y cuyo pasivo sería un bono a entregarse por el valor de los saldos acumulados en la AFIP que daría liquidez a los mismos (propuesta también en IERAL, 2001); se ha anunciado una reducción gradual de las retenciones, percepciones y pagos a cuenta del IVA, aunque no en forma inmediata y, en fin, se ha manifestado la intención de reducir la alícuota del IVA al 16 %.

Las medidas anunciadas reducirían significativamente la distorsión anti-competitiva del IVA. En el Cuadro N° 4 se muestra una estimación del impacto de las medidas anunciadas, comparándolas tanto con la situación previa como con la que resultaría de la propuesta de este trabajo.

CUADRO N° 4
LA DISTORSIÓN DEL IVA: ACTUAL, "CURANDO EL IVA"
Y MÁS ALLÁ DEL IVA. En millones de pesos

Situaciones comparadas	Actual	Curación del IVA	Más allá del IVA
IVA expo:6 meses	3602	2490	1356
IVA inv:12 meses			
IVA expo:2 meses	2492	1827	877
IVA inv:6 meses			

Notas: a) IVA expo e IVA inv: período medio de recuperación de los IVA compras respectivos. b) Tasa de interés mensual: 1,5 %. c) El cobro por lo percibido hace que el plazo medio de la recuperación del IVA sobre las ventas internas se reduzca a 15 días

Para la alternativa de curación del IVA se consideró la reducción de la alícuota sobre bienes de capital al 10,5 % y la aplicación del criterio de percibido como hecho imponible. Para la propuesta de este trabajo se supuso una alícuota del

IVA del 9 % y también lo percibido como hecho imponible. En fin, se consideran sólo los efectos distorsivos sobre las exportaciones y sobre la inversión, los más importantes pero no los únicos asociados al IVA. Como puede verse, el impacto de las reformas en curso es significativo, reduciendo alrededor de un 30% la distorsión del IVA en cada hipótesis. Por su parte, la propuesta de este trabajo reduce dichas distorsiones un 50% *adicional*. Obsérvese que si ella se combina con una aceleración de las devoluciones, aunque no tan acentuada como la de Chile, la distorsión se reduce en \$2725 M por año (3602 - 877), casi un 1 % del PIB.

A pesar de sus efectos positivos, la "curación" del IVA tiene tres limitaciones importantes. La primera es su gradualismo y la consecuente demora de las ganancias de competitividad propias de un cambio de régimen como el aquí propuesto. La segunda es que, aun superada la tensión actual, la Argentina tendrá altas tasas de interés por mucho tiempo. La tercera es que esta alternativa deja sin resolver la crucial cuestión de la correspondencia fiscal.

El impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC): fundamentos y precisiones

Por las razones aludidas, y a pesar de las mejoras recientes o en proyecto, se considera muy superior, en una primera etapa, el reemplazo parcial del IVA por un impuesto a las ventas minoristas de consumo (IVMC).

Denominación del impuesto. Estrictamente, lo que se propone es un impuesto al consumo (IC). Pero como la literatura da este nombre al impuesto a las ganancias con exenciones al ahorro, se lo llama aquí impuesto a las ventas minoristas de bienes y servicios para consumo, con la sigla IVMC.

Base imponible. La base imponible del IVMC son las ventas para el consumo de los hogares, idéntica a la que tendría el IVA en ausencia de distorsiones. *Todas las transacciones intermedias y las inversiones quedan exentas de todo tipo de impuesto específico.* Esto es así porque, según se anticipó, la propuesta genera espacio fiscal para eliminar el impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias. Por ello las materias primas, los insumos y los bienes de capital, incluyendo las construcciones, no pagan ningún impuesto a las transacciones, ni en su compra, ni en su venta.

Bienes alcanzados y devoluciones. Para evitar los problemas señalados por Ring (1989 y 1999) y Mikesell (1998) para los EEUU, a saber, la elevada participación de las ventas intermedias, se plantean dos alternativas. Una es la de Zodrow (1999), que sugiere un impuesto a las ventas con devoluciones impositivas a los compradores de insumos intermedios o bienes de capital. Esta posición se considera insuficiente, porque generaría problemas análogos a los que se plantean hoy con el IVA. Por ello la base imponible debe ser precisada al máximo, de tal modo de reducir las devoluciones a un mínimo. El hecho imponible es la compra de bienes de consumo para su utilización final, en el lugar que la misma se realiza. Para el comercio electrónico, siguiendo el principio de destino de este tipo de impuestos, se considera el domicilio del comprador³³. Surge de inmediato la cuestión de definir qué son bienes de consumo y se considera preferible el enfoque de *listas negativas: excluir del gravamen a todas las compras de insumos y bienes de capital.* Esto debe estar incluido taxativamente en la ley convenio, para evitar la desnaturalización del impuesto. De todos modos, se plantearán sin duda *zonas grises*³⁴ cuya aclaración, más allá de lo indicado, quedará librada a la decisión de las autoridades provinciales³⁵. Con todo, será necesario mantener un "área de devoluciones", pero ella no superaría un 5 % de las alcanzadas hoy por el IVA compras. No es inconveniente, sin embargo, que quede esta zona de devoluciones

porque para obtenerlas sería necesario registrarse como empresa -lo mismo que para el IVA nacional- con el consiguiente efecto de blanqueo de la economía.

Alícuota. Como se indicó antes, la propuesta incluye una alícuota *máxima* del 10 % por un período de cinco años, quedando a partir de allí las provincias, en el nuevo contexto de casi plena correspondencia fiscal, en libertad de acción para fijar también alícuotas superiores. Esta cláusula no es esencial para la propuesta.

Exenciones. En cuanto a las exenciones, por ser un impuesto al consumo quedan exentas sólo las inversiones en capital humano (educación, salud y venta de leche, por las razones ya explicadas). Todos los demás bienes de consumo pagarían, a su vez, la misma alícuota. Un fundamento adicional para la eliminación de las restantes exenciones es que el reemplazo del IVA generaría una presión deflacionaria, genuina y de oferta, que compensará a los consumidores el encarecimiento de los bienes exentos.

"IVMC incluido" ó "+ IVMC". Una cuestión a dilucidar es si resulta más conveniente que los precios figuren en los comercios sin el IVMC y luego se lo adicione en la factura (+ IVMC o *plus tax*) o bien si es mejor que los precios figuren con el IVMC ya incluido (IVMC incluido o *tax included*). En los EEUU, cuna y baluarte del impuesto a las ventas, se aplica una u otra variante según los estados. La ventaja del primer procedimiento es una evidencia más nítida para el consumidor, y por lo tanto para la correspondencia fiscal aunque, por otro lado, esto se resolvería en parte obligando a discriminar el impuesto en la factura. La ventaja del IVMC incluido, por su parte, es que dificultaría la evasión realizada bajo la forma de "te lo dejo a precio de góndola". El tema lo resolverán las autoridades tributarias de cada jurisdicción, pero debe ser obligatorio, en ambas alternativas, que aparezca el impuesto en todas las facturas y comprobantes de pago.

IVMC = IVA a tasa cero en las etapas intermedias. Para entender porqué el IVMC es un impuesto no distorsivo es útil pensarlo como un *IVA de devolución instantánea*, es decir, un IVA en el que el impuesto a las compras intermedias se devolviera en el mismo momento de realizarlas. Al igual que en el IVA, esto no ocurriría en la etapa final, dado que al consumidor no se le devuelve el IVA compras.

Otras ventajas del IVMC. 1) Hay tradición de los gobiernos subnacionales en impuestos a las ventas. 2) Hay conocimiento de las realidades de consumo de cada zona, tanto más si se reemplazan también los esquemas de "coparticipación municipal", que tienen los mismos vicios que el federal, por una cesión de bases tributarias desde la provincia a los municipios, análoga a la que hace la Nación a las provincias. 3) La creciente participación de las grandes bocas de expendio en la venta de bienes de consumo facilita esta tendencia. 4) Lo propio ocurre con el creciente uso de las tarjetas de crédito. 5) Motivará a todos los fiscos del país a acelerar la obligatoriedad de los registros electrónicos de pagos (cajas registradoras fiscales, aprovechamiento de los códigos de barras, etcétera), lo que contribuirá a un blanqueo general de la economía.

La cuestión de la evasión. En J.J.Llach y L.Llach (2000b) se mostraron, por un lado, hechos contundentes respecto de la evasión en el IVA - particularmente en lo que concierne a la *fabricación de facturas* - y, por otro lado, análisis comparativos de los incentivos a evadir bajo un IVA o un IVMC. Respecto del primer punto, mientras las ventas declaradas a la AFIP (agosto 1998-julio 1999) son sólo un 8% inferiores a las reales, haciendo suponer un excelente comportamiento del impuesto, las compras declaradas *exceden* a las reales en un 9%. Como resultado, mientras que los "débitos fiscales netos para la AFIP" suman 12.800 M\$, los "débitos fiscales netos de la economía real" suman 22.800 M\$, de tal modo que aquéllos son apenas un 56 % de los reales. Parece indudable que el mecanismo anti-evasión incorporado

al IVA, o sea pedir la factura de compras, puede actuar en la práctica como un sobreincentivo. Esto ya había sido destacado por Bird (1993):

El IVA es singularmente susceptible al fraude porque la factura de compras o el certificado de exportación constituyen, de hecho, un cheque girado contra el gobierno e, inherentemente, un objetivo tentador para quienes desean estafar al fisco.

En lo que respecta a los incentivos comparados a evadir, en J.J.Llach y L.Llach (2000b) se mostró lo siguiente. a) Ya sea que se trabaje con o sin factura, *hay una zona de colusión en la que tanto el comprador como el vendedor se benefician con la evasión*. b) En la zona fiscalmente relevante, una vez que las ventas son al menos iguales a las compras, los beneficios marginales de evadir en compras y en ventas están dados por la tasa impositiva asociada al monto bruto de la compra y de la venta, y no al valor agregado. Lo relevante para las decisiones de evasión son las tasas marginales, y esa tasa es exactamente la tasa del IVA. *Es decir que el incentivo a evadir en la etapa minorista es igual bajo un IVA que bajo un impuesto a las ventas*. Una prueba indirecta al respecto es la presentada por Mikesell (1998), quien a pesar de su posición favorable al IVA reconoce el alto cumplimiento del *sales tax*, con niveles de 98,3% en el estado de Washington y del 95,9% en Tennessee. c) La irrelevancia del argumento de "divide y recaudarás", que incluso puede ser al revés en tanto controlar a menos empresas, como sería con un IVMC, es menos costoso. d) El argumento más potente respecto del riesgo de evasión es el de la dificultad de controlar a las empresas de menor tamaño. Pero hay que tener en cuenta también que los montos de evasión involucrados en el caso de las grandes empresas son mucho mayores, lo mismo que su poder de negociación administrativa y judicial. Por otro lado, la etapa minorista muestra una sostenida tendencia a la concentración, por el auge de los supermercados y de los centros de compras. Pero la consideración más importante es que, *si un país acepta como un "hecho de la naturaleza" que no se pueden cobrar impuestos en la etapa final, está aceptando también que toda una franja media económica y socialmente no pagará ningún tipo de impuestos (ganancias, impuestos al trabajo)*.

Cómo reducir la evasión. Quizás el hecho más notable de toda la literatura tributaria, no sólo la referida al IVA, es la casi total ausencia del análisis de los incentivos a recaudar. No obstante, parece no haber dudas que la clave para reducir la evasión consiste en reestablecer la separación de fuentes, lograr así una correspondencia fiscal marginal próxima al 100% y, consecuentemente, modificar de cuajo el incentivo a recaudar de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

Los saldos técnicos y de libre disponibilidad acumulados. En cualquier alternativa de mejoramiento del IVA se plantea la cuestión de qué hacer con los créditos fiscales acumulados por los contribuyentes, que alcanzan a 8500 millones de pesos. La situación actual tiene mucho de ficción, porque aunque algunos contribuyentes van recuperando sus créditos fiscales IVA su monto total sigue aumentando. El anuncio de las autoridades respecto de la creación de un fondo fiduciario que instrumentaría en bonos las deudas de la AFIP pone en evidencia que es posible encontrar soluciones a la etapa de transición. En un contexto de cambio de régimen como el aquí propuesto sería más factible establecer un sistema de reintegro gradual de los créditos fiscales, por cierto, después de una muy exigente auditoría.

5. Conclusiones y agenda futura

La propuesta presentada no es un remedio coyuntural para salir de una situación difícil y muestra que es posible dar una respuesta conjunta y duradera a los problemas de competitividad, correspondencia fiscal, incentivos a recaudar y limitación del gasto público, cuya solución es imprescindible para lograr la solvencia fiscal y el crecimiento de la economía. Sus rasgos esenciales son los siguientes.

a) Se reestablece el principio de *separación de fuentes*, vigente hasta la crisis de 1890 y cuya supresión está en la raíz de todos los problemas vinculados a la coparticipación federal. Una consecuencia inmediata es el reestablecimiento del principio "el que gasta, debe recaudar", aumentando así sustancialmente el incentivo a recaudar de las autoridades subnacionales.

b) Se cambia el sistema de toma de decisiones fiscales, construyendo uno nuevo de abajo hacia arriba al reunificar en la misma persona al ciudadano, al contribuyente y al beneficiario del gasto. En el margen, la correspondencia fiscal es del 100 %.

c) Se mantiene el criterio de vigente de transferencias interjurisdiccionales, pero al eliminarse los innecesarios vaivenes del dinero, el nuevo Fondo de Equidad Regional y Social manejará sólo \$6.800 M, es decir casi \$10.000 M menos que la actual coparticipación.

d) El impacto de la propuesta sobre la equidad se refuerza al crear un Fondo para los recursos humanos y la igualdad de oportunidades, a integrarse durante diez años con el 40 % del aumento de los ingresos fiscales de todas las jurisdicciones. En el caso del aporte de la Nación, este Fondo permitirá un beneficio adicional para las provincias más pobres.

e) La obligación para todas las jurisdicciones de realizar un informe anual de gestión aumentará adicionalmente la transparencia de las cuentas públicas.

f) El Fondo de Ahorro Público a crearse en cada jurisdicción permitirá una recuperación gradual de las finanzas públicas como instrumento de política .

g) La eliminación del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias, unida al reemplazo parcial del IVA, permitirán reducir los costos de producción en cerca de \$5.800 M (2% del PIB), actuando de un modo análogo a una devaluación.

h) La reforma planteada da respuesta a problemas análogos a los que se están planteando en muchos otros regímenes federales, incluida la Unión Europea.

i) La propuesta coincide con las recomendaciones de la creciente literatura sobre federalismo fiscal respecto de temas tales como desbalances fiscales verticales, carencia (y necesidad) de correspondencia fiscal, viajes gratuitos en fuentes de recursos comunes, características de los impuestos subnacionales, restricciones presupuestarias débiles y sistemas de transferencias intergubernamentales.

j) Finalmente, una de las ventajas de la propuesta es que, desde el punto de vista político, puede sentar las bases de una superación permanente del conflicto Interior-Buenos Aires.

Agenda futura

A pesar de su naturaleza ambiciosa, la propuesta no resuelve la regresividad del sistema tributario argentino, demasiado apoyado en gravámenes al consumo. Por eso debería aspirarse, en una segunda etapa, a: i) eliminar el IVA nacional, reemplazándolo por un mejor cumplimiento del impuesto a las ganancias de las empresas; ii) reducir a la mitad la alícuota del IVMC provincial, reemplazándolo por un mejor cumplimiento del impuesto a las ganancias personales.

6. Bibliografía

- Artana, Daniel y Oscar Libonatti (2000), "Es una mala idea reemplazar el IVA", *Ambito Financiero*, 3 de noviembre.
- Avila, Jorge; Enrique Bulit Goñi, Oscar Libonatti, Horacio Piffano, Mario Salinardi y otros (1999), *Propuesta de federalismo fiscal*, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino.
- Bird, Richard M. (1993), "Review of Principles and Practices of Value Added Taxation: Lessons for Developing Countries", *Canadian Tax Journal*, XLI (6) (noviembre-diciembre).
- Bird, Richard M. (1999), "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment", Washington, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Fiscales, diciembre.
- Bolkestein, F. (2000), "Taxation and competition: the realisation of the internal market", *The Key*, 12 (julio).
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996): "A Common System of VAT: A Programme for the Single Market", Bruselas.
- Fenochietto, Ricardo y Carola Pessino (2000), "The Shared Value Added Tax. How it works and why it is the Best Tool for Optimal Fiscal Federalism in Countries with Consumption Based Taxes", Buenos Aires, CEMA.
- Finer, S. E (1997), *The History of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional,2000), Departamento de Asuntos Fiscales, *Recent Experience with the Value-Added Tax. An Overview* (aprobado por Vito Tanzi), EBS/00/14, Washington, 7 de febrero.
- Fontaine, Ernesto A y Osvaldo Schenone (2000), *Nuestra economía de cada día*, México, Alfaomega.
- Foro de Instituciones Fiscales - Mariano Tommasi y Matías Iaryczower (1999), "Consensos básicos sobre relaciones fiscales federales y coparticipación", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Gold, Steven D. (1996), "Issues Raised by the New Federalism", *National Tax Journal*, 49, 2 (junio).
- Hayek, Friedrich (1945), "The Economic Conditions of Interstate Federalism", reimpresso en *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hoeller, Peter; Marie-Odile Louppe y Patrice Vergriete (1996), Fiscal Relations within the European Union", OCDE, Working Papers, N° 163.
- IERAL-Fundación Mediterránea (1997), *La reforma tributaria en la Argentina*, mimeo.
- IERAL-Fundación Mediterránea (2001), *Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina*, mimeo.
- Llach, Juan J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel-Planeta.
- Llach, Juan J. y Lucas Llach (2000a), "Reemplazar el IVA: una reforma para creer y crecer", *La Nación*, 27 Y 28 de octubre.
- Llach, Juan J. y Lucas Llach (2000b), *¿ Qué hacer con el IVA ? Una reforma para creer y crecer*, Buenos Aires, Sociedad Rural Argentina y ACTA.
- Llach, Juan J., Lucas Llach, Horacio Piffano, Cristina V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001), *Más allá del IVA. Una reforma impositiva para mejorar la competitividad, la responsabilidad fiscal, el federalismo y la democracia representativa*, Buenos Aires, Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria y Cámara de Exportadores.
- Manent, Pierre (1987), *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé, 1990.
- Mc Lure, C. (1999a), "The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy", Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social del Real Gobierno de Thailandia-Banco Mundial, Chiang Mai, Thailandia, 24 de febrero al 5 de marzo.
- Mc Lure, C (1999b), "Protecting Dual VATs from Evasion on Cross-Border Trade: An Addendum to Bird and Gendrom".

- McLure, C. (2000): "Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)", *International Tax and Public Finance*, 6.
- Metcalf, Gilbert E. (1995), "Value-Added Taxation: A Tax Whose Time has Come?", *Journal of Economic Perspectives*, 9, 1.
- Mikesell, J. (1998), "Changing the Federal Tax Philosophy: A National Value-Added Tax or Retail Sales Tax", *Public Budgeting and Finance*, Summer.
- Musgrave, Richard (1983), "Who Should Tax, Where and What ?", en *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure Jr., Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Nicolini, Juan P., Pablo Sanguinetti y Juan Sanguinetti (2000), Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales, Buenos Aires, Ministerio de Educación.
- Olson, Mancur Jr. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': the Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59 (2).
- Piffano, Horacio L. P. (1998), "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI, Documento 4.
- Piffano, Horacio L. P. (1999a), "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Piffano, Horacio L. P. (1999c), "El IVA Subnacional", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario.
- Piffano, Horacio L. P. (1999d), "La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, CEDI.
- Piffano, Horacio L. P. (2000), "Un Análisis Formal Simple sobre Distorsiones y Fraudes en el IVA Subnacional". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual*, Córdoba.
- Piffano, Horacio L. P. (2001), "Problemas específicos del IVA en los países federales: el caso del IVA subnacional", en J.J.Llach et. al (2001).
- Quesada, Ernesto (1898), *La época de Rosas*, Buenos Aires, Ediciones del Restaurador, 1950.
- Ring, Raymond J. Jr. (1989), "The Proportion on Consumers' and Producers' Goods in the General Sales Tax", *National Tax Journal*, XLII, 2.
- Ring, Raymond J. Jr. (1999), "Consumers' Shares and Producer's Shares of the General Sales Tax", *National Tax Journal*, XLII, 1.
- Rodden, Jonathan (2000), *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*, MIT.
- Rousseau, Jean Jacques (1835), *The Government of Poland*, Indianapolis: Hackett, 1985.
- Sargent, Thomas (1986), "The End of Four Big Inflations", en *Rational Expectations and Inflation*, New York, Harper & Row.
- Taylor, A. J. P. (1948), *The Habsburgs Monarchy: 1809-1918*, Londres, Penguin Books, 1990.
- Ter-Minassian, Teresa (editor) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, (octubre).
- Volvert, M. (2000), "Nouvelle stratégie TVA", *The Key*, 12 (julio)
- Weingast, Barry (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11.
- Wicksell, Knut (1896), "A New Principal of Just Taxation", en Richard Musgrave y Alan Peacock (editores), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, Macmillan, 1964. Traducido por James Buchanan.
- Zodorow, George (1999), "The Sales Tax, the Vat, and Taxes in Between - or, Is the Only Good NRST a 'VAT in Drag' ", *National Tax Journal*, LII (3).

7. Notas

¹ Este trabajo se basa en J.J.Llach y L.Llach (2000, a y b) y en J.J.Llach, L.Llach, H.Piffano, C.V. de Flood y M.Marcela Harriague (2001).

² Tan central es un adecuado diseño del poder fiscal de los gobiernos que, como señala Taylor (1948), la democracia respresentativa es hija de la tributación, en tanto fue arrancada a los soberanos por quienes pagaban impuestos. Este hecho histórico es anterior al principio, igualmente importante, de los constitucionalistas americanos *no taxation without representation*, es decir, no hay o no debe haber impuestos si no son decididos por los representantes del pueblo.

³ La propia burocracia se desarrolló en sus orígenes para cobrar impuestos, no para prestar servicios (Finer). Weber, por su parte, puso mucho más énfasis en la cuestión de los saberes técnicos especializados, de tal modo que casi desde su propia formulación se trataba de una delegación.

⁴ Ver por ejemplo J.J. Llach (1987), capítulo 14.

⁵ Representado por autores como Rousseau (1835), Hayek (1945) o Tiebout (1956).

⁶ Los conceptos de Bird y McLure son relevantes por tratarse de autores partidarios de un IVA subnacional.

⁷ En 1996 el ministerio de Economía de la Nación elaboró un proyecto de ley que permitía a los gobiernos locales recurrir a un procedimiento de convocatoria de acreedores, pero no llegó a ser tratado ni siquiera a nivel del Poder Ejecutivo.

⁸ Utilizamos las expresiones *distorsión* (más usada en economía) y *sesgo* como sinónimas y denotando situaciones institucionales que generan cambios de precios o rentabilidades entre sectores o empresas de una economía.

⁹ Ver por ejemplo Metcalf (1995). El impuesto a los ingresos brutos en la Argentina es así una rémora del pasado.

¹⁰ Por ello para estimar el CF a nivel macroeconómico es necesario recurrir a la matriz de insumo-producto. Este costo se va trasladando hacia adelante a lo largo del proceso productivo y, por ello, el CF para una empresa no distingue entre los que vienen de arrastre y escondidos en el precio de los insumos de los que resultan propios de la operación de cada empresa.

¹¹ Sin embargo, Fontaine y Schenone (2000), muestran que los esquemas de devolución anticipada aplicados en Chile han dado lugar a nuevas distorsiones.

¹² Datos a diciembre de 2000. Los planes de competitividad del año 2001, aunque apuntan en la buena dirección, han aumentado entretanto la cantidad de situaciones sectoriales diferentes.

¹³ Puede mencionarse como excepción el desarrollo de técnicas de abastecimiento *just in time*, que ha contribuido a acortar los procesos productivos.

¹⁴ Salvo que esta desventaja quede compensada por mayores alícuotas del IVA en el país desarrollado, cosa que no siempre ocurre.

¹⁵ El costo de esta distorsión para la economía resulta ser así mayor que la suma de la recaudación efectiva de los impuestos a los intereses y a la renta presunta. Aunque es sólo entre un tercio y un 40 % de la recaudación de aportes patronales, el IVA tiene un sustituto natural - el impuesto a las ventas minoristas - cosa que no ocurre con los impuestos al trabajo.

¹⁶ Para el caso particular del agro se encontró que con un IVA de devolución instantánea la rentabilidad mejoraría entre el 11,4 % y el 62 % para el cultivo de trigo y entre 19,5 % y 93,7 % en el caso de la capitalización de novillos, a lo que se agregan casos que pasan de rentabilidad negativa a positiva.

¹⁷ La alícuota del 10 % está calculada para una evasión del 20 %.

¹⁸ En el caso de leche para consumo, por estar suficientemente comprobado su papel decisivo en la nutrición de los infantes así como el impacto de ésta en su desarrollo cerebral temprano.

¹⁹ Todos los cálculos de la sección 4 se refieren al año 2000, salvo indicación en contrario.

²⁰ Para la justificación de esta alícuota, ver el punto 15 más adelante. En el caso de prosperar la idea de tomar los aportes patronales a cuenta del IVA, la alícuota debería ser mayor.

²¹ Esta propuesta es compatible con la realizada por Avila y otros-Consejo Empresario Argentino (1999), aunque allí los autores proponen simultáneamente la transformación del impuesto a las ganancias en uno del tipo Hall-Rabushka. Aquí se propone que tal posibilidad quede en manos de las provincias, en el espíritu de maximizar la responsabilidad y la correspondencia fiscales.

²² La denominación "Regional" se adecua a lo establecido en el artículo 75, i 2 de la Constitución.

²³ En J.J.Llach y otros (2001) puede consultarse la metodología del origen por jurisdicciones del IVA, válida también para el IVMC. El origen geográfico del impuesto a las ganancias se tomó la estimación de Avila y otros (2000), pudiendo consultarse también en J.J.Llach y otros (2001).

²⁴ Aun admitiendo que en la negociación final del acuerdo con las provincias esta cláusula pueda relajarse parcialmente, la correspondencia fiscal marginal continuará siendo de todos modos muy elevada.

²⁵ Los recursos tributarios nacionales destinados a las provincias ascienden a 16,5 mM. Esta diferencia con los 16,2 mM del Compromiso 1999 compensa otras sumas no transferidas a provincias, por ejemplo en concepto de aportes del Tesoro nacional. Para simplificar el análisis, a lo largo de todo el capítulo se supone que la totalidad del compromiso federal se financia con recursos tributarios nacionales.

²⁶ Lo que hay que tomar en cuenta en este caso es el IVMC en términos brutos (\$11,5mM), es decir incluyendo los \$3,0mM de absorción del impuesto a los ingresos brutos en etapas intermedias.

²⁷ Las diferencias entre RIC 1 y RIC 2 son que entre los primeros se incluyen \$1025 M de bienes personales y \$10.455 M de ganancias personales y entre los segundos se incluyen sólo \$ 800 M de bienes personales y \$ 11.255 M de ganancias personales, en ambos casos por las razones explicadas en el texto.

²⁸ Es mera coincidencia que este valor coincida con el aporte de la Nación al FERS.

²⁹ Como en el caso del IVMC, se supone una base de \$144.000 M, exenciones para salud, educación y leche de consumo y evasión del 20 %.

³⁰ La eventual re-inclusión de los reintegros (eliminados desde el factor de empalme) no modifica nada esencial de la propuesta. Una última alternativa para lograr el equilibrio fiscal de la Nación sería no eliminar ingresos brutos pero ceder a las provincias sólo 8,5 mM de la base impositiva IVA-IVMC. Para las provincias, lo que ocurre en este caso es una reducción de la alícuota del IVMC del 10 % al 7,4 %, cuya disminución se reemplaza con ingresos brutos en las etapas intermedias que, como se sabe, es un impuesto mucho más distorsivo. El FERS queda básicamente como en el Cuadro N° 1. Pero como la Nación se beneficia en \$ 0,6 mM como resultado del acuerdo, puede cobrar un IVA menor al "residual" e igual al de la alternativa a). Esta propuesta es claramente inferior porque, comparada con la a), se limita a reemplazar un impuesto no distorsivo como el IVMC por uno distorsivo como ingresos brutos a las etapas intermedias.

³¹ Las alícuotas de las columnas (1), (2) y (3) son un poco más elevadas que las de Llach y Llach (2000b) por haberse excluido de la base imponible la renta de la vivienda propia.

³² La eliminación o reducción del IVA daría lugar a una caída de precios insuficiente para mantener el salario real. Por ejemplo, una rebaja de la alícuota del IVA al 12 % requeriría reducir el gasto público en unos 8.000 millones de pesos, de los que 6.500 millones deberían ser rebajas de salarios y jubilaciones. Los precios al consumidor disminuirían alrededor de un 6 %. Pero dado que los salarios públicos y las jubilaciones suman aproximadamente 50.000 millones, la reducción requerida en los mismos sería de 13% (!), implicando así una caída de las remuneraciones reales del 7,5 %.

³³ Para todo el comercio electrónico con entrega física, las empresas de correos pueden ser agentes de retención del impuesto, como si fueran aduanas. Las ventas sin entrega física, en cambio, plantean problemas más complejos que tampoco han encontrado aun solución satisfactoria en las administraciones tributarias más avanzadas.

³⁴ *Zonas grises.* a) Automotores. Quedarían gravados todos los que no son utilitarios ni camiones. Puede abrirse una zona de devoluciones para automóviles de uso empresarial, típicamente en el campo. b) Combustibles. Para el caso argentino, la cosa se simplifica bastante por la utilización del gasoil en la mayoría de las actividades-insumo. Este, junto a los restantes combustibles pesados, debería quedar desgravado y, en todo caso, resolver el tema del sesgo a

la utilización de gasoleros por la vía de patentes a los vehículos, que estaría también en manos de las autoridades provinciales. c) Bienes de consumo utilizados como insumos por empresas de servicios. Uno de los casos más notables es el de los alimentos comprados por una casa de comidas en el supermercado. Se sugiere gravarlas al momento de la penúltima venta y que las empresas compradoras puedan imputarlo como pago a cuenta del IVMC. Habría así un incentivo a declarar compras en un sector que es fuertemente evasor. d) Construcción. Todos los materiales de construcción comprados en negocios mayoristas quedarían desgravados. e) Servicios profesionales. Lo mejor parece gravarlos a todos y autorizar la devolución del impuesto cuando se acredite su utilización como insumos. e) Servicios financieros. En el contexto de costo de capital de la economía nacional, lo más conveniente es no gravarlos. Para dar legitimidad social a esta propuesta sería importante complementarla con el gravamen de toda renta financiera a los fines del impuesto a las ganancias. f) Bienes de capital de uso doméstico. El método de listas negativas dejaría exentos a los bienes de capital de uso doméstico, por ejemplo las computadoras. Pero está bien que sea así, es decir, que se facilite la capitalización de los hogares.

³⁵ Por ejemplo, sería admisible que las direcciones provinciales de rentas complementen las listas negativas exceptuando lisa y llanamente del impuesto a los comercios o prestadores de servicios típicamente mayoristas. O bien que construyan *listas positivas* de comercios o prestadores de servicios que están alcanzados por el impuesto en toda su actividad.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO Y PROBABLES EFECTOS

Leonardo Letelier S.

Este trabajo tiene por objeto examinar la tendencia mundial en materia de Descentralización Fiscal (DF). Esto se analiza primeramente en una perspectiva de largo plazo, por medio de la información disponible para cinco países desarrollados. En una segunda etapa se examina el grado de DF en cinco grupos separados de países. Tanto la teoría como la evidencia empírica disponible en cuanto a las eventuales ganancias en eficiencia de la DF, son también analizadas. Se concluye que, no obstante los posibles beneficios políticos de la DF, la eficiencia del Estado tiende a experimentar cambios no significativos en el ámbito del crecimiento económico y la innovación de Políticas Públicas. El equilibrio fiscal no se ve comprometido con un mayor grado de DF en la medida que existan arreglos institucionales fuertes entre el Gobierno Central (Federal) y los niveles descentralizados de gobierno. Beneficios mas claros y significativos parecen obtenerse en el ámbito de la educación, la salud y el combate contra la corrupción.

1. Introducción

Al menos desde los últimos quince años, un renovado entusiasmo por la “Descentralización Fiscal” (DF) ha invadido la literatura económica y ciertos foros internacionales. Se argumenta que ella tendría un efecto positivo sobre la eficiencia del Estado, y que siendo este un problema clave en muchos países en desarrollo, la DF podría contribuir a resolverlo.

Se sabe poco sin embargo de cuáles son los efectos reales de la DF. Los argumentos comúnmente esgrimidos en su favor se apoyan generalmente en hipótesis teóricas cuya validez no ha sido suficientemente probada empíricamente.. Adicionalmente, al evaluar el papel que el Gobierno Central o Federal suele jugar en la actualidad en diversos países, se olvida que este ha sido el fruto de importantes episodios históricos de gran relevancia económica. Si bien la DF parece constituir un factor a considerar en la búsqueda de una provisión eficiente de bienes y servicios públicos, una mirada global, tanto de la evidencia empírica disponible, como de las circunstancias que han motivado cambios trascendentales en este aspecto, podría contribuir a poner en perspectiva muchas de las recomendaciones de política que han sido inspiradas en sus potenciales beneficios. Este trabajo pretende llenar ese vacío. Se identifican por lo menos tres grandes eventos que contribuyen a explicar los cambios más significativos en el grado de DF en el curso del siglo XX. Ellos son

la gran depresión, la dos guerras mundiales y la hola de reformas pro libre mercado iniciadas hacia fines de los 80s. En cuanto a los beneficios de la DF, la evidencia disponible es en general favorable, si bien resulta poco concluyente en algunos casos.

El resto de este estudio está organizado de la siguiente manera; la seccion 2 discute brevemente los méritos teóricos de la DF. La sección 3 presenta los “Hechos Estilizados” del tema. Esto incluye una vision histórica del grado de DF en países seleccionados, y una revisión general de la situación actual. Finalmente, la sección 4 discute la evidencia empírica sobre los potenciales efectos de la DF.

2 Breve reseña sobre la literatura teórica

Un punto de partida obligado en la teoría sobre DF es el conocido “Teorema de la Descentralización Fiscal” enunciado por Oates (1972). Este dice que; “.. *el nivel de bienestar siempre será al menos tan alto (y generalmente mas alto) si los niveles de de consumo Pareto-Eficientes son proveídos por cada jurisdicción versus el caso en que se mantiene un nivel uniforme de consumo en todas las jurisdicciones*” (Oates, 1972: 54). El teorema explícitamente asume que no existen externalidades entre jurisdicciones, y que necesariamente una provisión centralizada de bienes y servicios públicos implica un nivel uniforme de consumo. Si bien ninguno de ambos supuestos es necesariamente válido, el mérito de este teorema radica en el hecho de ser un punto de referencia desde el cuál evaluar diversas hipótesis sobre el tema (Oates, 1999).

Probablemente el argumento mas antiguo y reconocido es aquél según el cuál los niveles inferiores de gobierno tienen mas y mejor información respecto de los problemas particulares de su propia jurisdicción. El tema de cómo administrar la información en beneficio de mejorar la asignación de recursos fué inicialmente abordado por Von Hayek (1945). Si bien la preocupación de Hayek estuvo centrada en el papel del sistema de precios en una economía de mercado, existen obvias implicancias en cuanto a la descentralización del Estado se refiere.

El debate sobre de los bienes públicos iniciado por Samuelson en los años 50s, sirvió de motivación para una nueva –y aún vigente- línea argumental respecto del papel desempeñado por los Gobiernos Locales (GLs). El aporte teórico inicial fué presentado por Tiebout (1956). Su modelo relaciona la factibilidad de que cada jurisdicción independiente, haciendo uso de sus particulares prerrogativas en materia tributaria y sus facultades en la provisión de bienes públicos locales, pudiera ofrecer un conjunto de características atractivas a los potenciales residentes. En la medida que el número de tales jurisdicciones fuese determinado endogenamente por los requerimientos del mercado, cada GL estará motivado por un conjunto de incentivos similar al de una firma en una industria competitiva. El modelo descansa en dos supuestos de difícil verificación. Uno es que se presume una perfecta movilidad de residentes entre jurisdicciones. Solo así el mecanismo de “votar con el pié” en beneficio de aquella jurisdicción mas eficiente podrá realmente funcionar. El segundo supuesto es que el modelo de Tiebout desconoce

implícitamente la posible existencia de externalidades entre GLs, lo cuál puede resultar en extremo poco realista en el ámbito de la educación y la salud públicas, y en general en todas aquellas políticas que posean algún componente redistributivo¹.

Mas recientemente, diversos enfoques teóricos han competido en el afán de vincular el comportamiento de los GLs, con ciertos elementos de la “nueva teoría de la firma”.. Entre otros, probablemente Tirole (1994) ha sido uno de sus precursores. Se han enfatizado, una vez mas, las similitudes entre el comportamiento de la firma, y la factibilidad de obtener un resultado economicamente eficiente en la esfera de los bienes públicos locales. El uso del modelo de “Agente Principal” (Rees 1985), la relevancia adquirida por el concepto de “accountability” como una forma de justificar la DF (Seabright; 1996), la identificación de incentivos conducentes a un mayor grado de innovación en la administración de los niveles descentralizados de gobierno (Rose-Ackerman; 1980), y en general el énfasis puesto en la estructura de incentivos implícita en modelos alternativos de organización del gobierno (firma), son parte de este nuevo enfoque. La hipótesis básica es que cada GL tomará decisiones mas eficientes en la medida que internalice efectivamente los costos y beneficios de sus acciones.

La visión de los burócratas de gobierno como individuos generadores de rentas ha servido de inspiración para otra conocida hipótesis sobre los beneficios de la

¹ Una de las dificultades mas reconocidas de la DF, es la existencia de externalidades entre jurisdicciones. Estas llevarían a que un mayor

descentralización. Esta fué presentada inicialmente por Brennan y Buchanan (1981), y sostiene que, en la búsqueda de “Rentas Ricardianas”, el gobierno actuará como un monopolio en su papel de recolector de impuestos. En la medida que la descentralización permita distribuir el poder del gobierno entre multiples y pequenos GLs, el peligro de una excesiva carga tributaria se disipa y el tamaño del Estado tiende a reducirse. Multiples trabajos empíricos han intentado probar esta hipótesis, hasta ahora con resultados poco concluyentes².

Finalmente, ciertos episodios de alta inflación y agudo desequilibrio fiscal en la primera mitad de los años 90s en America Latina, han impulsado la DF en nombre de la llamada “Hard Budget Constriant” (Restriccion Presupuestaria Dura). Se argumenta qué, al hacer responsable a los niveles inferiores de gobierno de sus propias políticas en la esfera fiscal y tributaria, estos evitarán el exceso de gasto en la medida que el Gobierno Central no esté dispuesto a condonar deudas y/o contribuir a financiar dicho gasto³. Esta hipótesis fué originalmente esgrimida por McKinnon (1997) y ha servido de base para poner en evidencia la necesidad de arreglos institucionales “fuertes” entre el gobierno central y los niveles

grado de DF resulte en un nivel no optimo de provisión de bienes públicos locales.

2 La teoría sobre Federalismo Fiscal puede también clasificarse en función del enfoque utilizado en la modelación del Estado. Un primer enfoque, del cuál forma parte el modelo de Tiebout y en general la literatura mas antigua sobre el tema, puede identificarse como perteneciente a la doctrina del “Interés Público”, el cuál asume -implícita o explícitamente- que el Estado busca el bienestar colectivo.. El enfoque alternativo, promovido por Brennan y Buchanan y utilizado extensivamente en la literatura mas reciente, es reconocido como la doctrina del “Interés Privado” y presume un Estado que, a través de la acción individual de sus burócratas, maximiza las rentas de una posición monopólica tanto en el cobro de impuestos como en acceso privilegiado a cierta información (Letelier 1993).

3 La literatura teórica del tema identifica esto como “accountability”.

descentralizados, como un prerrequisito para la estabilidad macroeconómica luego de iniciado un proceso de DF (Ter-Minassian 1997; Dillinger, Perry y Webb 2000).

Cabe mencionar sin embargo, que el debate sobre el tema permite identificar numerosos detractores de la DF. La potencial falacia en la similitud entre la DF y el funcionamiento de una industria competitiva (Tiebout 1956), ha sido el tema de una profusa literatura teórica (Rubinfeld 1988). En una perspectiva más aplicada, se argumenta que muchas de las ventajas de la DF serían difíciles de encontrar en países en desarrollo. La capacidad de gestión y el acceso a un nivel satisfactorio de información en temas relevantes para la administración local, podrían ser menores en países de bajo ingreso por habitante. En ellos, la masa profesional es escasa y está generalmente concentrada en las grandes ciudades (Martin y Lewis 1956; Prud'homme 1995). La extrema cercanía de los funcionarios de gobierno a nivel local con los intereses privados subyacentes en cada jurisdicción, ha servido de base para cuestionar la DF en nombre de sus potenciales costos en términos de corrupción (Prud'homme 1995) y de las dificultades que ella implica en el logro de una buena articulación y coordinación de políticas de gobierno de alcance nacional (Olson 1983). Finalmente, los posibles efectos negativos de la DF en el desempeño macroeconómico han motivado importantes conjeturas respecto de los beneficios de la descentralización (Tanzi 1995). Si los niveles descentralizados de gobierno no están comprometidos en arreglos institucionales sólidos y realistas que permitan coordinar apropiadamente la política fiscal a nivel nacional, la excesiva

independencia fiscal a nivel local puede tener consecuencias indeseables⁴. En particular, si el costo del endeudamiento a nivel provincial (estatal) y/o municipal no es enteramente asumido por el nivel de gobierno que adquiere el crédito, ello puede resultar en excesivo endeudamiento y un déficit fiscal crónico.

3 Los hechos estilizados

El examen de las Figuras 1 a 5 y la información proporcionada en la Tabla 1 y el Apéndice, permiten confirmar tres hechos estilizados básicos. El primero es que no necesariamente puede observarse un desplazamiento sistemático hacia un mayor grado de FD a través del tiempo. Si aceptamos que durante el período analizado en los gráficos el ingreso por habitante ha experimentado una tendencia creciente, lo anterior indica que no se registra una relación clara entre ingreso y DF⁵. El segundo hecho de interés es que, si realizamos una comparación transversal entre países (para un mismo año o promedio de años), el grupo de mayor ingreso (OECD), registra un mayor grado de DF. Un tercer hecho se refiere a la tendencia reciente hacia más DF. Si bien este fenómeno ha tenido lugar en países con muy diversas características, la mayoría de las reformas importantes han ocurrido en Europa del Este y América Latina.

⁴ El caso de Argentina hacia el final de los años 80s es un buen ejemplo para ilustrar este punto. Mientras el Gobierno Federal se esforzaba por reducir gastos e incrementar los impuestos a fin de cerrar el déficit fiscal, los acuerdos prevaletentes para compartir la recaudación tributaria entre el Gobierno Federal y las provincias, hicieron que estas últimas fuesen beneficiarias de un importante aumento en el monto de las llamadas "participaciones". Dado el bajo o nulo compromiso de las provincias para cooperar con la estabilidad macroeconómica a nivel nacional, estas no redujeron su gasto en la esperanza de que el Gobierno Federal avalara cualquier futuro problema fiscal.

3.1 FD A través del tiempo

No existe en la literatura una hipótesis ampliamente aceptada que explique la tendencia de la DF a través del tiempo (Letelier 2000 a). Por una parte, hay quienes argumentan que los países se vuelven naturalmente menos descentralizados a medida que alcanzan un nivel mayor de ingreso por habitante (Bahl y Nath 1986; Bahl y Linn 1992). Se argumenta que con frecuencia, los países en vías de desarrollo no poseen una apropiada representatividad política a nivel local. A esto debe agregarse que en muchos de estos casos, los recursos naturales son la única o al menos la más importante fuente de generación de divisas, siendo usualmente el Gobierno Central el que controla dichas fuentes. Lo anterior conduce en forma natural a que una significativa proporción de la recaudación tributaria quede en manos del Gobierno Central. Esto se puede ver reforzado por la carencia de personal calificado (Martin y Lewis 1958), y la posible existencia de importantes economías de escala en la provisión de servicios públicos básicos en países de menor ingreso (Bennett 1994). Se “requiere” por lo tanto, que en una primera etapa del desarrollo, una mayor centralización fiscal sería necesaria para alcanzar un nivel mínimo de equidad en el acceso a dichos servicios. Peacock y Wiseman (1961) y posteriormente Oates (1972) han popularizado una tesis parecida, argumentando que el mejoramiento en los sistemas de transporte y el consiguiente proceso de urbanización, tienden naturalmente a incrementar la presión política por un estándar de vida uniforme en todo el país. Un aspecto interesante de la tesis de Peacock y Wiseman dice relación con el llamado “efecto desplazamiento” en el gasto del gobierno central. Según éste, cuando una guerra llega a su término, la mayor preponderancia en el gasto militar durante el conflicto, tiende a perpetuarse bajo la forma de una mayor injerencia del Gobierno Central – o Federal – en la esfera fiscal. No obstante el debate académico sobre la posible evolución en el tiempo en el grado de DF, casi toda la evidencia disponible proviene de la experiencia vivida en países desarrollados, la cuál

5 Esto no obsta para señalar que, si controlamos por otras variables, dicha relación puede aparecer con nitidez. Ver por ejemplo Letelier

puede iluminar ciertos aspectos del problema, si bien dista de constituirse en un *modelo* que permita interpretar la dinámica de la DF en países en vías de desarrollo (Oates 1993).

Como ya se señalara, las dos mediciones de DF aludidas anteriormente miden respectivamente la descentralización en el la tributación y el gasto. Una es la proporción de la recaudación tributaria que es de beneficio directo de los niveles descentralizados de gobierno. Esta variable será denominada RR e incluye la proporción recaudada tanto por los GLs como por los Gobiernos Provinciales o Estadales. La segunda medición es la proporción del gasto público realizada por los niveles descentralizados. Esta variable será denominada EE y está referida a los mismos niveles de gobierno definidos para RR.

En cuanto a las series temporales disponibles para realizar una comparación relevante, ellas son escasas y corresponden a un conjunto limitado de países. En este trabajo se combinan dos fuentes complementarias de información. Una está constituida por el trabajo de Pommerehne (1977), el cuál permite reconstruir la serie de EE (DF en el gasto) para Suiza, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra desde 1900 hasta 1971. Los años posteriores fueron completados mediante el “Government Financial Statistics” del Fondo Monetario Internacional. Respecto de las transferencias a los niveles inferiores de gobierno, estas son contabilizadas como gastos de dichos niveles. Los datos así obtenidos permiten distinguir la proporción del gasto público realizado por los gobiernos locales, de aquella realizada por los niveles intermedios (Provincia/Estado). Solo en el caso de Inglaterra, por ser este un país unitario, los datos presentados solo distinguen el nivel local del Gobierno General⁶ (ver figuras).

2000 a).

⁶ Gobierno Central mas niveles descentralizados.

Como ya se mencionara, el primer aspecto de interés que puede desprenderse de los gráficos, se refiere al hecho de que la participación en el gasto de cada nivel de gobierno es mas bien estable en períodos relativamente breves de tiempo. Solo en el largo plazo, estas participaciones parecen experimentar cambios de cierta magnitud. No obstante el hecho que el período analizado coincide con un crecimiento muy importante en el ingreso por habitante de los cinco países considerados, dicha expansión no aparece como sistemáticamente relacionada al grado de DF⁷. Muy probablemente, ciertos eventos de gran alcance político y económico acaecidos en el transcurso del siglo XX, son responsables del grueso de esta dinámica.

A partir de los gráficos puede observarse un cierto patrón común en la participación del nivel Federal (Central) de gobierno versus la suma de los niveles Estadual (Provincial) y local. Con la excepción de Alemania, el período que va desde 1910 a 1920, exhibe una declinación general en la participación del nivel Estadual/Local en beneficio del Gobierno Central (Federal). Un factor de importancia en la explicación de esta tendencia es el estallido de la primera guerra mundial, y el cambio subsecuente en la estructura del gasto público hacia el nivel federal. Un episodio similar puede observarse entre los años 1939 y 1950, con ocasión de la segunda guerra mundial. Esto parece ofrecer evidencia preliminar en torno a la validez de la hipótesis de Peacock y Wiseman.

Especial mención merece la crisis del año 1929, y su impacto en el tema que nos ocupa. Los datos para los cinco países mostrados en los gráficos registran un

⁷ Esto debería mostrarse con bastante fuerza desde 1950 en adelante.

significativo desplazamiento hacia un mayor grado de centralización en el gasto público durante los años que siguen a la crisis hasta 1950. Si bien esto aparece combinado con el impacto de la guerra antes referido, el fuerte desarrollo del Estado del Bienestar en esta etapa, es ciertamente un importante factor explicativo. El caso de Estados Unidos provee un ejemplo muy ilustrativo. En la esfera fiscal, una gran innovación resultante de la gran depresión, fue la introducción de transferencias (Grants in Aid) desde el nivel Federal al nivel Estadual. Esto fue el fruto de tener que abordar el problema del desempleo y la creciente pobreza resultante de la crisis. La ayuda a los Estados comenzó con la implementación de varios programas transitorios de ayuda, todos los cuáles fueron posteriormente formalizados y transformados en un programa permanente bajo el Acta de Seguridad Social (Social Security Act) de 1935. Este fue el comienzo del seguro para los ciudadanos de avanzada edad, el seguro de desempleo y la asistencia a los ciegos. Dado que la mayor parte de estos seguros eran entregados a los Estados, la participación de estos en el gasto del Gobierno General experimentó un aumento respecto de aquella correspondiente a los GLs. Mas que ser solamente un paso hacia la Centralización Fiscal, el referido cambio se enmarca en un desplazamiento de Estados Unidos desde una estructura de “coordinación fiscal” entre los Estados y el Gobierno Federal, hacia una de “Federalismo Cooperativo” (Wallis and Oates, 1988; Inman and Rubinfeld, 1997). Tal como ya se mencionara, la tendencia anterior fue posteriormente reforzada por la segunda guerra mundial y la llamada “Great Society” de los años 60s (Colan, 1988), cuando numerosos programas de

transferencias categóricas⁸ fueron introducidos con el propósito de financiar el fuerte incremento en el gasto social (salud y educación) de los Estados. Desde entonces, el nivel Federal asumió un papel mas directo en temas vinculados a dichos programas de gasto.

Alrededor del mismo período, desarrollos similares se registraron en Canadá e Inglaterra (Letelier 2000, c). Incluso antes de la gran depresión, el gobierno federal de Canadá ya había iniciado un programa de transferencias condicionadas a las provincias a fin de apoyar el financiamiento de diversos programas sociales. La llegada de la crisis al inicio de los años 30s, y una vez mas, la necesidad de responder oportunamente a un creciente desempleo, pusieron de manifiesto la necesidad de diseñar un sistema mas igualizador entre provincias (Milne, 1998). Pese a ser un país unitario, Gran Bretaña pasó por etapas similares. Con posterioridad a la Gran Depresión, y luego como fruto de los efectos de la Segunda Guerra mundial, sobrevino un renovado énfasis en la necesidad de implementar políticas públicas de orientación social. En esta época fueron iniciados programas especiales destinados a contrarrestar los efectos del desempleo, nacieron también el Servicio Nacional de Salud (NHS), y el seguro social de la vivienda fué retirado de las manos de los gobiernos locales (*parishes*) y transferido a la responsabilidad de los niveles superiores de gobierno (Keith-Lucas and Richards, 1978).

⁸ A diferencia de las transferencias generales ("block grants"), las transferencias llamadas "categóricas" están asociadas al financiamiento de

En America Latina, los eventos anteriores tuvieron una influencia similar. Sin embargo, la Gran Depresión gatilló también el inicio de la muy conocida política de sustitución de importaciones impulsada a partir de los años 50s, la cuál reforzó aún mas la ingerencia directa del gobierno central en la asignación de recursos públicos. Esto se dió bajo la forma de una mayor proporción de inversión pública asignada a través del Gobierno Central, y en general de un control mas centralizado de las decisiones de gasto. Al margen de este fenómeno peculiar de la región, el énfasis en la necesidad de un mayor gasto en las areas de educación, salud y vivienda, jugó también un importante papel en el proceso de centralización fiscal ocurrido en este tiempo.

En Europa, la radical experiencia de España a partir de la promulgación de la constitución de 1978, junto con otras diversas iniciativas acaecidas en años mas recientes en países del Este Europeo, han perfilado una tendencia clara hacia la descentralización tanto en la esfera política como fiscal. Aproximadamente en igual periodo la administración Reagan en USA logró sustituir numerosos programas federales de transferencias especificas (“Categorical Grants”) por programas generales que introducían un mayor margen de autonomía en el manejo de los fondos por parte de los Estados. Al examinar las figuras presentadas anteriormente, se observa además que solo Estados Unidos exhibe una tendencia clara en cuanto a la participación del nivel local en el gasto del Gobierno General. Este ha ido

cayendo a través del tiempo, lo cuál supone un desplazamiento del gasto fiscal en beneficio del nivel intermedio (Estados). Dicho fenómeno ha sido atribuido al creciente compromiso de los Estados en la provisión de infraestructura vial, educación, salud y servicios públicos similares (Wallis and Oates 1988).

En la década de los 80s, y con especial fuerza a partir de 1989, una fuerte hola pro DF se dejó sentir a nivel internacional. Si bien una gran variedad de razones pueden explicar este fenómeno, ellas caen en tres categorías gruesas. Una es la reciente evolución hacia formas mas democráticas de gobierno en muchos países en vías de desarrollo. El segundo factor dice relación con la transición, en casi todos los países occidentales, hacia una estructura económica mas orientada al mercado en el ocaso del Estado del Bienestar y el colapso del bloque soviético. No obstante el carácter general de este último fenómeno, ello ha sido de particular importancia en Europa del Este (Bird y Wallich 1994). Un tercer elemento emana del debate en torno al diseño de la Unión Económica Europea (UEE), el cuál supone la puesta en marcha de una nueva Federación, con esferas de influencia local cuyo alcance es materia de gran interés académico y significativo impacto político.

3.2 DF entre países. Un corte transversal

Un resumen con seis índices de DF se presenta en la Tabla 1. A los dos indicadores de DF utilizados en la sección anterior, se agrega en este caso G.RG, el cuál representa la proporción de transferencias (*grants*) en el total de fondos recibidos por los gobiernos locales y tres índices de servicios públicos específicos. La tabla proporciona información separada para cinco grupos de países. Las últimas tres

columnas reportan la proporción del gasto público en educación, salud y vivienda realizada por los niveles local y provincial (estadual).

TABLA 1. DF POR GRUPOS DE PAÍSES.

	RR	G.RG	EE	Educación	Salud	Vivienda
OECD:	22.34	39.66	32.84	56.00	38.00	63.00
Europa del Este:	17.90	31.15	24.00	50.00	34.00	78.00
América Latina:	13.35	31.06	19.73	34.00	37.00	37.00
África:	8.25	29.08	14.76	6.00	8.00	32.00
Asia:	18.12	37.31	26.92	59.00	57.00	49.00

Fuente: Government Financial Statistics (IMF) 1997.

G.RR = Proporción de transferencias en los ingresos totales de los gobiernos sub-nacionales.

RR = Proporción de los impuestos recaudados por los gobiernos sub-nacionales respecto del Gobierno General.

EE = Proporción del gasto del Gobierno General representado por el gasto de los gobiernos sub-nacionales.

De la tabla se desprende que en promedio, los países de mas alto ingreso agrupados en la OECD, son mas descentralizados. Esto es particularmente claro si comparamos dicho grupo con Africa, América Latina o Asia. Esta diferencia, no aparece sin embargo tan marcada si comparamos con Europa del Este. En general, del apéndice puede apreciarse que los países federales son mas descentralizados. En la categoría OECD destacan Canadá, seguido de Suiza y Estados Unidos, todos con un valor de EE superior al 50%. En cuanto al coeficiente RR, este confirma un mayor grado de DF que el promedio en los países antes mencionados. El porcentaje correspondiente es sin embargo inferior a EE, debido a la intervención de las transferencias (G.RG) como mecanismo complementario en el financiamiento del gasto. Estas son también relativamente mas importantes en el grupo OECD, alcanzando una cifra cercana al 40% del gasto total promedio (Tabla 1).

Cabe agregar que una evaluación mas exacta en torno al grado de DF, supone también examinar el carácter específico de las mencionadas transferencias. En términos generales ellas pueden agruparse en dos categorías gruesas. Una corresponde a las transferencias específicas o categóricas, destinadas al

financiamiento de algún ítem puntual de gasto, usualmente educación o salud. En el extremo opuesto se encuentran aquellas transferencias de tipo general, entregadas a los gobiernos sub nacionales sin un condicionamiento concreto respecto del tipo de gasto que pueden financiar. En cuanto a los países federales mencionados, ellos permiten ilustrar con mas precisión esta faceta del problema. Por ejemplo Canadá, posee un sistema redistributivo entre provincias, que asigna transferencias federales no condicionadas en función de un cierto número de criterios. Casi todas las provincias canadienses participan de este sistema, el cual contiene un elemento importante de igualación de ingresos entre provincias. Sabido es sin embargo, que si bien las provincias gozan de un sustancial grado de autonomía en el ámbito fiscal⁹, este no es el caso en la esfera de los GLs al interior de cada provincia (Bird y Chen 1998). Estos últimos dependen esencialmente de transferencias condicionadas, y actúan básicamente como agentes de las provincias. Los casos de Estados Unidos y Suiza poseen cierto parecido en cuanto a la gran libertad de que gozan los Estados y los Cantones en materia tributaria. Estados Unidos se caracteriza por no poseer ningún sistema de igualación de ingresos entre estados¹⁰. Por su parte, no obstante que las transferencias desde el gobierno federal financian generalmente programas específicos ligados al área social del Estado, ellos han evolucionado hacia formas menos condicionadas de transferencias (ver sección 2.3). Al igual que en Suiza, los gobiernos locales Americanos son muy independientes en su financiamiento y sus acciones en la esfera fiscal. Entre los

⁹ Estas pueden incluso firmar tratados comerciales internacionales independientes con otros países.

países no federales del grupo OECD, Dinamarca, Finlandia y en general los países del norte de Europa aparecen como muy descentralizados (ver apéndice). Un aspecto distintivo de ellos es su gran énfasis en redistribuir ingresos, conjuntamente con el hecho que muchas de tales políticas son llevadas a cabo a nivel local. En el lado de la descentralización de impuestos (RR), un aspecto característico es el uso extensivo del impuesto al ingreso a nivel local¹¹. En la mayor parte de los casos, este impuesto tiene la forma de una sobre tasa del impuesto al ingreso cobrado por el Gobierno Central. Pese a que existen variados mecanismos para contener el exceso de gasto a nivel local en países como Noruega, Suecia y Dinamarca, el acceso relativamente expedito al uso de este impuesto ha resultado en una gran diversidad de tasas y una sustancia inequidad entre gobiernos locales en la carga tributaria por habitante. Siempre al interior del grupo OECD, un caso que merece mención aparte es España. No obstante su condición de país unitario, en él cohabitan “Comunidades” de gran independencia fiscal, circunstancia que localiza a este país mas cerca de una Federación. Lo anterior se refuerza al haber, al igual que en Canadá, diversos grados de autonomía entre las Comunidades Autónomas.

Al comparar con los países del Este del Europa, estos últimos aparecen como menos descentralizados que el grupo OECD. La diferencia es aún mas significativa si excluimos a Rusia del promedio, nación que posee un coeficiente EE mayor al 40%

10 Existió uno apartir de 1972, el cuál fué descontinuo an 1982.

11 En los países nordicos, el impuesto local al ingreso corresponde a un porcentaje entre un 15-16 % del PIB (Lotz, 1997). Esta cifra es alta incluso si comparamos con la República Federal de Alemania.

y un coeficiente RR cercano a esta cifra. Este grupo posee además una estructura de financiamiento de sus gobiernos sub nacionales – particularmente a nivel local- , que resulta peculiar en relación a los otros grupos de la tabla. Por ejemplo, muchos países de Europa del Este aún reciben utilidades por concepto de empresas estatales en manos de los niveles descentralizados de gobierno. Por su parte, gran parte del presupuesto a nivel sub nacional proviene de impuestos compartidos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Sub Nacionales, como de transferencias hacia el nivel Sub Nacional. En varios países de esta región, la transición desde un sistema muy centralizado en los años 80s ha significado una importante fragmentación de los gobierno locales y el virtual desaparecimiento del nivel intermedio de gobierno (Engelschalk, 1999)¹².. El sistema tributario permanece aún muy centralizado, y en algunos casos, como en Rusia, los Gobiernos Regionales realizan importantes transferencias hacia el Gobierno Federal.

Los países del antiguo Bloque Soviético han sido particularmente activos en avanzar hacia un mayor grado de DF en la década de los 90s. Si bien parece fácil explicar la relativa centralización en Europa del Este hasta el inicio de las reformas, el caso de America Latina y su conocida tendencia a concentrar población y recursos en pocas ciudades de gran tamaño, tiene un origen menos claro. Si excluimos Argentina y Brasil de la muestra, el promedio de la región para los indicadores de DF presentados declina significativamente. Puede argumentarse que

¹² Este fenómeno es especialmente claro en Polonia, Hungría, la República Checa y Rumania.

tanto el nivel promedio de ingresos en la región, como también su baja densidad de población, influyen sobre su bajo grado de DF (Letelier 2000,a). La influencia española en las raíces históricas del fenómeno ha sido esgrimida por algunos autores como un determinante importante (Véliz 1980). Finalmente, un caso extremo de baja DF son los países africanos. Sin duda el bajo nivel de ingreso regional y el escaso desarrollo institucional son en parte responsables de esta situación .

4 Posibles efectos de la DF.

En el origen del proceso de DF antes referido, convergen por lo menos dos factores, y por lo tanto también dos ángulos posibles desde los cuales pueden evaluarse los eventuales beneficios futuros de las reformas descritas. Uno es el ángulo “político”, el cuál implica reconocer que con mucha frecuencia las reformas del Estado responden a la necesidad de acomodar demandas de grupos de interés. Es indudable que en los episodios de descentralización de muchos países de Europa del Este, un importante ingrediente del proceso ha sido el objetivo de conservar la cohesión nacional por la vía de conceder mayor autonomía a los Estados o Provincias de la Federación. Este es ciertamente el caso de Yugoslavia y sin duda Rusia, países amenazados por una gran diversidad étnica y cultural. En esta perspectiva, también la experiencia de España a partir de 1978 constituyó un decidido avance hacia la descentralización en general, hecho motivado en importante medida por la evidente presión política ejercida por las Comunidades Autónomas, de las cuales dos, el País Vasco y Cataluña, adquirieron una jerarquía especial entre las diez y siete Comunidades de la nación. Sin perjuicio de lo anterior, las implicancias políticas de cualquier reforma del Estado son siempre difíciles de evaluar. Esto nos lleva al segundo ángulo de análisis, el cuál permite mirar el problema desde la perspectiva de la eficiencia económica, y mas concretamente desde el punto de vista de la eficiencia del Estado.

En el ámbito estrictamente económico, la evidencia empírica disponible ofrece resultados medianamente concretos en torno a los efectos de la DF. La investigación empírica se ha desarrollado a través de líneas de investigación focalizadas en variables específicas que miden el desempeño económico en un determinado país. Un primer gran tema ha sido el efecto de la DF sobre el crecimiento. La evidencia entre países en desarrollo ha sido abordada por Woller and Phillips (1998) sin obtener un resultado concluyente. Una muestra mas amplia y el uso de un modelo basado en la teoría del crecimiento endógeno fué utilizado por Davoodi and Zou (1998). Este estudio logra detectar un efecto negativo de la DF sobre el crecimiento cuando la estimación cubre la muestra completa, si bién dicho efecto no aparece con la misma claridad al segmentar la muestra entre países desarrollados y en desarrollo. Entre los estudios de países, destaca el trabajo de Zhnag y Zou (1998) sobre China, el cuál identifica un impacto negativo de la DF sobre el crecimiento. Un resultado no significativo es encontrado por Xie y Davoodi (1999) para Estados Unidos.

Una segunda veta de análisis se ha concentrado en los efectos de la DF sobre el equilibrio fiscal. Fornasari, Webb y Zou (1999) abordan el tema en el marco de los países desarrollados. Su principal conclusión es que el desequilibrio fiscal puede agudizarse an la etapa de implementación de una mayor grado de DF. Usando una muestra que también incluye países en desarrollo, De Mello (2000) concluye que, el eventual efecto negativo de la DF sobre la estabilidad fiscal depende esencialmente de la fortaleza institucional del país en cuestión¹³.

Un frente analítico que ofrece resultados mas concluyentes es aquel que explora la influencia de la DF en la eficiencia del sector público ampliamente definida. Esto supone examinar el desempeño del Estado

13 Esto implica por ejemplo, evitar el apoyo financiero por parte del Gobierno Federal (Central), cada vez que los Gobiernos Sub Nacionales no puedan asumir sus compromisos. Se argumenta por ejemplo que la crisis fiscal Argentina de fines de la década de los 80s estaría basicamente explicada por la garantía oficial implícita del Gobierno Federal con la deuda de las provincias. Esto reflejaría la carencia de una institucionalidad clara y bien establecida en la definición de responsabilidades fiscales.

en una gran variedad de dimensiones. Un estudio pionero en esta dirección es el desarrollado por Huther y Shaha (1998), en el cuál encuentran una fuerte correlación estadística entre DF y un índice de “Buen Gobierno”, en el que se incluyen diversos indicadores de desempeño del Estado. Mas recientemente Letelier (2000 b) encuentra un resultado estadísticamente robusto que relaciona positivamente la DF con diversos indicadores sociales. La educación aparece como el área mas favorecida.

En cuanto al impácto de la DF en la “innovación”, la evidencia es mas bien circunstancial y está referida a episodios específicos mas que a comparaciones entre países. Por ejemplo Walker (1969) examina esta feceta mediante el análisis de numerosos progamas de gobierno implementados en veinte Estados de Estados Unidos. Su allazgo mas importante es que aquellos Estados en que la competencia entre ciudades y/o localidades es mas intensa¹⁴, poseen una mayor tasa de innovación. En el ámbito de la salud pública, Sparer y Brown (1996) examinaron la implementación de diversos programas de salud iniciados por los Estados en USA a partir de 1990. Concluyen que “...los Estados parecen aprender relativamente poco de los demás (Estados) en lo que se refiere a sus políticas de salud”. En un ámbito en que la diversidad parece ser la norma, este resultado no favorece la hipótesis de que la descentralización podría promover la difusión de mejores e innovadoras formas de administrar recursos públicos.

Finalmente, el peligro de la DF como una fuente de corrupción a nivel local ha sido recientemente analizada por Fisman and Gatti (2000). Ellos estiman un modelo de corrupción en el cuál la DF es una variable explicativa. En contradicción con la hipótesis planteaada por Prud’homme, la DF parece tener un efecto negativo en la corrupción.

14 Lo cuál puede interpretarse como una forma de descentralización.

Conclusiones

- 1) El fenómeno de la DF puede examinarse a través de largos períodos de tiempo mediante el análisis de unos pocos países desarrollados, para los cuáles existe la información pertinente. Si observamos los casos de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Suiza, puede observarse un patrón común en la trayectoria de la DF. Las dos guerras mundiales, la crisis de año 29 y la creciente influencia del Estado del Bienestar en los años 50s y 60s explican el grueso de los cambios en el tiempo. En general, si bien la participación de los niveles descentralizados de gobierno (Estado-Provincia mas Gobiernos Locales) ha tendido a mantenerse relativamente estable en los casos analizados, el nivel intermedio (Estado-Provincia) ha ganado importancia respecto del nivel local.
- 2) Al comparar la DF entre países en forma transversal, se aprecia que los países de mayor ingreso por habitante, mayoritariamente agrupados en la OECD, registran un mayor grado de DF que el resto de los grupos identificados (America Latina, Europa del Este, Asia y Africa). Los países federales, y algunas naciones del norte de Europa aparecen como mas descentralizados. En el otro extremo, America Latina y Africa exhiben bajos niveles de DF.
- 3) Diversas razones teóricas pueden esgrimirse en favor de la DF. Ellas van desde las ventajas de información emanadas de una administración mas autónoma de los niveles descentralizados de gobierno, hasta los intentos de hacer un paralelo entre la DF y el funcionamiento de un mercado competitivo. Existen sin embargos numerosos reparos a la DF, los cuáles se basan tanto en la eventual debilidad de los argumentos teóricos, como en la realidad particular de los países mas pobres. Entre los primeros se argumenta que el paralelo entre un mercado competitivo y la “competencia” entre GLs carece de fundamentos. La no existencia de un “equilibrio estable” entre jurisdicciones

puede ilustrar bien este punto. Por su parte, los peligros de mayor corrupción y la falta de capacitación a nivel de funcionarios públicos locales, podrían también llegar a ser un obstáculo a la DF en países de menor ingreso por habitante.

- 4) En cuanto a la evidencia empírica respecto del eventual efecto de la DF en el desempeño de diversas variables, nada concluyente puede señalarse en cuanto a su impacto sobre el crecimiento, y el equilibrio fiscal. En este último caso, la necesidad de compromisos institucionales fuertes y estables aparece como un requisito para una transferencia exitosa de responsabilidades fiscales a los niveles inferiores de gobierno. Poco concluyentes son también los resultados en torno a los posibles beneficios de la DF en materia de innovación. Evidencia reciente muestra sin embargo que, la DF afectaría positivamente la calidad de la salud y muy especialmente de la educación públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bennett, R. (1994) An Overview of developments in local governments in decentralization in *Local Government and Market Decentralization*. Bennett (Ed.). United Nation University Press, p.p. 11-37.

Bhal, B.W. and Nath S. (1986) Public Expenditure Decentralization in Developing Countries, *Government and Policy*, Vol. 4, p.p. 405-418.

Bhal B.W. y Linn F. F. (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.

Bird, R. M. and Chen, D. 1998 Federal finance and fiscal federalism: the two worlds of Canadian public finance *Canadian Public Administration* 41 pp 51-74.

- Bird, R. and Wallich, C. (1994) Local Finance and Economic Reform in Eastern Europe, *Government and Policy*, Vol. 12, p.p. 263-276.
- Brennan, H. and Buchanan, J. (1980). *The power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (2000) Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999. Decentralization and Accountability of the Public Sector.
- Conlan, T. (1988) *New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*. The Brookings Institution, Washington.
- Davoodi, H. and Zou, H. (1998) Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, *Journal of Urban Economics*, 43, p.p. 244-257.
- De Mello, L. JR. (2000) "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis". *World Development*, Vol. 28. N. 2, p.p. 365-380.
- Dillinger W. , Perry, G y Webb S. (2000) Macroeconomic Management in Decentralized Democracies: The Quest for Budget Constraints in Latin America, in Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999. Decentralization and Accountability of the Public Sector.
- Engelschalk, M. (1999) Developing Fiscal federalism in Eastern Europe. In *Fiscal Federalism in the European Union*, Fossati, A. and Panella, G. (Eds.). Routledge, p.p. 63-79.
- Fisman, R. and Gatti, R. (2000) Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries, Policy Research Working Paper; 2290, World Bank.
- Fornasari, F. ; Webb, S. and Zou, H. (1999) "Decentralized Spending and Central Government Deficit: International Evidence" LCSPR/DECRG. Processed. Washington, D. C. World Bank.
- Hayek, V. (1945) "The use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, V. 35, N. 4.
- Huther, J. and Shah, A. (1998) Applying a Simple Measure of Good Governance in the Debate on Fiscal Decentralization, Working Paper N. 1894 , World Bank.

Inman R. P. y Rubinfeld D. L. (1997) Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, N. 4, p.p. 43-64.

Keith-Lucas, B. and Richards, P. (1978) A History of Local Government in the Twentieth Century, George Allen & Unwin.

Letelier L. (1993) “La Teoría del Federalismo Fiscal y su Relevancia en el caso Municipal chileno”. Agosto, *Cuadernos de Economía*.

_____ (a) (2000) Explaining Fiscal Decentralisation, Unpublished PhD Dissertation. University of Sussex. Cap. 1.

_____ (b) (2000) Fiscal Decentralisation and Efficiency, An Empirical Analysis. Unpublished PhD Dissertation. University of Sussex. Cap. 2.

_____ (c) (2000) Institutional Arrangements and Fiscal Decentralization. A Comparison among countries. Unpublished PhD Dissertation. University of Sussex. Cap. 3.

_____ (d) (2000) Funding Mechanisms of Decentralised levels of Governments. A Comparison among Countries. Unpublished PhD Dissertation. University of Sussex. Cap. 4.

Martin, A. and Lewis, W. A. (1956), Patterns of Public Revenue and Expenditures, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 24, p.p. 203-244.

McKinnon, R. (1997) “Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union”, in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, Blejer, M. and Ter-Minassian, T. (Eds.). Routledge.

Marlow, M. (1988). Fiscal decentralization and government size. *Public Choice* 56: p.p. 259-269.

Martin, A. and Lewis, W. A. (1956), “Patterns of Public Revenue and Expenditures” *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 24, p.p. 203-244.

Milne, D. (1998) Equalization and the Policy of Restraint, in *Equalization: Its Contribution to Canada’s Economic and Fiscal Progress*. John Deutsch Institute of Economic Policy. Queen’s University. Policy Forum Series 36, p.p. 175-203.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace Jovanovich.

_____ (1999) An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, p.p. 1120-1149.

_____ (1993) Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, Vol. 2, p.p. 237-243.

Olson, M. (1983) *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, CT.

Peacock, A. and Wiseman, J.(1961) *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.

Pommerehne, W. (1977) Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six countries. In *The Political Economy of Fiscal Federalism*, by (Ed.) Oates, W., Lexington, MA: D.C. Heath, p.p. 275-355.

Prud'homme, R. (1995) The Dangers of Decentralisation. *The World Bank research Observer*. Vol 10. N. 2, p.p. 201-210.

Rees, R. (1985) The Theory of Principal Agent: part 1 and 2, *Bulletin of Economic Research* Vol. 37, N. 1 and 2.

Rose-Ackerman, S. (1980) Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?. *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, p.p. 593 – 616.

Rubinfeld, D. (1988) The Economics of the Local Public Sector, in: Aurbach J. and Feldstain M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, North-Holland, Amsterdam.

Seabright, P. (1996) Accountability and decentralization in government: An Incomplete Contracts model. *European Economic Review* 40, p.p. 61-89.

Sparer, M. and Brown, L. (1996) "States and Health Care Crisis: Limits and Lessons of Laboratory Federalism", in *Health Policy Federalism, and the American States*, Rich, R. and White, W. (Eds.). The Urban Institute Press, Washington, D.C. , p.p. 181-202.

Tanzi, V. 1995 "Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of some Efficiency and Macroeconomic aspects", in *Annual World Bank Conference on Development Economics* Eds Bruno, M. and Pleskovic, B. (World Bank).

Ter-Minassian, T (1997) (a) Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ter-Minassian (Ed.) IMF, p.p. 3-24.

- Ter-Minassian T (1997) (b) Intergovernmental Fiscal Relations in Macroeconomic perspective. An Overview. In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ter-Minassian (Ed.) IMF, p.p. 3-24.
- Tirole, J. (1994) "The Internal Organisation of Government", *Oxford Economic Papers* 46, p.p. 1-29.
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64, p.p. 416-424.
- Tirole, J. (1994) "The Internal Organisation of Government", *Oxford Economic Papers* 46, p.p. 1-29.
- Véliz, C. (1980) *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press.
- Walker, J. L. (1969) "The diffusion of Innovation Among American States", *American Political Science Review*, 63, p.p. 880-99.
- Wallis, J. and Oates, W. (1988) *Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government*, in *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, (Ed.) Rosen, H. . Chicago: University of Chicago Press.
- Woller, G. and Phillips K. (1998) Fiscal Decentralisation and the LDCs Economic Growth: An Empirical Investigation. *The Journal of Developing Studies*, Vol. 34, N.4, p.p. 139-148.
- Xie, D. , Zou, H. and Davoodi, H. (1999) Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, *Journal of Urban Economics*, 45, p.p. 228-239.
- Zhang T. and Zou H. (1998) Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in Chine. *Journal of Public Economics* 67. p.p. 221-240.