

39 JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

(20-22 DE SEPTIEMBRE DE 2006, CORDOBA, ARGENTINA)

REFORMAS TRIBUTARIAS E INTEGRACIÓN ECONÓMICA: LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN LA UNIÓN EUROPEA.

Santiago Álvarez García

Departamento de Economía. Universidad de Oviedo
Campus del Cristo, s.n.. 33006.- Oviedo, España.

santiag@uniovi.es

Marta Jorge García-Inés.

Departamento de Economía. Universidad de León
Campus de Vegazana, s.n. 24071.- León, España.

deemjg@unileon.es

Resumen

El proceso de integración económica que se ha producido en la Unión Europea desde la firma del Tratado de Roma en el año 1957 ha conducido a la creación de un mercado interior único, en el que se garantiza la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Entre las medidas de coordinación legislativa necesarias para que este proceso funcione de forma adecuada se encuentran las referidas a la armonización de las legislaciones fiscales. En este sentido, debemos señalar que los principales avances realizados en este campo se han producido en la fiscalidad indirecta, habiendo sido muy escasos los logros alcanzados en la armonización de la tributación directa sobre personas físicas y sociedades. En este trabajo se estudia este proceso armonizador y el impacto que sobre la fiscalidad directa de los países miembros de la UE ha tenido el proceso de integración económica y monetaria.

Palabras clave: armonización fiscal, reforma tributaria, competencia fiscal, imposición dual sobre la renta.

Códigos JEL: H20, H22.

1. Introducción.

El proceso de integración económica que se ha producido en la Unión Europea (UE) desde que se firmara el Tratado de Roma en el año 1.957, cuya culminación ha sido la Unión Económica y Monetaria (UEM), ha conducido a la creación de un mercado único en el que la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales está garantizada. Este espacio interior único ha venido acompañado de una coordinación fiscal imperfecta, caracterizada por la armonización de las normas tributarias nacionales referidas a la imposición indirecta y la falta de armonización (salvo algunas reducidas excepciones) en el ámbito de la tributación directa.

Esta falta de armonización se produce a pesar de que, ya en el año 1956, previamente a la constitución de la Comunidad, cuando en el Informe Spaak se plantea por primera vez la posibilidad de establecer en Europa una libre circulación de capitales, se considera necesario “eliminar las distorsiones fiscales” que limitan la misma. Dichas distorsiones se sintetizan¹ en:

- A) La existencia de movimientos especulativos de capital, que pueden producirse de forma brusca, en detrimento de los países cuyas necesidades de fondos son más intensas;
- B) La existencia de movimientos de capital con una finalidad elusiva de los controles de cambios establecidos por los Estados.
- C) La existencia de divergencias en los sistemas tributarios nacionales que modifican profundamente la rentabilidad de las inversiones de capital.
- D) La desventaja en que se encontrarían las regiones menos desarrolladas, ya que se produciría una huida del ahorro hacia regiones más prósperas donde aquél obtuviera una mayor rentabilidad.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los avances en el proceso armonizador de los impuestos sobre la renta, tanto de personas físicas como de sociedades, han sido muy limitados. Si bien ha sido la defensa de la soberanía fiscal de los países miembros de la UE la que se ha invocado para limitar la armonización, considerándose la fiscalidad directa un instrumento nacional de política económica², lo cierto es que su ausencia ha llevado

¹ Ver De la Hucha, Ramayo y Zornoza (1992), pp. 41.

² Albi, Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero (1988), pp. 223.

gradualmente a una pérdida real de la misma derivada de la existencia de procesos de competencia fiscal.

La amenaza de una competencia impositiva desleal para captar los rendimientos generados por bases imponibles con alta movilidad entre países ha condicionado el desarrollo de la política fiscal, principalmente a lo largo de la última década. Así, en este período se ha producido a nivel internacional una erosión importante en las bases imponibles de los impuestos directos, acompañada de una significativa disminución de los gravámenes efectivos sobre los rendimientos de capital y los beneficios de las Sociedades. Si bien estos problemas son comunes a todos los países desarrollados, ya que se derivan del proceso de globalización económica y financiera que se ha producido en las dos últimas décadas, es evidente que su magnitud se incrementa en un área en el que se ha producido un proceso de integración económica y monetaria como sucede en la UE.

En este trabajo se analizan todos estos aspectos. En primer lugar, se estudia el proceso de armonización de la tributación directa realizado en la UE, incluyendo un análisis de las principales normas aprobadas y los aspectos actualmente en discusión. A continuación se analiza la evolución de la presión fiscal en la UE a lo largo de las últimas décadas, tanto a nivel nacional como de forma desagregada para los principales impuestos. Por último se presentan las principales reformas fiscales realizadas en la imposición directa, tanto sobre las personas físicas como sobre las sociedades, con especial atención a los impuestos duales sobre la renta introducidos desde los años 90 en varios países (Nórdicos y Holanda).

2. La armonización de la fiscalidad directa en la UE.

El concepto de armonización fiscal.

El concepto “armonización fiscal” resulta excesivamente amplio y ambiguo, pudiendo tener una dimensión y un alcance muy diferente según cómo se formule. En el caso concreto de la UE se ha concebido en un ámbito muy limitado: la adopción de medidas en materia fiscal que hagan posible alcanzar los objetivos que esta tiene planteados. Así, la propia Comisión Europea lo ha entendido como “una aproximación de las legislaciones (y no su unificación) que debe llevar a la consecución de un espacio comunitario sin fronteras interiores, en el que puedan libremente circular personas, mercancías, servicios y capitales

(.....). La política fiscal comunitaria no pretende recaudar impuestos comunitarios. Su verdadero objetivo es crear un Mercado interior operativo”³.

Esta concepción instrumental de la armonización fiscal explica la escasa atención que la misma recibió en el Tratado de Roma de 1.957. En efecto, las referencias del Tratado a la materia fiscal resultan bastante reducidas, estando contenidas en los artículos⁴ 95 a 98, dedicados al principio de igualdad de trato y no discriminación entre productos, el 99 que se refiere a la armonización de las legislaciones nacionales relativas a los impuestos sobre el consumo, y el 220 que se dedica a la eliminación de la doble imposición en el interior del territorio comunitario.

Para comprender esta parquedad normativa debemos de tener en cuenta que el proceso de integración económica impulsado por el Tratado tenía como objetivo la libre circulación de mercancías en el territorio comunitario. Como esto era impensable sin la existencia de una unión aduanera⁵, la formación de la misma era en ese momento un objetivo más importante que la armonización fiscal⁶.

Por otra parte, incluso las referencias a la armonización fiscal se circunscriben al campo de la imposición indirecta, ya que el artículo 99 del Tratado establece que:

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios (IVA), los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 14”⁷.

³ Comisión Europea (1991).

⁴ En su redacción original. Actualmente, en la versión consolidada del Tratado, las disposiciones fiscales están contenidas en los artículos 90 a 93 y en el 293.

⁵ Los principales obstáculos existentes para la libre circulación de mercancías procedían de la existencia de derechos de aduana, de restricciones cuantitativas y de las exacciones de efecto equivalente a ambas.

⁶ De hecho el Tratado CEE dedicaba en su redacción original desde el artículo 12 al 36 a este objetivo.

⁷ Artículo 93 de la versión vigente del Tratado CEE, anterior artículo 99.

Esta situación es descrita claramente por Pelecha, “en el contexto de un mercado común instrumentalizado a través de una unión aduanera (el artículo 9 del Tratado CE señala que la Comunidad se basa en una unión aduanera) no es de extrañar que las instituciones comunitarias no hayan prestado mucha atención a las distintas normas reguladoras de los tributos que gravan la renta de las personas físicas, toda vez que tal tributo es, de entre aquellos que forman la espina dorsal del sistema tributario de los países comunitarios, el que menos incide sobre la libre circulación de mercancías”⁸.

Sin embargo, a medida que se ha ido profundizando en la integración europea, se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de coordinación de la imposición directa. Así, De la Hucha (2004, pp. 1), ha recordado que “las perturbaciones en el funcionamiento del mercado interior y en el cumplimiento de los fines de la UE no provienen sólo de las eventuales disparidades en la imposición indirecta de los Estados miembros, sino que estas perturbaciones pueden venir provocadas también por las divergencias en la imposición directa, con especial incidencia en el caso del Impuesto sobre Sociedades”.

Esta situación explica que a lo largo de los casi 50 años de existencia de la Comunidad se halla abordado en múltiples ocasiones la necesidad de proceder a una armonización o coordinación de los impuestos directos de los diferentes Estados miembros, a pesar de que la mayor parte de las iniciativas planteadas no hallan finalizado con éxito.

Vamos a continuación a analizar los avances más significativos que se han producido en los diferentes campos de la imposición directa. De forma complementaria, en los Cuadros 1 a 7, se recogen las principales propuestas realizadas y las medidas que, sometidas a discusión en este período, no fueron finalmente aprobadas.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: las medidas anti-discriminación de no residentes.

En teoría, no es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas un tributo susceptible de armonización ya que “en él difícilmente se dan las premisas establecidas por los Tratados para justificar una acción de las instituciones comunitarias tendente a remover obstáculos derivados de la diversidad de legislaciones entre los Estados miembros que afecten a la constitución del mercado interior” (De la Hucha (2004), pp.5).

⁸ Pelecha (1994), tomo 2, pp. 373.

A pesar de esta afirmación existen dos ámbitos relacionados con el impuesto sobre la renta personal en los que se han materializado diversas actuaciones de coordinación por parte de las instituciones comunitarias. Uno es el de la fiscalidad del ahorro, tema que abordaremos en el apartado siguiente. El otro es el relacionado con los posibles obstáculos, derivados de la existencia de discriminaciones en materia tributaria, para la libre circulación de trabajadores.

En este segundo ámbito, los avances que se han producido en la armonización del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas han venido de la mano del artículo 3 del Tratado de Roma, en que se establece la libertad de circulación de personas, y de los artículos 48 a 51 referidos a la libre circulación de trabajadores⁹. Esta libertad de circulación implica necesariamente “la abolición de cualquier forma de discriminación por razón de nacionalidad en los aspectos relacionados con el empleo, las retribuciones, las condiciones de trabajo, el establecimiento de residencia para el trabajador migrante y su familia, así como el respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores en sus países de origen”¹⁰. Posteriormente, la libertad de circulación de personas se ampliaría notablemente, estableciendo el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 el concepto de “ciudadanía de la Unión” (artículo b, actualmente artículo 2).

El artículo 48 del Tratado de Roma estableció que “la libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”.

Este precepto ha sido desarrollado por el Reglamento 1612/68/CEE, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad. Su artículo 7.2 dispone que “el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará, en el territorio de los demás Estados miembros, de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales”.

Todas estas normas han sido invocadas de forma reiterada para evitar que se produzcan discriminaciones en la aplicación de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas en

⁹ Cayón *et. al.*, 1990, pp. 629. La numeración de los artículos se refiere a la redacción original del Tratado. Actualmente los artículos 48 a 51 constituyen los artículos 39 a 42.

¹⁰ Nieto, 1995, pp. 100.

un país a los nacionales de otros Estados miembros. Esta situación no ha estado exenta de problemas, ya que la circunstancia relevante para la aplicación de los impuestos directos no es la nacionalidad, sino el concepto de residencia, estando los no residentes sujetos a una tributación distinta y, en general, más gravosa que los residentes¹¹. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en distintas sentencias, ha ido delimitando las situaciones en las que considera que la aplicación de normas fiscales distintas en función de la residencia constituyen una discriminación incompatible con la normativa comunitaria. Una de las más importantes es la referida al “asunto Schumacker” de 14 de febrero de 1995¹². En ella se establece que se produce una discriminación cuando se aplican normas distintas a situaciones comparables. En concreto, considera discriminatorias “las disposiciones internas de los Estados miembros que deniegan la consideración de la situación personal y familiar al sujeto no residente que obtiene la mayor parte de sus ingresos y la cuasi totalidad de los ingresos familiares en el Estado de empleo, por lo que sus circunstancias personales y familiares no pueden ser tomadas en consideración en su Estado de residencia”¹³.

Sin embargo, en la Sentencia de 26 de enero de 1993, “asunto Werner”¹⁴, el Tribunal consideró que no existe ningún impedimento para que un Estado miembro grave a sus nacionales que ejercen su actividad profesional en su territorio y perciben en el mismo la práctica totalidad de sus ingresos de una forma mayor cuando no residen en dicho Estado que cuando si lo hacen. En este caso, el Tribunal resolvió como si se tratara de un problema interno.

¹¹ En Álvarez (1998), pp. 60, se examina esta cuestión y las reglas que establecen el concepto de residencia fiscal en los distintos países miembros de la Unión Europea. Evidentemente, siendo conceptos distintos, en la mayor parte de los casos los no residentes suelen ser no nacionales. De todas formas es necesario deslindar aquellos casos en los que la discriminación por razón de residencia equivale a una discriminación por nacional, que es la situación incompatible con el Tratado.

¹² Sentencia de 14 de febrero de 1995 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, litigio entre Ronald Schumacker y el Finanzamt Köln-Altstadt, Asunto C-279/93. En Álvarez y Aparicio (2001), pp. 31-32 se realiza un breve comentario a esta sentencia, así como a otras relevantes en la misma línea.

¹³ González (2004), pp. 14. En otras Sentencias, recogidas en el mismo trabajo, se han considerado discriminatorias cuestiones tales como la aplicación de un tipo de gravamen más elevado a los no residentes que a los residentes, la diferente concesión de beneficios fiscales o la existencia de condiciones para la solicitud de la devolución de impuestos indebidamente pagados o pagados en exceso.

¹⁴ Asunto C-112/91.

A partir de esta línea jurisprudencial, fundamentalmente de las Sentencias anteriormente citadas¹⁵, la Comisión Europea elaboró la Recomendación, 94/79/CE, de 21 de diciembre de 1993, relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquél en el que residen. Por medio de la misma, se trata de hacer efectivo el mandato, que ya hemos expuesto, del artículo 7.2 del Reglamento de 15 de octubre de 1968 que impone que los trabajadores nacionales de un Estado miembro se beneficien en el territorio de los demás Estados de las mismas ventajas fiscales que los trabajadores nacionales.

La Recomendación constata que “la libre circulación de personas se ve obstaculizada por la existencia de “determinadas disposiciones fiscales cuya aplicación supone que, en muchos casos, las personas que hacen uso de dicha libertad para ejercer su actividad en un Estado miembro distinto del de su residencia, está sujetas al impuesto sobre la renta en este último en unas condiciones menos favorables que los residentes en dicho Estado”. Entre los principales afectados por esta situación, la Recomendación enumera a :

- A) Los trabajadores fronterizos¹⁶.
- B) Otros trabajadores por cuenta ajena.
- C) Los beneficiarios de pensiones y otras retribuciones previstas en concepto de un empleo anterior.
- D) Las personas que ejercen una profesión liberal u otra actividad de carácter independiente, incluidos los artistas y deportistas.
- E) Las personas que ejercen actividades agrícolas y forestales.
- F) Las personas que ejercen actividades industriales y comerciales.

El hecho de que estas personas estén sometidas a tributación en el país donde ejercen su actividad mediante la aplicación, en la mayor parte de los casos, de un régimen impositivo diferente al que se aplica a los residentes, en el que sólo se gravan los ingresos procedentes de los mismos (tributación en origen), supone la no aplicación de una serie de ventajas fiscales de las que disfrutaban los residentes, en particular la pérdida del derecho a disfrutar de deducciones específicas o de beneficios fiscales familiares¹⁷. Por otra parte, estas personas

¹⁵ Según recoge la propia Exposición de motivos de la Recomendación, punto segundo.

¹⁶ Si bien en este caso el problema es menor, ya que suelen estar contemplados de forma explícita en los Convenios para Corregir la Doble Imposición (Álvarez (1998), pp. 59).

¹⁷ En general, en la tributación de no residentes solamente se tienen en cuenta los gastos directamente relacionados con la obtención de los rendimientos.

no pueden en muchos casos aplicarse tampoco estos beneficios fiscales en el país en el que residen al carecer de ingresos imposables o resultar los mismos insuficientes.

Para solventar estos problemas, la Recomendación propone a los Estados miembros:

- A) Aplicar un régimen especial de tributación a las personas físicas no residentes, que tengan su residencia en otro Estado miembro, pero que obtengan en su territorio más del 75% de las rentas procedentes del trabajo personal, profesionales, empresariales o procedentes de pensiones que tengan causa en un empleo anterior.
- B) Estas rentas no deberán estar sometidas a una tributación superior a la que se produciría si la persona física y su unidad familiar residieran en dicho Estado.
- C) En contrapartida, el Estado de residencia podrá denegar al contribuyente la aplicación de los beneficios fiscales que concede a sus residentes, si disfruta de los mismos en el Estado en que obtiene la mayor parte de los rendimientos.

La imposición sobre el ahorro.

Los esfuerzos armonizadores realizados en materia de fiscalidad del ahorro no han tenido por objeto establecer un régimen común de tributación del mismo en todos los Estados miembros¹⁸, sino de evitar los problemas de evasión fiscal derivados de la movilidad del capital entre países.

En este sentido, la Directiva 2003/48/CE, de 3 de junio, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, “trata de resolver los problemas de fraude o elusión fiscal derivados de la integración en la base imponible de los intereses percibidos en un Estado miembro por una persona física residente en otro Estado miembro” (De la Hucha (2004) pp. 82).

¹⁸ A pesar de algunas propuestas tendentes a armonizar la tributación de dividendos e intereses, como la recogida en el Informe Neumark. También el Informe Werner de 1970 plantea la necesidad de “armonizar cierto tipo de impuestos que son susceptibles de tener una influencia directa sobre los movimientos de capitales en el interior de la comunidad. En especial, del régimen fiscal aplicable a los intereses procedentes de valores de renta fija y a los dividendos” (Informe Werner (1970), pp. 20).

En Álvarez *et. al.* (2003), pp. 21-28, se analiza con una mayor profundidad el proceso de armonización de la fiscalidad sobre el capital.

Resulta evidente que es en el ámbito de la fiscalidad sobre el capital en el que se dejan sentir con más fuerza los problemas que surgen cuando un proceso de integración económica no se ve acompañado de medidas de coordinación tributaria.

Bachetta y Caminal¹⁹ resaltan que “una mayor movilidad del capital permite a los inversores elegir con mayor facilidad el país con tratamiento fiscal más favorable y, por consiguiente, las decisiones en materia de política impositiva por parte de cada país se ven crecientemente influenciadas por las decisiones tomadas por los demás países. Esta interdependencia introduce un elemento estratégico en las políticas tributarias de los distintos gobiernos, dada la existencia de incentivos importantes a competir por el capital, bajando los niveles impositivos. Algunos países de la CE son conscientes de las consecuencias negativas de este comportamiento competitivo y han tratado de impulsar un proceso de negociaciones con el fin de coordinar o armonizar los impuestos, aunque de momento con poco éxito”.

Estos problemas se trataron de evitar mediante la Directiva 77/779/CEE, de 19 de diciembre de 1977, sobre asistencia mutua de las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, reforzando los intercambios de información entre las Administraciones tributarias. Sin embargo, no puede decirse que los resultados prácticos de su aplicación hayan sido satisfactorios.

Posteriormente, la Directiva 88/361/CEE, de 24 de junio de 1988, sobre la liberalización de los movimientos de capital, volvió a incidir en estos aspectos. Así, el artículo 6.5 estableció que “la comisión presentará al consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1988, las propuestas destinadas a suprimir o atenuar riesgos de distorsiones, de evasiones y fraudes vinculados a la diversidad de los regímenes nacionales referentes a la fiscalidad del ahorro y el control de su aplicación”.

Evidentemente, el mandato contenido en la Directiva no se cumplió, y los problemas que se trataban de evitar se han agravado con el tiempo²⁰.

Este fracaso ha sido juzgado de forma muy negativa por la propia Comisión Europea. En el “Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios”, presentado el 22 de octubre de

¹⁹ Bachetta y Caminal (1991) pp. 24.

²⁰ Vid. De la Hucha *et. al.* (1992) para un análisis de los aspectos fiscales relacionados con la libre circulación de capitales en la UE.

1996, se recoge este juicio negativo y se proponen diversas alternativas para resolver el problema:

“Las rentas del capital, y en particular los intereses del ahorro, constituyen la base imponible de mayor movilidad, y las diferencias de régimen fiscal pueden provocar serias distorsiones en la distribución y los flujos de capital (...). Para resolver este problema, muchos de los delgados propusieron que se estableciese en toda la Unión un nivel mínimo de imposición de los intereses del ahorro, a fin de evitar las distorsiones económicas y las pérdidas de ingresos. Algunos de ellos se declararon partidarios de una retención en origen mínima, mientras que otros se inclinaban por un intercambio de información sobre los intereses pagados a no residentes y se mostraron reacios a introducir una retención en origen en la Unión si no se modificaba la normativa sobre el secreto bancario. Otros aún opinaron que la combinación de estos dos planteamientos podría servir de base para hallar una solución al problema”²¹.

A partir de este Informe y de las comunicaciones “Hacia la coordinación de la fiscalidad en la Unión Europea: paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa”, de 1 de octubre de 1997, y “Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la UE”, de 5 de noviembre de 1997²², se decidió la elaboración de una Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en el interior de la Comunidad²³.

Tras dos propuestas infructuosas, presentadas en junio de 1988 y julio de 2001²⁴, se aprobó la Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. El objeto de la misma es:

“Permitir que los rendimientos del ahorro en forma de intereses pagados en un Estado miembro a los beneficiarios efectivos que son personas físicas residentes fiscales en otro Estado miembro, puedan estar sujetos a imposición efectiva de conformidad con la legislación de este último Estados miembro”²⁵.

²¹ COM (96)546 final, pp. 9.

²² Ver Cuadros 2 y 3.

²³ Directiva que forma parte del llamado “paquete fiscal”.

²⁴ Ver Cuadro 5. En Delmas (2002) se analiza en profundidad este proceso.

²⁵ Artículo 1.

Para conseguir este objetivo, se establece una información mínima que el agente pagador de los intereses debe proporcionar a las autoridades de su Estado²⁶, y un mecanismo automático de intercambio de información entre países²⁷.

Bélgica, Luxemburgo y Austria tendrán un período transitorio para aplicar la directiva, durante el cual sustituirán la obligación de intercambiar información por la aplicación de una retención a cuenta, que será del 15% durante los tres primeros años, 20% durante los tres siguientes y 35% a partir de dicha fecha.

La fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas.

En este campo nos encontramos la Recomendación de la Comisión 94/390/CE, de 25 de mayo de 1994, relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas. La Recomendación considera que, en términos generales, dichas empresas se encuentran discriminadas fiscalmente frente a las sociedades de mayor tamaño. El origen de dicha discriminación se encuentra en el diferente tratamiento fiscal que reciben las empresas en función de su forma jurídica. Así, los ingresos de las empresas individuales y las sociedades personalistas tributan generalmente en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, de carácter progresivo, frente a la tributación en el Impuesto sobre Sociedades, tributo proporcional, de las restantes empresas. Como señala la Recomendación, la progresividad de los Impuestos sobre la Renta implica que, por lo general, sus tipos marginales de imposición sean superiores al tipo efectivo del Impuesto sobre Sociedades.

La exposición de motivos de la Recomendación considera que “esta situación puede crear distorsiones a la competencia entre las empresas según su forma jurídica, especialmente en tanto en cuanto la capacidad de autofinanciación de las empresas individuales y de las sociedades personalistas puede verse reducida en relación con la de las sociedades de capital de idéntica o superior dimensión, debido a una mayor carga fiscal”. Para evitar esta discriminación, la Comisión considera que se deben adoptar medidas tendentes a lograr una “equivalencia fiscal” entre ambos impuestos, siguiendo el camino emprendido por algunos Estados miembros:

“Algunos Estados miembros, por su parte, han instaurado unos regímenes fiscales basados en el concepto de neutralidad fiscal entre sociedades de capital y otras formas de empresa.

²⁶ Artículo 8.

²⁷ Artículo 9.

Dado que su neutralidad fiscal nunca es total, sería de hecho más adecuado el término de equivalencia fiscal, ya que la interferencia de estos regímenes con el sistema general impositivo es mínima. Estos mecanismos específicos pretenden garantizar ya sea una mayor equidad en el trato fiscal de los beneficios reinvertidos de las empresas, independientemente de su forma jurídica (Dinamarca, Grecia), ya sea una limitación de la progresividad del impuesto sobre las rentas de origen industrial o comercial (Alemania)”.

En cuanto al contenido concreto de la Recomendación, se resume en dos puntos:

A) El Artículo 1 invita a los Estados miembros a adoptar medidas para corregir los efectos disuasorios de la progresividad de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas sobre la reinversión de los beneficios de las empresas individuales y sociedades personales mediante la aplicación de una de las siguientes medidas:

1. Conceder a dichas empresas y sociedades personales el derecho a tributar en el Impuesto sobre Sociedades.
2. Limitar la carga fiscal aplicable a los beneficios reinvertidos a un tipo comparable al del Impuesto sobre Sociedades.

B) El Artículo 2 invita a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos fiscales a la modificación de la forma jurídica de las empresas individuales y sociedades personales en sociedades de capital.

Imposición sobre Sociedades.

Ha sido en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades en el que se han producido los únicos avances significativos en materia de coordinación de la fiscalidad directa en la UE. Es necesario resaltar que hemos utilizado de forma consciente la palabra “coordinación” ya que el objetivo último de las normas aprobadas ha sido la eliminación de los obstáculos a la internacionalización de las empresas y el favorecer el carácter europeo de las mismas. Vamos a continuación a analizar los aspectos esenciales de esta normativa (recogidas en los Cuadros 6 y 7).

A) La Directiva 90/434/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones realizados entre

Sociedades de diferentes Estados miembros, modificada posteriormente por la Directiva 2005/19/CE.

Su objeto es la mejora en la competitividad en la realización efectiva de las plusvalías. Para ello establece un mecanismo básico consistente en la exención de las plusvalías generadas como resultado de las operaciones anteriores, manteniendo los bienes objeto de transacción sus valores fiscales históricos a efectos del futuro cómputo de las amortizaciones y de las plusvalías que se produzcan con motivo de su transmisión. Es decir, que no se producirá tributación alguna sobre las plusvalías que surjan por la diferencia entre el valor real de los activos transferidos y su valor fiscal. Por valor fiscal se entiende el valor que se hubiera utilizado para determinar el beneficio o pérdida de la operación si esta hubiese consistido en la transmisión de los bienes a terceros.

De esta manera, la tributación de las plusvalías correspondientes a los bienes aportados se difiere hasta el momento de su realización efectiva. Los Estados miembros pueden optar por no aplicar esta exención en el supuesto de que consideren que la operación se realiza en fraude de Ley y tiene por objeto eludir el pago del impuesto en vez de la racionalización de la actividad de las Sociedades que participan en la misma.

Por otra parte, para la aplicación de este régimen fiscal es necesario que los bienes transmitidos queden afectos a un establecimiento permanente de la sociedad adquirente que se encuentre bajo la jurisdicción fiscal del Estado de residencia de la entidad transmitente.

Asimismo, en cuanto a la determinación del Estado miembro beneficiario de la imposición sobre el establecimiento permanente resultante de la operación, se aplicarán las siguientes normas:

- a) Cuando entre los bienes aportados figure un establecimiento permanente de la sociedad transmitente, situado en un Estado miembro distinto del de dicha sociedad, este último renunciará a los derechos de imposición sobre el mismo.
- b) Cuando el Estado miembro de la sociedad transmitente aplique un régimen mundial de imposición del beneficio, podrá gravar las plusvalías o beneficios del establecimiento

permanente, siempre que admita la deducción de impuesto que, de no haberse aplicado la Directiva, se hubiese aplicado en el Estado en que estuviese situado el establecimiento permanente.

En materia de participaciones, se establece que en aquellos casos en que la Sociedad beneficiaria posea una participación en el capital de la Sociedad transmitente, las plusvalías generadas en el momento de la anulación de su participación no serán sometidas a tributación, al menos cuando dicha participación sea superior al 25% del capital.

Por último, en materia de intercambio de títulos, se establece que la atribución de títulos representativos del capital social de la Sociedad beneficiaria a un socio de la sociedad transmitente a cambio de su participación en el capital de ésta no será sometido a tributación. Al igual que sucede con las adjudicaciones, de bienes, la exención se condiciona al mantenimiento del valor fiscal histórico de los títulos, por lo que supone un diferimiento en la tributación.

Como ya hemos señalado, esta Directiva fue modificada posteriormente por la Directiva 2005/19/CE. Las novedades básicas que se producen se pueden sintetizar en:

A) Se incorporan como nuevas operaciones susceptibles de beneficiarse del régimen fiscal contemplado en la Directiva las siguientes:

- i.** La escisión parcial o segregación, que será la “operación por la cual una Sociedad transfiere a una o varias Sociedades ya existentes o nuevas, sin ser disuelta, una o varias ramas de actividad, manteniendo al menos una rama de actividad en la sociedad transmitente, mediante la atribución a sus socios, con arreglo a una norma proporcional, de títulos representativos del capital social de las Sociedades beneficiarias de la aportación y, en su caso, de una compensación en dinero que no exceda del 10% del valor nominal o, a falta de valor nominal, de un valor equivalente al nominal de dichos títulos deducido de su contabilidad”.
- ii.** Los traslados de domicilio social de un Estado miembro a otro de Sociedades Anónimas Europeas (SE) y Sociedades Cooperativas Europeas (SCE), entendiéndose por tal “la operación en virtud de la cual una SE o una SCE

traslada su domicilio social de un Estado miembro a otro, sin que ello dé lugar a la disolución de la Sociedad ni a la creación de una nueva persona jurídica”.

B) Se regula como caso particular el de las entidades transparentes²⁸. Cuando un Estado miembro otorgue a una Sociedad transmitente o dominada no residente la calificación de transparente a efectos fiscales, podrá no aplicar las disposiciones de la Directiva al gravar a las personas que posean una participación directa o indirecta en dicha Sociedad con respecto a las rentas, los beneficios y las plusvalías de la misma. Sin embargo, deberá admitir la deducción de impuesto que se hubiese aplicado a la Sociedad considerada transparente del mismo modo y por el mismo importe por el dicho Estado lo habría hecho de haber sido efectivamente aplicado y pagado²⁹.

C) Por último, se establece la exención de tributación de las plusvalías, manteniendo los elementos patrimoniales sus valores fiscales, en los supuestos de que una SE o una SEC traslade su domicilio social de un Estado miembro a otro o cambie entre dos Estados miembros su residencia fiscal como consecuencia de dicha operación.

B) La Directiva 90/435/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, modificada posteriormente por la Directiva 2003/123/CE.

La segunda directiva aprobada establece un régimen fiscal común de aplicación a las Sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes. Se entiende por Sociedad matriz aquella que posea una participación mínima del 25% del capital de la otra Sociedad (filial). Los Estados miembros podrán acordar la sustitución de este criterio de participación en el capital por el de la posesión de una participación equivalente en los derechos de voto. Asimismo, para que resulte de aplicación lo dispuesto en la Directiva, los Estados miembros podrán exigir que la participación se mantenga durante un período de tiempo no inferior a dos años.

En cuanto al contenido de esta norma, establece que el Estado de residencia de la Sociedad matriz no someterá a tributación los beneficios procedentes de la filial, salvo que estos se produzcan como consecuencia de la liquidación de ésta. En caso de que se sometiesen a

²⁸ Nuevo artículo 10 bis.

²⁹ Lo que ocurriría de no aplicarse la Directiva.

tributación, la Sociedad matriz podrá deducir la parte del impuesto pagado por la filial que se corresponda con dichos beneficios y, en su caso, la retención en origen practicada por el Estado de residencia de la filial.

Finalmente, la directiva limita al 5% de los beneficios distribuidos por la filial la posibilidad de deducir por parte de la matriz los gastos de participación y las minusvalías producidas en la distribución de beneficios de la filial.

Las modificaciones introducidas por la Directiva 2003/123 se concretan en cuatro aspectos principales:

A) Se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva al incluir:

- i. Las distribuciones de beneficios percibidas por establecimientos permanentes, situados en ese Estado y pertenecientes a Sociedades de otros Estados miembros, y que procedan de sus filiales en algún Estado miembro distinto de aquél en que esté situado el establecimiento permanente.
- ii. Las distribuciones de beneficios por parte de empresas de dicho Estado a establecimientos permanentes situados en otro Estado miembro y pertenecientes a Sociedades del mismo Estado miembro de las que son matrices.

B) Se redefine el concepto de establecimiento permanente como “centro de actividades fijo, situado en un Estado miembro, a través del cual se realice una parte o la totalidad de las actividades empresariales de una Sociedad de otro Estado miembro, en la medida en que los beneficios del centro de actividades estén sujetos a imposición en el Estado miembro en el que está situado en virtud de un tratado bilateral en materia fiscal o, en su defecto, en virtud de la legislación nacional”.

C) Se reduce, de forma progresiva, el porcentaje de participación en el capital de otra entidad situada en otro Estado miembro para que la primera sea considerada como sociedad matriz y la segunda como Sociedad filial. Dicho porcentaje mínimo pasa a ser del 20%. A partir del 1 de enero de 2007 será del 15% y a partir del 1 de enero de 2009 del 10%.

D) Se establece taxativamente que los beneficios distribuidos por la Sociedad filial a su sociedad matriz quedarán exentos de retención en el Estado de origen.

C) El Convenio 90/436/CEE relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de las empresas asociadas.

Su aplicación en el ámbito de los denominados precios de transferencia u operaciones vinculadas implica que, cuando un Estado tenga intención de corregir los beneficios declarados por una empresa como consecuencia de una transacción con otra vinculada, deberá informar con anterioridad a ésta para que, a su vez, pueda comunicárselo a su Estado de residencia. Este procedimiento implica que, en un plazo máximo de dos años, los dos Estados miembros implicados deben llegar a un acuerdo para evitar la doble imposición en la corrección del beneficio. Si esto no fuera posible, se creará una comisión que estará integrada por todas las partes implicadas y que en un plazo de seis meses deberá emitir un dictamen en este sentido.

El procedimiento debe concluir mediante un acuerdo que implique que, o bien los beneficios se someten a tributación en un único Estado, o bien el importe del impuesto soportado en uno de los Estados se disminuya del que se soporta en el otro.

D) La Directiva 2003/49/CE relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

Tiene por objeto evitar que, en lo que se refiere al pago de intereses y cánones, las transacciones entre Sociedades de diferentes Estados miembros estén sometidas a condiciones fiscales menos favorables que las que se aplican a las mismas transacciones cuando tienen lugar entre Sociedades del mismo Estado.

En su ámbito subjetivo afecta a operaciones realizadas por una “sociedad de un Estado miembro” con una “sociedad asociada” o un “establecimiento permanente”. Para ello se han de cumplir los siguientes requisitos³⁰:

³⁰ Artículo 3 de la Directiva.

a) Por “sociedad de un Estado miembro” se entenderá cualquier Sociedad que tenga las siguientes características:

- i. Revestir una de las formas sociales consignadas en el anexo de la directiva.
- ii. Con arreglo a la legislación fiscal de un Estado miembro debe considerarse domiciliada en el mismo a efectos fiscales y, a efectos de un eventual convenio de doble imposición sobre la renta concluido con un tercer Estado, no tener la consideración de estar domiciliada fuera de la Comunidad a efectos fiscales.
- iii. Estar sujeta, sin posibilidad de exención, a un Impuesto sobre Sociedades o a un impuesto de naturaleza similar.

B) Una “sociedad asociada” de otra será la que cumpla cualquiera de los siguientes requisitos:

- i. Tener una participación directa mínima del 25% en el capital de la otra Sociedad.
- ii. Que la otra Sociedad tenga una participación directa mínima del 25% en su capital.
- iii. Que una tercera Sociedad tenga una participación directa mínima del 25% en el capital de ambas Sociedades.
- iv. Las participaciones sólo podrá referirse a Sociedades domiciliadas en territorio comunitario y los Estados miembros tendrán la opción de sustituir el criterio de participación mínima en el capital por del participación mínima en los derechos de voto.

C) Por “establecimiento permanente” se entenderá un centro de actividades fijo, situado en un Estado miembro, a través del cual se realice una parte o la totalidad de las actividades empresariales de una Sociedad de otro Estado miembro.

En su ámbito de aplicación objetivo, afecta a las dos operaciones siguientes:

- i. El pago de intereses, definidos como “el rendimiento de los créditos de cualquier clase, estén o no garantizados por una hipoteca o una cláusula de participación en los

beneficios del deudor, y en particular el rendimiento de bonos y obligaciones, incluidas las primas y lotes vinculados a éstos. Los recargos por pago atrasado no se considerarán intereses³¹.

- ii. El pago de cánones, entendidos como “las remuneraciones de cualquier clase percibidas por el uso o la cesión del derecho de uso de cualquier derecho de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas, incluidas las películas cinematográficas y los programas y sistemas informativos, cualquier patente, marca registrada, diseño o modelo, plano, fórmula o procedimiento secretos, o por informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas. Las remuneraciones percibidas por el uso o la cesión del derecho de uso de equipos industriales, comerciales o científicos se considerarán cánones”³².

En lo que respecta al alcance de la norma, establece que los pagos por intereses y cánones abonados por sociedades residentes o establecimientos permanentes domiciliados o radicados en un Estado miembro, estará exentos de cualquier tributación en dicho Estado, siempre que el beneficiario efectivo de dichos pagos sea una sociedad asociada o un establecimiento permanente domiciliado en otro Estado miembro³³.

Para ello es necesario tener en cuenta que:

A) Una Sociedad de un Estado miembro será tratada como el beneficiario efectivo de los intereses o cánones únicamente si recibe estos pagos en su propio beneficio y no en calidad de intermediario, esto es, de agente, depositario o mandatario.

B) Un establecimiento permanente será tratado como el beneficiario efectivo de los intereses o cánones cuando:

- i. Los créditos, derechos o usos de la información que den origen a los pagos de intereses o cánones tengan relación efectiva con dicho establecimiento permanente.
- ii. Los pagos de los intereses o cánones representen un ingreso respecto del cual dicho establecimiento permanente esté sujeto en el Estado miembro en que está

³¹ Artículo 2 de la Directiva.

³² Artículo 2 de la Directiva.

³³ Artículo 1 de la Directiva.

situado a un Impuesto sobre Sociedades o, en el caso de Bélgica y España, sobre la Renta de no Residentes.

Por último, se establece que el Estado de origen no estará obligado a aplicar las disposiciones de la Directiva en los siguientes casos³⁴:

- i. Cuando los pagos se traten como distribución de beneficios o como reembolso del capital, con arreglo a la legislación del Estado de origen.
- ii. Se trate de pagos procedentes de créditos que comprendan un derecho a participar en los beneficios por parte del deudor.
- iii. En el caso de que los procedan de créditos que autoricen al acreedor a cambiar su derecho a intereses por un derecho a participar en los beneficios del deudor.
- iv. Cuando los pagos procedan de créditos que no contengan disposiciones sobre la devolución del principal o la devolución sea devengable más de 50 años después de la fecha de emisión.
- v. En el supuesto de que, debido a la existencia de una relación especial entre el pagador y el beneficiario efectivo de los intereses o cánones, o entre ambos y un tercero, el importe de los mismos supere el que habrían convenido ambos de no existir dicha relación especial entre ellos. En tal caso la exención se aplicará en exclusiva a este último importe.

La imposición sobre las Sucesiones y Donaciones.

En este ámbito debemos hacer mención a la Recomendación de la Comisión 94/1069/CE, de 7 de diciembre, sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas. Dicha recomendación tiene su origen en la Comunicación de la Comisión de Acción a Favor de la PYME de julio de 1994, y se encuentra estrechamente vinculada a la Recomendación 94/390/CE, de 25 de mayo de 1994, relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas, cuyo contenido ya hemos expuesto.

El objetivo de esta recomendación es favorecer la continuidad en la actividad empresarial cuando se produce el fallecimiento del empresario, limitando los problemas que para dicha continuidad significa el pago de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones por parte de sus sucesores. En su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la

³⁴ Artículo 11 de la Directiva.

mejora del entorno fiscal de las PYMES de octubre de 1994, “la Comisión pide a los Estados miembros que reduzcan, como hace el sistema británico, los impuestos sobre las transmisiones de empresas que se realicen por donación o sucesión, para adecuar mejor la fiscalidad a la necesidad de garantizar la supervivencia de dichas empresas. Esta ventaja sólo se concedería a condición de que se trate de una empresa comprometida activamente en la producción y venta de bienes y servicios y de que los herederos se comprometan a mantener el capital y la actividad económica de la empresa durante un período mínimo, que deberá fijar de tal manera que quede demostrada de forma creíble la voluntad de los herederos de continuar las actividades de la empresa. En caso de ruptura del compromiso, ya no se aplicaría la reducción y los herederos deberían pagar los derechos de sucesión en su totalidad. Tal tratamiento fiscal en beneficio de la continuidad de la empresa sólo se concedería a los activos estrictamente profesionales, es decir, los bienes que permiten la actividad de la empresa. La pérdida de ingresos fiscales que pueda haber se vería ampliamente compensada por una reducción del número de liquidaciones de empresas y, por tanto, una disminución de todas las pérdidas de actividad económica y puestos de trabajo que provocan dichas liquidaciones. La reducción propuesta, por otro lado, puede introducirse progresivamente y se puede limitar en principio a empresas que no superen un tamaño determinado”.

Las medidas concretas que propone la Recomendación a los Estados miembros consisten en³⁵:

- A) Reducir, siempre que se prosiga de manera creíble la actividad de la empresa durante un período mínimo, la carga fiscal que grava los activos estrictamente profesionales en caso de transmisión mediante donación o sucesión, incluidos los derechos de sucesión, donación y registro.
- B) Ofrecer a los herederos la posibilidad de escalonas o aplazar el pago de los derechos de donación o sucesión, siempre y cuando prosigan la actividad de la empresa, y conceder exenciones de intereses.
- C) Velar porque en la evaluación fiscal de la empresa se puede tener en cuenta la evolución de su valor hasta unos meses después del fallecimiento del empresario.

³⁵ Artículo 6.

Cuadro 1. Principales Documentos relativos a la armonización de la fiscalidad directa en el ámbito de la UE (I)

Documentos	Contenido
<i>Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea</i> (Informe Neumark, 1962)	Armonización de la imposición sobre dividendos e intereses. Armonización de los impuestos sobre sociedades e integración con los impuestos sobre la renta: sistema de doble tipo con gravamen incrementado para los beneficios no distribuidos.
<i>Informe sobre el desarrollo de un mercado europeo de capitales</i> (Informe Segré, 1966)	Propuesta de armonización de los Impuestos sobre Sociedades para que no obstaculicen los movimientos de capital en un mercado único europeo.
<i>Programa de armonización de los impuestos directos</i> (Memorandum de la Comisión Europea de 26 de junio de 1967)	Unificación de la tributación de los dividendos. Establecimiento de un sistema de retención en la fuente. Armonización de la fiscalidad de las sociedades mobiliarias, los fondos de inversión y los grupos de sociedades. Mejora del régimen fiscal de las sociedades matrices y filiales residentes en Estados miembros diferentes y del tratamiento fiscal de las fusiones empresariales. Armonización de la estructura de los Impuestos sobre Sociedades y aproximación de los tipos impositivos.
<i>Informe a la Comisión y al Consejo sobre la realización por etapas de la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad</i> (Informe Werner, 1970)	Armonización de los impuestos que inciden sobre los movimientos de capitales, especialmente la fiscalidad de los valores mobiliarios y la estructura del impuesto sobre sociedades.
<i>Informe sobre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta en la Comunidad Económica Europea</i> (Informe Van den Tempel, 1971)	Estudio de las medidas para eliminar la doble imposición interna e internacional de los beneficios societarios. Propone la separación de ambos impuestos y la aplicación de un sistema clásico de doble imposición íntegra sobre los dividendos.
<i>Informe de la Comisión al Consejo sobre las perspectivas de convergencia de los sistemas fiscales en la Comunidad</i> (Informe Burke, 1980)	Aproximación de los impuestos sobre sociedades con la definición de una base imponible común y la aproximación de los tipos impositivos. Corrección de la doble imposición mediante un sistema de crédito al impuesto íntegro.

Cuadro 2. Principales Documentos relativos a la armonización de la fiscalidad directa en el ámbito de la UE (Continuación)

Documentos	Contenido
<i>Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior</i> (Comisión Europea, 1985).	Eliminación de las barreras fiscales que inciden negativamente en la consecución del mercado interior. Prioridad a la aprobación de una directiva relativa a la compensación de pérdidas de las sociedades. Mejora del tratamiento fiscal de las operaciones de capital riesgo y de la innovación financiera.
<i>Comunicación de la Comisión al Consejo sobre orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas</i> (Informe Ruding, 1992)	Eliminación de las disposiciones discriminatorias existentes en los sistemas fiscales de los Estados miembros que sean un obstáculo para la inversión y la adquisición de participaciones transfronterizas. Eliminación de la doble imposición de las rentas transfronterizas (supresión de los sistemas de retención en la fuente en los pagos entre empresas matrices y filiales; compensación de pérdidas de las filiales extranjeras por parte de la matriz). Armonización mínima en la base imponible de los impuestos sobre sociedades con el establecimiento de un nivel mínimo para los tipos impositivos nominales.
<i>La fiscalidad en la Unión Europea</i> (Comunicación de la Comisión de 20 de febrero de 1996)	Constatación de los problemas que apareja la falta de coordinación fiscal: erosión de las bases imponibles de los impuestos directos en sus componentes que tienen una mayor movilidad entre países.
<i>La fiscalidad en la Unión Europea: informe sobre la evolución de los sistemas tributarios</i> (Comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 1996)	Favorecer el establecimiento de tributos con una base imponible amplia y tipos impositivos reducidos. Suprimir las medidas fiscales que desincentiven los flujos transfronterizos de ingresos. Adopción de medidas que eliminen la competencia fiscal desleal en el ámbito de la fiscalidad empresarial.
<i>Hacia la coordinación de la fiscalidad en la Unión Europea, paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa.</i> (Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 1997)	Crear un Código de conducta que elimine la competencia fiscal perniciosa en el interior de la comunidad. No considera necesario armonizar los impuestos sobre sociedades.

Cuadro 3. Principales Documentos relativos a la armonización de la fiscalidad directa en el ámbito de la UE (Continuación)

Documentos	Contenido
<i>Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la UE</i> (Comunicación de 5 de noviembre de 1997)	Propuesta del “paquete fiscal”, compuesto de 3 medidas: - Un código de conducta relativo a la fiscalidad de las empresas. - Una propuesta de Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses en el interior de la Comunidad. - Una propuesta de Directiva relativa al establecimiento de un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.
<i>Código de conducta en la fiscalidad de las empresas</i> (Informe Primarolo, 1999)	Analiza las medidas vigentes en los Impuestos sobre Sociedades de los países miembros que sean susceptibles de alterar de forma significativa la localización de las actividades empresariales en el territorio comunitario
<i>Política fiscal en la Unión Europea. Prioridades para los próximos años.</i> (Comunicación de la Comisión de 23 de mayo de 2001)	Propone avanzar en la construcción de un sistema común de imposición sobre sociedades de forma que las empresas que realicen actividades en varios países puedan determinar los beneficios globales mediante la aplicación de una única normativa tributaria y establecer cuentas consolidadas a efectos fiscales.
<i>Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales.</i> (Comunicación de la comisión de 23 de octubre de 2001)	Propone el establecimiento de una base imponible consolidada del Impuesto sobre Sociedades para las actividades empresariales que se realicen a escala comunitaria. Deja libertad a los Estados miembros para fijar los tipos impositivos.

Cuadro 4. Principales propuestas legislativas relativas a la armonización de la fiscalidad directa en el ámbito de la UE (I)

Propuesta	Contenido
Propuesta de Directiva concerniente al régimen fiscal común aplicable a fusiones, escisiones y aportaciones de activos entre Sociedades de Estados miembros diferentes (15 de enero de 1969)	Establecimiento de un sistema fiscal común, incluyendo la tributación de las ganancias de capital a realizar en estas operaciones. Diferimiento de la tributación de las plusvalías hasta el momento en que se realizasen por parte del establecimiento permanente o los accionistas.
Propuesta de Directiva concerniente al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales situadas en Estados miembros diferentes (16 de enero de 1969)	Exención de tributación de los dividendos recibidos por una sociedad matriz de una filial, participada al menos en un 20% del capital, residente en otro Estado miembro.
Propuesta de Directiva concerniente a la armonización de los sistemas del Impuesto sobre Sociedades y de retención en la fuente (1 de agosto de 1975)	Aplicación en todos los países de un tipo único en el Impuesto sobre Sociedades en una banda entre el 45 y el 55%. Aplicación de un régimen común de retención en la fuente del 25% sobre los dividendos distribuidos, salvo en el caso de operaciones entre matrices y filiales. Integración parcial de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades mediante el método de imputación con crédito al impuesto sobre los dividendos pagados.
Propuesta de Directiva relativa a la eliminación de la doble imposición en el caso de la corrección de los beneficios entre empresas asociadas (29 de noviembre de 1976)	Establece la creación de una comisión de Arbitraje para eliminar la doble imposición que se produce en el supuesto de rectificación por parte de una Administración tributaria de una operación valorada aplicando precios de transferencia.
Propuesta de Directiva referente a las instituciones de inversión colectiva (24 de julio de 1978)	Aplica a estas instituciones lo previsto en la Propuesta de Directiva de 1 de agosto de 1975.
Propuesta de directiva que establece un régimen tributario especial para los trabajadores transfronterizos y no residentes (13 de diciembre de 1979)	Trabajadores transfronterizos: gravamen en el país de residencia y retención en origen sobre las rentas. Trabajadores no residentes: gravamen no superior al soportado por los residentes.

Cuadro 5. Principales propuestas legislativas relativas a la armonización de la fiscalidad directa en el ámbito de la UE (Continuación)

Propuesta	Contenido
Propuesta de Directiva referente a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros respecto al régimen fiscal de compensación de pérdidas (septiembre de 1984 y junio de 1985)	Adopción de un sistema común de compensación de pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades, con los beneficios de ejercicios posteriores sin límite temporal o con los beneficios no distribuidos de los 2 ejercicios anteriores mediante la devolución del impuesto pagado.
Anteproyecto de Propuesta de Directiva sobre la armonización de las reglas de determinación de los beneficios imposables (marzo de 1988)	Normas comunes de determinación de algunos aspectos de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades.
Propuesta de Directiva relativa a un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses (8 de febrero de 1989)	Establecimiento de un tipo de retención a cuenta sobre los intereses no inferior al 15%.
Propuesta de Directiva relativa a la compensación transfronteriza de pérdidas (diciembre de 1990)	Establecimiento de un régimen que permita a las empresas matrices la asunción de las pérdidas registradas por sus establecimientos permanentes y filiales situadas en otros Estados miembros.
Propuesta de Directiva relativa al régimen fiscal común aplicable al pago de intereses y cánones entre sociedades matrices y filiales situadas en Estados miembros diferentes (diciembre de 1990)	Eliminación de la retención en origen aplicable a los pagos realizados entre sociedades matrices y filiales situadas en diferentes Estados de la UE.
Propuestas de Directiva relativa al régimen fiscal común aplicable al pago de intereses y cánones entre sociedades matrices y filiales situadas en Estados miembros diferentes (agosto de 1993 y marzo de 1998)	Recuperan la propuesta de Directiva presentada en diciembre de 1990
Propuesta de Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva en los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad (junio de 1998)	Concede a los países miembros una doble opción. Establecer un régimen de retención a cuenta no inferior al 20% sobre los intereses pagados. Establecer un régimen de intercambio de información con el Estado en que resida el beneficiario de los pagos.
Propuesta de Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva en los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad (julio de 2001)	Establece un sistema de intercambio de información sobre el pago de intereses entre países. Austria, Bélgica y Luxemburgo dispondrán de un período de 7 años para aplicar el mismo, debiendo durante este período aplicar un sistema de retención a cuenta sobre los intereses pagados a los residentes en otros países de la UE.

Cuadro 6. Normativa comunitaria en materia de armonización de la Imposición Directa.

Norma	Contenido
Directiva 77/779/CEE, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos (modificada por la Directiva 79/1070/CEE para incluir en su ámbito de aplicación a los impuestos indirectos).	Establece tres tipos de intercambio de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros de la CE: intercambio voluntario, intercambio previa petición e intercambio automático diseñado por un comité <i>ad hoc</i> creado para la aplicación de la Directiva.
Directiva 90/434/CEE, de 23 de julio de 1990 relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros.	Establece la exención de las plusvalías que se realicen en la operación y el posterior mantenimiento de los valores fiscales históricos a efectos del futuro cómputo de amortizaciones y plusvalías. Supone el diferimiento de la tributación de las plusvalías correspondientes a los bienes aportados hasta el momento de su realización.
Directiva 90/435/CEE, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.	Pretende evitar la doble imposición de los beneficios obtenidos por una filial y repartidos posteriormente a una empresa matriz residente en otro Estado miembro diferente. Plantea dos alternativas: la exención de los dividendos percibidos, o la sujeción a tributación de los mismos con la deducción completa del impuestos satisfecho por la filial.
Convenio 90/436/CEE, relativo a la supresión de la doble imposición en el caso de corrección de beneficios de las empresas asociadas.	Pretende evitar la doble imposición que se produce cuando la administración de un Estados miembro corrige los beneficios de una empresa residente por entender que se han utilizado precios de transferencia, sin que se rectifiquen de forma paralela los resultados de otra empresa del grupo residente en un Estado miembro diferente. Establece un procedimiento en dos etapas: de forma amistosa entre los Estados o creación de una comisión de arbitraje.
Recomendación de la Comisión 94/79/CE, de 21 de diciembre de 1993, relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro de aquel en el que residen.	Establece que en el caso de que un no residente obtenga en un país de la Comunidad más del 75% de sus rentas totales, no estará sometido a un Impuesto sobre la Renta superior al que soportaría si fuera residente en dicho Estado.

Cuadro 7. Normativa comunitaria en materia de armonización de la Imposición Directa. (Continuación)

Norma	Contenido
Recomendación de la Comisión 94/390/CE, de 25 de mayo de 1994, relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas.	Limitar la carga fiscal soportada por las pequeñas y medianas empresas en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y de sociedades y favorecer la reinversión de los beneficios obtenidos.
Recomendación de la Comisión 94/1069/CE, de 7 de diciembre, sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas.	Evitar que los Impuestos sobre Sucesiones supongan un freno a la continuidad de la actividad de las pequeñas y medianas empresas.
Directiva 2003/48/CE, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.	Permitir que los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses recibidos por un residente en un Estado miembro en otro Estado distinto al de residencia queden sujetos a imposición efectiva en el país de residencia. Para ello establece un procedimiento de intercambio de información.
Directiva 2003/49/CE, de 3 de junio de 2003, relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.	Evitar, en lo que se refiere al pago de intereses y cánones, que las transacciones entre Sociedades de diferentes Estados miembros estén sometidos a condiciones fiscales menos favorables que las que se aplican a las mismas transacciones cuando tienen lugar entre Sociedades residentes en el mismo Estado.
Directiva 2003/123/CE, de 22 de diciembre de 2003, que viene a modificar la Directiva 90/435/CEE, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.	Amplía el ámbito de la Directiva para su aplicación a los establecimientos permanentes y reduce el porcentaje de participación necesario para que una Sociedad tenga la consideración de filial.
Directiva 2005/19/CE, de 17 de febrero de 2005, que modifica la Directiva 90/434/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros.	Incorpora nuevas operaciones susceptibles de beneficiarse del régimen fiscal establecido en la Directiva.

3. La evolución de los ingresos fiscales en la Unión Europea.

Los escasos logros registrados en el proceso de armonización de la imposición directa que hemos constatado en el apartado anterior hacen temer que se produzcan procesos de competencia fiscal en el seno de la UE. De hecho, la propia Comisión Europea ha mostrado en varias ocasiones su preocupación por esta posibilidad. Así, por ejemplo, en el “Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios”, de 22 de octubre de 1996, al que hemos aludido anteriormente, se incide en que “la amenaza de una competencia desleal o perjudicial para captar los ingresos generados por actividades móviles a escala internacional influye en la elaboración de la política fiscal”³⁶.

En otros trabajos se ha analizado si la falta de armonización ha conducido a una convergencia de los sistemas tributarios nacionales (por ejemplo, Esteve *et. al.* (2000)) y se ha planteado la hipótesis de la existencia de un proceso de “armonización fiscal competitiva”, es decir, de un acercamiento de los sistemas tributarios nacionales a partir de reducciones generalizadas en la tributación.

Para estudiar la posible existencia de este proceso, vamos a analizar en este apartado la evolución experimentada por los ingresos fiscales en la UE³⁷.

El Cuadro 8 recoge la evolución de la presión fiscal en el período 1995-2003. Los datos ponen de manifiesto como a lo largo de este período se ha producido un estancamiento en la evolución de este ratio que, a nivel global, ha permanecido prácticamente estable en el entorno del 40.6 por ciento del Producto Interior Bruto. Si tenemos en cuenta que en estos años se han producido reformas fiscales importantes en distintos países, básicamente en los impuestos sobre la renta, en las que se han llevado a cabo disminuciones en los tipos impositivos³⁸, la presión fiscal no ha disminuido. Rubio y Barruso (2004, pp. 23-24) atribuyen este hecho al importante crecimiento económico que se ha producido en el período y a la adopción de medidas compensatorias en las reformas fiscales, como aumentar los impuestos indirectos o compensar las reducciones en los tipos impositivos

³⁶ COM (96) 546 final, pp. 8.

³⁷ Por razones de homogeneidad hemos realizado el estudio sin incluir los 10 nuevos países miembros del Centro y Este de Europa, ya que sus sistema impositivo presenta diferencias notables con el de los 15 antiguos Estados miembros.

³⁸ Reformas que se han justificado como medidas de fomento del empleo, para favorecer el crecimiento económico y, en palabras de Zubiri (2001), pp. 29, que revelan también una percepción por parte de la sociedad de que la presión fiscal es excesiva y una preferencia por la reducción de impuestos frente a los aumentos en el gasto público.

con la eliminación de incentivos fiscales. En segundo lugar, los datos ponen de manifiesto importantes diferencias entre los distintos países. Así, en el año 2003, entre Suecia, país con mayor presión fiscal, e Irlanda, país que tenía la presión fiscal más reducida, había 20.9 puntos de diferencia. Por otra parte, los países con una presión fiscal más reducida, Grecia, España y Portugal, han aumentado esta a lo largo de este período. La excepción ha sido Irlanda, que la ha reducido de forma notable. Precisamente esta reducción impositiva, unida al importante crecimiento económico que ha experimentado este país a lo largo de la última década, ha hecho que las acusaciones sobre competencia fiscal se centren habitualmente en el caso irlandés.

Podemos por tanto concluir que no se ha producido un proceso de convergencia y que, al menos globalmente, los distintos Estados miembros conservan un nivel importante de autonomía en su política tributaria.

Cuadro 8. Evolución de la presión fiscal 1995-20003

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alemania	40.8	41.6	41.6	41.6	42.4	42.5	40.7	40.2	40.3
Austria	41.3	42.6	43.9	43.9	43.6	42.7	42.5	42.1	42.9
Bélgica	45.1	45.4	45.8	46.5	46.0	46.0	46.2	46.4	45.7
Dinamarca	49.0	49.6	49.6	49.9	51.3	49.5	49.8	48.8	48.8
España	33.4	33.7	33.8	33.7	34.4	35.0	34.8	35.4	35.6
Finlandia	46.0	47.3	46.5	46.4	46.8	47.9	46.0	45.7	44.8
Francia	43.7	44.8	49.9	44.8	45.5	45.0	44.7	43.8	43.8
Irlanda	33.5	33.6	32.8	32.1	32.1	32.0	30.0	28.8	29.9
Italia	41.2	42.8	44.7	43.2	43.3	42.7	42.5	42.1	42.9
Grecia	32.6	33.0	34.3	36.3	37.3	39.7	37.0	37.5	36.2
Holanda	40.6	40.8	40.7	40.3	41.7	41.5	40.0	39.4	39.3
Luxemburgo	42.3	42.4	41.5	40.2	40.5	40.5	40.7	41.2	41.3
Portugal	33.6	34.4	34.7	34.9	36.0	36.4	35.7	36.5	37.0
Suecia	49.5	59.1	52.5	53.1	53.8	53.9	51.8	50.2	50.8
Reino Unido	35.4	35.0	35.5	36.6	36.9	37.5	35.7	35.7	35.7
UE-15	40.5	41.3	41.5	41.5	41.9	41.9	41.1	40.4	40.6

Fuente: Eurostat (2005)

Si en lugar de realizar el análisis en términos de la presión fiscal global, lo hacemos considerando la carga fiscal que suponen los impuestos directos, ratio más interesante para nuestro trabajo, ya que son los no armonizados, las conclusiones que podemos extraer son muy similares, tal y como podemos ver en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Recaudación por Impuestos Directos (%PIB)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alemania	11.2	11.6	11.3	11.6	12.1	12.7	11.2	10.9	10.8
Austria	11.7	12.7	13.3	13.5	13.2	13.1	14.9	13.9	13.4
Bélgica	17.1	17.1	17.5	18.1	17.6	17.8	18.1	18.1	17.5
Dinamarca	30.6	30.8	30.5	30.1	31.0	29.9	30.2	29.6	29.8
España	10.5	10.6	10.8	10.5	10.6	10.9	10.8	11.3	11.0
Finlandia	17.6	19.2	18.7	19.1	19.1	21.7	19.8	19.6	18.3
Francia	9.0	9.4	10.1	12.2	12.7	12.8	13.0	12.1	12.7
Irlanda	13.8	14.3	14.2	13.9	13.9	13.7	13.0	11.8	12.3
Italia	15.4	15.7	16.9	14.9	15.3	14.8	15.2	14.5	15.3
Grecia	7.8	7.4	8.2	9.8	10.2	11.2	9.9	9.7	9.0
Holanda	12.7	13.2	12.7	12.5	12.5	12.4	12.2	12.3	12.5
Luxemburgo	17.6	18.0	17.5	16.5	15.9	15.6	15.7	16.2	15.9
Portugal	8.9	9.6	9.7	9.4	9.9	10.5	10.0	9.9	9.4
Suecia	20.2	21.1	21.6	21.5	22.3	22.6	20.1	18.1	19.0
Reino Unido	15.1	15.0	15.3	16.5	16.5	16.9	17.1	15.9	15.6
UE-15	12.8	13.2	13.6	13.9	14.3	14.5	14.2	13.6	13.4

Fuente: Eurostat (2005)

Por último, hemos analizado el *tax-mix* en el año 2003 (Cuadro 10). Los resultados obtenidos han ido de nuevo en la misma dirección apreciándose diferencias importantes entre los distintos Estados miembros.

Cuadro 10. Participación de los principales impuestos en la recaudación total (2003)

País	Renta	Sociedades	IVA	Consumos específicos	Cotizaciones Sociales
Alemania	23.5	1.9	16.0	6.4	42.5
Austria	24.1	5.2	18.4	6.6	33.8
Bélgica	29.1	6.4	15.2	5.3	31.6
Dinamarca	53.2	5.7	19.9	8.2	3.4
España	19.4	5.0	16.5	7.4	35.8
Finlandia	31.0	7.7	19.4	9.7	26.7
Francia	18.4	12.8	16.5	5.7	37.9
Irlanda	23.4	12.8	24.1	11.6	15.3
Italia	25.0	5.2	14.1	5.8	30.0
Grecia	13.5	9.3	17.7	8.8	35.6
Holanda	17.5	8.1	19.5	6.5	36.8
Luxemburgo	17.1	19.1	15.8	11.3	27.6
Portugal	11.5	8.7	22.9	9.3	39.4
Suecia	31.0	4.7	18.2	6.5	28.1
Reino Unido	28.8	7.6	19.8	9.8	18.1
UE-15	24.1	5.5	17.2	7.0	32.5

Fuente: Eurostat (2005)

4. Las reformas en la fiscalidad directa.

Aunque la falta de armonización de la imposición directa no ha tenido un reflejo significativo en la estructura tributaria de los países miembros de la UE, ni ha traído como consecuencia un proceso de competencia fiscal que condujera a una rebaja importante la presión fiscal en los mismos, si ha condicionado las reformas fiscales que se han implementado en la década de los 90. Esta influencia se ha dejado sentir principalmente en la tributación de aquellos factores más móviles, susceptibles de trasladarse entre países respondiendo a los diferenciales de tributación. Nos referimos principalmente al ahorro financiero, aunque también existan algunos fenómenos de deslocalización debidos a los impuestos sobre Sociedades.

Es evidente que los mayores problemas de deslocalización se producen en el supuesto de las inversiones de capita. En el año 1990, ante la entrada en vigor de la Directiva sobre libertad de circulación de capitales (de 1988), el Ministerio de Hacienda español aludió a los problemas futuros para someter a tributación estos rendimientos, refiriéndose a la “restricción europea” en el diseño del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas³⁹:

“La restricción europea no debe entenderse como el riesgo de que el ahorro emigre buscando una mayor eficacia financiera, ni porque a un residente español se le vaya a aplicar el sistema fiscal que aplican a sus residentes otros países europeos, sino porque las posibilidades de eludir las obligaciones fiscales del país de residencia son mayores”.

Evidentemente, esta posibilidad hace que “los contribuyentes europeos estarán incentivados a colocar sus ahorros de forma que éstos tributen como **no residentes** en los países vecinos”⁴⁰.

Esta situación ha provocado que la mayoría de los países hayan introducido en sus impuestos sobre la renta personal medidas “defensivas” y “ofensivas” en relación con la fiscalidad del ahorro. Así, en el caso español, se considera que la respuesta a este problema pasa por:

³⁹ Ministerio de Economía y Hacienda (1990), pp. 31-34.

⁴⁰ Ministerio de Economía y Hacienda (1990), pp. 33.

A) Una estrategia “ofensiva”, destinada a atraer el capital extranjero, fomentando las inversiones de no residentes, es decir, la localización en el espacio financiero español del ahorro de los residentes en otros países del Mercado Único.

B) Una estrategia defensiva, destinada a evitar que el ahorro nacional se localice en otros mercados financieros, para lo cual es preciso establecer un sistema fiscal para nuestros residentes que contribuya al equilibrio de las rentabilidades financiero-fiscales ofrecidas por los distintos mercados⁴¹.

Evidentemente las estrategias “ofensivas” son imprescindibles en un proceso como éste: ningún no residente invertirá en un país en el que la fiscalidad es significativamente mayor que en el resto de mercados alternativos. Sin embargo, los resultados de las estrategias “defensivas” resultan más cuestionables. Principalmente porque, como ha destacado Zubiri (2001, pp. 35), en la medida en que los inversores nacionales puedan obtener en el extranjero una fiscalidad nula y una garantía de opacidad fiscal, no se les podrá desincentivar mediante reducciones de la fiscalidad nacional, a no ser que se elimine esta⁴².

En cuanto al riesgo de deslocalización empresarial, a pesar de que los impuestos sobre sociedades tengan cierta influencia y hayan sido cuestionados⁴³, parece que es un fenómeno más complejo y que depende de una serie amplia de factores como la existencia de una mano de obra cualificada, los costes salariales, las estructuras de transporte, etc., que al final tienen una mayor relevancia que los propios diferenciales de fiscalidad.

En todo caso, desde los años 90 se han producido diversas reformas fiscales caracterizadas por:

- A) La extensión de las bases imponibles de los impuestos personales sobre la renta, eliminando deducciones, bonificaciones y tratamientos fiscales privilegiados.
- B) La reducción de los tipos impositivos marginales máximos en el Impuesto Personal sobre la Renta y de los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades, combinada

⁴¹ Ministerio de Economía y Hacienda (1990), pp. 67.

⁴² De hecho, la fiscalidad efectiva sobre el capital se ha reducido tanto que en los últimos años han aparecido diversos trabajos –p.e. Slemrod *et. al.* (2004)- que cuestionan seriamente los resultados de esta. Incluso no faltan las propuestas para reconvertir los impuestos sobre la renta en impuestos sobre el consumo, como las de Slemrod *et. al.* (2004), o Ruiz Castillo (2004).

⁴³ Vid. De Mooij (2005) o Stewart y Webb (2006).

con una reducción del número de tramos en el Impuesto sobre la Renta y, en algunos casos, un aumento de los tipos mínimos.

- C) La adopción de medidas compensatorias para mantener la recaudación. Principalmente mediante un aumento en los tipos impositivos del IVA y la adopción de nuevos impuestos especiales, principalmente de carácter medio ambiental.

Vamos a analizar brevemente algunos de los principales aspectos de estas reformas en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La tendencia general ha sido la de reducir los tipos impositivos, principalmente los marginales máximo y mínimo, combinada en algunos casos con la reducción de los beneficios fiscales, como podemos apreciar en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Evolución de los tipos impositivos en el IRPF

País	Tipos marginales máximos				Tipos marginales mínimos			
	1980	1990	2001	2005	1980	1990	2001	2005
Alemania	56	53	49	42	22	19	20	15
Austria	62	50	50	50	23	10	21	38,3
Bélgica	72	55	55	50	24	25	25	25
Dinamarca	73	68	59	59	20	22	38	38
España	65	56	48	45	15	25	18	15
Finlandia	68	59	55	37	6	23	32	14
Francia	60	57	53	48.9	5	5	8	6.83
Irlanda	60	50	43	42	11	18	5	0
Italia	72	60	52	43	17	39	32	23
Grecia	65	53	44	40	25	30	22	15
Holanda	62	50	45	52	10	10	18	32,35
Luxemburgo	57	56	42	38	12	10	14	8
Portugal		40	40	40		15	12	10.5
Reino Unido	60	40	40	40	30	25	10	10
Suecia	75	51	56	56	4	30	31	31

Fuente: IBFD, varios años.

Junto a esta tendencia, lo más destacable ha sido la introducción de impuestos duales en algunos países. Aunque es cierto que, en la práctica, la mayor parte de los impuestos sobre la renta tienen una naturaleza dual, ya que en muchos países las ganancias de capital se gravan de forma separada al resto de los rendimientos, estas reformas son novedosas en el sentido de que suponen gravar de forma totalmente separada los rendimientos del capital del resto de las rentas.

La filosofía de los impuestos duales consiste en articular una tributación separada de las rentas en función de su procedencia, de forma que se aplica una tarifa de tipos impositivos progresiva sobre las rentas ganadas (rendimientos del trabajo y, en su caso, de actividades profesionales), y un tipo único proporcional sobre las rentas de capital (y en su caso empresariales). Al mismo tiempo, se produce un acercamiento (y en algunos casos equiparación) del tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades al tipo de gravamen aplicado a los rendimientos de capital en el Impuesto sobre la Renta Personal.

Los impuestos duales pretenden aumentar la neutralidad de la fiscalidad ante la inversión en activos alternativos, reducir la posibilidad de articular economías de opción entre el Impuesto sobre la Renta Personal y el Impuesto sobre Sociedades y reducir la fiscalidad sobre el capital mobiliario para evitar su deslocalización. Evidentemente, conllevan una reducción de la progresividad del impuesto, e introducen problemas de inequidad horizontal al apartarse del modelo tradicional de tributación extensiva para gravar diferenciadamente las rentas en función de su origen. Por otra parte, plantean problemas de articulación práctica en los casos de rentas mixtas de trabajo/capital, y pueden favorecer la elusión fiscal por medio de la transformación de rentas de trabajo en rendimientos de capital.

La justificación económica de éste tipo de impuestos es sencilla, se encuentra en la elevada elasticidad de la oferta de capital en comparación con la más reducida elasticidad de la oferta de trabajo. Así se argumenta que:

“En un mundo con libertad de movimientos de capitales, si un país pretendiese aumentar la imposición sobre los rendimientos del ahorro, para conseguir que éste se invirtiese en su territorio tendría que ofrecer rentabilidades brutas antes de impuesto más elevadas que las de sus competidores, lo cual conduciría a menores retribuciones para el factor trabajo. De hecho, tal situación sería equivalente a la existencia de un gravamen implícito sobre los rendimientos del factor trabajo, por lo que algunos opinan que resulta más adecuado gravar directamente el trabajo que hacerlo indirectamente mediante un impuesto sobre el rendimiento del ahorro. Un impuesto sobre los rendimientos del capital, al reducir la oferta de este factor –y, consiguientemente, las inversiones- termina por elevar la rentabilidad bruta del capital y reducir paralelamente la retribución del trabajo, es decir, termina por incidir sobre el trabajo dada la falta de elasticidad de su oferta. En la búsqueda de una

mayor equidad mediante una elevación de los impuestos sobre los rendimientos del capital se terminaría así gravando más al trabajo, aunque de forma no visible”⁴⁴.

El primer país que adoptó en Europa un impuesto dual fue Dinamarca en 1987, aunque en 1993 se realizó una reforma que supuso su práctica eliminación⁴⁵. Esta reforma no significó, sin embargo, la vuelta a un impuesto sintético sobre la renta, sino a un sistema de imposición analítica de muy compleja articulación (de hecho el impuesto estatal sobre la renta presenta cuatro bases imponibles distintas)⁴⁶. Siguiendo su ejemplo, y empujados por los importantes flujos de capital generados entre ellos⁴⁷, el resto de países nórdicos adoptaron impuestos duales a principios de la década de los 90: Suecia en 1991, Noruega en 1992 y Finlandia en 1993. En el año 2001 Holanda realizó una reforma similar, aunque sin llegar a adoptar un modelo dual puro. En el Cuadro 12 se describen las características más relevantes de los impuestos duales existentes en la UE⁴⁸.

Cuadro 12. Principales características de los impuestos duales sobre la renta

	Suecia	Finlandia	Holanda
Año introducción	1.991	1.993	2.001
Impuestos Renta	Estatal + Municipal	Estatal + Municipal	Estatal
Categorías Renta	- Rentas ganadas - Rentas capital	- Rentas ganadas - Rentas capital	- Rentas personales - Dividendos - Rentas capital
Gravamen rentas ganadas:			
- Tramo tipo 0.	- Si.	- Si.	- No.
- Tipo estatal mínimo.	- 20%	- 14%	- 32'35% ⁵²
- Tipo estatal máximo	- 25%	- 37%	- 52%
- Tipo municipal	- 31% ⁵⁰	- 19% ⁵¹	- No existe
- Tramos tarifa ⁴⁹	- 3	- 6	- 4
Gravamen rentas capital	- 30% ⁵³	- 29% ⁵⁴	- 30% ⁵⁵

⁴⁴ Ministerio de Hacienda (2002), pp. 73.

⁴⁵ Ministerio de Hacienda (2002), pp. 76.

⁴⁶ Sobre la configuración del impuesto danés ver IBFD (2005) y Álvarez *et. al.* (2006)

⁴⁷ Ministerio de Hacienda (2002), pp. 77.

⁴⁸ Sobre las reformas duales y su funcionamiento vid. Muten *et. al.* (1996), Nielsen *et. al.* (1997).

⁴⁹ Incluyendo el tramo gravado a tipo cero.

⁵⁰ Tipo máximo, variable entre los diferentes municipios.

⁵¹ Tipo máximo, variable entre los diferentes municipios.

⁵² Incluida la contribución a la Seguridad Social del 29'85%.

⁵³ Solamente se gravan en el impuesto estatal.

⁵⁴ Solamente se gravan en el impuesto estatal.

⁵⁵ Como los rendimientos de capital sometidos a tributación se calculan mediante estimación objetiva como el 4% del valor neto del capital propiedad del sujeto pasivo, el tipo efectivo resultante es del 1'2%.

Gravamen dividendos			- 25%
Tipo Sociedades	- 28%	- 29%	- Progresivo: 30 – 35%

Fuente: IBFD (2005);

Impuesto sobre la Renta de Sociedades.

En este impuesto las reformas adoptadas han tenido una menor trascendencia aunque han seguido una vía parecida a la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: reducción de tipos impositivos nominales y disminución de los beneficios fiscales. Con ellas se pretende hacer frente al problema que plantea la gran diferencia existente entre los tipos de gravamen nominales y los tipos impositivos efectivos, a la vez que eliminar incentivos fiscales de muy dudosa eficacia práctica. Al mismo tiempo, varios países han introducido medidas que benefician especialmente a las empresas de reducida dimensión. En el Cuadro 13 se recogen estos cambios en los tipos impositivos. A pesar de estas tendencias comunes, debemos señalar que las divergencias en la estructura del impuesto entre los distintos Estados miembros de la UE resultan más acusadas si cabe que en el Impuesto sobre la Renta Personal⁵⁶.

Cuadro 13. Cambios en los tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades.

País	Tipos Impositivos nominales		
	1980	1990	2001
Alemania	56	50	25
Austria	55	43	34
Bélgica	43	41	30
Dinamarca	40	40	30
España	35	35	35
Finlandia	33	25	29
Francia	50	37	33
Irlanda	49	46	35
Italia	43	35	34,5
Grecia	50	40	21
Holanda	36	36	34
Luxemburgo	40	34	22
Portugal		37	30
Reino Unido	52	35	30
Suecia	58	40	28

Fuente: Rubio y Barruso (2004)

⁵⁶ En Álvarez y Romero (2002) se recogen estos aspectos.

Referencias Bibliográficas.

- Albi Ibáñez, E.; Rodríguez Ondarza, J.A. y Rubio Guerrero, J.J. (1988): *Nuevas Reformas Fiscales. Una experiencia para España*. Edit. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Álvarez, S. (1998): “La residencia fiscal y su incidencia en la libre circulación de trabajadores comunitarios”. *Noticias de la Unión Europea*, 160, pp. 57-61.
- Álvarez, S.; Aparicio, A.. (2001): “La armonización de la fiscalidad de no residentes y la libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión Europea”. *Noticias de la Unión Europea*, 201, pp. 29-38.
- Álvarez, S.; Fernández de Soto, M. L.; González, A.I. (2003): “La fiscalidad del ahorro en la Unión europea: ¿armonización o competencia?”. *Crónica Tributaria*, 109, pp. 9-36.
- Álvarez, S.; Prieto, J.; Rodríguez, J.G. (2006): “Is the dual income tax a real alternative to traditional income taxes?”. *International Journal of Public Policy*, 1-3, pp. 320-332.
- Álvarez, S.; Romero, D. (2002): “Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el Contexto de la Unión Europea”. *Información Comercial Española*, 802, pp. 159-172.
- Bacchetta, P.; Caminal, R. (1991): “¿Es deseable la coordinación internacional de la imposición sobre el capital?”. *Moneda y Crédito*, 192.
- Cayón, A.; Falcón, R.; de la Hucha, F. (1990): *La armonización fiscal en la Comunidad Económica Europea y el sistema tributario español: incidencia y convergencia*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Comisión Europea (1967): *Programa de armonización de los Impuestos Directos*. SEC (67), 1480 final.
- Comisión Europea (1985): *Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior*. Bruselas.
- Comisión Europea (1996): *La fiscalidad en la Unión Europea*. SEC (96) 487 final.
- Comisión Europea (1991): *Armonización fiscal. ¿Por qué?*. Bruselas.
- Comisión Europea (1996): *La fiscalidad en la Unión Europea: informe sobre la evolución de los sistemas tributarios*. COM (96) 546 final.
- Comisión Europea (1997): *Hacia la coordinación de la fiscalidad en la Unión Europea, paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa*. COM (97) 445 final.
- Comisión Europea (1997): *Paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa (“paquete fiscal”)*. COM (97) 564 final.

- Comisión Europea (2001): *Política fiscal en la Unión Europea. Prioridades para los próximos años*. COM (01) 260 final.
- Comisión Europea (2001): *Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales. Una estrategia que permita a las empresas ser gravadas fiscalmente en función de una base consolidada del impuesto de sociedades que cubra el conjunto de sus actividades en la Unión Europea*. COM (01) 582 final.
- Comisión Europea (2003): *Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes*. COM (03) 726 final.
- Comisión Europea (2004): *Comunicación de la Comisión proponiendo un Código de Conducta para eliminar la doble imposición sobre los precios de transferencia en el ámbito del impuesto de sociedades*. COM (04) 297 final.
- Comisión Europea (2005): *Lutte contre les obstacles liés à la fiscalité des sociétés qui affectent les petites et moyennes entreprises dans le marché intérieur. Description d'un éventuel système pilote d'imposition selon les règles de résidence*. COM (05) 702 final.
- Comisión Europea (2006): *Mise en oeuvre du programme communautaire de Lisbonne: Avancement des travaux et programme futur pour une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés*. COM (06) 157 final.
- De la Hucha, F. (2004): "La armonización fiscal en la Unión Europea y su incidencia en el Sistema Tributario Español". *Perspectivas del Sistema Financiero*, 82, pp. 1-37.
- De la Hucha, F.; Ramallo, J. y Zornoza, J.J. (1992): "Aspectos fiscales de la libre circulación de capitales en la Comunidad Europea", *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, 38.
- Delmas, F.J. (2002): "La Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro". Documento de Trabajo nº 19/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- De Mooij, R. (2005): "Will corporate Income Taxation survive?". *De Economist*, 153, pp. 277-301.
- Esteve, V.; Sosvilla Rivero, S.; Tamarit, C. (2000): "Convergence in fiscal pressure across EU countries", *Applied Economics Letters*, 7-2, pp. 117-23.
- Eurostat (2005): *Structures of the taxation systems in the European Union*. Luxemburgo.
- Informe Burke (1980): *Informe de la Comisión al Consejo sobre las perspectivas de convergencia de los sistemas fiscales en la Comunidad*. Informe adoptado el 26 de marzo de 1980 y publicado en el Suplemento 1/1980 del boletín Oficial de las Comunidades Europeas.

- Informe Neumark (1962): *Informe del Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea*. Edición Española de la Comisaría del Plan Económico y Social, Madrid (1965).
- Informe Primarolo (1999): *Código de conducta en la fiscalidad de las empresas*. Informe de la comisión Presidida por la Ministra del Tesoro Británica Dawn Primarolo al Consejo ECOFIN de Helsinki de 29 de noviembre de 1999.
- Informe Ruding (1992): *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas*. Recogido en Hacienda Pública Española, Monografía 2/92.
- Informe Segré (1966): *Le développement d' un marché européen des capitaux*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Informe Van den Tempel (1971): *El Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta en la Comunidad Económica Europea*. Recogido en Hacienda Pública Española, nº 9/71.
- Informe Werner (1970): *Rapport au Conseil et a la Commission concernant la réalisation par etapes de L' Union Economique et Monetaire dans la Communauté*. Comisión Europea, Bruselas.
- International Bureau of Fiscal Documentation: *Taxation of Individuals in Europe*. Amsterdam, (continuo).
- International Bureau of Fiscal Documentation (2003): *European Tax Handbook 2003*, Amsterdam.
- International Bureau of Fiscal Documentation (2005): *European Tax Handbook 2005*, Amsterdam.
- González, G. (2004): *Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el derecho comunitario*. Instituto de Estudios Fiscales, documento de Trabajo 8/04, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1990): *Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio*, Madrid.
- Ministerio de Hacienda (2002): *Informe sobre la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid.
- Muten, L.; Sorensen, P.; Hagen, K.; Genser, B. (1996): *Towards a dual income tax?*. Erasmus University, Rotterdam.
- Nielsen, S.B.; Sørensen, P.B. (1997): "On the optimality of the Nordic system of dual income taxation", *Journal of Public Economics*, 63, pp. 311-329.
- Nieto, J.A.(1995): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Siglo XXI, Madrid.
- OECD (2004): *Recent Tax Policy trends and Reforms in OECD Countries*. OECD, Paris.

- Pelecha, F. (1994): *Hacienda Pública y Derecho Comunitario. Tomo II, La Hacienda Pública Comunitaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Rubio, J.; Barruso, B. (2004): *Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos en la Unión Europea*. Instituto de Estudios Fiscales, Documento de Trabajo 15/04, Madrid.
- Ruiz Castillo, J. (2004): “En defensa de un impuesto progresivo sobre el consumo”, en J. Perez, C. Sebastián y P. Tedde (eds.), *Estudios en homenaje a Luis Ángel Rojo*. Volumen I, *Políticas, mercados e instituciones económicas*, pp. 63-198.
- Slemrod, J.; Gordon, R.; Kalmabokidis, L. (2004): “Do we now collect any due from taxing capital income?”. *Journal of Public Economics*, 88(5), págs. 981-1009.
- Slemrod, J.; Gordon, R.; Kalmabokidis, L.; Rohaly, J. (2004): “Toward a consumption tax and beyond”. *American Economic Review*, 94(2), págs. 161-165.
- Stewart, K.; Webb, M. (2006): “International competition in corporate taxation: evidence from the OECD time series”. *Economic Policy*, 45, pp. 153-201.
- Zubiri, I. (2001): “Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001, pp. 13-52.

**39º JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

***REFLEXIONES ACERCA DE LA
EVASIÓN FISCAL***

Autoras: Integrantes de la Comisión de Estudios
sobre Finanzas Públicas del C.P.C.E.
C.A.B.A.

- ✓ Contadora Pública María Inés Baroli
T.E.: 011-4983-3135
Domicilio: Av. La Plata 165 5º 2 C. A. Bs. As.
Correo electrónico:
mariainesbaroli@fibertel.com.ar
- ✓ Contadora Pública Gabriela Fernanda López
T.E.: 011-4513-3886
Domicilio: Sabat 38. El Palomar. Bs. As.
- ✓ Contadora Pública Diana Sagaró
T.E.: 011-4522-8248
Domicilio: Pedro I. Rivera 4830 3º "A"
C. A. Bs. As.
Correo electrónico:
dianasagaro@fibertel.com.ar

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

INTRODUCCIÓN

La evasión fiscal constituye un flagelo que azota a los sistemas tributarios. Podemos definirla como la disminución en los ingresos fiscales de un país generada por aquellos que, a pesar de hallarse obligados a abonar los tributos no lo hacen, o bien lo hacen en menor cuantía de lo que corresponde, hecho que implica que los involucrados obtengan beneficios como fruto de una conducta transgresora de la normativa legal.

Somos conscientes de que –seguramente- no sea posible eliminarla, toda vez que su origen reside en conductas sumamente enraizadas en intereses tanto particulares como colectivos. De lo que sí somos capaces es de atemperarla. Veremos que se trata, fundamentalmente, de un problema cultural: *“...no podemos ignorar que el contribuyente preferiría, en lugar de ingresar al fisco ciertas sumas de dinero, destinarlas a fines estrictamente personales”*.¹

Por tratarse de un fenómeno que azota a la gran mayoría de las economías modernas y por sus características, el hecho de sostener que es posible eliminarla por completo es meramente una quimera.

No podemos dejar de resaltar que la evasión fiscal, por su cuantía y por sus efectos, es el problema principal del sistema tributario en la República Argentina. El estudio de este fenómeno complejo y cambiante representa una gran responsabilidad y un serio desafío a enfrentar. Importa una preocupación

¹ Baroli, María Inés, Lerendegui, Fernando y Sagaró, Diana. “La función de fiscalización: algunas reflexiones acerca de su problemática. Posibilidades de tercerización”. XXXII Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas. Noviembre de 2002.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

constante de los gobiernos así como también de los contribuyentes cumplidores.

En países como el nuestro, la causa fundamental reside en la falta de conciencia tributaria. Debe tenderse a la modificación de tal conducta no sólo con el objeto de atemperarla, sino también con el propósito de mejorar la relación entre el fisco y los contribuyentes.

La medida de cumplimiento de las obligaciones fiscales demuestra el grado de integración que cada individuo detenta frente a la sociedad de la que es parte. Es por ello que en contextos como el nuestro la falta de cumplimiento de los deberes tributarios no es objeto de reproche por parte de la comunidad.

Recordemos que a la evasión fiscal puede medírsele, cuantitativamente, por la diferencia entre la recaudación teórica o potencial y la recaudación real o efectiva.

LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA EVASIÓN- ELUSIÓN- ECONOMÍA DE OPCIÓN

En cuanto a la definición de evasión, se observa en la doctrina que las diferencias radican en una cuestión del alcance que quiere darse al concepto. De esta forma, existen autores como Claudino Pita, quien afirma que la evasión comprende una conducta ilícita que importa siempre una actitud dolosa. Y otros, como Araujo Falçao, que sostienen que la evasión también se concreta a través de la adopción de una forma jurídica inadecuada.

Paralelamente, algunos distinguen la evasión legal de la ilegal y definen a la primera como la disminución en el pago de los impuestos en razón de la utilización de la forma jurídica más ventajosa, sin que dicho accionar constituya un delito. Otros denominan a la evasión “legal” con el término

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

“elusión”. En cuanto a la evasión ilícita, la doctrina es pacífica en cuanto a que se refiere a la evasión “a secas” tal como la definimos en el presente trabajo.

Es oportuno aclarar que, en lo tocante a la elusión fiscal, para cierta parte de la doctrina, es una acción no reñida con la ley debido a que no puede imponerse al contribuyente que, al momento de optar por una figura jurídica elija la más gravosa, así como tampoco la actividad que mayor carga tributaria le genere. En concordancia con lo descripto, si el sujeto encuadra su negocio dentro de las prescripciones legales y utiliza el ropaje que más le conviene - siempre que no se trate de formas inapropiadas en función de la realidad económica de su actividad-, dicha elección no constituye un accionar contrario a la ley. En estos casos preferimos, en lugar de “elusión”, utilizar la terminología “economía de opción”.

No obstante lo descripto, si se adoptan formas improcedentes, anormales e irracionales respecto de la realidad económica de los actos con el único objeto de disminuir la carga fiscal, resulta obvio que se ha desplegado una conducta engañosa, ilícita, aún en el caso de que dicha forma no se halle prohibida por el derecho privado. A este accionar es al que las autoras preferimos denominar “elusión”.

Como corolario de lo esbozado en los párrafos precedentes, podemos definir a la economía de opción como el ahorro fiscal legítimo que surge de evitar la generación del hecho imponible mediante la utilización de alternativas normales otorgadas por las normas jurídicas.

En concordancia con lo aludido, creemos que será la realidad económica la que sustancie la diferencia entre la elusión y la economía de opción. En la primera, nos hallamos en presencia de una conducta contraria a derecho toda vez que la misma se plasma a través del empleo de formas jurídicas incongruentes con el propósito del negocio. En la segunda, no existe

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

contraposición entre la naturaleza de la actividad y las formas adoptadas y, por lo tanto, se trata de un accionar lícito.

Adherimos, entonces, a la postura de Villegas, quien considera ilegal a la elusión tributaria y reserva el término “economía de opción” –absolutamente lícita- para aquellos casos en que la disminución de la carga tributaria se produce a través del aprovechamiento de lagunas legales.

Afirma también el citado autor que *“la obtención de ventajas mediante la adopción de ciertas formas jurídicas es perfectamente posible y además lícita siempre que se limite a configurar un caso de ‘economía de opción’...”*². Es decir, el ropaje utilizado debe corresponderse con la realidad económica.

CONCEPTO DE EVASIÓN FISCAL- ELEMENTOS

No existe duda que evadir significa sustraerse. Desde el punto de vista del Derecho Tributario implica, luego, la acción de sustraerse al ingreso de un gravamen que se adeuda como colofón de la existencia de disposiciones legales que así lo imponen.

Como comentábamos en la introducción del presente trabajo, la evasión tributaria es la reducción en los ingresos al fisco que se produce en un país a raíz de la acción de aquéllos que se encuentran obligados a oblarlos y que no lo hacen, como resultado de conductas que contravienen la legislación fiscal vigente, en ventaja propia.

² Héctor B. Villegas, Gustavo Argüello Velez y Rubén Spila García. La evasión fiscal en la Argentina. Derecho Fiscal Tomo XXII.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

En consecuencia, cualquier acción omisiva llevada a cabo por el sujeto pasivo de la obligación fiscal que infrinja las normas tributarias y que implique -ya sea en forma parcial o total- dejar de pagar un gravamen constituye evasión. Significa, entonces, la realización de un acto con el objeto de no desembolsar el impuesto en su justa medida y va a comprender a todas las conductas antijurídicas que produzcan la eliminación total o parcial de la carga fiscal.

La evasión supone una violación al ordenamiento legal que se lleva a cabo a través de una conducta que tiene por objeto ocultar o alterar la obligación.

“Sólo puede evadir un tributo quien está obligado a ingresarlo; por ende, no evade el que únicamente debe resarcir a éste (v. gr. sustituido tributario)...”³

Tampoco existe evasión *“por parte de quienes reciben el peso económico del tributo sin tener la obligación jurídica de abonarlo (por ejemplo el contribuyente ‘de facto’)...”⁴*.

Por lo expuesto, se requiere de los siguientes elementos para configurarla:

- ✓ Que se haya producido el hecho imponible.
- ✓ Que el sujeto se halle obligado al pago del tributo.
- ✓ Que no se pague el gravamen en la cuantía que corresponde o bien no se lo ingrese.

³ Catalina García Vizcaíno. El fraude fiscal y el rol de las aduanas. Revista Criterios Tributarios Nº 149. Diciembre de 2005.

⁴ Héctor B. Villegas, Gustavo Argüello Velez y Rubén Spila García. La evasión fiscal en la Argentina. Derecho Fiscal Tomo XXII.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

- ✓ Que se incumplan las disposiciones legales de un país determinado.

Las formas más comunes para concretarla son: incrementos en las deducciones y generación de créditos fiscales improcedentes (incluyendo el uso de facturas falsas), utilización de exenciones indebidas, de saldos a favor inexistentes, ocultación de la base imponible y el empleo de figuras jurídicas inadecuadas.

Es dable recordar que el ingreso fuera de término de una obligación fiscal correctamente declarada por el contribuyente (comúnmente denominada morosidad) no constituye evasión, toda vez que existe reconocimiento de la misma por parte del sujeto. De esta forma, estando el fisco percatado de la existencia y la cuantía de la obligación oportunamente exteriorizada, va a hallarse en condiciones de desplegar las acciones que estime pertinentes para promover el cobro compulsivo de la deuda impaga.

ENCUADRE DE LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN EN LA LEY PENAL TRIBUTARIA Y LA LEY DE PROCEDIMIENTO FISCAL

En primera instancia nos referiremos a la ley penal tributaria N° 24.769. En el marco de la misma, se restringe el concepto de evasión al no ingreso -ya sea en forma parcial o total- del tributo procedente, sólo como derivación de una conducta fraudulenta, delictiva. Dicho en pocas palabras: la ley penal tributaria se refiere exclusivamente a la evasión dolosa.

Alcance más amplio recepta la ley 11.683 de procedimiento tributario. En ella se contempla la configuración de la evasión tanto a través de conductas culposas (tipo infraccional del artículo 45) como por medio de conductas dolosas (tipo infraccional de los artículos 46 y 48). De ello se desprende que, no siempre, en este ordenamiento, la evasión fiscal configura un delito.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

La elusión (entendiéndose por tal a la utilización de figuras jurídicas impropias o inadecuadas en relación a la realidad del acto) se halla encuadrada como presunción de defraudación conforme el inciso e) del artículo 47 de la ley de procedimiento.

SUS CAUSAS

Marco económico

Va de suyo que la situación económica por la que atraviesa un país es el soporte en el cual se desenvuelve el vínculo entre el fisco y el contribuyente.

La experiencia indica que en épocas de recesión se incrementa la evasión, motivo por el cual los esfuerzos para tratar de reducirla deben ser mayores que en épocas de prosperidad.

Falta de conciencia social

La naturaleza humana colisiona con la idea de despojarse de su patrimonio para entregarlo al fisco, bajo la condición de que éste lo utilice de manera eficiente en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Es por ello que no podemos desconocer que el contribuyente elegiría, en lugar de ingresar al estado ciertas sumas de dinero, destinarlas a fines puramente personales.

En efecto, debe tenerse en cuenta que los integrantes de la sociedad van a tender a maximizar su bienestar, para lo cual, entre otras opciones, van a procurar disminuir la cuantía de sus obligaciones o bien evitar el pago de las mismas.

De esta forma, en contextos como el nuestro, es considerado hábil aquél que más evade, por lo que tal calidad va a imprimirle al sujeto un motivo

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

de orgullo personal, en desmedro de aquellos que cumplen como corresponde con sus deberes fiscales.

Falta de educación tributaria

La responsabilidad por la falta de educación tributaria de la población no reside en los miembros que la componen. Su causa radica en la poca información que han recibido a lo largo de su vida acerca de que el destino de los recursos que obtiene el fisco luego servirán para financiar a la justicia, seguridad, salud y la educación, entre otros cometidos.

Dicho desconocimiento genera un gran desinterés en lo que atañe a la política tributaria y, como conclusión de ello, una falta total de predisposición hacia el cumplimiento fiscal.

Esta situación incide negativamente en lo que al nivel de cumplimiento se refiere, toda vez que el hecho de ignorar el destino de los fondos que recibe el Estado, es un argumento más que promueve a la evasión.

De ninguna manera debemos responsabilizar al individuo, si la educación que recibió no le permitió aprender cuál es el motivo por el cual debe tributar. Tampoco podemos obviar que la corrupción existe y los desvíos de fondos también.

No pretendemos ejercer una ciega defensa de la actividad estatal por cuanto peca de ineficiente en muchos aspectos, sino poner énfasis en que el producido de los impuestos se consagra al cumplimiento de objetivos tangibles (como la salud, las jubilaciones y la educación) y no a un ente vacío, mas allá de las merecidas críticas que se le puede efectuar en cuanto a las prestaciones realizadas.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

En ese orden, resaltamos la imperiosa necesidad de incorporar, en todos los programas en las escuelas primarias y secundarias, la enseñanza de la función social que cumplen los recursos tributarios y del uso que realizan de ellos los gobiernos para que, como ciudadanos, además de formarlos como buenos contribuyentes, se los eduque en referencia a su poder para evaluarlos y exigirles que acaten sus quehaceres. En nuestro país ya se están llevando a cabo planes de educación tributaria.

Falta de equidad del sistema tributario

En muchas ocasiones, con el objeto de incrementar la recaudación fiscal, se instauran tributos que no contemplan el principio de equidad. Por ello, se tenderá a la evasión si los obligados perciben que el peso del gravamen se distribuye en forma desigual entre los que son iguales.

Cambios constantes y multiplicidad de normas

La gran cantidad y los cambios constantes de la regulación tributaria le generan no sólo a los profesionales en la materia sino también a los sujetos pasivos, la imposibilidad material de conocerlas e interpretarlas en su totalidad.

Por otro lado, todo sistema tributario debe imponerse como finalidad disminuir al mínimo las controversias entre los sujetos activo y pasivo. Por ello, el primer paso es contar con una legislación que no genere dudas en cuanto a su interpretación, a fin de reducir los desvíos en cuanto a su aplicación. No resulta difícil encontrar ejemplos de normas que no acatan esta condición, producto de una mala técnica legislativa en cuanto a su redacción, aspecto éste que escapa a la responsabilidad de la administración tributaria.

Debemos tener en cuenta que una de las razones que propenden al crecimiento de un país es la estabilidad tanto de las instituciones como de la normativa.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

Regímenes de regularización tributaria

La excesiva utilización de esta herramienta ha generado una conducta totalmente contraproducente: si bien es útil para permitir la adhesión de ciertos responsables que se ven impedidos de hacer frente a sus deberes por problemas económicos o financieros, provocan una suerte de relajamiento general que provoca que los que se encuentran en condiciones de hacerlo, no cumplan con sus cargas en forma oportuna y en su justa medida, a la espera de la vigencia de un futuro régimen que les permita regularizar su situación a un menor costo.

Si bien la existencia de estos planes permite incrementar la recaudación en determinados momentos, la recurrencia a los mismos provoca un aumento de la evasión en el futuro.

No es necesario profundizar en demasía para advertir el efecto nefasto que estos regímenes causan en los cumplidores, los cuales no advierten ningún incentivo para extender su conducta en el tiempo, debido a los beneficios que se le brinda al que no lo hace.

Estas herramientas no pueden ser dejadas de lado definitivamente; sin embargo, es aconsejable que sean utilizadas en contadas excepciones, incorporando en ellas alicientes para aquellos responsables que han acatado sus obligaciones espontáneamente.

LAS OPERACIONES INTERNACIONALES Y LA EVASIÓN

En un contexto integrado, las operaciones con naciones extranjeras se han tornado muy accesibles y por lo tanto, se ha incrementado notablemente el alcance de la evasión.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

En tal sentido, existe un nuevo desafío, que es contrarrestar la que surge a raíz del acrecentamiento de las operaciones transnacionales. En este caso, no basta con estrategias unilaterales.

Será necesaria una gran persistencia para enfrentarla a través de la cooperación entre las administraciones tributarias internacionales.

Desarrollaremos a continuación los tópicos más relevantes al respecto.

Los paraísos fiscales

“La expresión paraíso fiscal ha sido adoptada desde hace tiempo en el lenguaje generalizado para identificar países y territorios con regímenes tributarios, al ser comparados con otros, ponen de manifiesto privilegios importantes. En un sentido más técnico, es preferible hablar de países con régimen fiscal privilegiado”⁵.

Cabe aclarar que tales territorios cuentan además con regulación expresa acerca del secreto bancario y no receptan la posibilidad de intercambio de información sobre las operaciones internacionales con otros países.

Similarmente, las pautas que rigen en dichas jurisdicciones en cuanto a la constitución de sociedades son muy dúctiles y no se hallan sujetas a control de cambios.

Así, se ven facilitadas las maniobras evasivas ya que si bien su objetivo es la atracción de inversiones extranjeras, por sus peculiaridades, pueden transformarse en refugio de capitales de origen dudoso.

⁵ Pietro Adonino: “La planificación fiscal internacional y los paraísos fiscales. (Países con regímenes fiscales privilegiados)”. 6º Congreso Tributario del C.P.C.E.C.F. Agosto de 1998.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

Para los países cuyos contribuyentes se refugian en este tipo de territorios, la existencia de éstos genera un escollo muy difícil de superar.

El comercio electrónico

Sin ninguna duda, la aparición y posterior expansión de internet ha provocado una revolución que afectó, entre otros, al campo de las transacciones comerciales y financieras, con las correspondientes derivaciones en el área de la tributación.

Las ventajas que proporciona esta nueva forma de comunicación son infinitas, pero muchas son las dificultades que produce.

La transferencia electrónica de datos permite agilizar enormemente las comunicaciones, evitando en gran parte el contacto y el conocimiento personal entre compradores y vendedores, ampliando el mercado potencial de cada empresa al resto del mundo, sin necesidad de establecer oficinas o sucursales y reduciendo los costos de publicidad. La existencia del cibercomercio les permite a los sujetos implicados gozar de cierto anonimato.

Empero, es factible reconocer que las operaciones desarrolladas por este medio se encuentran en pleno proceso de crecimiento, lo que implica que el estado debe estar preparado para hacer frente a estas nuevas formas del comercio.

Debemos distinguir dos tipos de transacciones:

- ✓ Aquellas concertadas a través de este medio, pero que concluyen con la entrega física de bienes, que facilita tanto su detección como su apropiación territorial.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

- ✓ Aquellas en las que el todo circuito se realiza por medios electrónicos, es decir, que se materializan con el envío de la información como producto final.

En este caso, la captación de este tipo de operaciones resulta harto dificultoso en relación a los conflictos que se generan al momento de determinar el país que detenta la potestad tributaria para alcanzar la operación.

Si bien a la luz de la legislación fiscal estas transacciones se hallan gravadas por idénticos tributos que las tradicionales, al estado se le torna extremadamente dificultosa su localización así como también de los sujetos que las realizan.

Deberán adaptarse los regímenes tributarios a las exigencias del cibercomercio e incrementarse las medidas tendientes a dificultar los posibles fraudes que deriven de este tipo de negocio.

Los precios de transferencia

A partir de los años noventa, como resultado del proceso de globalización, se ha producido un notable crecimiento de las operaciones económicas internacionales, sobre todo entre compañías vinculadas.

La situación descripta adquiere singular importancia, ya que las diferencias en los niveles de tributación de los distintos países van a ser, sin duda, consideradas al momento de definir la localización de las filiales y los negocios a realizar por la casa matriz. Es allí donde el problema de la evasión se vislumbra.

En el impuesto a la renta particularmente, se va a percibir una tendencia hacia la asignación de base imponible a las jurisdicciones de baja o nula tributación con el objeto de disminuir la carga tributaria.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

De esta forma, el control de los precios de transferencia va a constituir un escollo apremiante a sortear por parte del estado, principalmente por la imperiosa necesidad de requerir información sobre situaciones y sujetos que se localizan en países extranjeros.

Resultará imperioso, entonces, disponer de información de los países comprendidos en las transacciones, hecho que se plasmará a través de acuerdos. Sin ellos, la lucha contra la evasión se verá entorpecida.

LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA

Estimamos que existe un alto grado de relación entre la corrupción y la evasión. Ello es así por cuanto, si bien ambos fenómenos son distintos, tanto el uno como el otro persiguen el beneficio económico que emana de reducir o bien neutralizar el ingreso de los tributos a las arcas fiscales.

Podemos definir a la corrupción como el uso ilegal de la función pública con el fin de alcanzar un provecho particular o hacia terceros.

En este delito participan dos partes: el funcionario público corrupto y el particular corruptor. Debido a que ambos se favorecen económicamente y de que a su vez los dos se exponen a ser descubiertos, el vínculo que los une es muy firme. La iniciativa podrá provenir tanto de uno como de otro.

Puede producirse tanto a nivel directivo de la administración fiscal o bien en los niveles operativos.

“En el caso del fenómeno de evasión el contribuyente juega un papel pasivo, en términos que simplemente deja de pagar el impuesto, o pagarlos en

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

menor cuantía, cometiendo o no, un delito fiscal. Sin embargo, en los casos de corrupción, el contribuyente juega un papel activo, pues además de evadir el pago del impuesto, corrompe al funcionario tributario.⁶

Existen distintas modalidades en las que se plasma la corrupción: exclusión de determinados contribuyentes de los planes de fiscalización, omisión o reducción de sanciones, adulteración de registros o bases de datos, emisión de certificados falsos, aceptación de deducciones o créditos fiscales improcedentes, prescripción de deudas y otros.

La medida de la evasión es un indicador de la magnitud de la corrupción. Así, pueden agruparse a los países dentro de cuatro categorías, en función de su brecha fiscal.

- ✓ Los de primera categoría, aquellos en los cuales la brecha es menor al 10% y la corrupción es casi inexistente, tal el caso de Singapur, Nueva Zelanda y Dinamarca.
- ✓ Los de segunda categoría, con una brecha entre el 10% y el 20% donde la corrupción es muy baja, como ocurre por ejemplo en los países de Europa Occidental, Estados Unidos y Chile.
- ✓ Los de tercera categoría, que incluye a países con una brecha entre el 20% y el 40%. En ésta el grado de corrupción ya es considerable.
- ✓ Los de cuarta categoría, en la que se hallan situados los países con una brecha mayor al 40%. La corrupción es muy alta.

En estas dos últimas se hallan incursos los países de América Latina (salvo Chile).

⁶ Jorge Cosulich Ayala. La corrupción en el ámbito de la administración tributaria. 8ª Conferencia Internacional Anti-corrupción C.I.A.T. Lima, Perú. Setiembre de 1997.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

Va de suyo que la corrupción constituye un delito en el marco del cual, al intervenir dos partes, las acciones a desplegar para combatirla deberán provenir no sólo de las instituciones públicas sino también de la sociedad en general.

La corrupción vulnera la imagen y eficacia de la administración tributaria, no sólo por la obvia disminución en la recaudación sino especialmente por la pérdida de credibilidad, de respeto y de aceptación que la misma sufre en el seno de la población.

Asimismo, obstaculiza el desarrollo de la inversión privada precisamente por la falta de confianza en las instituciones.

En virtud de las consecuencias nefastas que produce la corrupción en la sociedad, entendemos que resulta indispensable que las administraciones fiscales optimicen la calidad de sus recursos humanos por medio de una formación de alta calidad, que brinde remuneraciones acordes con las tareas que le son confiadas y que sean capaces de inculcar a los funcionarios que es su deber hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los propios.

De esta manera, consideramos conveniente que dichos actos sean objeto de severas penas. Una vez detectados deben ser sancionados con la mayor celeridad para que, todos aquellos que se encuentren en la misma situación, adviertan que son pasibles de ser descubiertos.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

CONCLUSIONES

Con lo expuesto, consideramos que algunas de las acciones tendientes a lograr la disminución de la evasión de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes deben ser las siguientes:

- ✓ Llevar a cabo campañas nacionales de concientización ciudadana que permita el conocimiento de la importancia de contribuir al sostenimiento del Estado.
- ✓ Simplificar el sistema tributario tornándolo más sencillo y entendible para el obligado.
- ✓ Evitar los cambios constantes en la normativa tributaria.
- ✓ Difundir el uso de los recursos provenientes de los tributos.
- ✓ Transparentar el gasto público para que la población comprenda la correlación que debe existir entre los ingresos tributarios y las respectivas erogaciones.
- ✓ Actuar con claridad e integridad con el propósito de lograr la confianza pública, lo que redundará en el compromiso de los ciudadanos con el Estado, toda vez que entre ambas partes debe existir un lazo indisoluble.
- ✓ Propender a la creación de la cultura tributaria.
- ✓ Fortalecer las funciones de fiscalización y de cumplimiento forzado de la administración fiscal.
- ✓ Aumentar la capacidad de las administraciones fiscales en la detección rápida de la evasión, generando en los contribuyentes una sensación de riesgo tal que, en caso de incurrir en faltas, los perjuicios de ser detectados y posteriormente compelidos a regularizar su situación, les resulte mucho más gravoso que no hacerlo.
- ✓ Facilitar los procedimientos para que al contribuyente le resulte cómodo el cumplimiento de su obligación.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

- ✓ Ofrecer asistencia e información oportuna, clara y personalizada al obligado.
- ✓ Orientar y brindar asistencia precisa y expedita al contribuyente por parte de funcionarios especializados.
- ✓ Sostener un contacto directo con los individuos de modo tal de facilitarles el cumplimiento de la normativa y tratarlos como clientes.
- ✓ Mantener una comunicación fluida con los contribuyentes para que el organismo recaudador se asegure que los mismos conocen sus deberes y derechos.
- ✓ Propiciar la cooperación internacional a los efectos de permitir intercambio de información.
- ✓ Castigar los casos que se detecten de corrupción a través de severas penas que resulten ejemplificadoras,

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

BIBLIOGRAFÍA

- Humberto Diez y Alberto P. Coto. Propuestas técnicas para evitar la evasión. Doctrina Tributaria Errepar. Diciembre de 2000.
- Héctor B. Villegas, Gustavo Argüello Velez y Rubén Spila García. La evasión fiscal en la Argentina. Derecho Fiscal Tomo XXII.
- Ariel H. Veneri. Un acercamiento al problema de la elusión tributaria. Doctrina Tributaria Errepar. Diciembre de 1994.
- Claudino Pita. Concepto de la evasión tributaria. Boletín D.G.I. N° 344. Agosto de 1982.
- Gregorio Rodriguez Mejía. Boletín Mexicano de Derecho Comparado N° 100. Año 2006.
- Carlos Tacchi. Evasión tributaria. Heterodoxia o nueva ortodoxia. Boletín D.G.I. N° 483.
- María Inés Baroli, Fernando Lerendegui y Diana Sagaró. Administración fiscal: algunas estrategias para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. 37ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Setiembre de 2004.
- María Inés Baroli, Fernando Lerendegui y Diana Sagaró. La función de fiscalización: algunas reflexiones acerca de su problemática. Posibilidades de tercerización. XXXII Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados en Ciencias Económicas. Noviembre de 2002.
- María Inés Baroli y Diana Sagaró. Administración tributaria: la importancia de la función de fiscalización. 38ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Setiembre de 2005.
- Arístides Corti. Evasión tributaria: de sus causas y consecuencias. La ley 2003 –E, 1232
- Dino Jarach. El hecho imponible. Ed. Abeledo Perrot. Año 1982.
- Catalina García Vizcaíno. El fraude fiscal y el rol de las aduanas. Revista Criterios Tributarios N° 149. Diciembre de 2005.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

- Pietro Adonino: “La planificación fiscal internacional y los paraísos fiscales. (Países con regímenes fiscales privilegiados)”. 6º Congreso Tributario del C.P.C.E.C.F. Agosto de 1998.
- Alfredo Parrondo: “La utilización de los paraísos fiscales en el marco de la planificación fiscal internacional” 6º Congreso Tributario del C.P.C.E.C.F. Agosto de 1998.
- David Francisco Camargo Hernández. Evasión fiscal: un problema a resolver. Editado por Eumed.net.
- Carlos Silvani. Fondo monetario internacional. 35ª Asamblea General del C.I.A.T. Santiago de Chile, Chile. Abril de 2001.
- José Bértola y Carlos Guitman. La política tributaria frente a la evasión fiscal. Periódico Económico Tributario Nº 171.
- Jorge Cosulich Ayala. La corrupción en el ámbito de la administración tributaria. 8ª Conferencia Internacional Anti-corrupción C.I.A.T. Lima, Perú. Setiembre de 1997.

REFLEXIONES ACERCA DE LA EVASIÓN FISCAL

Contadoras Públicas María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA	3
CONCEPTO DE EVASIÓN –ELEMENTOS	5
ENCUADRE DE LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN EN LA LEY PENAL TRIB. Y LA LEY DE PROCEDIMIENTO FISCAL	7
SUS CAUSAS	
• Marco económico	8
• Falta de conciencia social	8
• Falta de educación tributaria	9
• Falta de equidad del sistema tributario	10
• Cambios constantes y multiplicidad de normas	10
• Regímenes de regularización tributaria	11
LAS OPERACIONES INTERNACIONALES Y LA EVASIÓN	11
• Los paraísos fiscales	12
• El comercio electrónico	13
• Los precios de transferencia	14
LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LA EVASIÓN	15
CONCLUSIONES	18
BIBLIOGRAFÍA	20
ÍNDICE	22

Structural Rigidities in Openness, Export Performance and Indicators of External Solvency in Argentina

Sergio V. Barone
Alberto M. Díaz Cafferata*

Abstract

This paper provides a succinct exposition of the long-run external solvency condition, and of the role of exports in solvency; discusses how to move from the formal expression to the empirical application and the peculiarities of the Argentine case; reports different empirical exercises to calculate the burden of the debt; the gap between actual exports and the exports required for solvency given the debt; and the gap between observed debt and admissible debt given actual exports.

Keywords: Argentina, Solvency, Exports, Current Account, External Debt.
JEL Classification: F3, F4, O0

* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Sergio V. Barone, is in the Departamento de Economía y Finanzas, email: sbarone@tutopia.com; Alberto M. Díaz Cafferata is in the Instituto de Economía y Finanzas IEF, email: diazcaf@eco.unc.edu.ar. Elena Resk and Emanuel López from the IEF provided active and valuable research assistance.

Structural Rigidities in Openness, Export Performance and Indicators of External Solvency in Argentina

Sergio V. Barone, Alberto M. Díaz Cafferata*

1. Introduction

Exports performance, external balance and crises in Argentine, a long-run historical perspective

Why cannot Argentina sustain current account deficits if other countries can? By focusing attention on the role of exports and a long-term horizon this paper brings to the forefront the influence of structural export capacity in the limit for "safe" borrowing levels, as far as it carries information about the ability of this economy to regularly serve debt in external currency in the future. In other words, we ask whether the external financial weakness is related to the unsatisfactory long-run performance of exports and if the relationship between exports and external debt may serve as indicators of alert, i.e. when current account deficits become "excessive".

The contribution of this paper lies in the discussion of the links between exports, solvency and external debt, and the application to Argentina with alternative calculations of external solvency, highlighting the role of exports performance in a historical perspective. Exports may be the key variable in maintaining external balance in the process of growth, operating through the interdependencies between real and financial processes for a borrowing country.

A distinctive feature of the paper is this long-run vision of the relationships between the behavior of the current account in Argentine and the long-term performance of exports in an extended period along the XXth Century¹. With this purpose the observed exports series are filtered to disentangle unobserved long-run path and cyclical movements, which are influenced by different variables. We argue that structural, slowly changing features of the economy drive the long-run evolution of exports that determine through the solvency condition an "admissible level" of the long-run debt, a restriction which is only broken at the cost of an external crisis. In a nutshell, we argue that a historically rigid exports/GDP ratio is determined by slowly changing structural factors, and that in consequence there is an indication of future exports performance and that, in turn, structural rigidities in exports provide a threshold about future capacity to pay.

* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Sergio V. Barone, is in the Departamento de Economía y Finanzas, email: sbarone@tutopia.com; Alberto M. Díaz Cafferata is in the Instituto de Economía y Finanzas IEF, email: diazcafe@eco.unc.edu.ar. Elena Resk and Emanuel López from the IEF provided active and valuable research assistance.

¹ Under the import substitution growth strategy until the mid 1970s, and the period of globalization of financial flows

Persistent current account deficits as expected in case of borrowing to grow (as different from consumption smoothing motives), must be consistent with long-run exports trends for intertemporal solvency. The working hypothesis is that long-run debt must be consistent with the path of "structural exports". Further, current exports shall fulfill a short-run liquidity condition related to the constraint at each point in time. The empirical analysis examines the intertemporal budget constraint shedding light on the historical interactions between the real and financial dimensions, in particular on the influence of the dynamics of exports in the external crises and in the rise and fall of the economy in the 1990s.

External crises: multiple causes and weaknesses in the strategy concerning exports and solvency

Analysts agree that multiple domestic and external problems interacted to cause the Argentine crisis. Domingo Cavallo (2003) mentions three main sources of problems since 1999: limited bank credit for the private sector, the Real's devaluation at a time when Brazil accounted for almost one third of Argentina's foreign trade, and the over-appreciation of the dollar-pegged peso. A consensus exists that the convertibility peso-dollar was a two-edged sword that helped achieve price stability but also, in combination with fiscal deficits caused real exchange overvaluation and damaged the strategy of exports expansion. Regarding the role of multiple causes references in the recent literature are Dominguez and Tesar (2005), Bleaney (2004), Izquierdo (2002), Calvo (2005), Mussa (2002); Kaminsky, Lizondo and Reinhart (1998) provide results of several empirical studies.

An additional ingredient with policy implications that is worth noticing here, is the peculiar mix of errors and bad luck in the process. Some authors have pointed out policy errors in the evolution of the crisis, but it has been recognized that there was also bad luck with unexpected unfavorable events in the world economy, complicating otherwise more manageable difficulties. Regarding the critical Current Account (CA) reversal, Reinhart (2005) argues that the surge of capital inflows to emerging economies was encouraged by the sustained decline of interest rates in the industrial world and the direction reversed with the tightening of monetary policy in the USA. She points out that "it certainly seems a mystery why these wide swings in capital flows recur", and that "even the best policy mix cannot altogether avoid the eventual reverse of capital". There was a negative impact of the devaluation by Argentina's major trading partners which reduced profitability in the tradeable sector; and the Russian crisis of August 1998 that contributed to the unexpected halt in capital flows to emerging markets (Izquierdo, 2002).

This paper starts from the interpretation that an exclusive attention to the short-run hides the presence of factors belonging to more stable characteristics of the economy that should in consequence be examined in a larger time horizon², and therefore it is advisable to adopt the long-run approach and to focus on the structural exports performance.

² For example, Reinhart (2003) discusses the influence of reputation built on a country's history as a factor in the development of an external crisis.

Historical evolution of the current account and long-run motives to borrow

Let's provide some relevant background information on stylized facts and interpretation of the Argentine long-run current account since 1935 to our days. Díaz Cafferata et al (2005), state the following stylized facts: a) the mean CA is close to zero; b) there are no persistent deficits: changes of sign are found every 3 years (3,35 on average); c) recurrent external crises and frequent reversals of the current account occur every 7,7 years between 1935 and 2004³. This is a puzzling combination of facts, because frequent external crises have happened despite the occurrence of relatively small current account deficits. The authors point out that these stylized facts are not consistent with an expected path under the "stages of the balance of payments" hypothesis, such that the sign of the current account would be influenced by the degree of development: if external savings were used in early stages of development to finance growth, current account deficits would be observed chronologically early during several periods at this stage of development, followed later by sustained surpluses when the debt is being paid after a change of sign of the current account.

In synthesis, rational motives for international borrowing exist, to smooth consumption or to accelerate growth. Fulfillment of the intertemporal budget constraint would generate a long-run path with early persistent deficits of the current account, a change in sign, and persistent surpluses when the debt is paid⁴. Despite the plausibility of the stages hypothesis, research has found scant evidence of its occurrence in the international experience⁵. Rather, numerous empirical studies after Feldstein and Horioka (1980) have found a high correlation between investment and domestic savings, indicating a reduced contribution of external savings to finance investment. We shall point out two considerations. One is that even if the CA does not show as a standard characteristic a clear evidence of external financing of growth, there is no reason to expect that the direction of financial flows should be interrupted by crises. A second point is that even when the fact is that persistent deficits are more frequently seen as a signal of danger and are not commonly found, the hypothesis of stages is not rejected in several cases. A few countries can be mentioned such as Canada, Korea, Ireland, South Korea and Australia among others, that have been able to sustain persistent current account deficits (Milesi-Ferretti and Razin, 1996; Obstfeld and Rogoff, 1997). It has been noted that an interesting point is that the mere accumulation of debt along extended periods does not seem to be necessarily a problem for international lenders.

Solvency, sustainability and liquidity

This circumstance leads to the argument that the difference between countries that exhibit persistent deficits in contrast with other countries that fall in crises is

³ A reversal is considered as a reduction in the CA deficit of at least 2,45% of GDP. This percentage was calculated by taking the average of the CA deficits in the whole period. The first reversal was in 1939 and the last one in 2002.

⁴ It is possible in theory for a growing economy to run perpetual deficits. Cfr. Obstfeld and Rogoff, 1997.

⁵ On the stages hypothesis and empirical evidence cfr. Halevi, 1971; Kindelberger, 1968; Calderón, Chong and Loayza, 1999; Debelle and Faruqee, 1996; Díaz Cafferata, Kohn and Resk, 2005.

whether the economy is able to generate **trade surpluses** whose present value is enough to repay the debt in the future⁶. Milesi-Ferretti and Razin (1996) talk about solvency as the condition that the present value of trade surpluses may theoretically be sufficient to pay the country's existing debt; but crises depend not only on solvency problems but also on sustainability. They suggest that if the current policy stance is maintained, and the turning point from trade deficit to trade surpluses is likely to occur smoothly, without drastic change in consumption and economic activity, the current policy may be defined as sustainable. Unsustainability appears when an event triggers a "drastic" policy shift. This event reflects external vulnerability or some lack of capacity to undertake adjustment policies. There are also liquidity problems. An economy at a certain point may be solvent in the sense that the intertemporal condition is fulfilled, but its payment capacity be temporarily impaired by liquidity problems. Even when solvency at a point in time is determined by the discounted value of future trade surpluses exceeding the **stock** of net external debt, **flow** imbalances also matter as they lead to changes in debt. A distinction between liquidity and solvency helps identifying the role of exports. While the debt-to-GDP ratio is a measure of solvency, short-term debt over exports and debt service over exports are liquidity measures⁷.

This line of reasoning suggests the interest of focusing on exports performance and the hypothesis that the long-run export rigidity constrains the debt to a structural level. Unobservable trends and cycles are components of the long-run evolution of exports, and exports matter for both solvency and liquidity, depending on the relevant time horizon. Are solvency problems in the root of liquidity problems that cannot be solved by issuing bonds? When do liquidity problems suggest the presence of solvency problems?

Then, why cannot Argentina sustain current account deficits if other countries can? Even when the presence of all the causes mentioned so far make clear that exports appear as only one piece of a complex mechanism, it is also true that this particular piece may become in occasions critical for the external equilibrium of a borrowing country, and our hypothesis to be discussed in this paper is that the structural component of exports may be the key for the long-run solvency condition. Gandolfo (2001) asserts that many countries have indebted themselves to finance ambitious development programs, and that the reason for the difficulties is that "the hoped-for huge export increases with which to get the foreign exchange to service the debt did not materialize"⁸.

Structural rigidity of the exports ratio, coupled with the fact that imports were tied closely to GDP as the consequence of the import substitution strategy, helps explain why the economy was not capable of making efficient use of external savings except for very short periods. We expect to find out how exports as "required" by the long-run external equilibrium condition compares

⁶ Let us remark at this point the constraint for a country of being unable to issue international bonds in their own currency, named in the literature the "original sin". This economy is in consequence subject to two budget constraints, because additional to required taxing, debt payments need to be done in external currency, such that exports in relation to the external debt or to the flow of interest payments is a signal of the capacity to obtain needed foreign currency to make those payments.

⁷ Manasse and Roubini (2005).

⁸ He adds that difficulties were caused partly because of the unfavorable economic situation.

with actual trend exports, and whether there is a coincidence of observed reversals of the current account when there is a gap between them⁹. Since the Argentine crises have been the result of the operation of multiple causes, as the recent literature shows, the required-actual exports gap is not expected to provide a precise advanced signal of crisis, but it is of our interest to explore if it provide nonetheless indication of external fragility, and the distinction between trends and cycles might help identifying relevant thresholds.

Synthesis and scheme of the paper

A question is posed about the recurrent external crises in Argentina focusing on the long-run performance of exports. As shown in Figure 1.1, during 1949-1976 the exports to GDP ratio is continuously below 10%. Two episodes of trade liberalization after 1976 and in the nineties were accompanied by a rise in the local trend.

Figure 1.1

The working hypothesis is that along these seven decades the structural exports performance determines a constraint to external debt through the intertemporal budget constraint of the economy. In this sense, a structural rigidity in the exports to GDP ratio is consistent (*ceteris paribus*) with a rigid debt to exports ratio and with small and transitory current account deficits as the casual observation suggests.

Estimations are performed to evaluate if external crises in Argentina are empirically related to the evolution of exports, based on the framework of the intertemporal approach to the CA and the intertemporal budget constraint that provides the specific values of exports or the trade balance consistent with the use of external savings and external solvency.

In synthesis. We are interested in understanding both the relevant mechanisms linking exports and solvency and to identify empirical magnitudes, helping understand in which theoretical cases, and when in practice, export is the relevant variable among the determinants of solvency, and among the predictors of current account reversal, in terms of the long-run perspective. Are the sustainable current account deficits related to some specific structural characteristics of the economy? More punctually, is there a structural degree of openness that can be related to the size of long-run sustainable current account deficits? Is the exports to GDP ratio a relevant variable regarding the sustainability of current account deficit?

In the rest of this paper, first a succinct exposition of the long-run external solvency, and of the role of exports in the solvency condition is provided in Section 2. Section 3, discusses how to move from the formal expression to the empirical application and the peculiarities of the Argentine case. Section 4 reports the different empirical exercises to calculate the debt burden; the gap between actual exports and the required exports for solvency given the debt; and the gap between observed debt and admissible debt given actual exports. The paper concludes in section 5 with a summary of issues and results, and a discussion about policy implications.

⁹ There may be a "country specific" threshold level at which a gap becomes relevant.

2- Theory and accounting of external solvency: the role and relevance of export performance

Currency crises, liquidity and solvency

The frequency of episodes of crisis and default in several countries along the 1980s and 1990s that have accompanied financial globalization have caused concern and stimulated theoretical and empirical research to understand the development of the crises and extract policy indications for the future. Most of the literature emphasizes the sequence of events with a gradual loss of reserves and ultimately a speculative attack on the currency which forces the authority to devalue or to default. Emphasis is posed in liquidity problems and in short-run and middle-run causes.

To highlight the role of exports in external crises a longer run perspective with emphasis in solvency and in the relationships between solvency and liquidity is suitable.

Note that a liquidity problem can be generally solved by rollover or issuing bonds. But an economy must be solvent to have this solution open; and on time, solvency depends –among a set of determinants- on exports.

Two dimensions of solvency shall be kept in mind. An indebted economy needs keeping two intertemporal budget constraint restrictions. One is *fiscal solvency* (with payments capacity derived from tax collection in domestic money and limits to the levels of internal tax pressure). The other is *external solvency* (concerning net flows of hard currency in balance of payments accounts).

By focusing on external solvency we are looking at only the latter of these two restrictions; a critical question is when one or the other, or both, are binding. Assume that with a given GDP and taxing capacity a government is able to collect the needed amount of taxes in domestic money. The problem becomes in this case the requirement to buy external currency in the market or use reserves at specific points in time when payments are due.

From a temporal point of view shifting attention from liquidity towards solvency implies also focusing in longer run determinants rather than on immediate causes.

The dynamic current account is the usual setup in the literature to analyze the behavior of the stock of international debt, to discuss under which conditions a country's intertemporal budget constraint is satisfied, and to determine the magnitude of trade surpluses the economy must generate to pay (Husted, 1992; Obstfeld and Rogoff, 1997; Milesi-Ferretti and Razin, 1996,1998).

The current account, the budget constraint and the steady state solvency condition: when the balance of trade and exports announce a crisis

The intertemporal framework of a small open economy recognizes in a national accounting perspective that the current account is equal to saving minus investment. Since both saving and investment decisions are based on intertemporal factors, it follows that the current account is an intertemporal phenomenon and is equivalent to the change in the foreign liabilities of the

country. In an accounting framework the current account surplus flow is defined as follows:

$$CA_t = NFA_{t+1} - NFA_t = Y_t + rNFA_t - C_t - G_t - I_t \quad (1)$$

Where NFA is the stock of *net foreign assets*, Y is the GDP, r is *the international interest rate*, C is *private consumption*, G is *government current expenditure* and I is total investment. Multiplying by minus one and rearranging terms we have:

$$(1+r)NFA_t = C_t + G_t + I_t - Y_t + NFA_{t+1} \quad (2)$$

forward¹⁰ this identity, and operate to write the constraint as follows:

$$(1+r)NFA_t + \sum_{s=t}^{t+T} \left(\frac{1}{1+r}\right)^{s-t} (Y_s - G_s - C_s - I_s) = \left(\frac{1}{1+r}\right)^T NFA_{t+T+1}$$

In the limit when $T \rightarrow \infty$, $(1/1+r)^T NFA_{t+T+1} \rightarrow 0$, replacing $(Y_s - G_s - C_s - I_s) = TB_s$, where TB is the trade balance, the constraint becomes:

$$-(1+r)NFA_t = \sum_{s=t}^{\infty} \left(\frac{1}{1+r}\right)^{s-t} TB_s \quad (3)$$

If the trade balance for every years **s** is $TB_s = TB_{s-1}(1+g)$, where the trade balance grows at the same rate **g** as the economy, the equation (3) can be written as:

$$-(1+r)NFA_t = TB_t \sum_{s=t}^{\infty} \left(\frac{1}{1+r}\right)^{s-t} (1+g)^{s-t} \quad (4)$$

In the RHS of equation (4) the trade balance at each point in time **s** is $TB_s = (Y_s - C_s - I_s - G_s)$, equal to the excess of GDP over absorption or, for an indebted country, the net amount of output the economy transfers to foreigners each period. Operating¹¹ in equation (4) the solvency condition becomes:

$$-(1+r)NFA_t = TB_t \left(\frac{1+r}{r-g}\right);$$

$$\text{or } TB_t = -(r-g)NFA_t$$

And for an indebted economy net foreign assets is negative, such that $D = -NFA$ and the economy maintains a steady state *debt* to output ratio $\frac{D_s}{Y_s}$.

The CA flow deficit identity implies for every time **s** in the steady state an increase in debt $D_{s+1} - D_s = r * D_s - TB_s$. Writing variables as ratios of GDP with lower case letters, the trade balance consistent with solvency is:

¹⁰ Forward this equation implies $NFA_{t+1} = \left(\frac{Y_{t+1} - C_{t+1} - G_{t+1} - I_{t+1}}{1+r}\right) + \frac{NFA_{t+2}}{1+r}$ and the same for t+T, iterative substituting in equation (2) provide the expression (3).

¹¹ If $g < r$, $\sum_{s=t}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^{s-t}$ converges to $1/(1-(1+g/1+r))$

$$tb_s = (r - g) * d_s \quad (5)$$

Where s denotes *steady state* values and equation (5) gives the trade balance to output ratio (tb_s) required to maintain constant the ratio of debt to output (d_s). Given (d) constant, and the rate of growth (g), the required trade surplus ratio is an increasing function of the rate of interest.

The rate of interest and the rate of growth

Obstfeld and Rogoff (1997), point out that a growing economy can run perpetual current account deficits and still maintain a constant ratio of foreign debt to output, when the country pays out the excess of the interest rate over the growth rate.

There is indeed a critical role of the difference between the growth of the economy and the interest rate paid in the external debt. Consider a highly indebted country with $d=0.5$, a long-run GDP growth of two percent, and an interest rate of 5%. The required surplus ratio is $tbs = (0.05 - 0.02)0.5 = 0.015$. If the rate of interest is higher, $r=0.08$, then $tbs = 0.03$, and the economy has to double its trade surplus ratio to keep constant its debt ratio.

The usual set up assumes $g < r$ in the long-run such that an indebted country must run trade balance surpluses to keep a constant debt to GDP ratio.

The trade balance that allows the difference between the rate of interest and the rate of growth to be paid may be called the “required” trade balance. The required trade surplus in this sense is the burden of the debt, when the stock of external debt is growing at the same rate as total output of the economy, which is itself lower than the relevant rate of interest. In other words, for a country to be solvent the trade surplus to GDP ratio shall be equal (or greater) to the excess of r over g , and the deficit of the current account is equal to the difference $(r-g)$ multiplied by the stock of debt D .

As long as the economy manages to keep a constant amount of absorption relative to GDP, a growing country may increase its debt in absolute terms because the present value of future surpluses is equal to the initial debt in each period for a similar temporal horizon of the debt.

To understand why, consider some limiting cases.

i) When the economy is growing and the rate of interest is zero: **$g > 0, r = 0$**

In this case the trade deficit each year (s) is equal to the current account (because the service account is zero); the debt increases by the amount of the current account deficit at the same rate as the GDP, keeping the debt to GDP ratio constant.

ii) When the economy is not growing and there is a positive rate of interest: **$g = 0, r > 0$**

Under a limiting case of a stagnant economy with a long-run rate of growth $g=0$, unfortunately not far from the Argentine experience in some periods¹², the condition implies that the current account deficits (i.e. the long-run current account deficits) shall be also zero, and the service account deficits be

¹² The GDP per capita in 2003 was the same as in 1973. Cfr. Díaz Cafferata (2005).

compensated by trade surpluses. Further, an economy with a positive but declining trend growth would find out that increasing exports relative to GDP are required to maintain a given steady-state debt to GDP ratio.

iii) When the economy is growing at the same as the rate of interest $r=g>0$ the trade balance is equal to zero, and the debt increase in amount equal to the interest to be pay. In this case the CA déficit is larger than the latter case.

iv) In the case of $g>r>0$ the economy may keep not only the trade balance but also the current account in deficit.

Note that if $r<g$ the trade balance to output ratio required to fulfill condition (5) is negative, meaning that the economy might run perpetual trade balance deficits given the steady-state debt to GDP ratio (d_s).

In this case the external debt increases beyond the amount of interest payments, still keeping a constant debt to GDP ratio.

The two last cases are interesting because they show that it is theoretically possible for a country to keep CA deficits for long periods if its growth rate is higher (or equal) than the international rate of interest, and as we know this has been found in practice. But an economy cannot accumulate debt forever if an intertemporal budget constraint must be fulfilled giving rise to the issue of a turning point to which we will come below.

The role of exports in solvency and the turning point

In synthesis, the notion of external solvency implies that a country has the ability to generate sufficient trade surpluses in the future to repay existing debt, i.e. that the present value of transfers to foreigners must be equal to the value of the economy initial debt, such that if the country has run in the past current account deficits, thereby accumulating external debt, the solvency condition requires a turning point from trade deficits to surpluses. Milesi-Ferretti and Razin (1996), indicate that the solvency condition is “silent about timing and nature of this shift”, but nonetheless we shall say something on the matter. Further, external payments capacity is not all that matters. A related question of whether current account imbalances are *sustainable* is formulated by these authors as follows: the current policy stance is defined as sustainable if the turning point from trade deficit to trade surpluses is likely to occur smoothly, without drastic change in consumption and economic activity, i.e. without a crisis.

In both cases the solvency condition requires a ***turning point*** from trade deficits to surpluses, and the change of sign in the trade balance occurs smoothly when the current account deficit is sustainable. Milesi-Ferretti and Razin (1996, p.8) state that “a higher growth rate can facilitate a smoother switch in the trade balance”.

To drive attention specifically towards the importance and the role of exports performance, equation (5) can be rewritten in terms of the necessary ratio of exports to output that maintains stable the ratio of debt to GDP; assume at this point for simplicity that imports are a constant fraction of the GDP, as follows.

$$x = (r - g) * d + m \quad (6)$$

Equation (6) implies that a country's exports to GDP ratio must be equal to the imports ratio plus the excess of interest rate over the growth rate for the economy to be solvent. In this case, the export growth is equal to GDP growth, and the economy is in steady state. It is useful to see that given a constant degree of openness measured by the X/GDP ratio (i.e. with exports growing at the same rate as output) the upper limit of the debt to GDP ratio is also given.

A strong practical implication of equation (6) is that, other things given, a structural (long-run) value of exports relative to GDP determines uniquely the debt to GDP ratio.

To see why, write d as the dependent variable; let for simplicity $h=1/(r-g)$, such that:

$$d = h \cdot x - h \cdot m \quad (7)$$

such that d appears as the limit of the initial debt an economy can bear for a given long-run export performance or, in other words, provides at a given point in time the "admissible" structural debt ratio for a country as a function of the structural exports performance. Interestingly, written in this way, the budget constraint provides indeed the "turning point" Milesi-Ferreti and Razin (1996) asked for.

Equation (7) gives in effect a "stop" signal. If d is below the "admissible" value for given exports, the economy may borrow further. But only to the point where the debt ratio reaches the limit given by the exports performance, because borrowing beyond that limit breaks the long-run solvency condition. Only transitory, shock absorbing, additional debt is allowed for this country. To highlight these relationships, variables may be written in terms of the, unobserved, permanent (trend: T) and transitory (cyclical, C) components.

$$x = x_T + x_C; \quad d = d_T + d_C$$

from equation (7): $d = h \cdot x_T + h \cdot x_C - h \cdot m_T - h \cdot m_C$

and the "admissible" trend debt is: $d_T = h \cdot x_T - h \cdot m_T$ (8)

3. Empirical approach

From the formal solvency condition to empirical measurement

The amount of domestic bonds sold each period to foreigners is equal to the accumulation of external debt, but international buyers of domestic bonds need to perceive they will be paid. How long can the country continue running current account deficits? Extensive periods with current account deficits have been observed in practise. An explanation is the Stages of the Balance of Payments Hypothesis. At the time when the borrowing country is increasing its debt, lenders perceive that in the future the sign of the CA will change; and that the solvent borrowing country will buy the debt back.

Consider now a borrowing country pays, each and every period, the flow of interests of a perpetuity: as portrayed in equation (5). In the *steady-state* the ratio D/GDP do not rise, but the absolute value of the external debt can indeed increase when the ratio of external debt to GDP is constant and the GDP is

growing. The balance of trade surplus is used to honor the interest payments. This means that lenders do not panic and try to sell domestic bonds back even when the debt is growing because they are being paid the international rate of interest and they expect the process to continue regularly in the future. When on the contrary, is there an **indication that the economy is not going to fulfill** the intertemporal budget restriction? The level of exports of the economy, the stability of export revenues, the ratios of exports to debt and the ratio of trade balance to debt are frequently used to assess the capacity of an economy to honor its foreign obligations. The attention will be posed on exploring the role of exports in external solvency in practice, the relevant mechanisms and empirical magnitudes. It has been shown that external solvency depends on an ample set of variables; the focus placed here on exports is driven by the interest of understanding in which cases the performance of exports becomes the relevant variable among the determinants of solvency and among the predictors of current account crises.

For the empirical application, the theoretical framework and the intertemporal budget constraint will be used now to provide a historical perspective of the Argentine growth problems and recurrent external crises, and for this purpose a distinction is made between the (unobservable) **long-run and cyclical behavior** of the relevant variables. A working hypothesis is that the long-run current account is determined by a consistency requirement with the long-run path of exports, and that trouble arise when the current account deviates from this solvency requirement. Are sustainable current account deficits in Argentina related to some specific structural characteristics of the economy?. More punctually, is there a *structural degree of openness* that can be related to the size of long-run sustainable current account deficits?

To what extent has the exports/GDP ratio been the relevant variable regarding solvency may be examined estimating whether the historical observed values of exports had been consistent with the intertemporal budget constraint.

A policy implication of the discussion is that, as far as the solvency and sustainability of the current account becomes influenced by the degree of openness, at a given point of time it is necessary to monitor the magnitude of the degree of openness (X/Y), as it renders the sustainable target value of the debt/GDP ratio. The perspective of identifying which value of D/GDP is sustainable given the degree of openness appears as particularly relevant if the X/GDP ratio has a structural rigidity. And if the debt of the economy crosses this structural “debt threshold” finds itself in trouble.

Interaction between real and financial channels, two periods from import substitution to financial globalization

For debt payments requirements to be honored, two different kinds of requisits shall be fulfilled. One is the amount of tax collection; the other, the availability of external currency which depends on trade balances and exports performance.

The empirical problem we face is to evaluate whether and to what extent the frequent external crises in Argentina are explained by a long-run exports rigidity, and the recurrently growing gap between actual exports and the “required” level of exports which impairs solvency and makes the economy vulnerable even to

relatively small increases in external debt. We shall explore if the gap is a predictor of the crises: the reason is that it may be interpreted by the market as an indication of reduced payments capacity below needs.

We are interested in assessing if the solvency condition is fulfilled for Argentina calculating different indicators of solvency for Argentina between 1948 and 2004, and are interested in comparing how each of them behave along time and at which points their value announces the presence of solvency problems.

Low deficits and frequent changes of sign, and periodic reversals of the current account are indication of the inability of Argentina to use external savings, and this feature is one key of its growth problems. Relevant issues include:

Firstly, how the long-run exports performance, and in practice the **structural exports to GDP ratio**, contributes to explain the historical **characteristics** of the external equilibrium;

Secondly, more specifically we try to identify in historical series if the presence of trouble in external payments capacity and current account reversals are related to the behavior of exports.

Thirdly, from a different perspective, the question for an economy with a given "free trade" exports intensity is the choice of a correct growth strategy and the appropriate **use of external financing** consistent with a given degree of openness of this particular economy.

Structural long-run conditions

A hypothesis related to the presence of long-run characteristics of the economy is that, apart from the incidence of economic policy, there is a **structural rigidity in exports performance**, related to "permanent" characteristics of the economy, such as the distance to markets, bargaining power in international negotiations, sectorial comparative advantage and specialization, providing a "free trade" long-run exports ratio¹³. The observed stable constant exports/GDP ratio is a consequence of policy and of a "structural" degree of openness, such that growing current account deficits broke rapidly the solvency condition (in reference to the intertemporal budget constraint, what is the circumstance for the solvency condition to break?: it is related to the steady state. If it is not fulfilled, the debt grows to infinity).

To this general argument, a distinction between two different policy approaches to economic development is necessary to understand the relationships between exports performance and external debt in Argentina.

Until the seventies, the stock of external debt was largely the sum of "small" amounts of loans by foreign governments and a limited number of large international banks. With a low amount of debt and little volatility of the CA flows the accent on the explanation of the problems to grow was placed on the capacity to export. The mechanism known as the *stop-and-go* problem is the following¹⁴: with current account flows fluctuating about zero, the external

¹³ Cfr. Díaz Cafferata (1996).

¹⁴ On the literature about the mechanism Brodersohn (1969).

balance is given by the trade balance. If external savings are not used to finance imports, the relevant restriction is:

if $CA = S^* = 0$, then $B = X - mY$, and $dB = -m.dy = -CC$, such that solvency is:

$X = (r-g) d + m$; If also $CA_t \Rightarrow 0$, then $D \Rightarrow 0$, and $m = X_{fix}$

If the economy is not able to sustain current account deficit and exports are rigid, expansive cycles are aborted because imports rise with income and the trade balance goes into deficit. In a vicious circle, import substitution taxed exporting sectors providing weak signals to invest in potentially dynamic sectors (together with inefficient state intervention in the financial sector), and chronic inflation, coupled with intervention in the financial sector, kept domestic savings at a level around 20% of GDP; investment could not be higher than domestic savings with a current account moving around zero. In this set up the cost of violating the external budget constraint was the transitory fall of the low rate of growth, but since the debt-to-GDP and debt-to-export ratios are not allowed to accumulate beyond certain restricted thresholds, the external crises, even if frequent, were not large and persistent.

What could the economy do to escape from the import substitution growth problems?

A consensus grew gradually among economists that the root of the problem was the anti-export bias of commercial policy, that by disincentivating the expansion of the Agricultural sector prevented the Argentine economy to reach growth rates comparable to similar economies like Australia. A study of EOCEI (1971) transmits the opinion at this time, a quarter century after WWII: the external sector is seen as the restricting factor of growth in Latin America; the unsatisfactory behavior of exports is represented by the fall to a half in the participation in world exports in two decades, from 12% to 6% in two decades until 1971.

With this diagnosis, the solution appeared to be a policy shift toward restoring incentives for the efficient allocation of factors of production by eliminating distortions in prices created by protection.

Contemporaneously with this change in policy recommendations, a global expansion of financial flows brought an additional ingredient to the policy advice: greater facility to use external savings might help dealing with the costs of the structural transformation and speed up the creation of positive effects of the liberalization of goods and factor markets. But, how did the new paradigm worked in practice? One consequence of the perceived abundance of funds was that the need to export in order to keep external balance was relegated, hiding an essential long-run problem of external solvency.

We shall explore here to what extent the above description is consistent with the facts, working with several representations of the solvency restriction.

Approaches to measurement of the forward looking concept

It shall be noted that this way of tackling the problem is **forward looking** in the sense that it measures how high the trade balance should be in order to avoid solvency problems in future years. The concept of solvency, even in the simple

deterministic expression of Equation (5), presents difficulties for the empirical estimation.

This equation may be read as a measure of the "burden of the debt" at time t_0 in terms of the "required" trade surplus. A rising burden is associated to increasing difficulties to pay, and in consequence the economy becomes more vulnerable. It is also to be noticed that solvency is a condition allowing the service of the debt to be paid in the future at every moment $t > t_0$. It is therefore a "forward looking" concept.

Our problem is how to apply these forward looking solvency relationships on the evaluation of the historical path of the variables.

The criterion is that an increasing negative gap between the observed and the required trade balance or exports would be an alert signal of a process with difficulties to honor debt payments sooner or later if the tendency is not reverted. It should however be noted that the contemporaneous data is not the forward looking information of equation (5).

The use of historical time series allows us to calculate a solvency condition *in each moment of time*. By doing this, we are able to obtain a new time series that does not have a simple interpretation as it would be suggested in a first glance by the budget condition presented above. Therefore we should be careful with its interpretation.

It should be recognized in each estimated value the confluence of two temporal paths: the future and the past. The latter does influence since the series values for a particular year are the outcome of the economic structure shaped through the years with the merge of internal and external elements, and political decisions. On the other hand, the future path, being the forward looking element, is determined by the model nature and the key assumptions that are specifically used, namely, the economy in a steady state, a constant GDP growth rate and a constant interest rate, among others. In our exercise, the model to predict the future is that historical trends provide the expected trends in the future as a baseline scenario.

Rewriting for convenience the basic expression for solvency already discussed in Section 2: $tb = (r - g)d$

In the RHS of the equation the value of the debt relative to GDP (d) is assumed as **given at time t_0 , and the exercise is to determine the trade surplus ratio a net debtor has to reach** as a function of the steady state rate of interest and GDP growth in the future. In consequence, "solvency" implies an expectation about the future path of the economy. To determine the solvency of an economy at a given point in time is therefore a difficult matter both for economic agents and to economic research. The distinction in between solvency and sustainability suggested by Milesi-Ferretti and Razin (1996) shall be reviewed.

Seen in a historical perspective there are two different visions for the analyst. The first one is looking backwards, with hindsight, if the economy was in fact solvent at a given point in time in the past. The other perspective is to look for indications of how, at different points in time in the past, economic agents in the economy assessed the degree of solvency.

Our estimations **do not provide an explicit modeling of this value**, but do offer quantitative indication and suggested interpretations on the light of these two perspectives.

Sources of data and interpretation of variables

A brief discussion of the data used in the exercises of section 4 is useful for the interpretation of the empirical results and as indication of potential improvements in the estimations. The statistical sources are as follows:

Trade balance: in current dollars from INDEC.

GDP: in current dollars, from Ferreres (2005).

External debt: in current dollars. From 1948 to 1965: Rodriguez (1986); from 1966 to 2004: Consejo Técnico de Inversiones (2004).

Interest rate: Fed's discount rate, from International Financial Statistics, International Monetary Found; series code: 11160...ZF... .

GDP growth rate: GDP from Díaz Cafferata et al, 2005, in constant pesos of 1993.

The rate of interest: representative bond, lower and upper limits. Contemporaneous data versus average of future values as forward looking expectations

In the standard solvency condition as written in equation (5) there is only one constant steady state rate of interest, which can be interpreted as the rate paid by a "representative bond", disregarding the structure of the debt in terms of maturity, type of debt according to the relevant domestic or external agent - government, private-, FDI, and so on.

The choice of the rate of interest to be used in the exercises deserves some discussion. The solvency condition for an agent at a point in time t is forward looking; the equation in the deterministic set-up includes a fix rate of interest to be paid in the future, in steady state, for a representative bond. It is implicitly assumed that the supply of funds is infinitely elastic for a small open economy at the exogenous international rate of interest.

For the empirical estimation of solvency, the use of a single rate of interest is a simplification that hides the fact that there is a universe of rates of interest, as well as other potentially relevant characteristics of the debt such as:

- a) The type of creditor (government agencies, private agents): until the seventies there was a limited number of creditors with a substantial weight of foreign government and agencies, a pattern that shifted to a large numbers of anonymous small external creditors around the world creating particular difficulties for borrowing countries to renegotiations the debt in problem.
- b) The type of debt, such as, fixed or indexed rate of interest, financial debt or direct investment.
- c) The time profile. For a given net foreign asset position the structure of maturity matters, e.g. the average of the short-term debt to GDP ratio for

Argentina that was 4,8% in 1994-1996 raised to 6,8% in 1997-2000 (Gurtner, 2004). When the international rate of interest raises (Federal Reserve Bond), the current rate of interest overestimates the true rate of interest paid for a debtor country, because past debt has a lower rate of interest, i.d. between 1978-1981 the implicit rate of interest paid for Argentina external debt as estimated by Rodriguez (1986), was lower than the FED's rate (see Figure 3.1b)

Figure 3.1a

The rate of interest and the country risk

Figure 3.1b

The rate of interest: lower and upper limits

Beyond the type of bonds and time profile, changes in the rate of interest that a given country pays to service the debt may be portrayed in terms of “global” and “country specific” components:

- a) The “basic” rate of interest is paid in a “risk free” bond, such as the United State treasury Bill or a Federal Reserve Bond, a value that is similar to close substitutes in the international financial market and moves influenced by “global” evolution of supply and demand of financial assets.
- b) International arbitrage determines the addition of “country specific” components of the rate of interest, related to fundamentals, which determine the degree of solvency and liquidity. Long-run restrictions, may be the degree of openness or the structure of exports; a developing country exporter of primary commodities is more vulnerable to term of trade shocks. Increasing government expenditure and fiscal deficits create short time difficulties.
- c) An additional influence, has been argued, is the history of compliance that punishes countries that have had difficulties in the past, named “debt intolerance”, such that relatively lower levels of debt *ceteris paribus* are likely to trigger an external crisis in countries with bad “reputation” (Manasse and Roubini, 2005), (Reinhart, 2003)
- d) It has been noted that there is also an element of “contagion”: belonging to a “club” of emerging countries perceived as sharing capacity (or willingness to pay) makes them vulnerable to contagion (Avila, 2000), (Rodríguez, 1986)

We will work with only the aggregated value of the debt and will not deal with the effects of its composition. But we still have to decide which interest rate is representative of the value that appears as the forward looking *steady state* in the solvency equation. Four different values will be used. A distinction we make is between a “lower limit” and an “upper limit” rate of interest paid on a perpetuity to compare an optimistic and a pessimistic set-up.

Figure 3.1a, taken from Avila (2000) describes the actual rate of interest a country pays as the sum of two components, a world “risk free” rate of interest along the line r^wS , plus a “country risk” component that is increasing on the magnitude of the debt, providing a total rate along r^wS' which is the supply of external saving the economy faces. Different values of other variables such as exports performance, trade of terms, imports, fiscal solvency, reputation and so on, are likely to shift the r^wS' curve introducing an element of uncertainty.

The four different possibilities mentioned above result from the following combination: firstly, a low and a high rate are used taking into account, or not, the presence of risk. The low value is the Fed rate without any changes (i.e. the one for every particular year), which we consider as the “lower limit” for the relevant interest rate; also an “upper limit” for the interest rate is set by adding to the Fed rate an element of country risk, providing this higher rate the unfavorable scenario for the country when analyzing the debt burden issues. The series with risk is not only higher but also fluctuates more; a measure of the variability mentioned is reported in Figure 4.1a, in a table containing the coefficient of variation for each interest rate.

Secondly, in both the high and low rate cases, we use two different approaches for representing the theoretical notion of an expected rate. Using current data to calculate the burden or solvency alternatives at each point in time assumes myopic expectations, which is not far from truth when there is a very short relevant horizon and data are annual. An alternative procedure is to obtain a smoothed rate using at each point in time the average of the next ten years, as representative of agents expectations together with its long run evolution (assumed to be constant in the theoretical framework). The devise of ten years future average follows the Obstfeld and Rogoff (1997) estimation of the burden of the debt¹⁵.

We use as the lower limit the Fed's discount rate, and as the upper limit the Fed interest rate plus a country risk: i)1948-1969 Fed's discount rate; assuming expected country risk was not significant for this time period; ii)1970-1980 interest rate from Rodriguez (1986); iii)1981-1997 Fed's discount rate plus a country risk from Ávila (2000); iv)1998-2004 Fed's discount rate plus a country risk from MECON.

The rate of growth of GDP

In the solvency equation the horizon is forward looking and the steady state values should therefore provide an estimation at time t in terms of expected future GDP. In this case, we shall use a geometric average of ten years that follow the estimation¹⁶ of the future GDP to estimate the alternative indicators of solvency condition. The constant GDP from Diaz Cafferata (2005) is used.

Imports

For a forward looking estimation of solvency, imports expected at t_0 are represented in two different ways. Firstly we use a structural trend relation of imports to GDP using the Hodrick-Prescott filter with a lambda parameter set equal to 100. Secondly, an average propensity to import from income is estimated using an OLS regression between the series of GDP and imports

¹⁵ Since the average mimics large future fluctuations that are not likely to be the type of expectations of agents about future rates, an alternative is to use trend rates.

¹⁶For the last periods of the series -1995 and forward- the 10 years previous to the estimation date were used

trends (obtained with the HP filter)¹⁷. With the latter, the estimated value for the marginal propensity to import means that a unit increasing in the GDP trend is reflected on imports with an increase of 0.084. The next step was to calculate the new imports series multiplying the estimated coefficient by the GDP trend. Both results depicts a similar pattern, therefore our decision was to use only on of them, specifically the calculated HP trend.

4. Empirical exercises on the Argentine historical solvency

Our approach is to consider for the empirical estimations different ways to write the solvency condition, to explore whether they show the same pattern along time (such that any one of them would provide the same information) or if, on the contrary, some of them are more useful to signal external difficulties. Alternative exercises may be grouped in two categories either estimating the burden of the debt or calculating a relevant gap between the observed and the required values or between the observed and admissible values.

The burden of the debt in terms of trade balance surplus given a constant debt to GDP ratio as the independent variable; and the burden in terms of exports

- $(tb_{D/Y}^r)$ burden in terms of trade surplus as a fraction of GDP.
- $(x_{D/Y}^r)$ burden in terms of required exports to GDP ratio.

The gap. **Observed- vs-required** and the **observed-vs-admissible** gap provide a warning of potential problems.

Gap between observed and required values of trade balance or exports

- Debt to GDP ratio as the independent variable; and the negative gap between observed trade balance and required trade balance indicates vulnerability.
- Debt to GDP ratio as the independent variable and observed imports; the negative gap between observed exports and required exports indicates vulnerability
- Debt to GDP ratio as the independent variable and trend imports(HP filter) ratio; the negative gap between observed exports and required exports indicates vulnerability

Gap between observed and admissible debt

¹⁷ The equation obtained for the period 1948-2004 was: Imports_trend=0.084485 * GDP_trend; no intercept was added because of its low significance. The R^2 was 0.95 and the slope was significant at conventional levels.

- **Trade balance to GDP ratio as the independent variable and observed imports; and the positive gap between observed and admissible debt ratio indicates vulnerability.**
- **Trade balance to GDP ratio as the independent variable and trend imports (HP filter); and the positive gap between observed and admissible debt ratio indicates vulnerability.**

Gap between required and observed trend

- **Debt to GDP ratio as the independent variable and observed imports, determines the required exports; a positive gap between required exports and the exports trend, suggests solvency problems.**

The results of the exercises performed are the following:

EXERCISE 1

*($tb_{D/Y}^r$) Debt to GDP ratio as the independent variable; determines the burden in terms of trade surplus as a fraction of GDP*¹⁸

The standard solvency condition in a deterministic set-up as in Obstfeld and Rogoff (1997) equates the burden of the debt to the required trade surplus. The higher this burden is, the greater the likelihood that the debt is unsustainable, providing warning signals of possible future trouble scenarios at each moment in time. A growing burden, or a rising required trade surplus, suggests indeed increasing difficulties to pay in currency and announces the probability of future need to lower domestic absorption with the consequent domestic resistance. These signals are more likely to be seen with anxiety by external creditors when the borrowing country suffer from *debt intolerance*.

The results of the first exercise are shown in the two parts of Figure 4.1 which depict the burden of the debt according to the RHS of equation (5). It is important to keep in mind that the exercise **does not evaluate whether the country is solvent but only the burden**; it just reflects the evolution of the burden along time.

Figure 4.1a

Debt burden in terms of the trade surplus to GDP ratio.
Lower limit for the rate of interest.

Figure 4.1b

Debt burden in terms of the trade surplus to GDP ratio.
Upper limit for the rate of interest.

¹⁸ An alternative estimation of the burden, would be: *($tb_{D/X}^r$) Debt to exports ratio as the independent variable*; determines the burden in terms of required exports to GDP ratio. A study by the Policy Development and Review Department of March 23, 2000, about Debt -and Reserve- Related Indicators of External Vulnerability, provides in Annex V a Numerical Interpretation of Debt Ratios, in terms of the magnitude of the transfers implied by debt to export ratios. The formula $b = (r - n)D / X_{+1}$ indicates the constant fraction of exports that must be transferred to pay "interest after net debt inflows" if the stock satisfies the solvency condition that the present value of the debt goes to zero.

In each part the continuous line show the trajectory of the burden calculated with the contemporaneous rate of interest capturing all of its inherent variability, while the dashed line is the burden using the 10 years forward average rate that smoothes the fluctuations. The difference between part (a) and part (b) of Figure 4.1 is that the first one uses the **lower limit** of the contemporaneous and the average rate of interest, and the second the **upper limit** of those rates. This pattern will be repeated in all exercises.

Note that the difference between the high rate with risk and the low rate influences heavily the pattern of the burden. It is interesting that when the average rate is used, its changes "announce" future changes and may therefore be reflecting the extended expectations of agents.

Additionally, it is possible to identify two temporal phases, as in almost all the calculated alternatives. In the first part between 1948 and the beginning of the 1970s the striking feature is that burden levels remain close to zero and of a negative sign, what should indicate a low insolvency risk for the country. Note that the country was under the "import substitution" policy until the middle seventies with also substantial restrictions to financial external flows. Surprisingly, three reversals appear nonetheless in 1950, 1953 and 1963, despite these apparently general favourable conditions; these results point out the need to deal more closely with the explanations of the apparent high external vulnerability of the Argentine economy.

The change in the behavior of the burden in the second half of the 1970s is caused by both domestic and international developments: an increase in the debt; and a rise in the international rate of interest until the early 1980s and a break in the world economy as well with the financial globalisation. At the same time the country decides to open-up to external capital flows and to impulse commercial flows through the deregulation and elimination of tariffs. The country starts an indebtedness process that, even with different swings, will determine in a permanent fashion a break with respect to the previous phase. This is consequently reflected in an increase of the debt burden in terms of trade surplus in proportion to the GDP. There are reversals in 1973, 1988, 1995 and 2002, preceded by a rising burden or coincident with a peak.

EXERCISE 2

$(x_{D/Y}^r)$ Debt to GDP ratio as the independent variable; determines the burden in terms of **required exports to GDP ratio**.

Given the debt to GDP ratio, and the observed imports, the equation (5) provides the exports to GDP ratio required to fulfill the solvency condition (i.e., the burden in terms of exports).

At a first glance, Figure 4.2a shows that at the beginning of the series there was a higher level of the required exports that falls down and stays in a lower level since the mid 1950s; required exports fall before the reversals a fact that is somewhat surprising but could be explained by growing difficulties of the economy, a fall in GDP before the reversal (Díaz Cafferata, 2005) accompanied by lower imports, and in consequence the amounts that the country has to pay for the sum of interests in the debt plus imports -i.e. consistent with solvency-

gets down. The reversal in the CA (deficit) probably shows a combination of falling imports and less willingness to lend to the troubled economy under current conditions. After the adjustment the recovery of the GDP requires higher exports suggesting a "new brand" version of the stop-and-go, now with financial openness and in consequence with more ample movements of the burden.

Figure 4.2b could be seen as an upward displacement of the previous one, due to the fact that the interest rate is higher and therefore the burden over the GDP increases in terms of exports.

Figure 4.2a

The required exports to GDP ratio
Lower limit for the rate of interest.

Figure 4.2b

The required exports to GDP ratio
Upper limit for the rate of interest.

Gap between observed and required

EXERCISE 3

*Debt to GDP ratio as the independent variable; and the **negative difference between observed and required trade balance** indicates vulnerability.*

We can go one step further by observing the difference between the actual trade balance and the "required" one consistent with a sustainable path. In this perspective difficulties are announced by a negative value of the gap. An observed trade balance lower than the required trade balance suggests that the economy needs to reduce absorption.

Figure 4.3a shows the gap between the observed and the required trade balance. This means that when the gap is negative a country is running a trade balance surplus lower than it should have been in order to fulfill the solvency condition. Contrariwise, when the gap is positive, the country's actual trade balance is higher than required, and it could increase its debt and still be able to fulfill the solvency condition.

Figure 4.3a

Gap between observed and required trade balance. (ratios of GDP)
Lower limit for the rate of interest.

Figure 4.3b

Gap between observed and required trade balance. (ratios of GDP)
Upper limit for the rate of interest.

Casual observation of Figure 4.3a and 4.3b exhibit a remarkable feature. Not only eight of the nine observed episodes of reversal, with the only exception of 1986, has been preceded by a negative value of the indicator, but also every sequence of (few) years with a negative *trade balance gap* has been followed by a reversal.

Additional information in terms of the potential problem of a given trade balance gap, is provided by writing the gap relative to the trade balance. A gap of 2% is more difficult to close for an economy with difficulties to generate this surpluses in the relevant period, than for a country with high trade surpluses.

The figure shows that the series fluctuates along the whole period, although the alternatives with the two different interest rates are similar. The first problem emerges at the beginning of the fifties. At that point in time, the terms of trade fell abruptly and this fact contributed to the external strangeness, and the beginning of inflation; all of what translated into a growth slowdown. This implied that the payment capability of the country was reduced drastically. Therefore, the required trade balance was not achieved. After a brief recovery that lasted only for few years, it fell again into negative values for the rest of the decade.

In the sixties the country seems not to have external problems, which was influenced by the Import Substitution Industrialization (ISI) strategy. By the end of this decade, it could be considered that the GDP started to fall, since there was a slowdown of the GDP growth rate trend.

The gap fell abruptly around the mid seventies (1975), which could be explained by the fact that there was a trade balance deficit and an increasing debt, together with the fall of the GDP mentioned above. It is worth noticing that at this point in time the debt started to grow, a path that would continue until our days.

At the beginning of the eighties there were four years in a row where the solvency condition was not being fulfilled. This goes hand by hand with the debt crises most of the Latin American countries suffered at that time. The negative gap could be explained by negative GDP growth rates, together with an increasing interest rate and a trade balance deficit. Despite those first years, during most of the eighties the actual trade was higher than the required one. It could be surprising that the economy seems to be able to afford high levels of debt, however this is due to the increasing exports that more than compensates the effect of the negative GDP growth and the consequences of the hyperinflation crisis.

Along the 90s the actual trade balance was lower than the one that should be in order to fulfil the solvency condition. This fact could be explained by several factors, e.g. the debt grows considerably (partially offset by the economic growth which implies that the trade balance to GDP ratio could be lower) and there was also a significant increase of imports, leading to a trade balance deficit. In the mid 90s, there is an improvement (although the gap does not close entirely) that could be explained by the fall in the level of imports, that improved the trade balance, due to the reduction in activity. The gap falls again with the recovery since imports follows the GDP behavior. After the 2001 crises, there was an important improvement in the trade balance led by increasing exports. There is also a drastic fall in the interest rate used in the exercise, that reflects in enhanced possibility for the economy to meet the solvency condition.

It is worth mentioning that in most cases the gap assumes a high negative value previous the reversals of the current account, this fact happens indeed before 1950, in a notorious way before 1953, and also, previous to the reversals of 1963, 1974, 1976 and 1995. The last reversal (2002) comes after several years of the series being negative in the 90s.

Figure 4.3b makes explicit the element of risk in the interest rate when the required trade balance is established with the "upper limit". Analyzing this figure we can see that since the interest rate rises enormously because of the risk

premium, the required trade balance is way higher than the actual one. The striking feature in this graphic is that from 1979 the solvency condition is not fulfilled when we consider the contemporaneous interest rate (solid line), and only is achieved in 1990 when taking into account the average interest rate (dashed line).

The analysis of this last figure reveals that considering the element of risk is critical when it comes to solvency issues. Indeed, the outcome of the alternative exercises (Figures 4.3a and 4.3b) is contradictory in deep crises periods as in 1988-91 and 2001-03.

EXERCISE 4

Debt to GDP ratio as the independent variable and observed imports; the negative gap between observed exports and required exports indicates vulnerability

We are interested in the role of exports in external solvency, exports performance is compared to required exports. For this propose equation (5) written as: $x_t \leq (r - g)d + m$, where x is actual exports at time t , and the RHS provides the required exports. But which is the empirical counterpart of m in the RHS of the equation? The imports to GDP ratio in this exercise are the observed contemporaneous values at time t . Writing external vulnerability as a function h of the gap, exports reduce vulnerability.

$$V = h(x_o - x_R(D)); h' < 0$$

The gap between observed and required exports provides additional information about the solvency condition. In this case the exports performance is critical for solvency; when in the historical series the value of observed exports have been lower than required exports our hypothesis is that it would be giving a signal of future difficulties to pay.

It is worth noticing that the imports series could be considered as the observed one but also as the required or the trend import series. In this particular exercise, the burden in terms of required exports is calculated using the actual imports. Therefore, it is important to keep in mind that, when the observed exports are used, the $(x_o - x_R)$ gap is the same as $(tb_o - tb_R)$ gap.

Figure 4.4a shows the gap for the lower limit rate of interest and Figure 4.4b for the upper limit rate of interest. The first figure, suggests that the years before the reversal the gap was negative in seven out of eighth cases, and the recent reversal had been preceded by a larger number of years with negative value of the gap. When we include the risk, the gap is larger than the previous case, and shows that the economy of Argentina had solvency problems since the "debt crises".

Figure 4.4a

Gap between observed and required exports ratios (observed imports)
Lower limit for the rate of interest.

Figure 4.4b

Gap between observed and required exports. (observed imports)
Upper limit for the rate of interest.

EXERCISE 5

Debt to GDP ratio as the independent variable and trend imports; the negative gap between observed exports and required exports indicates vulnerability

This case differs from the previous one on the value of imports. While in exercise 4 we have used observed imports (expectations are myopic), in this one we write an import coefficient as m_t that provides some conceptual and empirical flexibility: it may be constant, or may instead be expected by agents at time t_0 . For example, in a period of trade liberalization, the import coefficient may be expected to increase; during periods under the import substitution strategy or with a new government that is expected to follow this external strategy, the coefficient would be expected to be low or falling.

It would be convenient to emphasize the fact that the difference in one point for an openness grade of 10% implies a required growth of 10%, that is, for each additional point, a 10% increment of exports is needed, which reflects the required effort in terms of exports

Figure 4.5a

Gap between observed and required exports with trend imports (ratios to GDP).
Lower limit for the rate of interest.

Figure 4.5b

Gap between observed and required exports with trend imports (ratios to GDP).
Upper limit for the rate of interest

Observed and “admissible” debt ratio

EXERCISE 6

Trade balance to GDP ratio as the independent variable; and the positive gap between observed and admissible debt ratio indicates vulnerability

The case when the solvency condition is written with a given trade balance as the independent variable. It provides an “admissible” level of debt (given the relevant rate of interest and the rate of growth of the economy). Here the increasing external vulnerability is suggested by raising gap

Figure 4.6a

Gap between observed and admissible debt (ratios to GDP).
Lower limit of the rate of interest.

Figure 4.6b

Gap between observed and admissible debt (ratios to GDP).
Upper limit of the rate of interest.

Until the end of the 1960s, the gap between observed and admissible debt, as shown in Figure 4.6a, has high variability. The series alternates from negative to positive values, with a clear pick in 1953, where the fall of the GDP after the economic plan of the previous year (that was designated to control the inflationary problem) could explain partially this phenomenon. From the 1970s, the gap flattens, although a big portion of the variability is hidden by the scale of the figure which is determined by the initial values of the series.

Remember that the admissible debt level is the ratio between the trade balance and the difference of the interest and the growth rate. Therefore, when this two

rates are similar the denominator of the quotient is close to zero, pulling the admissible debt to extremely high levels. Thus, the indicator is highly sensitive to this difference.

Nevertheless, we can look closely to the period that starts in 1965 (Figure 4.6b, where the upper limit for the interest rate is considered) and observe that from 1979 forward, the gap is positive (with the possible exception of 1990 when the average interest rate is considered), meaning that the debt was higher than the one that should be in order to assess the solvency condition (this problem is parallel to the one showed in Figure 4.3b with the gap of trade balance).

Lastly, it is important to highlight that in this exercise the imports are the observed and contemporaneous ones, that is, the independent variable is the actual trade balance, implying a myopic view among the economic agents as opposite to the forward looking approach.

EXERCISE 7

Trade balance to GDP ratio as the independent variable and trend imports; and the positive gap between observed and admissible debt ratio indicates vulnerability.

Taking the trend reduces the variability of the calculus, but mantaining most part of the series a similar behaviour. Observations are the same as in excercise 6.

Figure 4.7a

Gap between observed and admissible debt with trend imports (ratios to GDP).
Lower limit of the rate of interest.

Figure 4.7b

Gap between observed and admissible debt with trend imports (ratios to GDP).
Upper limit of the rate of interest.

EXERCISE 8

Debt to GDP ratio as the independent variable; determines the required exports; the positive gap between required exports and exports trend indicates solvency problem.

Figures 4.8a y 4.8b show the required exports, together with the exports to GDP ratio trend. The excercise is similar to the one presented in excercise 4, although this case considers a trend value for the exports to GDP ratio, which reflects an aproximation of the structural trade opennes of the economy, an this allows us to focus on the long run behaviour of the variables.

The footnotes statistics of each figure show that in 42% of the considered years, the solvency condition is not reached in a structural way (Figure 4.8a), while in 4.8b the percentage is actually higher (63%).

On the other hand, when the gap in both cases is considered as an average, a positive value is obtained for case a and a negative for the other, implying that when the estimation are made using the interest rate with the risk element included, the long run solvency condition is not fulfilled as an average in the country.

Figure 4.8a

Required exports, trend exports and the gap between required exports and trend exports (ratios to GDP)
Lower limit of the rate of interest.

Figure 4.8b

Required exports, trend exports and the gap between required exports required and trend exports (ratios to GDP)
Upper limit of the rate of interest.

5. Synthesis and policy implications

External savings have a potential to help growth, as Argentina itself experienced in the five decades between the end of the XIXth Century and the first part of the XXth Century. If an economy may borrow for a period of time and accumulate capital, and at the same time generates the capacity to pay external debt in foreign currency, the effect of international financial flows may be positive as several countries have experienced in the XXth Century.

Why cannot Argentina sustain current account deficits generated by the use of external savings if other countries can? By focusing attention on the role of exports and a long-term horizon this paper deals with exports performance as critical for the capacity to pay the external debt. Alternative calculations of external solvency for Argentina highlight this role of exports in a historical perspective. Exports may indeed be a key variable in maintaining external balance in the process of growth, operating through the interdependencies between real and financial processes for a borrowing country.

This paper, provides a succinct exposition of the long-run external solvency, and of the role of exports in the solvency condition; discusses how to move from the formal expression to the empirical application and the peculiarities of the Argentine case; reports different empirical exercises to calculate the burden of the debt; the gap between actual exports and the exports required for solvency given the debt; and the gap between observed debt and admissible debt given actual exports. Two temporal phases are distinguished, the first one between 1948 and the beginning of the 1970s (import substitution): the burden remains close to zero and of a negative sign, what should indicate a low insolvency risk for the country; surprisingly enough, three reversals appear nonetheless in 1950, 1953 and 1963, despite the apparently general favourable stance, pointing out the need to deal more closely with the explanations of the apparent high external vulnerability of the Argentine economy.

The second phase after the mid 1970s, shows an increase in the debt contemporaneous with a rise in the international rate of interest until the early 1980s. At this time the country decided to open-up to external capital flows and also to impulse commercial flows through the deregulation and elimination of tariffs. The country started an indebtedness process that together with external changes created a permanent structural break which on particular, as our empirical exercises show, was accompanied by a marked increase of the burden of the debt three or four times (if the lower or the upper limit of the rate of interest is used) both in terms of trade surplus in proportion to the GDP, and in terms of the exports ratio. Reversals in 1973, 1988, 1995 and 2002, were preceded by a rising burden or coincident with a peak.

Regarding the estimation of the gap between observed trade balance and required trade balance (exercise 4), it climbed to a high negative value previous to reversals of the current account, this happened indeed before 1950, in a notorious way before 1953, and also, previous to the reversals of 1963, 1974, 1976 and 1995. The last reversal in 2002 comes after several years of the series being negative in the 90s. The large magnitude the burden is seen to reach in a few years of medium CA deficits, may be a dangerous obstacle to economic growth specially for an economy with a low degree of openness. Like Argentina.

A useful way to write exports and imports at time t is:

$$X_t = X_{t,C} + X_{t,L}$$

$$M_t = M_{t,C} + M_{t,L}$$

where C stands for the "cyclical" and L for the "long-run" or "structural" component of trade flows. The sustainable level of debt must be consistent with the structural components of trade.

A decision of opening the economy and borrowing as in the Argentine case, requires in consequence a close control of the consistency of expected exports proceedings and required debt payments along time. The obligation to pay in the future associated to the issuing of debt must certainly be matched, in the initial period, with the expected future trends of exports. Further, the cyclical variability and possibility of shocks shall be included in the expectation of future exports. It is possible as in the Argentine case that consistency is expected to be reached under an assumed improvement in the trend behavior of exports. But a warning is necessary: the presence of structural characteristics of the economy determine a long run degree of openness that may be difficult to rise with only trade liberalization policies. Then. A first question is if the export response to a change in policy will be to put the economy in the expected trend. A second point is that even given the adequate trend, problems may arise from fluctuations in the exports value causing temporary gaps between actual and required export value. Developing economies specialized in the production and export of primary goods and subject to terms of trade fluctuations may be specially vulnerable (Milessi-Ferreti and Razin, 1998). For a borrowing country to expect future exports to grow above the historical experience, both a higher export growth along the new trend and more stable export proceedings may be necessary. A long and complex transition period of transformation may be necessary. In other words: a structural transformation in trade. Therefore: ex ante the uncertainty must be incorporated formally in the estimation of expected future exports. Solvency is enhanced and errors are reduced by higher export growth along trend, and lower variability is obtained by a change in the productive structure, as well as sectoral and geographic diversification.

Persistent deficits are possible if structural exports are consistent with long-run external savings, and changing permanently the exports to enhance the borrowing capacity to GDP ratio and the sectoral and geographical structure of exports requires adequate long-run incentives and financing of investment in tradeable sectors.

REFERENCES

- Ahumada, Hildegart, 1994. "Argentine exports: long run behavior and dynamics". Serie Seminarios de Economía, Universidad Torcuato di Tella. Junio.
- Allen, Mark (2003), "Some Lessons from the Argentine Crisis: A Fund Staff View". In Teunissen and Akkerman Eds., 2003.
- Avila, Jorge (2000): "Riesgo argentino y performance macroeconómica " Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina.
- Bleaney, Michael (2004), "Argentina's Currency Board Collapse: Weak Policy or Bad Luck?", *The World Economy*, Vol 27, N5 (May); 699-714.
- Blázquez J. and J. Santiso, 2003. "Mexico: is it an Ex-Emerging Market?". BBVA, Servicio de Estudios. Working Paper N 3/03. April. <http://ws3.grupobbva.com>
- Brodersohn, Mario (1969): "Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-1967" en Ferrer y otros, *Los Planes de Estabilización en la Argentina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Calderón, César, Alberto Chong and Norman Loayza, 1999. "Determinants of current account deficits in developing countries". Banco Central de Chile. Documento de Trabajo N51. Noviembre.
- Calvo, Guillermo A. Ed. (2005), *Emerging Capital Markets in Turmoil. Bad Luck or Bad Policy?* The MIT Press. Cambridge. Mass.
- Cavallo Domingo (2003), "How did the Foreign Debt Trigger the Argentine Crisis? Seminar at Real Institute Elcano. Madrid.
- Consejo Técnico de Inversiones, 2004. Anuario. Several issues.
- Debelle, Guy and Hamid Faruqee, 1996. "What determines the current account? A cross sectional and panel approach". IMF Working Paper. WP/96/58
- Díaz Cafferata, Alberto M., 1996. "How much does a liberalized economy trade?". Primer seminario académico sobre integración económica y comercio. FCE, Universidad Nacional de Córdoba.
- Díaz Cafferata, A.M. and Jorge Fomero (2003a), "Tendencias y quiebres del grado de apertura exportadora de Argentina y el marco internacional, 1884-2002". XL Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política. www.aaep.org.ar
- Díaz Cafferata Alberto y Jorge Fomero (2003b), "Performance de las Exportaciones en el Largo Plazo: grado de apertura de Argentina y Mundial".
- Díaz Cafferata, A.M., David Kohn and Elena Resk (2005), "Motivo crecimiento y la evolución de la cuenta corriente argentina de largo plazo: 1884-2003". XL Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política. www.aaep.org.ar

- Domínguez, Kathryn M.E. and Linda L. Tesar (2005), "International Borrowing and Macroeconomic Performance in Argentina". NBER Conference on Capital Flows. Revised version. February
- Feldstein, Martin y Charles Horioka (1980), "Domestic Savings and International Capital Flows". *Economic Journal*, Vol 90, N... (June); 314-329.
- Fernández A., Gabriela (2001), "Análisis empírico de la sostenibilidad externa: el caso de Ecuador". *El Trimestre Económico*, Vol XLVIII (1), N269 (enero-marzo); 135-153.
- Ferreres, Orlando (2005), "Dos siglos de economía Argentina (1910-2004): Historia argentina en cifras". *El Ateneo; Fundación Norte y Sur*. Buenos Aires, Argentina.
- Fischer, Stanley y Jacob Frenkel, 1974. "Economic growth and Stages of the Balance of Payments: a theoretical model". In *Trade, Stability and macroeconomics, Essays in Honor of Lloyd Metzler, George Horwich and Paul Samuelson*, eds. Academic Press.
- Gandolfo, Giancarlo (2001), *International Finance and Open Economy Macroeconomics*. Springer Verlag, Berlin.
- Gurtner, Francois J. (2003), "Currency Boards and Debt Traps: Evidence from Argentina and Relevance for Estonia". *The World Economy*, Vol 26, N2 (February); 209-228.
- Husten, Steven (1992), "The Emerging U.S. Current Account Deficit in the 1980s: A Cointegration Analysis". *The Review of Economics and Statistics*. Vol74, N1 february, 159-166.
- International Financial Statistics, International Monetary Fund, www.imf.org
- Izquierdo, A. (2002), "Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability in Argentina", *The World Economy*, Vol 25, N7 (July); 903-923.
- Kindelberger, Charles P., 1968. "International Economics". 4th Edition. Irwin. Homewood, Ill.
- Manasse, P. and Roubini, N (2005) "Rules of thumb of sovereign debt crises" WP/05/02 International Monetary Found.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1996), "Current Account Sustainability: Selected East Asian and Latin American Experience". NBER Working Paper 5791. October.
- Milesi-Ferretti Gian María and Assaf Razin (1998), "Current Account Reversals and Currency Crises: Empirical Regularities". NBER Working Paper 6620. June.
- Mussa, Michael (2002), "Argentina and the Fund. From Triumph to Tragedy". Institute for International Economics. Mimeo.
- Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff (1997), *Foundations of International Economics*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Reinhart, C. Rogoff, K. and Savastano, M. (2003) "Debt Intolerance" NBER Working Paper N° 9908 August. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w9908>

Rodríguez, Carlos Alfredo (1986), "La deuda externa argentina". CEMA N54. Buenos Aires, Argentina.

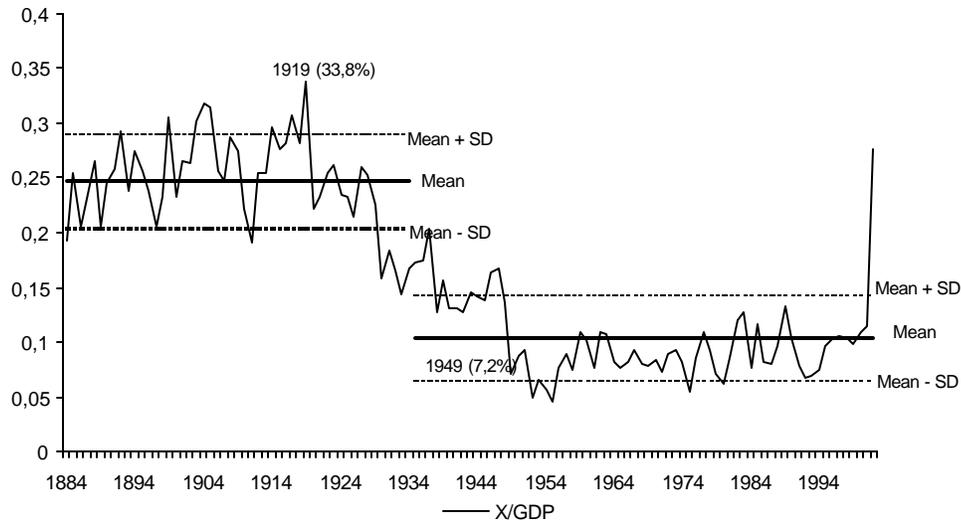
Figure 1.1

Argentina. Exports to GDP ratio. Current prices in pesos.

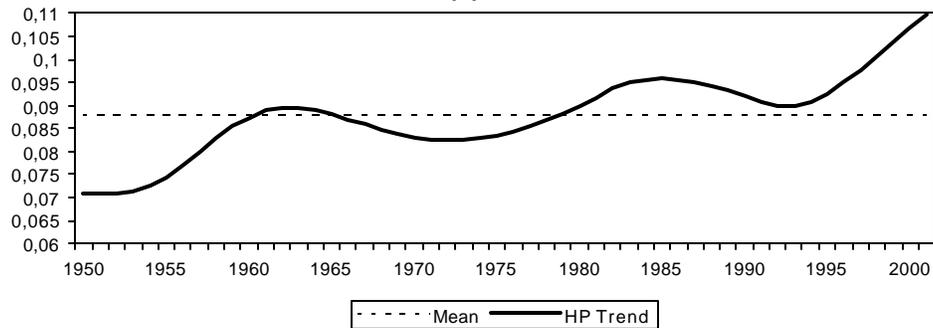
a) Mean and mean plus standard deviation, 1884-2002. Structural break 1935.

b) Mean and Hodrick-Prescott trend, 1950-2001.

(a)



(b)



Source: Díaz Cafferata y Fornero (2003a), Statistical Annex

Table 1
Argentina. Reversions of the Current Account (Changes ³ 2.48%*)

Year of reversion	1939	1950	1953	1963	1973	1976	1988	1995	2002
<i>DCA</i> %	-4.51	-2.67	-6.64	-4.07	-3.02	-3.61	-2.82	-2.51	-7.67
<i>DGDP</i> %**	2.05	-0.05	0.00	-1.98	2.91	-0.30	0.32	1.40	-7.71
	3.41	-0.67	5.59	9.73	2.36	1.47	-4.42	6.81	8.93

Source, Díaz Cafferata, Kohn and Resk, 2005.

* Average of CA in deficit years.

** % average change in GDP in pesos considering two years before and after the reversal.

Figure 3.1a
The rate of interest and the country risk

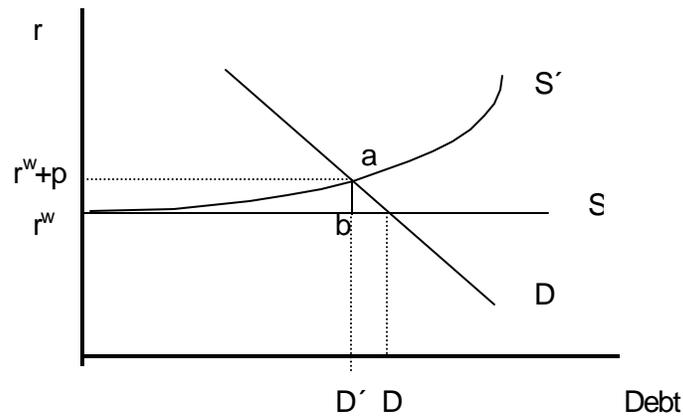
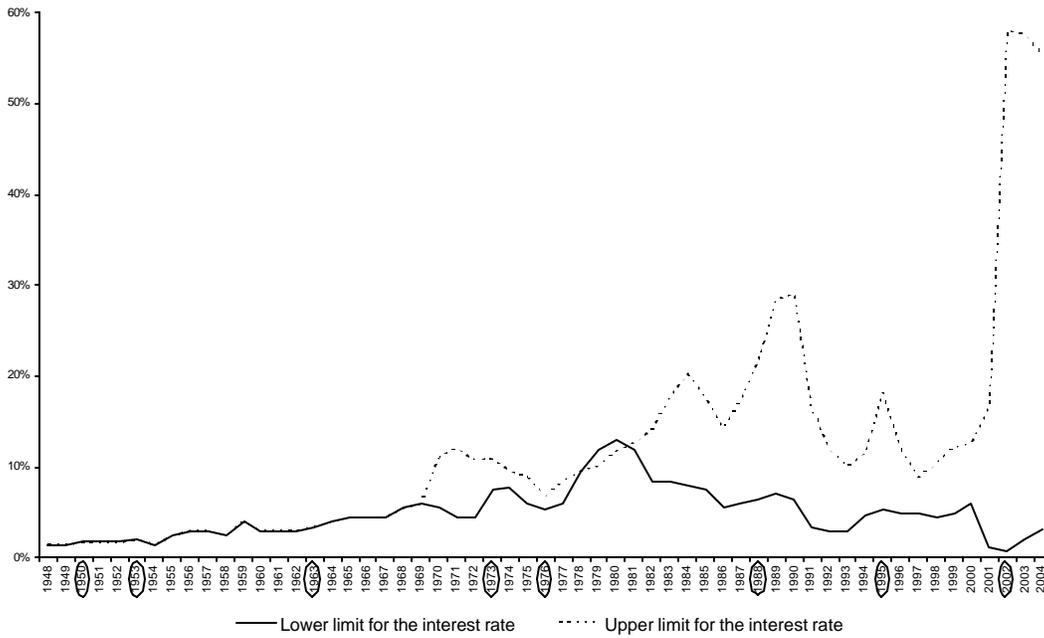


Figure 3.1b
Argentina 1948 - 2004
The rate of interest: lower and upper limits



Source: Own estimations, based on Rodriguez (1986), IMF – IFS, Ávila (2000) and MECON

Sources of section 4 Figures: Own estimations, based on INDEC, Ferreres (2005), Rodriguez (1986), Consejo Técnico de Inversiones (2004), Diaz Cafferata (2005), IMF – IFS, Ávila (2000), MECON

Figure 4.1a
 Argentina 1948-2004
 Debt burden in terms of the trade surplus to GDP ratio
 lower limit for the interest rate

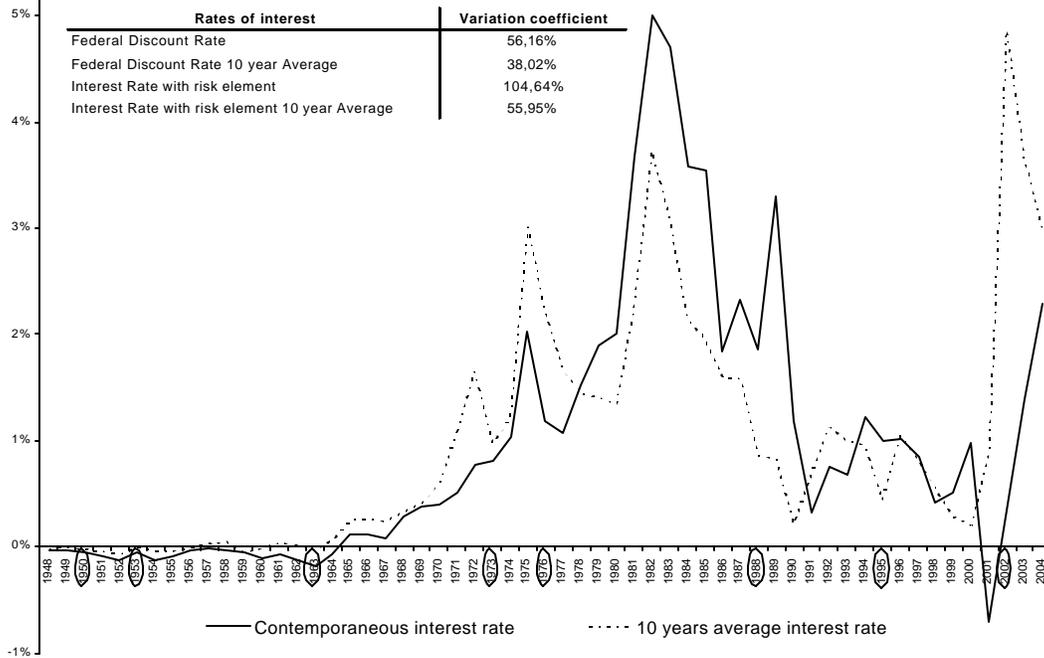


Figure 4.1b
 Argentina 1948-2004
 Debt burden in terms of the trade surplus to GDP ratio
 upper limit for the interest rate

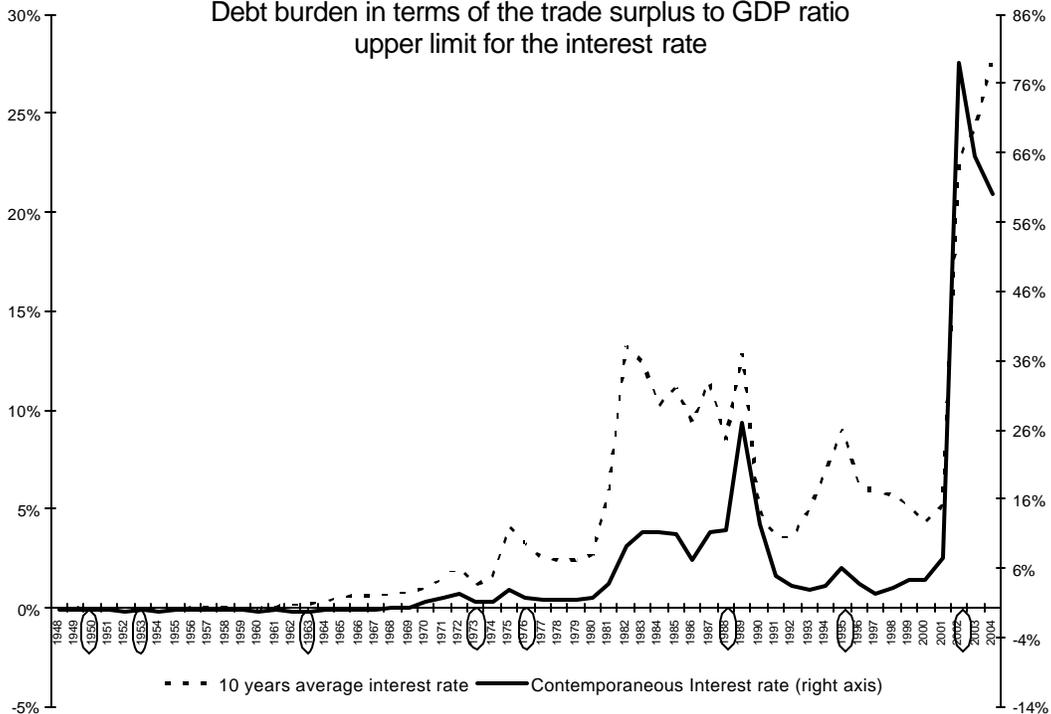


Figure 4.2a
 Argentina 1948-2004
 The required exports to GDP ratio
 lower limit for the interest rate

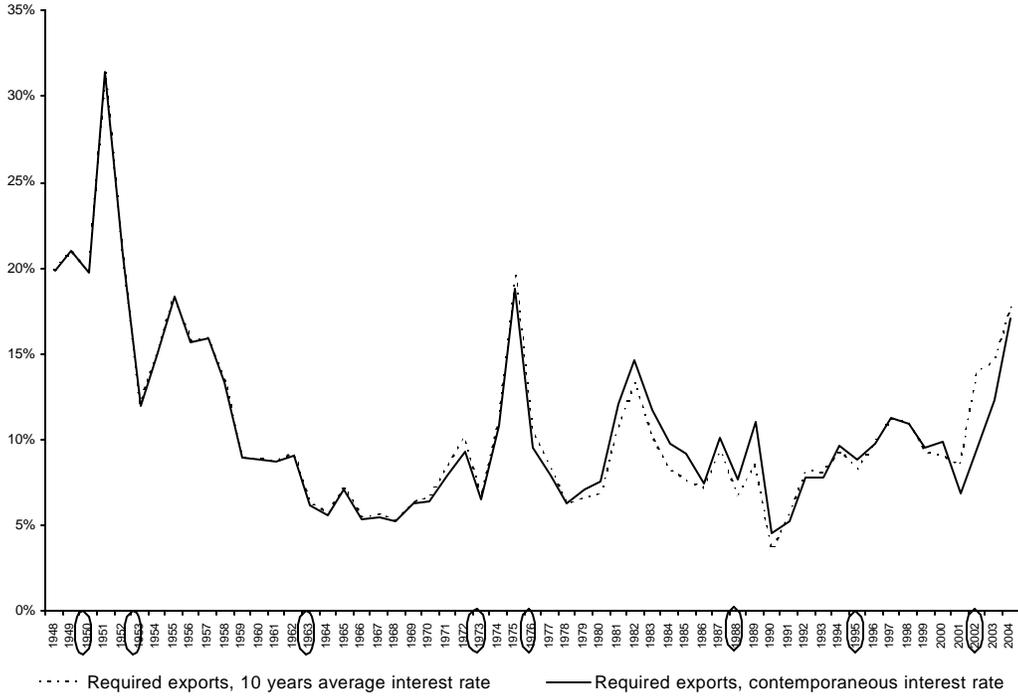


Figure 4.2b
 Argentina 1948-2004
 The required exports to GDP ratio
 upper limit for the interest rate

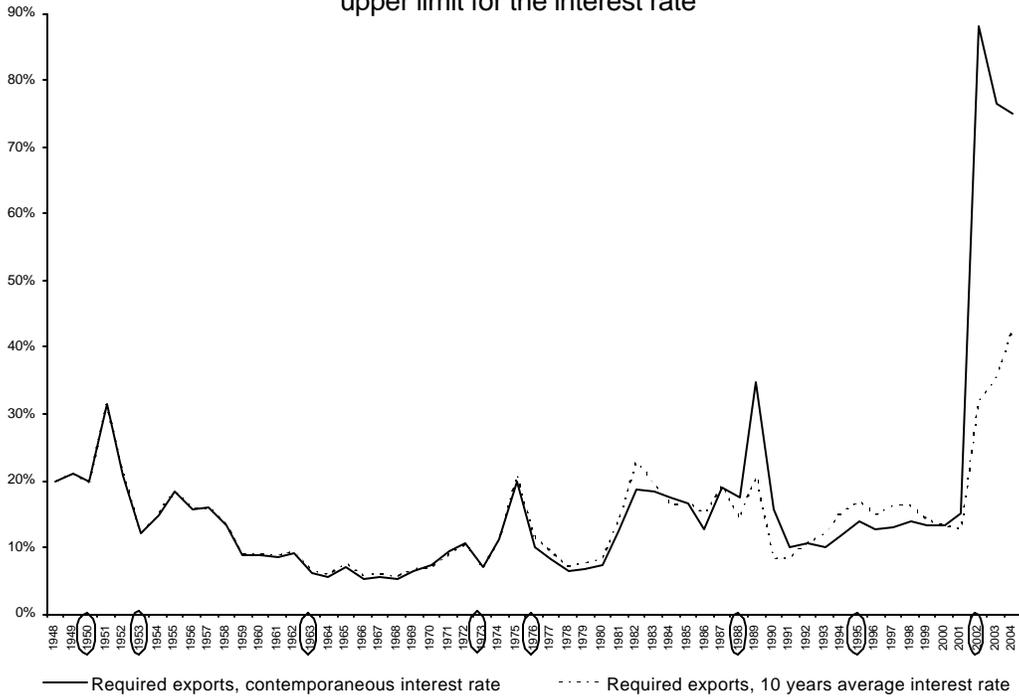


Figure 4.3a
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and required trade balance (ratios of GDP)
 lower limit for the interest rate

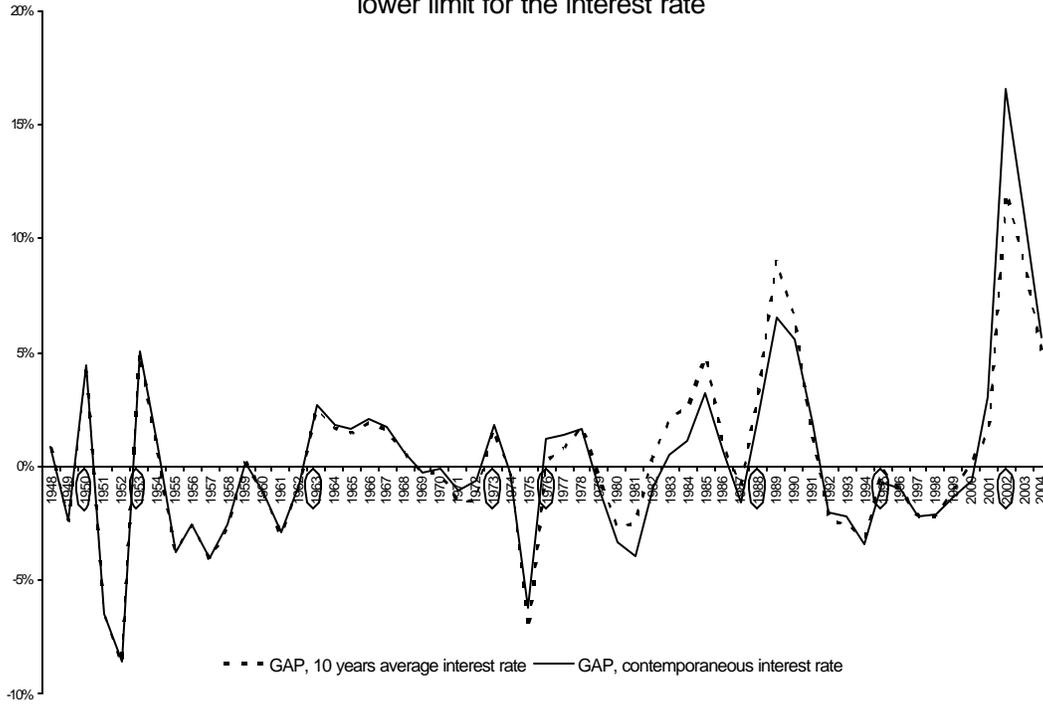


Figure 4.3b
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and required trade balance (ratios of GDP)
 upper limit for the interest rate

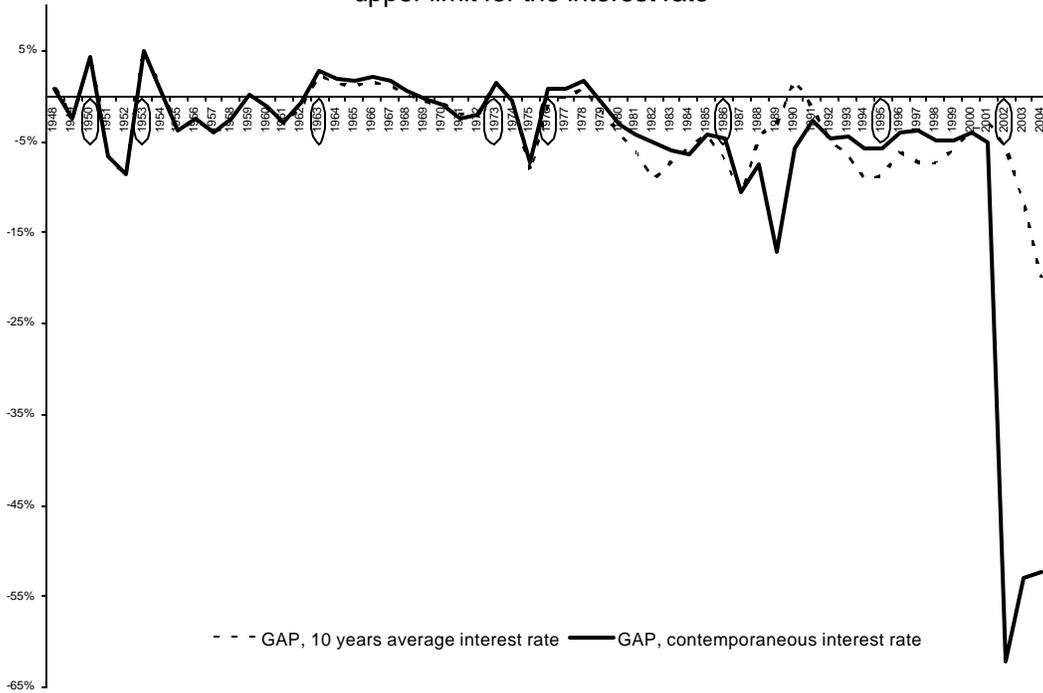


Figure 4.4a

Argentina 1948-2004

Gap between observed and required exports ratios (observed imports)
lower limit for the interest rate

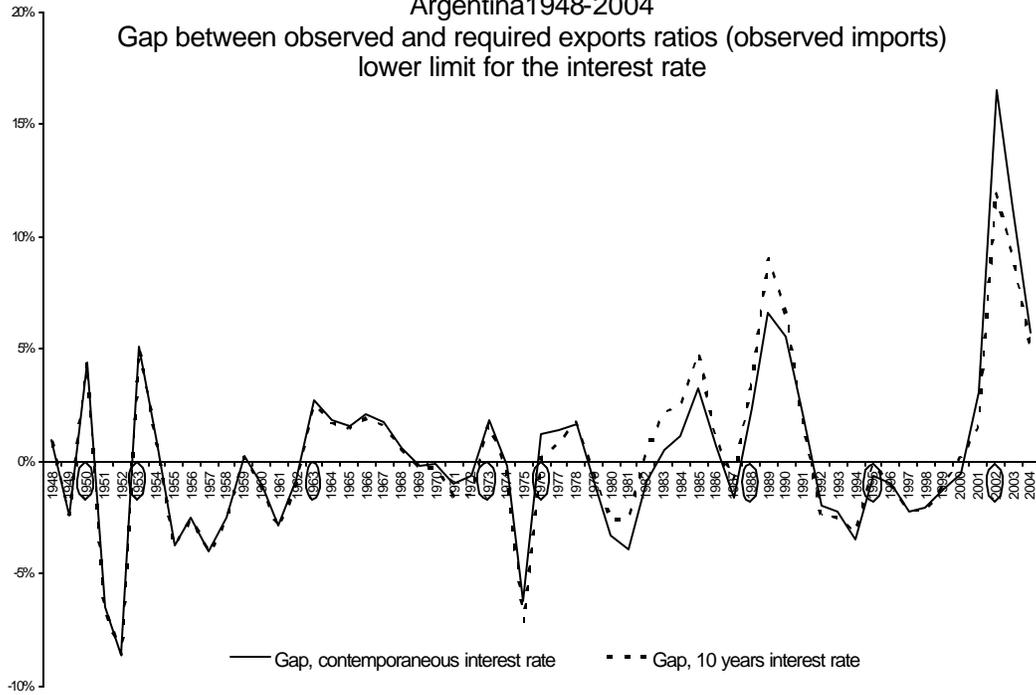


Figure 4.4b

Argentina 1948-2004

Gap between observed and required exports ratios (observed imports)
upper limit for the interest rate

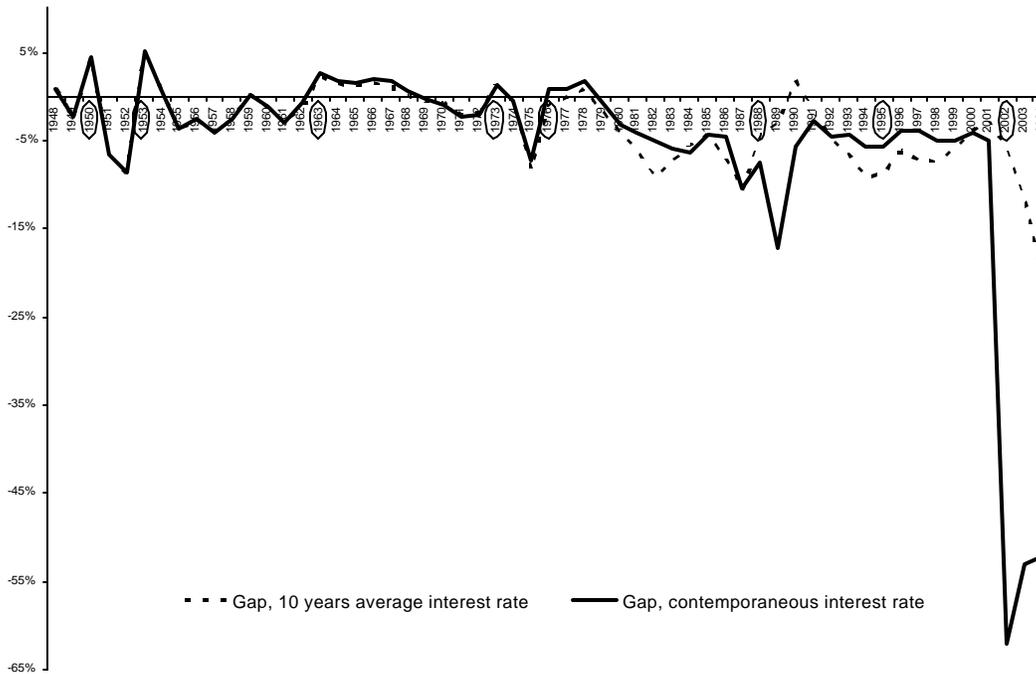


Figure 4.5a
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and required exports with trend imports (ratios of GDP)
 lower limit for the interest rate

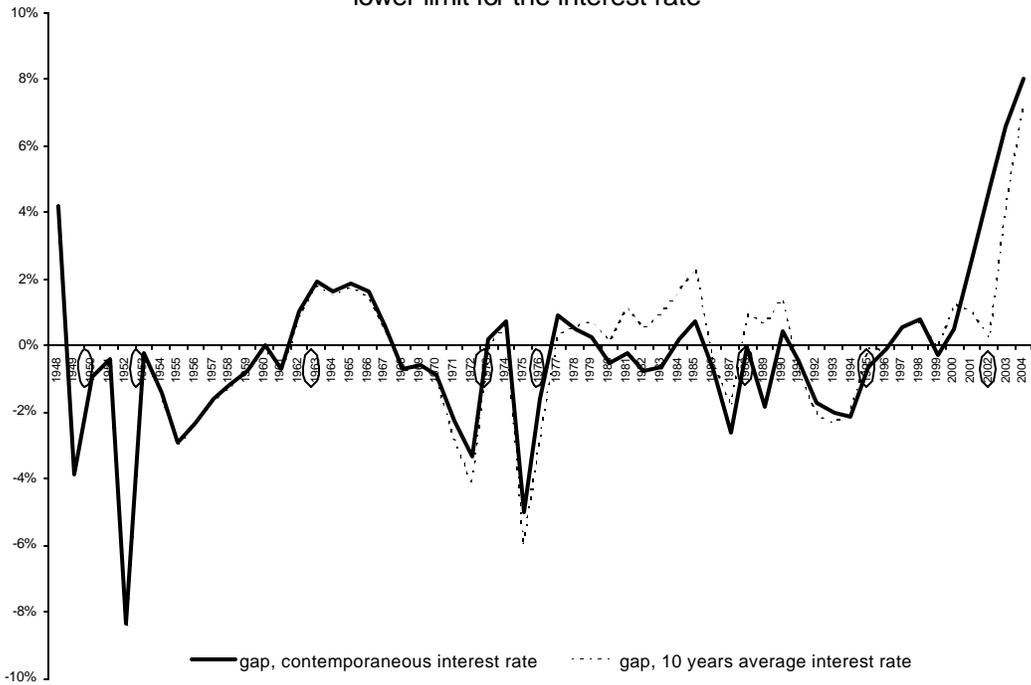


Figure 4.5b
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and required exports with trend imports (ratios of GDP)
 upper limit for the interest rate

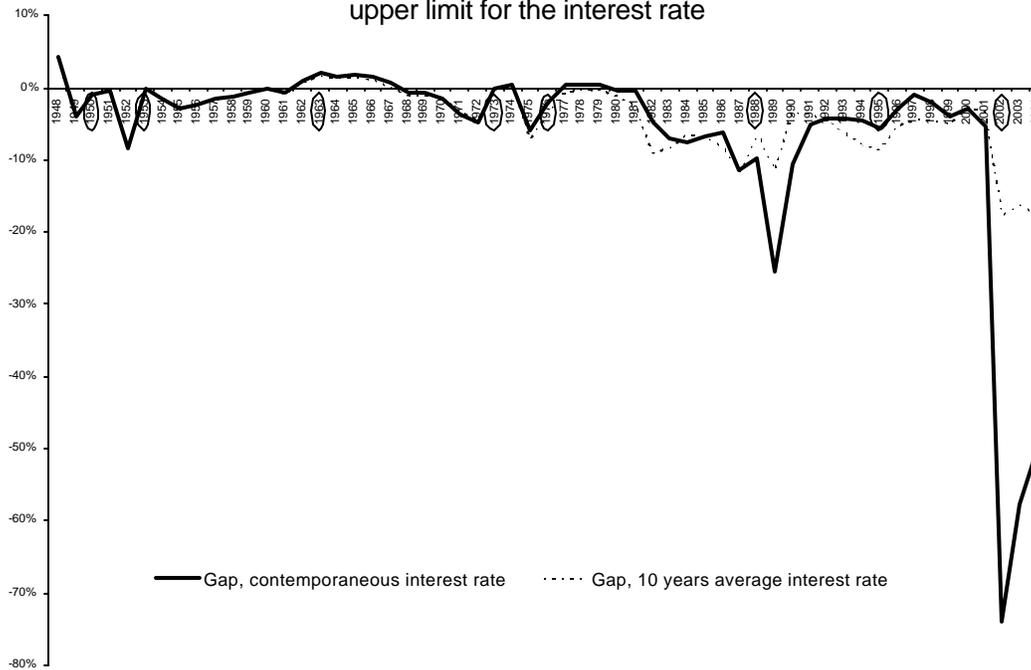


Figure 4.6a
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and admissible debt (ratios of GDP)
 lower limit for the interest rate

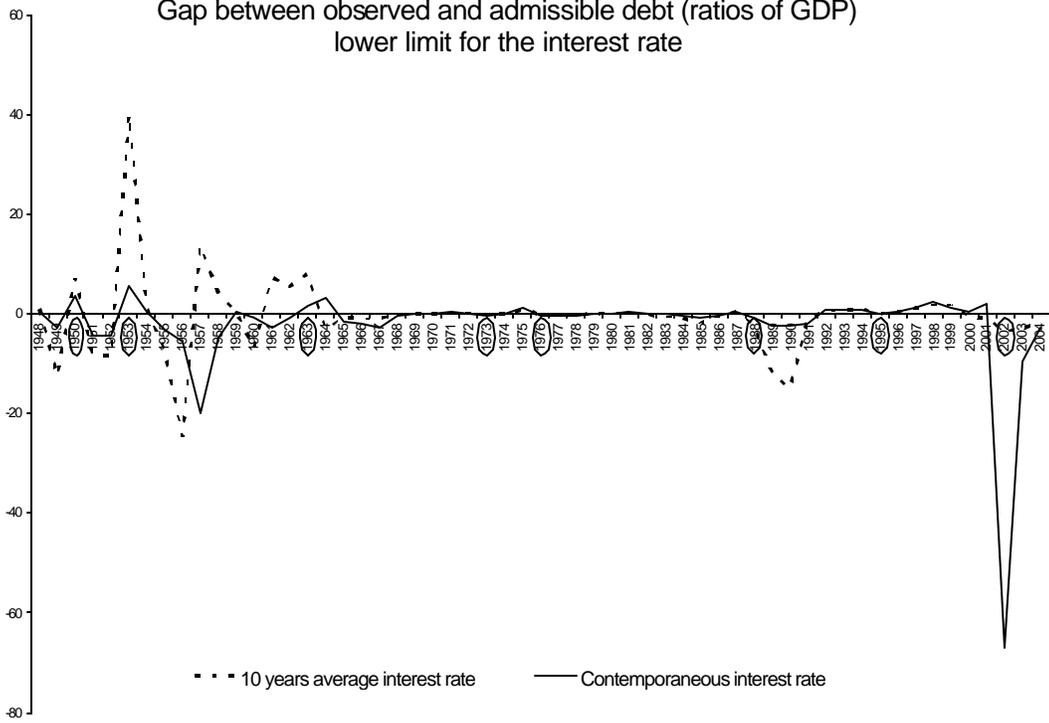


Figure 4.6b
 Argentina 1948-2004
 Gap between observed and admissible debt (ratios of GDP)
 upper limit for the interest rate

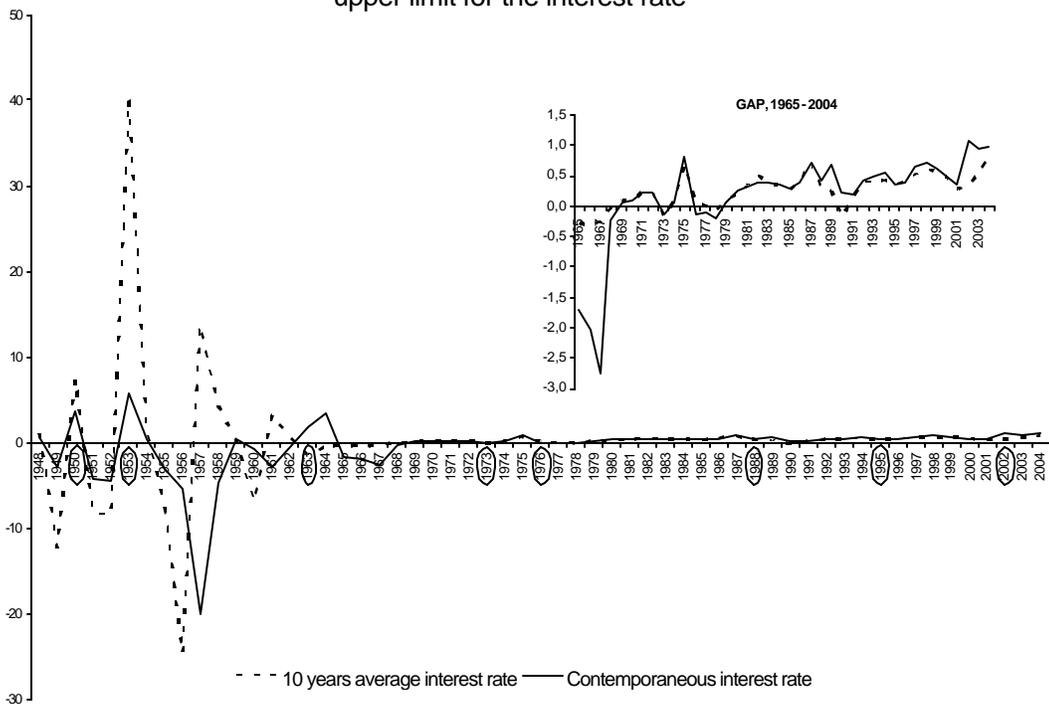


Figure 4.7a
Argentina 1948-2004

Gap between observed and admissible debt with trend imports (ratios of GDP)
lower limit for the interest rate

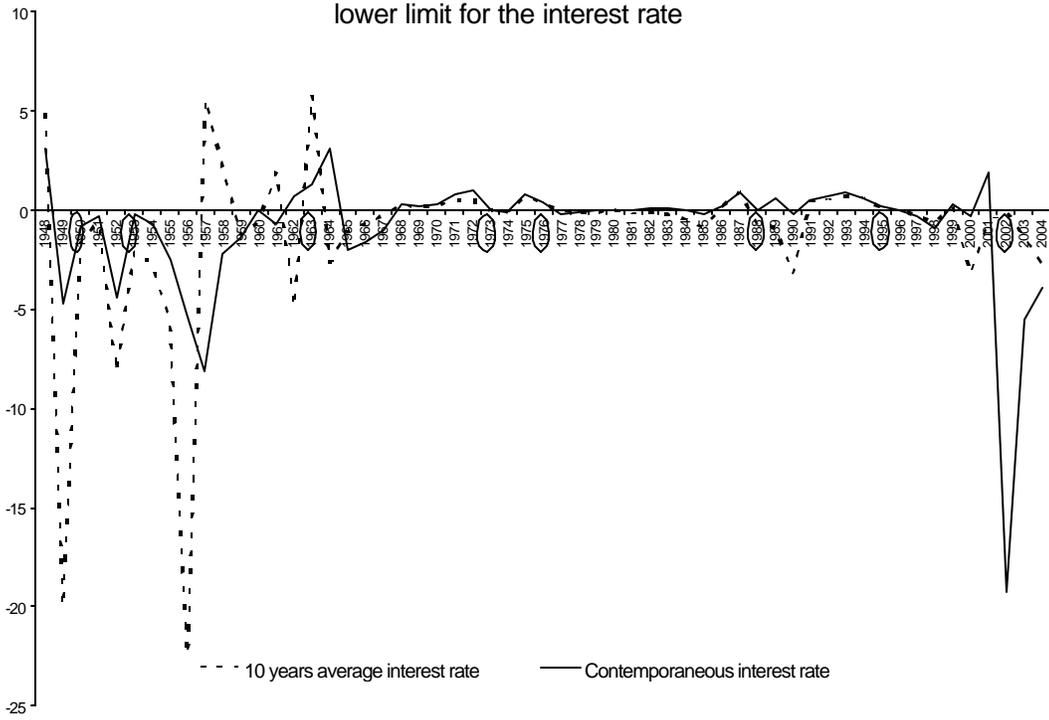


Figure 4.7b
Argentina 1948-2004

Gap between observed and admissible debt with trend imports (ratios of GDP)
upper limit for the interest rate

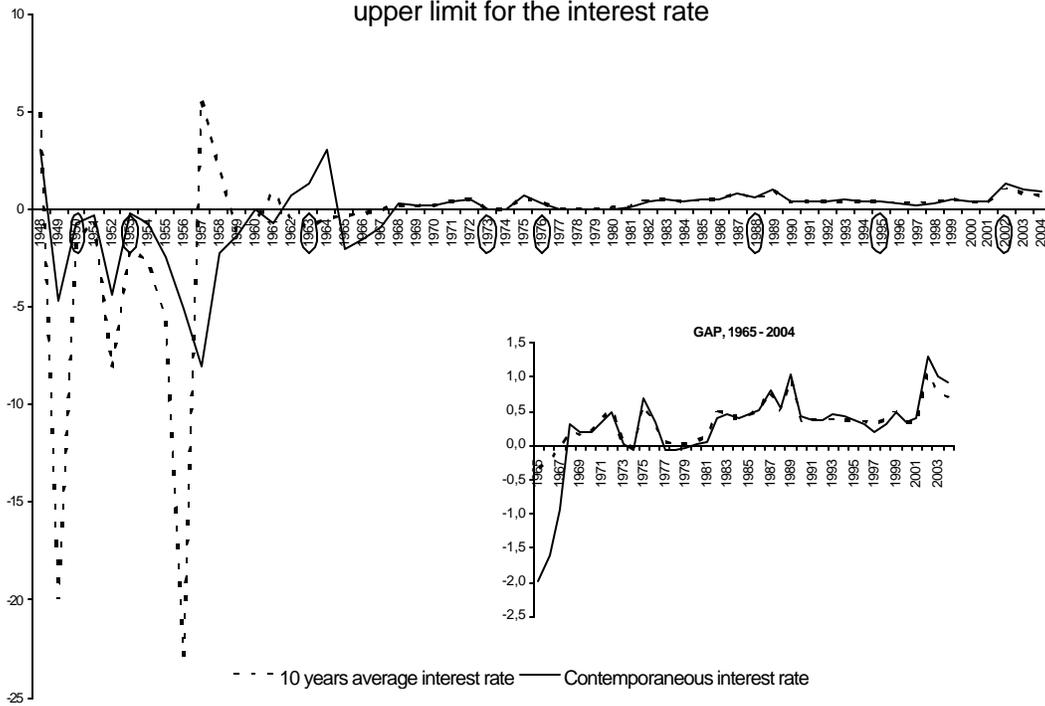
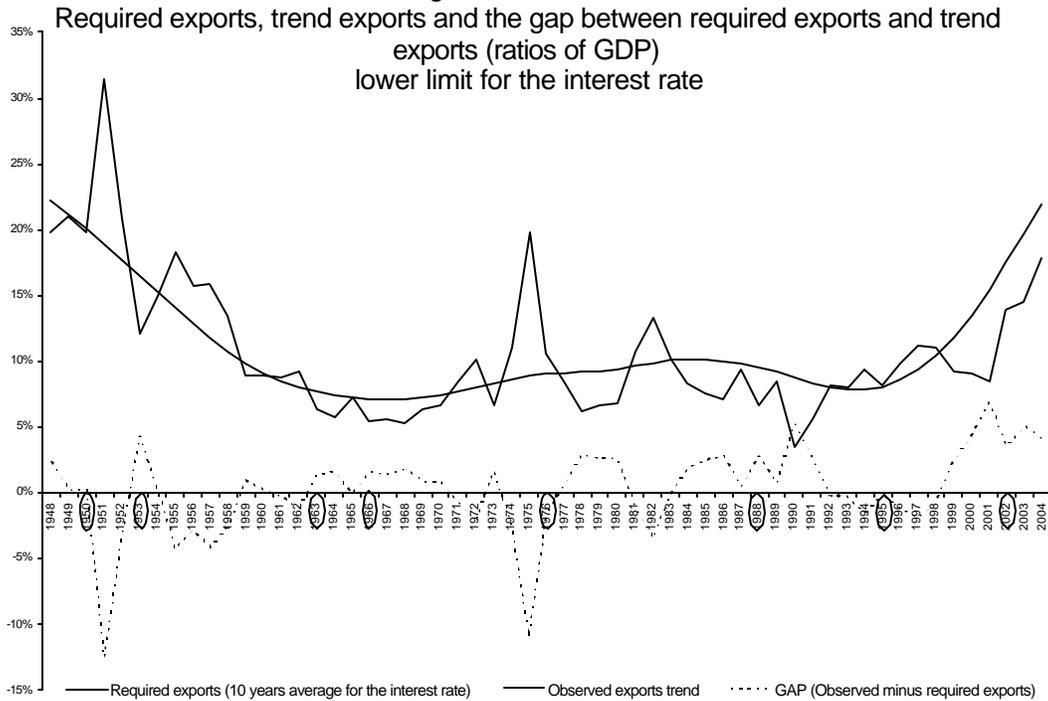


Figure 4.8a
Argentina 1948-2004



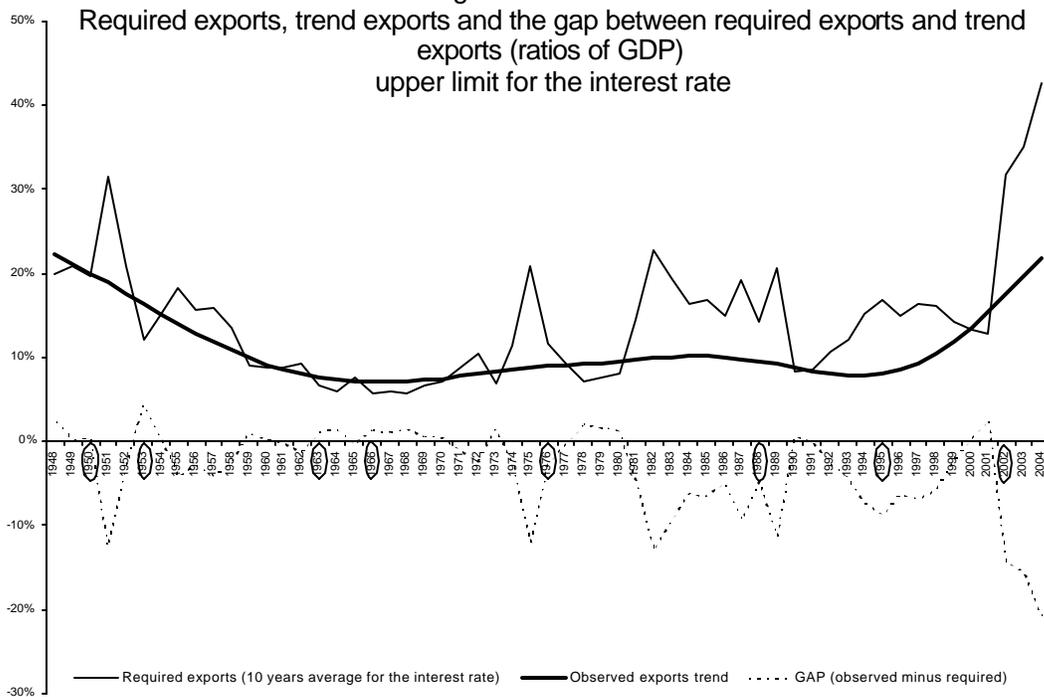
Ratio of number of years with negative gap and total number of years = 0,42

Average of the gap along the whole period = 0,0028

Variation Coefficient = 8,33%

Figure 4.8b

Argentina 1948-2004



Ratio of number of years with negative gap and total number of years = 0,63

Average of the gap along the whole period = -0,034

Variation Coefficient = 63,66%

EL DÉFICIT ESTRUCTURAL COMO INDICADOR DE LA POLÍTICA FISCAL: UNA APLICACIÓN PARA ARGENTINA

Martín A. Basso*

Agosto 2006

Resumen

En el presente trabajo se estudia la utilización del balance estructural como indicador para analizar la política fiscal. El balance estructural es una medida de la posición del gobierno aislando los efectos que causa el ciclo económico en las cuentas públicas, y sirviendo como indicador de la política fiscal de mediano plazo. Se realiza una aplicación para Argentina y se muestra como el balance estructural permite un análisis más profundo, discriminando entre resultados presupuestarios causados por el ciclo de aquéllos debidos a la discrecionalidad del gobierno. Por ello se recomienda su utilización complementariamente con la observación del déficit fiscal.

Clasificación JEL: E62, H62

Palabras clave: balance estructural, política fiscal

I. Introducción

Entre los economistas y los *policy-makers* las cuestiones en torno al déficit presupuestario constituyen un tema crucial. Para analizar la política fiscal suele utilizarse como indicador el resultado de las cuentas públicas. No obstante, ello puede llevar a conclusiones erróneas sobre la orientación de la política. Ello se debe a que tanto los gastos como los ingresos del sector público poseen componentes cíclicos y permanentes, por lo que el resultado presupuestario observado en un momento del tiempo puede ser un indicador poco confiable de la política fiscal que sigue el gobierno.

Es por ello que para analizar la política fiscal llevada a cabo es imprescindible distinguir entre aquellos elementos transitorios y permanentes. Existe el riesgo de llegar a conclusiones incorrectas al observarse, por ejemplo, superávit presupuestario, interpretando que el gobierno está siguiendo una política austera. No obstante, el mismo puede ser temporal debido a que el nivel de actividad es transitoriamente muy elevado y por ende también lo sea la recaudación. Cuando el ciclo se revierta, y el nivel de actividad retorne a su situación normal, los ingresos fiscales disminuirán, y por lo tanto también el superávit. Para evitar estos inconvenientes se han desarrollado diversas metodologías para corregir el efecto del ciclo sobre las cuentas públicas.

En este trabajo se pretende analizar y comparar el balance estructural, una de las técnicas desarrolladas a tal fin. En particular, se trabajará con las metodologías del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en base a ello se efectuará una estimación e interpretación del balance estructural para Argentina. Para ello el trabajo está dividido de la siguiente forma. En la sección II se muestran las principales consideraciones metodológicas de las técnicas de estimación. En las secciones III y IV se describe el procedimiento para calcular el balance estructural. En la sección V se realizan los cálculos para Argentina y finalmente en la sección VI se resumen las principales conclusiones.

* Universidad Nacional de Córdoba. Dirección de correo electrónico: martinb@eco.unc.edu.ar

II. Consideraciones metodológicas

Como se ha comentado, el déficit fiscal es un indicador limitado de la política fiscal en determinadas circunstancias, por cuanto el mismo se ve afectado por el ciclo económico. Por ello, para efectuar un análisis cuidadoso es necesario contar con un adecuado indicador que permita aislar este efecto. Numerosas metodologías se han desarrollado a tal fin. Las mismas pueden clasificarse, como indica Hagemann (1999) en dos grupos: las metodologías “bottom up”, las cuales analizan el componente cíclico y permanente de cada ítem que forma el presupuesto y así determinan la influencia cíclica rubro por rubro, y aquellas “top down”, que consisten en estimar el balance estructural en forma agregada, siendo éste el resultado presupuestario luego de eliminar los componentes cíclicos de los ingresos y los gastos totales del gobierno.

Dentro de esta última categoría, el FMI y la OCDE han desarrollado metodologías para calcular el balance estructural. Aunque presentan algunas diferencias sutiles, ambas metodologías son muy similares, y por lo tanto se puede hablar de una técnica unificada. En el presente trabajo se aplicarán estas metodologías, con algunas salvedades para el caso argentino que oportunamente se indicarán.

El objetivo del balance estructural consiste en determinar cuál sería el déficit fiscal si la economía se encontrase en una situación de pleno empleo. El indicador construido de esta forma se puede utilizar para tener una mejor aproximación de la orientación de la política que se está llevando a cabo, por cuanto el mismo no está afectado por las variaciones que el ciclo económico genera en el ingreso y en el gasto público.

Para estimar el balance estructural se requieren diversos pasos: en primer lugar es necesario determinar el producto potencial. Posteriormente se debe estimar cuál sería el nivel de ingreso y gasto público para ese nivel de producto. Para ello es necesario conocer la elasticidad de los impuestos y del gasto con respecto al producto. Finalmente, el balance estructural es la diferencia entre ingresos y gastos calculados en el nivel de producto potencial. A continuación se explica en detalle cada paso.

III. Determinación del producto potencial

Para calcular el balance estructural es necesario conocer el producto potencial de la economía, es decir, el máximo nivel de producción posible compatible con un uso “normal” de los factores de la economía. Cabe destacar que la determinación del producto potencial es muy importante, puesto que el resultado del balance estructural se ve muy afectado por los resultados de esta estimación.

Para estimar el producto potencial existen diversas formas. Una de ellas consiste en emplear alguna técnica estadística de suavizado del producto observado, entre las que se destaca el filtro de Hodrick–Prescott (HP). Otra alternativa consiste en la estimación del producto potencial mediante la modelación de una función de producción que muestre la relación entre el producto y los factores de la producción que dispone la economía en un momento del tiempo.

La determinación del producto potencial es una tarea compleja, y que varía mucho de país en país de acuerdo a la información disponible. De hecho, para las estimaciones del producto potencial el FMI emplea diversos enfoques según el país en cuestión, como lo indican De Masi (1997) y Hagemann (1999). Para los países industrializados suele predominar la metodología de la función de producción, aunque en varios casos se utiliza el filtro de Hodrick–Prescott. Por otra parte, la OCDE tiene una metodología más uniforme, como indican Giorno et. al. (1995), empleando siempre el enfoque de la función de producción.

El filtro de Hodrick-Prescott

Este método consiste en efectuar un suavizado de la serie en cuestión, que permite estimar una tendencia alrededor de la cual fluctúa el producto observado. Técnicamente, el método minimiza la varianza del producto (Y) en torno a su valor de tendencia (Y^*), sujeto a una restricción sobre Y^* . Es decir,

$$\min \sum_{t=1}^T (Y_t - Y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(Y_{t+1}^* - Y_t^*) - (Y_t^* - Y_{t-1}^*)]^2 \quad (1)$$

donde λ es un parámetro que determina el grado de suavización. Mientras mayor es λ , más suavizada es la serie. La elección del mismo es arbitraria, y para datos anuales Hodrick y Prescott recomiendan un valor de $\lambda = 100$.

El componente tendencial determina el producto potencial, y las desviaciones del mismo se calculan por diferencia entre el valor observado y la tendencia. Entre las ventajas de este método se destaca su simplicidad, además de requerir muy pocos datos para su cálculo. No obstante, presenta numerosas desventajas. Su limitación más importante es que se trata de una técnica mecánica, insatisfactoria desde el punto de vista macroeconómico puesto que no permite incorporar información referida a la estructura de la economía (la restricción impuesta implica que no hay cambio estructural en la tasa de crecimiento de la economía). Por ello, el enfoque de la función de producción es preferible, siempre que existan datos disponibles para su cálculo.

Estimación de la función de producción

Como se ha comentado, es recomendable utilizar este enfoque cuando sea posible, aunque requiera más información. Para Argentina existe un trabajo muy completo sobre la estimación del producto potencial de Meloni (1997). Asimismo, Roldos (1997) realiza una estimación para el caso de Chile. Asimismo, en Maia y Nicholson (2001) se encuentra una serie histórica y actualizada muy completa de los datos necesarios para determinar el producto potencial mediante el enfoque de la función de producción. Por lo tanto, dado que se cuenta con los datos necesarios, se utilizará esta metodología para realizar el cálculo del balance estructural.

La forma habitual de efectuar la modelación consiste en utilizar una función de tipo Cobb-Douglas, con dos factores de producción: trabajo y capital. De esta forma la función de producción de la economía tiene la siguiente especificación:

$$\ln(Y_t) = \alpha \ln(L_t) + (1 - \alpha) \ln(K_t) + \ln(A_t) + e_t \quad (2)$$

donde \ln es el logaritmo natural, el subíndice t indica el tiempo, Y es el producto observado, A es la tecnología, L y K son los factores de la producción, trabajo (ocupado) y capital (excluyendo construcciones residenciales). El parámetro α indica la participación del trabajo en el producto, y suponiendo rendimientos constantes a escala, la participación del capital es $1 - \alpha$.

Si se poseen datos del stock de capital, la mano de obra y el producto observado, se puede estimar econométricamente el parámetro α de la ecuación anterior. Alternativamente el valor de α puede calcularse mediante datos de las cuentas nacionales. El residuo (es decir, los últimos dos términos de la ecuación 2) que se obtiene de dicha estimación es la denominada productividad total de los factores (PTF).

Posteriormente es necesario eliminar los componentes cíclicos de los factores. Para el caso del desempleo, se puede determinar una tasa natural de desempleo, denominada NAIRU

(tasa de inflación que no acelera la inflación, por sus siglas en inglés), indicando la misma el nivel de utilización normal del factor trabajo. De esta forma, el nivel de empleo natural es

$$L_t^* = FL_t (1 - NAIRU_t) \quad (3)$$

donde FL es la fuerza laboral de la economía. La estimación de la NAIRU es una tarea muy compleja, y existen diversas metodologías para ello. Otra alternativa para eliminar el componente cíclico de la fuerza laboral es aplicar a la serie de trabajo observada alguna técnica de filtrado, como el filtro de Hodrick-Prescott. Para el caso de la PTF, se emplea el filtro de Hodrick-Prescott.

Finalmente, una vez obtenido el parámetro α y los datos sin el componente cíclico de todos los determinantes del producto potencial, es decir fuerza laboral, stock de capital y productividad total de los factores, se suman, ponderando según la ecuación (2) y así se obtiene el producto potencial.

Cabe destacar que esta metodología para determinar el producto potencial no está exenta de inconvenientes, puesto que la determinación de cada uno de los componentes que forman el producto potencial está hecha bajo ciertos supuestos. Por lo tanto, es recomendable realizar un análisis de sensibilidad (por ejemplo, efectuar una comparación con los resultados obtenidos con el filtro HP).

IV. Determinación del balance estructural

Una vez determinada la brecha del producto es necesario cuantificar los componentes cíclicos y permanentes de los ingresos y gastos del gobierno.

Si el resultado presupuestario del gobierno en un período t es B , el mismo está compuesto por una parte transitoria y otra permanente, matemáticamente

$$B_t = B_{C,t} + B_{E,t} = R_t - G_t \quad (4)$$

donde los subíndices C y E denotan, respectivamente, el componente cíclico y el estructural.

Dado que el resultado presupuestario B es la recaudación menos el gasto, si R es la recaudación y G es el gasto público, se tiene que la expresión anterior puede expresarse de la siguiente forma

$$B_t = \underbrace{(R_{C,t} + R_{E,t})}_{R_t} - \underbrace{(G_{C,t} + G_{E,t})}_{G_t} \quad (5)$$

Para determinar el balance estructural es necesario computar sólo la parte estructural del presupuesto. A continuación se explica cómo realizar dicha tarea.

Ingresos fiscales estructurales

Para la determinación del componente estructural de los ingresos fiscales, se parte del supuesto que, dentro de los ingresos del gobierno, existen recursos que se ven afectados por el nivel de actividad y otros que son independientes del mismo. Estos últimos no se ven afectados por el ciclo, mientras que para los primeros es necesario estimar la sensibilidad de los ingresos fiscales ante variaciones del producto, para poder aproximar la recaudación de éstos en el nivel de producto potencial.

La OCDE (Giorno et. al., 1995) para estimar las elasticidades divide a los impuestos en las siguientes categorías: impuesto a las ganancias de las empresas, impuesto a las ganancias personales, contribuciones de seguridad social, impuestos indirectos y otros impuestos. En las estimaciones del FMI del balance estructural para diversos países europeos que se presenta en Hagemann (1999) se utilizan las elasticidades de la OCDE.

En forma genérica, la estimación de las elasticidades se efectúa mediante una regresión de la siguiente forma

$$\text{Log}(R_{i,t}) = \alpha + \beta \text{Log}(Y_t) \quad (6)$$

donde Y es el producto observado, R_i es la recaudación del impuesto i y β es la elasticidad producto del impuesto i. En este aspecto, tanto el FMI como la OCDE utilizan las mismas elasticidades para calcular el balance estructural. No obstante, el FMI utiliza un promedio ponderado (por la participación de cada impuesto en la recaudación) de las elasticidades individuales, mientras que la OCDE considera individualmente cada impuesto. Asimismo el FMI utiliza en algunos casos, una elasticidad de “rezago”, que tiene en cuenta el hecho de que algunos impuestos, como ganancias, se recaudan desfasados en un período de tiempo.

De esta forma, en el enfoque del FMI, se tiene que la recaudación estructural es

$$R_{E,t} = R_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^\varepsilon + OR_t \quad (7)$$

donde R es la recaudación impositiva total, ε es la elasticidad promedio y OR son los ingresos independientes del ciclo.

Por otra parte, en el enfoque de la OCDE, el componente estructural de la recaudación es

$$R_{E,t} = \sum_i R_{t,i} \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon_i} + OR_t \quad (8)$$

Gasto público estructural

Respecto al gasto público, en el enfoque del FMI sólo una parte del mismo se considera que varía con el movimiento cíclico del producto, a saber: los beneficios de desempleo. El ajuste se realiza en proporción a la brecha entre la tasa de desempleo natural y la actual, ya que se supone, implícitamente, que los beneficios por desempleo varían en forma proporcional a las desviaciones de la tasa de desempleo de su tasa natural. De esta forma se tiene que el gasto estructural es

$$G_{E,t} = (G_t - D_t) + \left(D_t \frac{NAIRU_t}{u_t} \right) \quad (9)$$

donde D es el gasto en seguros de desempleo, u es la tasa de desempleo observada y NAIRU es la tasa de desempleo natural, calculada anteriormente cuando se determinó el producto potencial.

La OCDE, por otra parte, también considera que el único componente cíclico del gasto está constituido por los seguros de desempleo (aunque no es excluyente, y menciona la

posibilidad de que haya otros componentes cíclicos). En primer lugar se estima la relación entre producto y desempleo para cada país. El ajuste se efectúa sobre el gasto corriente total, mediante la elasticidad del gasto la cual se obtiene multiplicando el coeficiente obtenido anteriormente por la elasticidad de los seguros de desempleo con respecto al desempleo. Entonces, en el enfoque de la OCDE el gasto estructural es

$$G_{E,t} = GC_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^\beta + GK_t \quad (10)$$

Cabe destacar que si bien ambas metodologías se centran en el gasto público en seguros de desempleo, ello es en cierta forma restrictivo en su aplicación a países en desarrollo, por cuanto en éstos el gasto público en ese concepto representa sólo una pequeña parte del total. Es por ello que, a los efectos de computar el balance estructural para Argentina se tomará una elasticidad del gasto corriente.

Determinación del balance estructural

Una vez obtenidos los componentes estructurales, se puede calcular el balance estructural, el cual refleja cuál sería el nivel de gasto y de ingresos del gobierno si la economía estuviera en su nivel de producto potencial, y por ende, aislada de los componentes cíclicos que surgen de las fluctuaciones en la actividad económica. El déficit presupuestario, a diferencia del balance estructural, tiene incorporado el componente cíclico de la actividad económica, y por lo tanto fluctúa en torno al balance estructural. Es por ello que el balance estructural permite determinar con mayor precisión cuál es la situación fiscal, pudiendo ser utilizado como herramienta para el análisis de la política fiscal.

El balance estructural, diferirá según se lo compute con la metodología del FMI o de la OCDE. En la metodología del FMI, el mismo se calcula de la siguiente forma

$$B_{E,t}^{FMI} = \left[R_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^\varepsilon + OR_t \right] - \left[(G_t - D_t) + \left(D_t \frac{NAIRU_t}{u_t} \right) \right] \quad (11)$$

Mientras que acorde a la metodología de la OCDE, se tiene que

$$B_{E,t}^{OCDE} = \left[\sum_i R_{t,i} \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon_i} + OR_t \right] - \left[GC_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^\beta + GK_t \right] \quad (12)$$

V. Estimaciones y resultados para Argentina

Producto Potencial

Utilizando la metodología descrita anteriormente, se estimó una función de producción para Argentina. En primer lugar, fue necesario obtener el producto potencial de la economía. Se utilizó una participación de la mano de obra (α) igual a 0,54 calculada por Maia y Nicholson (2001) para el año 1993 en base a estimaciones de la Dirección Nacional de Cuentas

Nacionales¹. Cabe destacar que dicha estimación es similar a las obtenidas por Meloni (1997), quien realizando numerosas regresiones para el período 1980-1997 obtuvo valores en el intervalo 0,37 y 0,64.

Los datos de la fuerza laboral, el stock de capital y la productividad total de los factores se obtuvieron de Maia y Nicholson (2001). A los efectos de eliminar el componente cíclico de los factores, se suavizó mediante el filtro de Hodrick-Prescott las series de trabajo y productividad total de los factores, como indica Roldos (1997). Asimismo, el stock de capital no incluye construcciones residenciales. A partir de ello se determinó el producto potencial, mediante el enfoque de la función de producción (ecuación 2). Los resultados obtenidos se muestran en la figura 1.

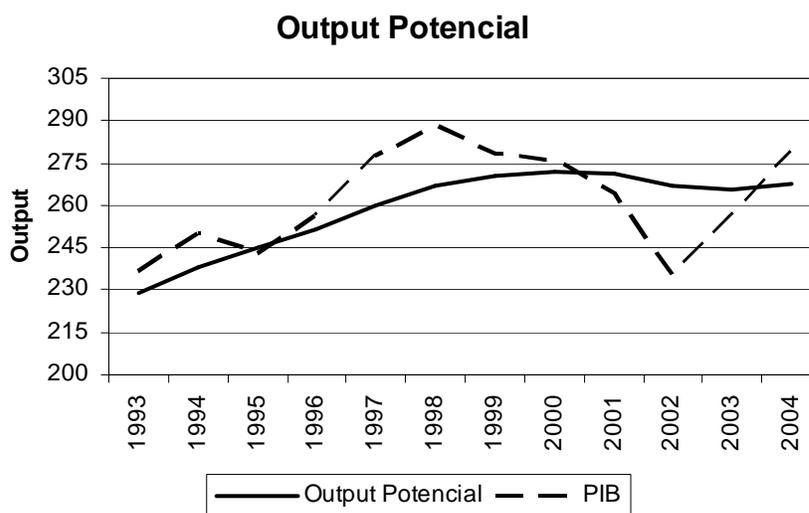


Figura 1. Output potencial y PIB real, en miles de millones de pesos de 1993.

Elasticidades de los impuestos

Las elasticidades de los ingresos tributarios con respecto al producto se estimaron utilizando la metodología descrita anteriormente, mediante una regresión entre recaudación y producto. Los impuestos fueron divididos en las siguientes categorías: ganancias, impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos. Se han seleccionado estos impuestos por cuanto son los más importantes, ya que representan una gran proporción de la recaudación; además son los impuestos más sensibles, dadas sus características, a las variaciones del producto. En este punto se difiere de la aplicación realizada por la OCDE y el FMI, ya que se realizó una agrupación menor. Asimismo, para corregir la recaudación observada se empleó la metodología del FMI, es decir, se calculó una elasticidad promedio en base a las elasticidades de cada impuesto, ponderadas por la participación de cada impuesto en la recaudación total². Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

¹ En el trabajo de Maia y Nicholson (2001) estos autores determinan que la participación del trabajo en el producto es 0,52. En una actualización del año 2005, modifican la participación a 0,5381. En el presente trabajo se emplea esta última para realizar los cálculos.

² Las participaciones promedio fueron del 15% para ganancias y 29,5% para IVA.

Ganancias	IVA	Gasto Corriente
2,00	1,00	1,11

Tabla 1. Elasticidades output de los diferentes impuestos y del gasto corriente.

Cabe destacar que se realizaron diversos ajustes para tener en cuenta la existencia de autocorrelación, y además se extendió la serie para cubrir el período desde 1980-2004, dado que para el período posterior a 1993 se cuenta con un número reducido de observaciones. No obstante, en ningún caso se observó un cambio significativo en el valor del coeficiente obtenido. Cabe destacar que las elasticidades de los impuestos presentan valores similares a los que obtienen Giorno et. al. (1995) para los países de la OCDE.

Elasticidad del gasto público corriente

Las metodologías descriptas anteriormente consideran como componente cíclico del gasto a las partidas de seguros de desempleo. No obstante, éstos representan una proporción muy pequeña del gasto total en la Argentina, por lo que se optará por calcular una elasticidad global del gasto corriente al producto.

La tabla 1 muestra el valor de dicha elasticidad. Como se puede observar la misma toma un valor muy cercano a uno, no siendo significativamente distinta de 1. Ello indica que ante un aumento del 1% del producto, el gasto tiende a aumentar un 1%. Cabe destacar que en este caso la elasticidad difiere sustancialmente a los valores de la OCDE. De hecho, como indica Giorno et. al. (1995), anteriormente la OCDE utilizaba para todos sus miembros una elasticidad de $-0,2$, lo cual muestra que para la Argentina el valor de esta elasticidad es bastante más grande, además de presentar el signo contrario.

Estimación del Balance Estructural

Luego de efectuar las estimaciones del producto potencial y de las diversas elasticidades, se puede determinar el balance estructural. La estimación realizada no siguió en forma estricta las metodologías de la OCDE ni del FMI, sino que se efectuaron algunas adaptaciones para el caso argentino, como se ha comentado. El resultado obtenido se muestra en la figura 2.

Cabe destacar que el balance estructural se utiliza como un indicador de la orientación de la política fiscal en el mediano plazo. En la figura 2 se muestra el balance estructural, en comparación con el resultado global del sector público no financiero para el período 1993-2004. Se puede ver que la posición fiscal en la Argentina, utilizando el balance estructural tiene un comportamiento bastante similar al resultado global del sector público.

El balance estructural ha sido sistemáticamente negativo, excepto en los años 1993, 1994 y 2004. Es destacable la mejora significativa que han tenido las cuentas públicas en los años 2003 y en particular 2004. Ello se ve reflejado en el balance estructural que ha pasado de ser negativo en forma casi sistemática a ser positivo. En ese sentido, la variación en el balance estructural se puede utilizar como indicador de la política fiscal y del estímulo fiscal del gobierno, como indica Chalk (2002). Es importante aclarar que se produjeron cambios importantes en la economía desde el año 2002, entre ellos la introducción de numerosos impuestos (por ejemplo, el impuesto a las transacciones financieras y las retenciones a las exportaciones), lo que ha ayudado también a la mejora en las cuentas públicas.

Asimismo, se observa en la figura que en el año 2002, en el cual el balance estructural presenta un valor negativo, y mayor (en valor absoluto) que el déficit observado. Además, el año 1998 presentó un balance estructural casi nulo, por lo cual se puede concluir que en ese año los componentes de las cuentas fiscales sin considerar el ciclo económico estaban en equilibrio.

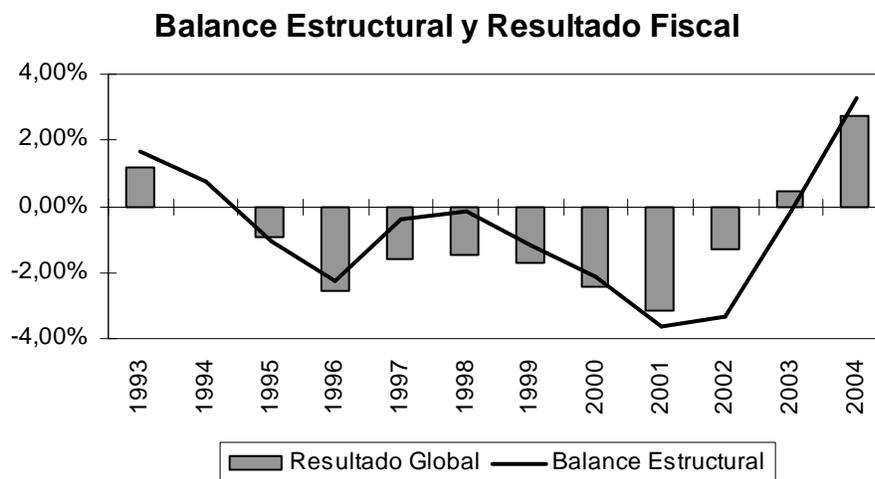


Figura 2. El balance estructural y el resultado fiscal (en % del producto potencial).

VI. Conclusiones

En el presente trabajo se pretendió mostrar un indicador alternativo para analizar la política fiscal. Para ello se efectuó un análisis exhaustivo y comparativo de la metodología del balance estructural desarrollada por el FMI y la OCDE. El mismo consiste en determinar el déficit fiscal compatible con una situación de producto potencial, de tal forma de aislar los efectos del ciclo sobre las cuentas fiscales.

Dado que dicha metodología ha sido desarrollada en países desarrollados, se efectuaron los ajustes necesarios para poder ser implementada en un país con las características de Argentina. En particular, la estimación del producto potencial se efectuó siguiendo los desarrollos de Meloni (1997) y Roldos (1997), por cuanto los mismos son más apropiados para el contexto de Argentina. Asimismo, se considera más adecuado para países en desarrollo utilizar elasticidades del gasto total y no sólo del gasto en seguros por desempleo, por cuanto este rubro es poco significativo en estos países.

En relación al resultado de las estimaciones del balance estructural, para el caso argentino no se observaron diferencias importantes entre el déficit estructural y el observado para el período en cuestión.

Para concluir, cabe destacar las numerosas ventajas que presenta el uso de indicadores de esta naturaleza para la evaluación de la política fiscal, por cuanto permite un análisis más cuidadoso de la política fiscal, por lo que es recomendable que el mismo sea utilizado en conjunto con las medidas tradicionales del déficit para evaluar la posición fiscal con mayor precisión. Asimismo, es útil en situaciones en las que se desea imponer alguna regla para controlar el exceso de gasto (por ejemplo, en los países firmantes del tratado de Maastricht), es mejor guiarse por un indicador de esta naturaleza para verificar si se cumple el mismo o no, puesto que permite aislar el efecto que el ciclo causa en el resultado de las cuentas públicas.

Referencias

- Blanchard, Olivier (1990). "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", *OCDE Working Papers* Nro. 79.
- Bulacio, José (2000). "La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina", *XXXV Reunión Anual de la AAEP*.
- Chalk Nigel (2002). "Structural Balances and all that: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy", *IMF Working Paper* Nro. 02/101.
- Chouraqui, Jean-Claude, Hagemann, Robert y Sartor, Nicola (1990). "Indicators of fiscal policy: A re-examination", *OCDE Department Working Papers* Nro. 78.
- De Masi, Paula (1997). "IMF Estimates of Potencial Output: Theory and Practice", *IMF Working Paper* Nro. 97/177.
- Fondo Monetario Internacional (2005). "Argentina: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Argentina", *IMF Country Report* Nro. 05/236.
- Ford, Benjamin (2005). "Structural Fiscal Indicators: An Overview", en *Economic Roundup* Australian Treasury Government, Canberra, Australia.
- Giorno, Claude, Richardson, Pete, Roseveare, Deborah y van den Noord, Paul (1995). "Estimating potential output, output gaps and structural budget balances", *OCDE Economics Department Working Paper* Nro. 152.
- Hagemann Robert (1999). "The Structural Budget Balance: The IMF's Methodoly", *IMF Working Paper* Nro. 99/95.
- Heller Peter, Haas Richard y Mansur Ahsan, "A review of the Fiscal Impulse Measure", *IMF Occasional Paper* Nro. 44, 1986.
- Maia José Luis y Nicholson Pablo (2001). "El Stock de Capital y la Productividad Total de los Factores en la Argentina", *Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas de la Secretaría de Política Económica*.
- Marcel, Mario, Tokman, Marcelo, Valdés, Rodrigo y Benavides, Paula (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000", *Serie Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile*.
- Meloni, Osvaldo (1998). "Algunas Estimaciones del Producto Potencial de Argentina", *XXXIII Reunión Anual de la AAEP*.
- Ministerio de Economía y Producción (2006). *Información Económica al día*. Disponible en: www.mecon.gov.ar.
- Roldos, Jorge (1997). "Potential Output Growth in Emerging Market Countries: The Case of Chile", *IMF Working Paper* Nro. 97/104.

Impacto redistributivo del Gasto Público Social de la Provincia de Córdoba.

*Un análisis comparativo del Gasto Público Social de Córdoba y Argentina
(1993–2004)*

María Inés Berniell

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

Abril, 2006

Resumen

La intervención estatal se justifica por cuestiones relacionadas a la eficiencia o a la equidad. Acertadamente o no, cualquier política fiscal tiene efectos sobre la asignación de los recursos, impactando -en el presente o en el futuro- sobre la distribución de los mismos entre la población y/o en el nivel de eficiencia de los mercados (en cuanto a producción y distribución). Este informe consiste en una evaluación de la evolución, determinantes e impacto del Gasto Público Social, instrumento de política del Estado cuyo objetivo principal es modificar la distribución del ingreso con el fin de hacerla más igualitaria. Conocer más sobre el nivel de eficacia que han tenido estas políticas sociales, es importante a la hora de evaluar la focalización, e implementación de las mismas.

Se concluye que la evolución del Gasto Público Social (GPS) de la Provincia de Córdoba ha sido similar a la del GPS nacional consolidado, aunque los determinantes de sus variaciones fueron diferentes. En ambas regiones estas políticas de gasto han sido progresivas en todo el período en estudio, aunque cabe destacar que el GPS nacional logró mayor poder redistributivo que el gasto de nuestra provincia, más allá de que halla sido pro rico durante los 12 años, mientras que el GPS cordobés fue pro rico sólo la mitad del período.

Palabras claves: Gasto Público Social – Gini – Impacto redistributivo – Progresividad –

Clasificación JEL: H5

I) Introducción

La intervención estatal se justifica por cuestiones relacionadas a la eficiencia o a la equidad. Acertadamente o no, cualquier política fiscal tiene efectos sobre la asignación de los recursos, impactando -en el presente o en el futuro- sobre la distribución de los mismos entre la población y/o en el nivel de eficiencia de los mercados (en cuanto a producción y distribución).

Por tal motivo es sumamente importante contar con alguna aproximación de cuál será el resultado de cada política, para aplicar entonces aquella que optimice el bienestar de la población.

Este informe consiste en una evaluación del desempeño del Gasto Público Social, que es un instrumento de política del Estado cuyo objetivo principal es modificar la distribución del ingreso con el fin de hacerla más igualitaria.

En la primera parte del informe se analiza y compara la evolución, características y determinantes del Gasto Público Social efectuado en la Provincia de Córdoba (GPScba) y el Gasto Público Social consolidado a nivel nacional (GPSC) en el período 1993-2004. En la sección siguiente se estima el grado de concentración del Gasto Social, su progresividad y los efectos redistributivos del mismo, en ambas regiones y para el período mencionado. Por último se presentan las conclusiones a las que se arribaron.

II) Gasto público social

Los estudios de incidencia normalmente consideran el Gasto Social Fiscal, que es el gasto financiado exclusivamente con recursos provenientes de impuestos y que no incorpora el gasto en previsión social. El concepto de “Gasto Social Público” agrega las contrapartidas de los beneficiarios a los recursos fiscales del gobierno¹. La Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales incorpora dentro del concepto de “Gasto Social Público” (GPS) al gasto en sectores y en seguros sociales, definidos de la siguiente manera:

Gasto por sectores: Es aquel gasto destinado a Educación, Cultura y Ciencia y técnica, Salud (Atención pública de la Salud), Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Promoción y Asistencia social (Promoción y Asistencia social pública), Trabajo (Programas de empleo) y otros servicios urbanos.

Gasto en seguros sociales: Abarca Salud (Obras Sociales e INSSJyP), Promoción y Asistencia Social (Obras Sociales e INSSJyP), Previsión Social y Trabajo (Seguro de desempleo y Asignaciones familiares).

El presente trabajo no tendrá en cuenta el sistema de previsión social al momento de analizar el gasto social, ya que es un programa con financiamiento propio y que no tiene significativos efectos redistributivos (al depender de rentas pasadas el estado tiene poco margen para afectar la distribución del ingreso). Tampoco se incluirá el gasto en programas de desempleo dentro de la función trabajo, ya que no lo analiza

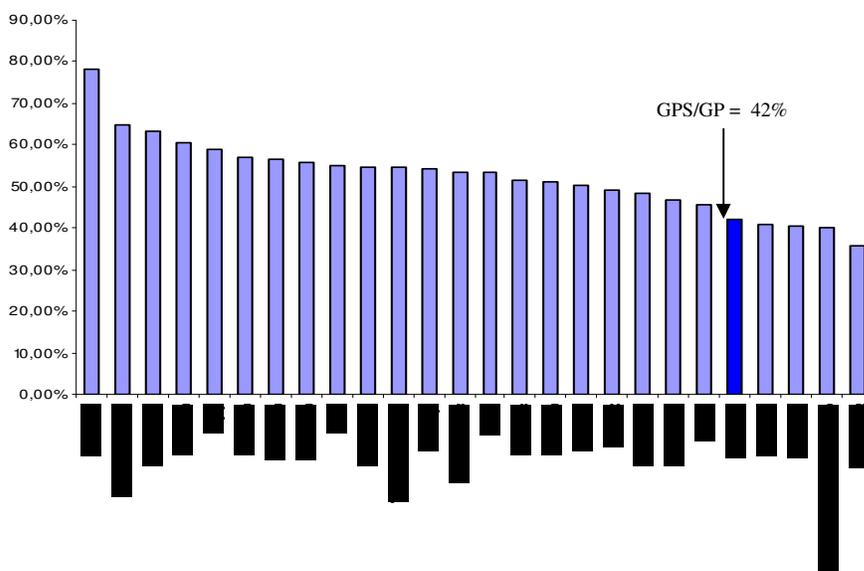
¹ El Gasto Social es el más progresivo de todos los gastos efectuados por el estado (Gasto en defensa, relaciones internacionales, etc.), por lo que se debe tener presente que la incidencia general del gasto del gobierno es menor a la que se estimará en este informe.

el informe² de donde se extrajeron los valores del impacto que cada tipo de gasto social tiene sobre cada quintil. Por lo tanto se hablará de GPS haciendo referencia al GPS sin programas de desempleo y sin previsión, a no ser que se especifique lo contrario.

II.1) Gasto Público Social y Gasto Total: Provincias y Nación

En el año 2004³ el GPS representa el 42% del Gasto Público de la Provincia de Córdoba, ubicándola entre las últimas cuatro provincias rankeadas en orden decreciente según este criterio. Como puede apreciarse en el gráfico II.1 Córdoba ha destinado en ese año una menor proporción de su gasto global al GPS que el conjunto de todas las provincias, pero el mismo índice es un 2% mayor que el correspondiente al GPS Nacional Consolidado.

Gráfico II.1. Gasto Público Social en términos del Gasto Total provincial y nacional consolidados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005).

II.2) Evolución del Gasto Público Social y sus determinantes

² Impacto distributivo de la Política Social en la Argentina. Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares. Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DNGC). MECON. Julio de 2002.

³ Último dato provisto por la DNGC.

Tal como lo plantean Bertranou y Bonari en su libro⁴, el comportamiento del Gasto Público Social per cápita (GPSpc) puede explicarse a través de tres efectos:

Prioridad fiscal: GPS/GP

Presión presupuestaria: GP/PIB

Crecimiento: PIBpc (en términos reales)

De manera tal que: $GPSpc = GPS/GP * GP/PIB * PIBpc$

Con el objetivo de identificar la incidencia de cada factor sobre el GPSpc anual, se han calculado éstos índices y sus variaciones en el período 1993-2004, tanto para la provincia de cómo para el país. Los resultados se muestran a continuación.

Tabla II.1. Córdoba: Gasto Público Social per cápita y sus determinantes (1993-2004)

Tabla II.2. Argentina: Gasto Público Social per cápita y sus determinantes (1993-2004)

GPS/GP	GP/PIB	PIBpc	GPSpc	GPS/GP	GP/PIB	PIBpc	GPSpc
				1993			1993
	48,1%			48,1%			36,4%
	15,7%			15,7%			31,7%
		6350				7102	
		478				819	
				1994			1994
	48,2%			48,2%			37,3%
	15,8%			15,8%			31,8%
		6724				7438	
513						881	
				1995			1995
	42,1%			42,1%			36,5%
	16,1%			16,1%			32,5%
		6315				7151	
429						848	
				1996			1996
	44,4%			44,4%			36,6%
	13,3%			13,3%			30,6%
		6434				7467	

⁴ "El Gasto Público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003

379		835	
	1997		1997
	45,9%		37,6%
	14,2%		30,4%
	6749		7987
440		913	
	1998		1998
	43,1%		38,0%
	14,1%		31,0%
	7390		8207
449		967	
	1999		1999
	44,6%		37,7%
	14,9%		34,2%
	6973		7844
462		1.013	
	2000		2000
	46,4%		37,1%
	15,1%		33,8%
	7061		7699
495		965	
	2001		2001
	45,5%		36,4%
	17,2%		35,7%
	6730		7281
528		946	
	2002		2002
	44,4%		38,1%
	12,6%		29,3%
	6396		6417
359		718	
	2003		2003
	45,9%		37,0%
	12,0%		29,4%
	6628		6909
364		752	
	2004		2004
	42,0%		38,8%
	13,7%		28,9%
	6674		7451
383		836	

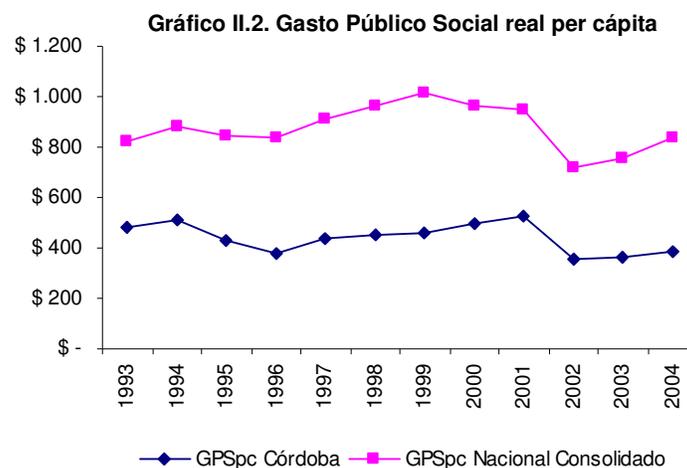
Nota: El GPS no incluye gasto en previsión social ni seguros de desempleo.

PIBpc y GPSpc a valores constantes (año base: 1993).

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005), INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba.

Al comparar los valores se observa que el peso que tiene el gasto del Estado sobre el producto (presión presupuestaria) es casi el doble en el país que en Córdoba, pero la prioridad fiscal dada al GPS sí es superior en la provincia. Con respecto al nivel de producto per cápita, Córdoba se encuentra por debajo del nivel nacional en todo el período.

El gráfico II.2 refleja la evolución en términos reales del GPSpc. El comportamiento de ésta variable ha sido muy parecido para ambas regiones, aunque como era de esperar resultan ser más inestables los valores provinciales. Se pueden diferenciar 5 ciclos. El año 1994 muestra un incremento interanual del GPSpc tanto en Córdoba como en la Nación (aproximadamente 7,5%). En el período 1995-1996 el GPSpc cae en los dos sectores, pero el golpe es más fuerte en la provincia. Entre 1997 y 2001 la tendencia ha sido incrementalista para Córdoba durante todo el período y también para la Argentina durante los primeros tres años, pero la crisis ya se hace sentir en el 2000 reduciendo el GPSpc nacional, para luego golpear bruscamente el GPSpc de ambas regiones en el 2002 aunque con mayor peso sobre el gasto de Córdoba. Desde el 2003 en adelante los GPSpc de la Nación y de la Provincia han podido recuperar los niveles de 1996, aunque la recuperación es más notable en la Nación, dado que fue la que experimentó una mayor disminución del GPSpc durante tres años seguidos (2000-2002).



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005), INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba.

Para profundizar sobre el análisis de los cambios en el GPSpc, se deben considerar las variaciones de sus determinantes, ya que:

$$\Delta\% \text{ GPSpc} = \Delta\% (\text{GPS/GP}) * \Delta\% (\text{GP/PIB}) * \Delta\% (\text{PIBpc}).$$

Tabla II.3. Córdoba: Variación interanual del Gasto Público Social per cápita y de sus determinantes

Tabla II.4. Argentina: Variación interanual del Gasto Público Social per cápita y de sus determinantes

GPS/GP	GP/PIB	PBGpc	GPSpc	GPS/GP	GP/PIB	PIBpc	GPSpc
			1994				1994
			0,4%				2,4%
			0,9%				0,4%
			5,9%				4,7%
			7,3%				7,6%
			1995				1995
			-12,8%				-2,1%
			2,0%				2,3%
			-6,1%				-3,9%
			-16,5%				-3,8%
			1996				1996
			5,4%				0,2%
			-17,8%				-6,0%
			1,9%				4,4%
			-11,7%				-1,6%
			1997				1997
			3,5%				2,9%
			6,9%				-0,7%
			4,9%				7,0%
			16,1%				9,3%
			1998				1998
			-6,2%				1,0%
			-0,6%				2,1%
			9,5%				2,7%
			2,2%				5,9%

1999	1999
3,6%	-0,8%
5,3%	10,5%
-5,6%	-4,4%
2,9%	4,8%
2000	2000
3,9%	-1,7%
1,7%	-1,3%
1,3%	-1,9%
7,1%	-4,8%
2001	2001
-1,9%	-1,9%
14,1%	5,7%
-4,7%	-5,4%
6,7%	-2,0%
2002	2002
-2,4%	4,7%
-26,7%	-17,8%
-5,0%	-11,9%
-32,1%	-24,1%
2003	2003
3,5%	-3,0%
-5,3%	0,4%
3,6%	7,7%
1,6%	4,8%
2004	2004
-8,5%	4,9%
14,1%	-1,8%
0,7%	7,8%
5,1%	11,1%

Nota: El GPS no incluye gasto en previsión social ni seguros de desempleo.

PIBpc y GPSpc a valores constantes (año base: 1993).

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005), INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba.

Los valores de las tablas reflejan que en Córdoba el principal factor que influye sobre los cambios interanuales del GPSpc es la **presión presupuestaria**, dado que en 6 de los 11 años analizados éste es el componente que mayor cambio porcentual presenta. Le sigue el impacto del **crecimiento** del producto con 3 de los 11 años y por último la **prioridad fiscal** con 2 años. Por otro lado el mayor efecto sobre los cambios en el GPSpc nacional consolidado lo tiene los cambios en el PIB (**crecimiento**) ya que

en 7 años es el componente con mayor peso sobre las alteraciones del gasto social. A éste le sucede la **presión presupuestaria** con 4 años de “protagonismo”.

II.3) Gasto social y su relación con el producto bruto

Dadas las características y los objetivos que se persiguen con el GPS lo ideal sería que éste no sufra alteraciones significativas ante los cambios en el producto bruto. Para estimar la relación presente entre ambas variables, se ha calculado su coeficiente de correlación. Este coeficiente presenta valores muy altos para los datos de las dos regiones, evidenciando una fuerte pro ciclicidad del GPS.

Al comparar el ρ_{Cba} con el ρ_{Arg} se observa que la relación es más estrecha entre el GPS nacional y el PBI que entre el GPS cordobés y el PBG.

El comportamiento pro cíclico del GPS puede apreciarse en los gráficos II.3 y II.4.

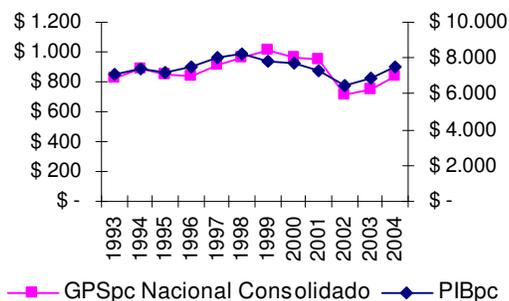
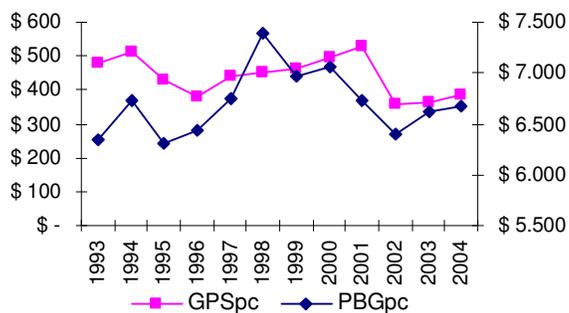
Tabla II.5. Coeficiente de correlación (ρ) entre el GPS y el PBI (PBG para los datos correspondientes a la Provincia de Córdoba)

	(Gasto social sin previsión social y programas de empleo y desempleo; PBI)	(Gasto social con previsión social y programas de empleo y desempleo; PBI)
ρ_{Cba}	0,77	0,86
ρ_{Arg}	0,95	0,98

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005), INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba.

Gráfico II.3. Córdoba: Evolución del Gasto Público Social y el PBG (valores anuales per cápita y en términos reales)

Gráfico II.4. Argentina: Evolución del Gasto Público Social y el PBI (valores anuales per cápita y en términos reales)

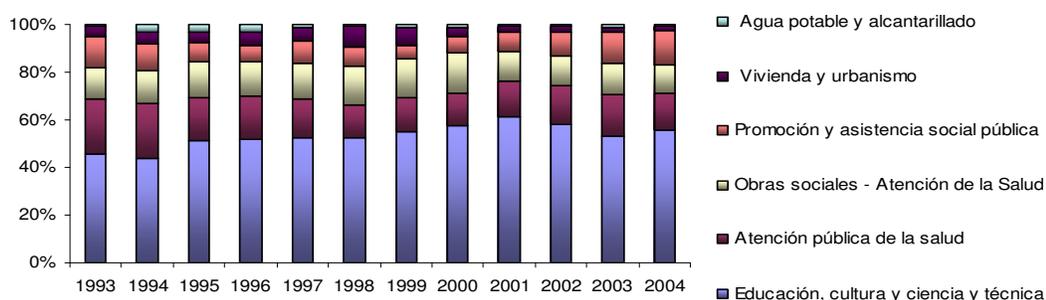


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005), INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Córdoba.

II.4) Composición del Gasto Público Social de la Provincia de Córdoba

En la figura II.5 está representada la estructura del GPS cordobés desde 1993 hasta el año 2004. El principal gasto se realiza en el área de educación, que ha ido adquiriendo mayor importancia desde 1994 hasta el año 2001 inclusive, disminuyendo levemente su participación al desatarse la crisis en el 2002. Como se aprecia, mientras en estos años el gasto en educación adquiría más protagonismo dentro del GPS, la atención pública de la salud iba perdiendo un poco de su participación. El tercer componente en orden de importancia según sus montos es el gasto en Obras sociales, cuya fracción correspondiente del GPS no tiene grandes alteraciones exceptuando el período 1998-2000 en dónde sí incrementa su participación. El gasto en promoción y asistencia social muestra una tendencia a decrecer en relación al valor total destinado a GPS desde 1993 a 1999, pero desde el 2000 se observan constantes aumentos en su participación. Por último, y con una muy baja cuota del GPS, se encuentran los gastos en vivienda y urbanismo y gastos en Agua potable y alcantarillado que han ido perdiendo relevancia en los últimos cinco años del período en estudio.

Gráfico II.5. Composición del Gasto Público Social de la Provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2005).

III) Incidencia del Gasto Público Social: Análisis comparativo entre el GPS de la Provincia de Córdoba y el GPS nacional consolidado (1993-2004)

III.1.a) Incidencia: Concepto

Musgrave define a la *incidencia* como “el cambio resultante en la distribución de la renta disponible para el uso privado como consecuencia de la aplicación de políticas presupuestarias”, existiendo la “incidencia impositiva”, “incidencia del gasto” e incidencia resultante tanto del cambio en los gastos como en los ingresos públicos.

Este trabajo se basará en el estudio de la incidencia del gasto, por lo que puede decirse que se considerará una estructura impositiva proporcional, ya que se deja de lado el impacto impositivo.

III.1.b) Clasificación de la incidencia del gasto

- **Incidencia impacto:** sólo interesa quiénes son los receptores de los distintos gastos del sector público.
- **Incidencia normativa o legal:** se preocupa por medir el impacto inmediato que tiene el gasto público en las rentas de los beneficiarios.
- **Incidencia del beneficio:** considera no sólo la incidencia por grupo en cuanto a la variación del nivel de ingresos sino que también toma en cuenta valoraciones

subjetivas de los individuos respecto de la utilidad que les proporciona el gasto junto con los efectos externos que se derivan del mismo.

El análisis posterior es un estudio de incidencia normativa, que sólo tendrá en cuenta aquellos efectos directos del gasto público sobre el ingreso de los individuos.

III.2) Cálculo de la incidencia del gasto

III.2.a) Fuente de datos, imputación del gasto, unidad de análisis y clasificación socio-económica:

- Córdoba no se poseen bases de datos lo suficientemente completas como para poder estimar las porciones de gasto en cada programa que se destinan a los diferentes estratos sociales. Por tal motivo se considera que la mejor alternativa disponible para saber qué porción de GPS imputar a cada quintil de acuerdo al usufructo que teóricamente hacen de él, es utilizar los valores ya calculados en el informe de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC) elaborado en el año 2002 en donde se estimó el impacto distributivo de la Política Social en la Argentina en base a la EPGH de 1996 y 1997 que al tener cobertura nacional los datos son representativos de todo el país⁵.
- Los montos anuales de GPS desagregado por funciones pertenecen a la base de la DGSC (2005), disponibles en su página web.
- De los tabulados básicos de la EPH, disponibles en la página del INDEC, se extrajo la información de los ingresos per cápita de cada quintil, tanto para Córdoba como para la Argentina, y en base a ellos se realizaron los cálculos de los índices de gini pre-política fiscal, siguiendo la misma metodología para ambas regiones con el objetivo de que sean comparables entre sí. Los datos disponibles para Córdoba corresponden al aglomerado "Gran Córdoba", pero se extenderá esta distribución del ingreso al resto de la provincia.

⁵ A pesar de que también las diferencias en los gastos realizados por la provincia y los gastos nacionales consolidados causarán también divergencias entre los valores estimados en el mencionado informe y los verdaderamente correspondientes a cada quintil, el ejercicio que se plantea en este trabajo no pierde mérito ya que el perfil de los beneficiarios de los programas continuará siendo

- En el presente trabajo se estudia el impacto del gasto sobre el ingreso individual, por lo que la unidad de análisis es la persona y los quintiles están compuestos por igual cantidad de individuos. Como se observa la clasificación de las categorías socio-económicas está elaborada en base a la renta per cápita disponible.

III.2.b) Metodología

Para medir el impacto distributivo se contrasta el promedio de ingresos de cada persona (por quintil) respecto a las transferencias promedio que recibe en concepto de gasto público social.

El siguiente cuadro muestra los valores estimados en el informe de la DGSC que se aplicaron en el presente informe para calcular el impacto del GPS en el período 1993-2004.

Tabla III.1. Impacto Distributivo del Gasto Público Social en Sectores y Seguros Sociales por función. Argentina, 1998

	Pesos por habitante (según quintil)						Porcentaje del total				
	1	2	3	4	5	Total	1	2	3	4	5
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	388	363	375	368	330	365	21%	20%	21%	20%	18%
Salud	229	170	154	125	75	151	30%	23%	20%	17%	10%
Agua Potable y Alcantarillado	12	12	12	13	14	13	19%	19%	19%	21%	22%
Vivienda y Urbanismo	28	37	41	50	47	41	14%	18%	20%	25%	23%
Promoción y Asistencia Social	210	97	43	25	12	77	54%	25%	11%	6%	3%
Otros Servicios Urbanos	67	71	70	78	83	74	18%	19%	19%	21%	22%
Total Sectores Sociales	934	750	695	659	561	720	26%	21%	19%	18%	16%
Salud	97	136	211	312	372	226	9%	12%	19%	28%	33%
Promoción y Asistencia Social	21	28	21	15	10	19	22%	29%	22%	16%	11%
Trabajo	25	45	62	76	59	53	9%	17%	23%	28%	22%
Total Seguros Sociales	142	209	294	402	441	298	10%	14%	20%	27%	30%
Total GPS	1.077	959	989	1.061	1.003	1.017	21%	19%	19%	21%	20%

Fuente: DGSC sobre la base de DGSC (2001) y ENGH 96/9.

Como bien lo destaca Gasparini en su informe “Incidencia distributiva del Gasto Público Social y de la Política Tributaria Argentina”, con este tipo de ejercicios se pueden marcar los efectos sobre el impacto distributivo que tienen los cambios en la

el mismo, por lo que no se considera que las alteraciones en las cuotas correspondientes a cada quintil sean demasiado grandes como para modificar los resultados finalmente importantes.

estructura de asignación del presupuesto entre programas y el tamaño del gasto, aunque no capte cambios en la focalización de los programas dado que los valores del cuadro XX serán aplicados en todos los años.

Para cuantificar la incidencia del GPS se calcularon cuatro índices:

- **Índice de desigualdad del ingreso:** coeficiente de gini antes y después de la política (G_a y G_d).
- **Índice de redistribución:** representa el cambio en el índice de desigualdad debido al GPS ($PO = (G_d - G_a) * 100 / G_a$).
- **Índice de concentración del gasto:** calculado igual que el gini pero sobre la curva de concentración del gasto (C_g).
- **Índice de progresividad del gasto:** índice de kakwani ($Kg = G_a - C_g$)

III.2.c) Impacto del Gasto Público Social: Resultados

Tabla III.2. Córdoba: Indicadores de impacto (1993-2004)

Tabla III.3. Argentina: Indicadores de impacto (1993-2004)

	1993	1994	1995		1993	1994	1995
G_a	0,394	0,404	0,383	G_a	0,429	0,429	0,423
G_d	0,274	0,291	0,287	G_d	0,316	0,307	0,295
PO	-30%	-28%	-25%	PO	-26%	-28%	-30%
C_g	-0,024	-0,019	0,004	$C(g)$	0,044	0,045	0,051
Kg	0,418	0,423	0,379	Kg	0,385	0,384	0,372

1996	1996
0,395	0,429
0,301	0,302
-24%	-29%
0,010	0,045
0,340	0,383
1997	1997
0,408	0,437
0,304	0,304
-26%	-30%
0,004	0,038
0,404	0,399
1998	1998
0,384	0,439
0,280	0,307
-27%	-30%
0,019	0,034
0,366	0,405
1999	1999
0,410	0,438
0,314	0,299
-23%	-32%
0,025	0,033
0,386	0,404
2000	2000
0,403	0,438
0,299	0,297
-26%	-32%
0,020	0,036
0,384	0,402
2001	2001
0,409	0,443
0,285	0,300
-30%	-32%
-0,001	0,034
0,410	0,409
2002	2002
0,402	0,450
0,261	0,287
-35%	-36%
-0,008	0,027
0,410	0,423
2003	2003
0,404	0,451
0,274	0,283

-32%	-37%
-0,019	0,020
0,423	0,431
2004	2004
0,404	0,453
0,259	0,294
-36%	-35%
-0,059	0,019
0,463	0,433

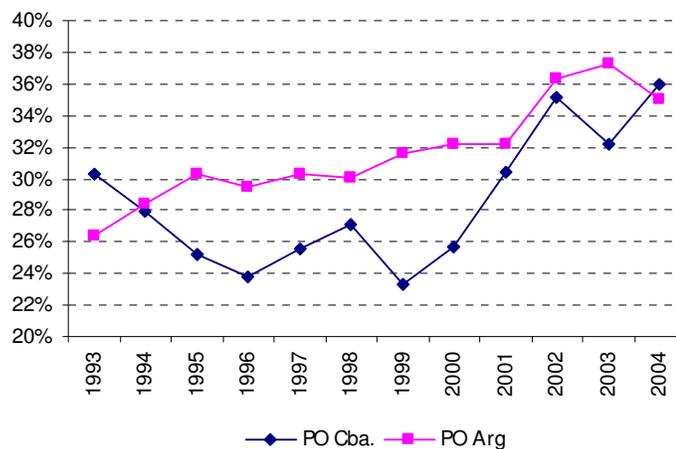
Nota: Para Córdoba en el año 2004 se supuso igual distribución del ingreso que en el año 200y para Argentina en el año 199, se supuso igual distribución del ingreso que en 1994.

Fuente: Elaboración propia en base a datos por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y la EPH.

La distribución del ingreso es más igualitaria en la Provincia de Córdoba que en el país, tanto antes como después de la política de gasto, de acuerdo a los valores que asume el coeficiente de gini en el período 1993-2004.

Sin embargo, al analizar el índice de redistribución (PO) se observa que en 10 de los 12 años el efecto redistributivo del GPS es mayor en el país que en la Provincia. Esto puede observarse claramente en el gráfico III.1.

Gráfico III.1 Evolución del índice de redistribución del GPS

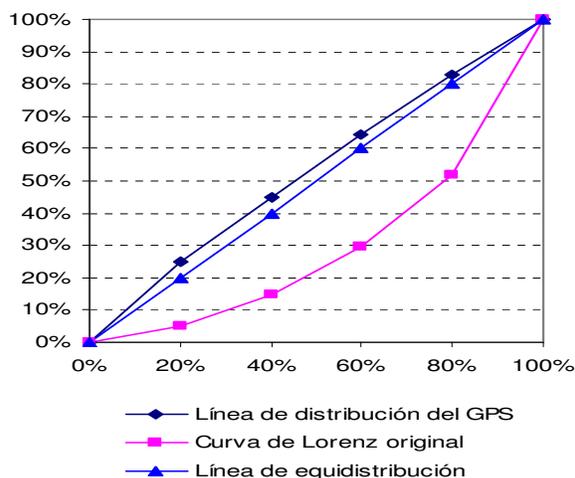


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y la EPH.

Valores negativos del índice de concentración del gasto, reflejan que el GPS es *pro pobre*, es decir que los beneficios personales derivados del gasto decrecen a medida que aumenta el ingreso individual. Como puede observarse en las tablas III-2 y III-3, mientras que en Córdoba el GPS ha sido suavemente pro pobre 6 de los 12 años bajo estudio, el GPS nacional consolidado ha sido levemente pro rico en todo el período.

Gráfico III.2. Líneas de distribución del ingreso y del GPS (2003)

Para ejemplificar se han graficado las curvas de distribución del ingreso y del GPS de la Provincia de Córdoba para el año 2003. Dado que en este año el índice de concentración del GPS es negativo ($C_g = -0.019$), la política es pro pobre, por lo que en todo el rango la línea de distribución del gasto está por encima de la línea de equidistribución.



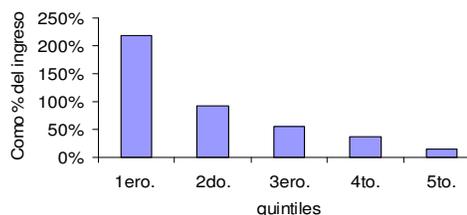
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y la EPH.

Por último, que el índice de kakwani sea positivo para todos los años en ambas regiones, muestra que el GPS es progresivo, es decir que los beneficios como proporción del ingreso caen a medida que se incrementa la renta del individuo.

En la tabla III.4 se refleja la progresividad del GPS de la Provincia de Córdoba. Como se observa el beneficio del gasto como porcentaje del ingreso disponible es mucho mayor para los estratos de menor ingreso.

Gráfico III.3. Impacto como % del ingreso disponible

Así por ejemplo, en el año 2004 las transferencias promedio recibidas por los individuos del primer quintil representan el 256% de su ingreso disponible, mientras que sólo significan el 17% para el quinto quintil.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y la EPH.

Justamente este año también es el más pro pobre del período (con el menor valor de C_g). De todas maneras cabe destacar que la gran concentración del ingreso influye mucho en los altísimos valores que presenta la tabla III.4 para el primer quintil y el bajo valor para el quinto quintil. La serie no muestra una tendencia clara en cuanto a

su evolución por quintil, aunque sí se puede decir que desde el 2002 la incidencia en casi todos los quintiles se ha incrementado respecto a años anteriores.

La tabla III.5 muestra la cantidad de pesos que en promedio recibe mensualmente cada habitante según el quintil al que pertenezca, el monto total per cápita de GPS y el porcentaje correspondiente al 40% más pobre y al 40% más rico.

Dado que uno de los principales objetivos de la política social es hacer más igualitaria la distribución del ingreso, el gasto social debería beneficiar en mayor proporción a los sectores más carenciados. Como muestra la tabla, el 40% más pobre de la población sólo recibe en general entre el 41% y 46% del GPS, mientras que el 40% más rico percibe entre el 35% y el 39% del mismo, evidenciando que deberían reevaluarse las políticas sociales implementadas a fin de poder lograr un mayor impacto sobre la distribución del ingreso.

Tabla III.4. Córdoba: Impacto distributivo del GPS como porcentaje del ingreso disponible

Tabla III.5. Córdoba: Impacto distributivo del GPS según pesos per cápita percibidos mensualmente

1	1
2	2
3	3
4	4
5	5
Total	
1993	1993
168%	255
78%	201
54%	191
35%	189
14%	201
	191
1994	189
161%	167
73%	1003
50%	45%
33%	35%
12%	
	1994
1995	263
133%	210
64%	202
44%	201
32%	178
13%	1054
	45%
1996	36%
273%	
147%	1995
111%	225

82%	189
34%	188
	190
1997	173
156%	966
67%	43%
47%	38%
33%	
13%	1996
	189
1998	161
154%	162
71%	165
52%	150
38%	827
16%	42%
	38%
1999	
135%	1997
64%	207
45%	172
33%	171
12%	174
	159
2000	883
164%	43%
69%	38%
49%	
35%	1998
14%	224
	192
2001	194
211%	202
87%	187
58%	1000
39%	42%
16%	39%
2002	1999
246%	196
107%	172
70%	176
44%	183
19%	169
	896
2003	41%
218%	39%
92%	
56%	2000
38%	205
16%	177
	180
2004	185
256%	172
106%	918
64%	42%
43%	39%
17%	
	2001
	224
	187
	185
	186
	167
	950
	43%
	37%
	2002
	249
	204
	199
	199
	179
	1029
	44%

37%
2003
243
192
184
183
164
966
45%
36%
2004
285
222
210
206
183
1106
46%
35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y la EPH.

IV) Conclusiones

La evolución del GPS de la Provincia de Córdoba ha sido bastante similar a la del GPS nacional consolidado, aunque los principales determinantes de sus variaciones han fueron diferentes. Por un lado se evidencia que la mayoría de los cambios en el GPS nacional han sido principalmente impulsados por variaciones del PBI, mientras que la inestabilidad de la presión presupuestaria resultó ser el eje esencial de las alteraciones del gasto de la Provincia. De todas maneras en ambas regiones se ha encontrado una fuerte pro cíclicidad del GPS, que por un lado es alarmante dado que en momentos de crisis se agudizan las situaciones de pobreza, y es cuándo más hace falta la implementación de acciones sociales.

Tanto en Córdoba como en el país, la política social ha sido progresiva en todos los años analizados. Pero como era de esperar se encuentran diferencias en su potencial redistributivo, ya que en general la Argentina ha logrado mayor efecto en cuanto a la reducción de la concentración del ingreso. Es importante aclarar que uno de los factores que intervienen en este resultado es la mayor presión presupuestaria del Estado Nacional.

Para evaluar la eficiencia del GPS en cuanto a su nivel de focalización hacia los más carenciados se analizó el nivel de concentración del mismo, evidenciándose que para la mitad del período 1993-2004 el GPS cordobés fue pro pobre y en el resto de los años pro rico, mientras que en todo el ciclo el GPS nacional fue pro rico.

En síntesis, si bien la política social de la Provincia es progresiva, también es pro rica en la mitad del período y muy levemente pro pobre en el resto de los años. Que en Córdoba al menos un tercio del GPS esté destinado a los dos quintiles más ricos que concentran el 70,2% de la riqueza⁶, deja en evidencia que aun queda mucho por estudiar en cuanto a la focalización, e implementación de políticas sociales a fin de aumentar los efectos distributivos y superar la pobreza, sin olvidar que no sólo importa la eficacia, sino también la eficiencia económica. Para esto, debe considerarse que próximamente se tendrá a disposición la última ENGH (2004-2005), que servirá como base para un nuevo cálculo, mas preciso, de la incidencia por estratos del GPS.

En cuanto a disminuir la tendencia pro cíclica del GPS, deben utilizarse medidas precautorias (como el fondo anticíclico) para posibles años recesivos, con el objetivo de suavizar los ciclos del gasto social debido a fluctuaciones en la actividad regional.

Bibliografía

- Bertranou E y Bonari, D. “El Gasto Público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas”. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003. Fundación ARCOR. Cominic-arte Editorial. Córdoba, 2003.
- De Pablos Escobar, L. Notas sobre Incidencia del Gasto Público Social. Febrero de 2006.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados; Ministerio de Economía. “Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina. Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares”. Buenos Aires, julio de 2002.
- Flood, C; Gasparini, L; Harriague, M y Velez, B. El impacto distributivo del Gasto Público Social en la Argentina. Ministerio de Economía. Buenos Aires, 1994.
- Gasparini, Leonardo C. “Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y de la política tributaria en la Argentina”. La Distribución del Ingreso en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1999.
- Medina, F. “Consideraciones sobre el índice de Gini para mediar la concentración del ingreso”. Estudios estadísticos y Prospectivos, Serie 9. CEPAL, Dirección de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, marzo de 2001.
- Mostazo, R. “Gasto Social y Distribución del Ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Series Reformas Económicas, 69. Mayo de 2000.
- Musgrave, R y Musgrave, P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Ed. MacGraw. Madrid, 1992.

Sitios en Internet:

- www.indec.gov.ar. INDEC. Encuesta Permanente de Hogares, Tabulados básicos. Proyecciones de la población provincial. Cuentas Nacionales, PBI.
- <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Series de Gasto Público Consolidado.

⁶ Valor calculado sobre la distribución del ingreso del año 2003.

**39º JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PUBLICAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA**

20 al 22 de septiembre de 2006

TRABAJO

**“LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA
FORMULACIÓN DE UNA NUEVA LEY
CONVENIO DE COPARTICIPACIÓN”**

**OSCAR BRIZUELA. GRISELDA GABALACHIS.
ADOLFO ALEGRE. JORGE PERONI.
ALEJANDRA BROUSSE**

FACULTAD DE CS ECONOMICAS - UNaM

**POSADAS - MISIONES - ARGENTINA
2006**

ã Copy Right

AUTORES

OSCAR BRIZUELA

Contador Público - Licenciado en Administración de Empresas - Especialista en Mercado de Capitales - Ex - Secretario de Hacienda Municipalidad de Posadas (1995-1999) – Ex Ministro Secretario de Estado de Hacienda, Finanzas Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Misiones (1999-2003) - Actual Jefe de Gabinete de Asesores del Señor Gobernador de la Provincia - Miembro de la Comisión Arbitral - Docente Universidad Nacional de Misiones.

GRISELDA GABALACHIS

Contadora Pública - Especialista en Educación Superior – Magíster en Docencia Universitaria - Ex funcionaria del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Misiones - Ex integrante del Equipo Técnico de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Misiones - Actual Integrante del Equipo de Profesionales y Técnicos de la Jefatura de Gabinete de Asesores del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones - Docente Regular Universidad Nacional de Misiones – Autoridad Académica Instituto de Estudios Superiores Hernando Arias de Saavedra (Misiones)

ADOLFO ALEGRE

Contador Público - Especialista en Mercado de Capitales - Ex Funcionario Municipalidad de Posadas - Actual Funcionario de la Secretaría de Estado de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Misiones - Docente Regular Universidad Nacional de Misiones.

JORGE PERONI

Contador Público - Magíster en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (UNLP), Ex Funcionario de la Universidad Nacional de Misiones, Ex Funcionario del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones; Actual Funcionario de la Dirección Provincial de Vialidad - Docente Regular de la Universidad Nacional de Misiones, Cátedra de Contabilidad Pública.

ALEJANDRA BROUSSE

Contadora Pública (UNaM) - Ex Becaria de la Municipalidad de Posadas - Ex integrante del Equipo Técnico de la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Misiones - Actual Integrante del Equipo de Profesionales y Técnicos de la Jefatura de Gabinete de Asesores del Señor Gobernador de la Provincia de Misiones.

PALABRAS CLAVES Coparticipación – Recursos Coparticipables – Masa Coparticipable – Distribución primaria – Distribución Secundaria

AUTORES Brizuela Oscar; Gabalachis, Griselda; Alegre, Adolfo; Peroni Jorge; Brousse Alejandra.

ENTIDAD A LA QUE REPRESENTAN: Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Misiones y Gobierno de la Provincia de Misiones.

DIRECCIÓN POSTAL

1. Facultad de Ciencias Económicas – Campus Universitario – Km 7 ½ Posadas – Misiones. Código Postal: 3300
2. Jefatura de Asesores del Sr. Gobernador- Casa de Gobierno. Félix de Azára 265- Posadas – Misiones. Código Postal: 3300

CORREOS ELECTRÓNICOS

gabinete_asesores@misiones.gov.ar

gabalachisgriselda@arnet.com.ar griselda_gabalachis@yahoo.com.ar

alegre@correo.unam.edu.ar

TELÉFONOS

03752 – 447534

03752 - 448952

INTRODUCCIÓN

Ante la necesidad de sancionar una nueva **Ley - Convenio de Coparticipación Federal**, en el marco del Acuerdo Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, oportunamente el Gobierno de la Provincia de **Misiones tomó la decisión de estudiar en profundidad este tema** y, en consecuencia solicitó al entonces Ministro Estado de Hacienda y Finanzas y a su equipo de colaboradores, la elaboración de una propuesta de lineamientos generales, que desde una visión de política social y económica, resultasen potables a la hora de un debate y decisión trascendentales.

Los aspectos que se abordan, se sustentan no sólo en un enfoque moderno y actual relacionado a un **sistema de coordinación considerado como eje medular**, sino además desde la perspectiva de la distribución histórica de los tributos, como antecedentes necesarios para comprender el rumbo delineado en materia fiscal, donde la **Argentina presenta una organización escasamente federal**, con vistas a lograr un cambio radical en tal sentido.

En particular, los temas que se desarrollan en relación a la **masa coparticipable, la distribución primaria y secundaria, la conformación de un fondo anticíclico, el planteo y construcción de indicadores, la integración del Organismo Fiscal Federal**, entre otros, se encuadran en un marco referencial jurídico que incluye a la Constitución Nacional, a los diversos pactos y compromisos federales y al análisis de distintos proyectos y propuestas sobre este tema.

Como innovación se inserta en la propuesta la posibilidad de discusión del tratamiento de la deuda pública provincial, en el seno de la Ley - Convenio. Este punto resulta fundamental a partir de la consideración de que la utilización de los recursos tengan una aplicación sensata y eficiente, de modo tal que se logre, más allá del pago de la deuda contraída por las provincias, alcanzar los objetivos políticos de las jurisdicciones provinciales en materia de desarrollo social y político.

FUNDAMENTOS

La **propuesta busca**, a partir del análisis de los diversos aspectos que debería contener una normativa de magnitud y características particulares, **contemplar los logros y las necesidades actuales de las Provincias en el marco de los principios constitucionales de equidad y solidaridad.**

Esto significa que la distribución de recursos debería hacerse en función a los **objetivos alcanzados por las distintas Jurisdicciones**; materializadas por ejemplo en el ingreso per cápita y el desarrollo industrial.

Por otro lado, se reconocen las **dificultades** por las que atraviesan las **Jurisdicciones**, tales como:

- ❖ su ubicación geográfica;
- ❖ la distribución de recursos naturales;
- ❖ los factores climáticos;
- ❖ la proximidad a la frontera;
- ❖ la dispersión de su población, y
- ❖ los movimientos migratorios internos y externos;

También se consideran **otros aspectos que repercuten directa o indirectamente** en la calidad de vida de los habitantes, y cuyo impacto se refleja en:

- ❖ el nivel educativo de su población;
- ❖ el acceso a un adecuado sistema de salud;
- ❖ la eficiencia del sistema de seguridad y justicia;
- ❖ la escasez de fuentes de trabajo;
- ❖ el menor desarrollo de actividades y en consecuencia la menor recaudación a través de tributos.

Pero contemplar **indicadores que hagan al principio de solidaridad**, no implica pretender trasladar hacia delante una legitimación de defectos que deberían ser corregidos en un tiempo prudencial, que a nuestro entender rondaría entre 10 y 20 años. Sí deberán tenerse en cuenta aquellos que **derivan de desventajas territoriales y regionales** que llevarán en su momento, una vez superados los efectos coyunturales, a elaborar indicadores más precisos que contemplen aspectos estructurales.

OBJETIVOS

En virtud de los fundamentos expuestos, se hace necesario especificar los **objetivos específicos** que se pretenden alcanzar con el desarrollo del presente trabajo.

1. **Analizar** los **antecedentes históricos** relativos a la distribución del Poder Tributario en la Argentina.
2. **Plantear propuestas alternativas** que contemplen las necesidades y fortalezas de la Provincia de Misiones en particular y la región del Noreste en general.
3. **Plasmar** en la propuesta los conceptos de integración y coordinación de modo tal que la nueva Ley – Convenio de Coparticipación se dé dentro de un sistema que coordine políticas en materia tributaria, previsional, financiera y jurídica.
4. **Plantear** una alternativa de solución para los desequilibrios fiscales que puedan producirse en las distintas Jurisdicciones, tendientes a lograr un avance en el grado de desarrollo y calidad de vida de cada una.
5. **Proponer** una distribución de recursos coherente con los principios constitucionales y acordes a los datos socio económicos disponibles.
6. **Formular** indicadores que reflejen los aspectos socioeconómicos y demográficos de manera objetiva.
7. **Analizar** la posible inclusión en el debate de la Ley – Convenio del tratamiento a otorgarse a la **Deuda Pública** del conjunto de las Provincias como elemento necesario para un desarrollo económico y social sustentable en el tiempo.
8. **Determinar** cuantitativamente a partir de los lineamientos plasmados en la propuesta, confeccionando un escenario con datos reales, determinando así la conformación de la masa coparticipable, su distribución y elaboración de índices de distribución.
9. **Incrementar** el acervo bibliográfico y material de consulta en temas de política fiscal, a partir de la difusión y divulgación del trabajo.

LABOR REALIZADA

Con la intención de cumplir con los objetivos que se trazaron, el equipo técnico para el desarrollo del trabajo, delineó una **metodología de investigación**, en sus inicios de tipo **exploratoria**, en relación a:

- **Búsqueda de material** de consulta de tipo teórico en aspectos históricos y de actualidad;

- **Estudio y análisis** de otros proyectos y propuestas, elaboradas desde la doctrina como desde Organismos Gubernamentales, en la temática de coparticipación;
- **Búsqueda** de datos socioeconómicos; geográficos, demográficos, etc.
- **Participación** de reuniones, encuentros, conferencias y talleres donde se plantearon y debatieron los aspectos que se pretenden se incluyan en la nueva Ley de Coparticipación Federal: Comisión Federal de Impuestos; Comisión de Coparticipación del Senado de la Nación; Asesoría Jurídica de la Comisión de Coparticipación del Senado de la Nación; Reuniones de las Provincias del NEA y NOA; entre otras.

La metodología además incluyó una **etapa de procesamiento de datos para la construcción de indicadores**, que permitieran a partir de la simulación de distintos escenarios, exponer diversas situaciones de conformación de masa coparticipable y distribución de los recursos.

Consecuentemente, el **análisis de los distintos escenarios**, se realizó a la luz de los principios constitucionales y de criterios objetivos, de manera de determinar un modelo coparticipable que contemple las condiciones socioeconómicas y geográficas de las distintas regiones y jurisdicciones.

Delineada preliminarmente la propuesta, el análisis se orientó a **determinar la posibilidad de inclusión del tratamiento de la Deuda Pública de las Provincias**, dada en la incidencia significativa de la misma respecto a los ingresos tributarios, relación que se muestra en una perspectiva muy desfavorable para el grueso de las provincias, a partir de los vencimientos de la deuda reestructurada con la Nación y Organismos Multilaterales de Crédito.

A fin de cumplir con los objetivos trazados, la última **etapa** consiste en la **difusión y divulgación** de los lineamientos propuestos en el trabajo.-

MARCO CONSTITUCIONAL

Las formas conocidas de organización política en función territorial, son la unitaria y la federal.

La gran mayoría de los países han adoptado un sistema unitario, y dentro de éstos, un importante grupo, ha optado por diversas formas de desconcentración.

Federalismo y **desconcentración** no es lo mismo, ésta última es la solución a problemas administrativos, en ésta opción pesa la racionalidad; mientras que el **federalismo**, es una respuesta de carácter político, para problemas políticos, aquí tiene su peso la historia de un país.

En la **desconcentración** las decisiones se toman en el nivel central de gobierno, con mayor o menor consentimiento de los niveles inferiores, mientras que en el **federalismo** viene impuesto por las fuerzas de la realidad.

Un **sistema federal**, debe considerar la **ecuación ingresos-gastos**, de manera indispensable, por un lado, con proyección a los distintos niveles que reconozca, y por otro, asegurando adecuados **mecanismos de coordinación**; entre los distintos actores: **Nación-Provincias-Ciudad de Buenos Aires**, y entre éstas dos últimas; entre ingresos y gastos, tanto a nivel vertical, como horizontal.

Podríamos tratar de entender que se entiende por “Federalismo Fiscal”, una definición económica de federalismo, según Oates (1.977) lo identifica como “*Gobierno Federal: un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel con respecto a la provisión de los servicios públicos están determinados en gran medida por la demanda de esos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones*”.

La idea central del federalismo es qué funciones les corresponden a los gobiernos locales.

La **descentralización fiscal** tiene una importante visión desde el punto de vista económico, es que bajo ciertos supuestos conduce a una asignación eficiente de recursos, se provee la cantidad y canasta eficiente de bienes, al mínimo costo.

Pero el logro de una asignación eficiente de recursos con los gobiernos locales tiene algunas restricciones; regiones ricas tendrán mayor provisión que regiones pobres, con la misma presión tributaria.

La forma de corregir éstas deficiencias, es mediante **transferencias intergubernamentales**, desde el nivel superior, pero ésta modalidad implica generar diferencias entre las decisiones de recaudar y gastar, generando **“ilusión fiscal”**. En éste contexto de desigualdades y desequilibrios regionales, nacen los distintos regímenes de coparticipación federal de impuesto.

La **Constitución Nacional de 1853** establece el sistema federal de gobierno, y estructura un método de delegación de poderes de las Provincias a la Nación, en el cual las primeras retienen todos los poderes no delegados a aquella a través de dicho mandato. En cuestiones tributarias se guía por el **principio de separación de fuentes**, mediante el cual le corresponden en forma exclusiva a la Nación los tributos sobre el comercio exterior, en tanto que otros poderes tributarios quedan como facultad concurrente entre las Provincias y la Nación. Ello encuentra su fundamento en el **artículo 4º de la Constitución Nacional**, donde al hablar del Tesoro Nacional se mencionan a las *“contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso”*, pudiendo la Nación recurrir a ellas en circunstancias muy excepcionales. El artículo 67 inciso 2º, refiriéndose a las atribuciones del Congreso Nacional, lo faculta a *“imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan”*.

Este esquema funcionó casi sin problemas hasta que la crisis de 1890 planteó, por primera vez, la necesidad de definir la aplicación y distribución impositiva entre la Nación y las Provincias. Para enfrentar esta crisis, el gobierno nacional creó una nueva fuente de recursos. El modelo vigente mantenía la separación de fuentes, de manera que cada nivel de gobierno determinaba sus propias bases imponibles y tributos. En 1.890 se generó una fuerte caída de la recaudación aduanera, unido a la necesidad de atender la deuda externa acumulada en años anteriores, y acrecentada a través de la refinanciación y la contratación de nuevos empréstitos, resultando en la creación de los impuestos a los consumos específicos bajo la forma de impuestos “internos”, por oposición a los derechos aduaneros o impuestos “externos”, los que se establecieron con duración de un año, es decir “por tiempo determinado”.

Este período se caracteriza por la dualidad de tributos entre dos niveles de gobierno con potestad constitucional directa, ésta concurrencia de facultades, generó conflictos de superposición, que permanecieron durante medio siglo.

En 1.930 se dieron dos hechos importantes que dan origen al nacimiento del régimen de coparticipación tributaria:

- **Se crean los que en más serían los principales tributos a nivel nacional: impuesto a lo réditos y a las ventas; y**
- **Se sanciona el régimen de unificación interna de impuesto, mediante la ley-convenio N° 12.139, por la cual la Nación recaudaba los impuestos y los participaba a las Provincias, siempre que éstas renunciaran a establecer impuestos análogos.**

La Nación propuso una coparticipación de los nuevos tributos, con una distribución primaria del 82.5% para la Nación y el 17.5% para las catorce Provincias existentes y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

A comienzos de la década de 1.950, se sanciona como nacional el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, y se lo somete a lo que sería otro régimen de coparticipación, caracterizado por un avance de la Nación sobre las potestades tributarias de las Provincias.

Estos tres regímenes generaron conflictos y complejidades administrativas entre la Nación y las Provincias; durante su vigencia.

Hacia finales de 1.954, por Ley Nº 14.390, se modifica el régimen de unificación de impuestos internos, y por el término de 10 años los impuestos internos nacionales se distribuían entre la Nación y las Provincias, en proporción directa a la población total del país y a la población del conjunto de Provincias adheridas respectivamente.

En 1.959, se aprueba la Ley 14.788, cuyo período de aplicación se extiende hasta 1.963 pasando las provincias, de una distribución del 28% al 36% respectivamente.

En 1.973, por medio de la Ley Nº 20.221, se unifican prácticamente todos los impuestos nacionales en **un sólo régimen de coparticipación**.

La distribución de los recursos se realizó asignando partes iguales a la Nación y al conjunto de las Provincias, del monto total recaudado por dichos impuestos; se asignó el 3 % a la creación del Fondo de Desarrollo Regional a fin de dar continuidad al Fondo de Integración Territorial. De esta forma, se distribuyó entre Provincias el 48,5% del total recaudado, en forma automática, según los siguientes criterios: 65% por población; 25% por brecha de desarrollo; 10% por dispersión de población.

Además se estableció que la Nación financiaría a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico.

Sancionado por un tiempo determinado de dos años, este régimen se fue renovando mediante las respectivas leyes nacionales, las que siempre contaron con la adhesión de las provincias; hasta que el 31/12/1.984 venció la prórroga del régimen por no poderse sancionar un nuevo convenio, produciéndose un vacío legal y la distribución de recursos entre las partes, se hacía mediante un consentimiento tácito de las Provincias.

En 1988 entra en vigencia la Ley Nº 23.548, de coparticipación federal de impuestos, estableciendo porcentajes de distribución que adolece de criterios objetivos de reparto, dado que no explicita los indicadores según los cuales la distribución fue establecida. Abandona el principio de distribución igualitaria entre Nación y Provincias fijando los porcentajes en 42,34% y 57,66% (incluyendo 1% de A.T.N.) respectivamente.

La **reforma constitucional de 1994** estableció nuevas reglas de distribución de competencias entre la Nación y las Provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos, en el inciso 2º del artículo 75, que reemplazó al anterior artículo 67, legitimando la existencia de regímenes de coparticipación y sentando el principio de la necesaria correspondencia con las funciones desempeñadas.

EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL

Se erradica finalmente la discusión sobre la validez jurídica de la coparticipación como forma de distribución vertical de la renta pública nacional, al declararlos que **'son coparticipables'**.

Se establece así que son atribuciones del Congreso Nacional las siguientes:

- **Imponer contribuciones indirectas** como facultad concurrente con las provincias, potestad que no se encontraba expresamente reconocida en el antiguo texto, aunque aceptada por la jurisprudencia de la Corte.
- **Imponer contribuciones directas** con carácter de excepción, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Estos son recursos de carácter permanente y exclusivos de las provincias.

Ambas contribuciones son coparticipables, excepto las que tengan asignación específica, a través del sistema de ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, por lo que el producido, no será distribuido entre los fiscos, sino que serán destinados a la finalidad para la que fueron creados. La coparticipación ha sido consagrada como una autorización, y no como una obligación, es decir que los gravámenes podrían ser coparticipados o no.

A su vez el mandato constitucional, mediante disposición transitoria establece que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal "...serán establecidos antes de la finalización del año 1996..."

La Convención limita la coparticipación estableciendo ciertas premisas, a saber:

a) Deben integrar la masa coparticipable la totalidad de los impuestos directos e indirectos, salvo los que tengan asignación específica (art 75 inc. 2º).

Sin embargo, una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso Nacional podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, siempre y cuando ello sea por tiempo determinado. (Art 75 inc. 3º).

b) Necesidad de que el mecanismo de coparticipación se instrumente a través de una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias. (Art 75 inc. 2º). Esta tendrá como Cámara de origen el Senado y plasmará el acuerdo a que previamente hayan arribado las jurisdicciones involucradas, es decir, está condicionada a la aceptación de las provincias. Otorgando una mayor seguridad a las provincias, que deberán aprobar, por medio de sus legislaturas el nuevo régimen de coparticipación, caso contrario, estarían expuestas a una ley sancionada por el nivel nacional.

c) Para la distribución de los recursos se establecen pautas objetivas de reparto. Así se señala que los fondos coparticipables deberán distribuirse:

- en relación directa a las competencias, servicios, y funciones;
- deberá ser equitativa y solidaria;
- deberá dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país

El primer criterio, está orientado a **asegurar el ejercicio de la función pública**, estableciendo correspondencia entre gastos y recursos.

En cuanto al segundo, indica que **la distribución deberá ser "equitativa"**, en el sentido jurídico "dar a cada cual lo que le corresponde", apuntando a un **criterio devolutivo**; se buscan **criterios** resultados **redistributivos** a través de la enunciación de "solidaria e igualdad de oportunidades", que las jurisdicciones que más tiene, concurren a favor de las que menos tienen, configurando a regiones, personas o grupos de personas.

Evolución Cuantitativa

En 1916 el Gobierno Nacional (GN) realizaba el 63,3% del gasto público total, y los gobiernos locales el 36,7% restante (25% los gobiernos provinciales y la Municipalidad de Buenos Aires (GP), y 11,7% los gobiernos municipales (GM)).

Como no había regímenes de coparticipación, esos porcentajes pueden ser indicadores de la descentralización por el lado de los recursos fiscales.

Para 1991, el GN realizaba el 55,6% del gasto, los GP el 35,7% y los GM el 8,7%.

Excluyendo los pagos de previsión social, muy bajos en 1.916, y se analiza solamente el resto de los gastos, se observa que el 48,9% del gasto es realizado por el GN, el 39,5% por los GP y el 11,6% por los GM, evidenciando una mayor descentralización. La recaudación tributaria, tuvo una tendencia opuesta, para 1991 el 81,8% de la recaudación bruta le corresponde al GN, el 14,1% a los GP, y el 4,1% a los GM. Excluyendo a los recursos previsionales los porcentajes son 76,7%, 18,1%, y 5,2% respectivamente.

Esto muestra la realidad del federalismo fiscal argentino, por un lado una elevada descentralización del gasto, y por el otro, una mayor una centralización de los recursos.

El resultado, es un financiamiento provincial con transferencias intergubernamentales del nivel central, que de 6,5% en 1900, pasan al 62,9% en 1991.

Hasta los regímenes de coparticipación, existía una característica de “**federalismo competitivo**”, que se daba tanto en el sentido vertical, como horizontal. El sector público era relativamente pequeño (10 al 12% del PBI), caracterizado porque cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el GN era mucho más importante que el GP (ya que disponía de las fuentes de financiamiento más importantes); como consecuencia de ello, existían grandes diferencias interprovinciales (en las provincias más avanzadas, se podía consumir casi el doble de output provinciales que en las más rezagadas).

Estas vinculaciones entre niveles de gasto y tamaño de la base tributaria, desaparece después de la instauración de los regímenes de coparticipación federal de impuestos.

Luego de la crisis de los años 30, el federalismo fiscal argentino experimenta un “dramático crecimiento” del presupuesto público, y se inaugura la etapa del “federalismo cooperativo”, que implicó una mayor participación del GP, mayor cantidad de recursos coparticipables y sistemas de transferencias intergubernamentales con criterios de redistribución territorial de recursos, que permiten una igualdad de oportunidades para la provisión de output provinciales.

Por los años sesenta y con más fuerza, en los ochenta, se enfatiza en el “fracaso del estado” que en Argentina se tradujo, por una mala interpretación, en una intensificación de los instrumentos utilizados en el período anterior. El sector público siguió creciendo y la redistribución territorial no sólo se realizó a través de coparticipación sino que se implementaron regímenes de promoción industrial carentes de racionalidad económica. Las relaciones fiscales Nación-Provincias se hacia un nuevo rumbo de federalismo, el “federalismo coercitivo”, plasmado en la ley 23.548, que no llegó a tener discusión parlamentaria, salvo en el Senado, y caracterizado por el bajo nivel de la misma.

Posteriormente, se introdujeron constantes reformas, que modificaron sustancialmente la relación entre la Nación y las Provincias. Así los “Pactos Fiscales”, entre los Poderes Ejecutivos nacionales y provinciales, se han alejado del necesario debate parlamentario que requiere el tema.

La presión del gobierno central sobre las provincias para firmar acuerdos, han demostrado la vulnerabilidad de las jurisdicciones provinciales para adoptar políticas tributarias propias, o al menos, exigir el tratamiento parlamentario previo que requieren las cuestiones del federalismo fiscal.

RESEÑA DEL PODER TRIBUTARIO EN LA ARGENTINA

Para arribar a consensos que determinen las posturas y lineamientos definitivos de la nueva Ley - Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, se hace necesario considerar como punto de partida el estudio y análisis de los antecedentes de la distribución del poder tributario en la República Argentina.-

El Sistema de Coordinación tributaria adoptado por la Constitución Nacional, que se explicara anteriormente; los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, como así también por la acción legislativa, ubican al ordenamiento constitucional argentino, hasta el año 1994, dentro del Sistema de Separación de Fuentes en materia de Derechos Aduaneros (nacionales) y de Contribuciones Directas (provinciales) y al de Concurrencia de Facultades, respecto de contribuciones indirectas. El sistema se completa con la competencia excepcional y transitoria del Gobierno Federal para establecer Contribuciones Directas cuando razones fundadas lo justifiquen.

Visto en retrospectiva el texto constitucional de 1994, el ordenamiento de 1853-1860 no contemplaba formalmente cláusula alguna acerca de cuestiones vinculadas a esta materia como la **cuestión regional, la autonomía municipal, los límites a la facultad del Poder Ejecutivo en materia de tributaria y tampoco contemplaba el régimen de coparticipación impositiva como un modo constitucional expreso de coordinación** (entendiéndose por coordinación “concertación o cooperación”).

En 1988 se sanciona la llamada Ley – Convenio N° 23.548, porque su aplicación requiere la adhesión de todas las jurisdicciones, y de este modo, se produce un doble efecto: se inhibe el poder de las Provincias en esta materia y se las hace participar en la recaudación que logra la Nación.

Esta Ley prevé la existencia de detracciones de recursos de la masa coparticipable, lo que distorsiona y desnaturaliza el espíritu de la norma. De este modo el régimen de coparticipación, *“se presta a la manipulación indebida por parte del Gobierno Federal”*.

Esto es porque desde sus orígenes a sido modificada a través de nuevas normas legales, en algunos casos respetando su esencia y en otros, transgrediendo el compromiso asumido legalmente.-

A continuación se presenta **una síntesis** de los aspectos más sobresalientes de las normas y pactos modificatorios a la ley madre, que han generado el bien llamado **“Laberinto Fiscal”**:

1. (1991) Ley N° 23.966, se crea el impuesto sobre la Transferencia de Combustibles y a los Bienes Personales, con destino al Sistema Nacional de Seguridad Social.-
2. (1992) **Decretos 879 y 1076**: Se asignó al Sistema Nacional de Seguridad Social el 20% del Impuesto a las Ganancias y se eliminó el tributo sobre los Sellos y los Débitos en Cuenta Corriente.

Pacto Fiscal I: Acuerdo entre los Gobiernos Nacional y Provinciales (Agosto/92). Previamente a la distribución de recursos el Estado Nacional retiene el 15% de la masa coparticipable que se destina a atender el pago de jubilaciones. A cambio de ello la Nación garantizaba a las Provincias un ingreso mensual mínimo de \$725 millones (no incluye FONAVI; FEDEI; etc)

3. (1993) **Pacto Fiscal II: “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”**. Se prorroga el Pacto Fiscal I, se eleva el piso de transferencias garantizadas a \$740 millones mensuales y se define la transferencia a la órbita provincial de casi todos los servicios nacionales (hospitales, educación media y técnica y algunos programas sociales). El financiamiento de estos servicios se detrajo de la Coparticipación Secundaria, como una suma fija anual equivalente a \$1.318 millones.-

4. (1994) Se modifica la Constitución Nacional (Artículo 75): (aún no implementada).
5. (1998) Ley Impositiva N° 25.082: Se crean dos nuevos impuestos: Sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Ambos impuestos se coparticipan de acuerdo al régimen de la Ley 23.548 y además por la misma Ley se impuso la afectación de la masa de recursos coparticipables por la suma de \$ 2.154 millones anuales con destino al Sistema Nacional de Seguridad Social.
6. (1999) 1° Compromiso Federal: Se estableció que durante el 2000 el conjunto de las Provincias recibiría una suma fija de \$1.350 millones al mes con independencia de lo que recaudara efectivamente. Para el 2001 se acordó que la distribución constituiría en un promedio mensual de las sumas recaudadas coparticipables entre 1998 y 2000.
7. (2000) “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”: se dispuso que las Provincias recibirían el monto de \$1.364 millones durante el 2001 y 2002. Para el 2003 – 2005, la distribución consistiría en el promedio mensual de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos, garantizando el Gobierno Federal una transferencia mínima de \$1.400 millones mensuales en 2003, \$1.440 millones en 2004 y \$1.480 millones en 2005.-
8. (2001) Ley 25.413 : Se crea el impuesto a los Débitos y Créditos (ITF), con afectación específica al Fondo de Emergencia Pública.-

“2° Adenda al Compromiso Federal”: Se acordó una **reducción del 13%** para el 2002 del monto garantizado (\$1.187 millones mensuales) y la transferencia de hasta un 40% en LECOP. A cambio la Nación se comprometió a reestructurar la deuda de las Provincias mediante el Canje de la **Deuda Pública**, y se cambió la asignación específica del Impuesto a los Débitos y Créditos, el cual iría al Fondo de Crédito Público de la Nación, destinado a garantizar el pago de las operaciones de conversión de la Deuda Pública de Nación y de las Provincias.

9. (2002) “Acuerdo Federal del 27/2/02”: Las transferencias a las Provincias y a la Ciudad de Bs. As. se establecieron en función de la Ley N° 23.548 y modificatorias, incorporando a la masa coparticipable el 30% de lo que se recaude del ITF. A su vez se elimina el esquema de sumas fijas garantizado por los compromisos federales, todas las garantías sobre los niveles a transferir a provincias, como FONAVI; que el total a transferir a las provincias no podrá ser inferior al 34% del total de recursos tributarios de la Administración Central Nacional, sean o no coparticipables.-

Desde una visión crítica de este devenir histórico, podemos concluir que el momento para un debate serio ha llegado. De modo tal que las Provincias y la Nación logren idear acciones que superen en forma definitiva los escollos que se presentan en este esencial tema, con el único fin de generar equidad social y crecimiento en las distintas regiones del país, aspecto que se vio postergado durante tanto tiempo, por estériles planteos políticos, más aún si consideramos que **“coparticipar significa participar juntos del reparto para evitar la discrecionalidad”**.

El escollo central que presenta el **régimen actual de coparticipación** de impuestos es el complejo sistema de remesas a las Provincias denominado Laberinto Fiscal. El mismo se caracteriza por distribuir la recaudación de los impuestos nacionales principales: I.V.A., Ganancias, Ganancia mínima presunta, Internos, y otros, previo descuento de pre-coparticipaciones para las grandes urbes y para el sistema previsional. Otras coparticipaciones menores distribuyen impuestos con asignación específica que paralelamente con los aportes al Tesoro Nacional hacen finalizar el circuito.

LABERINTO FISCAL DE COPARTICIPACIÓN

Remitiéndonos nuevamente a la historia de la distribución de recursos en Argentina, se observa que la Constitución nacional de 1853, sancionó una clara estructura de distribución fiscal, con base y fundamento en el principio de separación de fuentes.

Así la Nación, entre 1853 y 1890, cubría sus gastos con los impuestos derivados del Comercio Exterior y con impuestos internos recaudados en la Capital Federal y Territorios Nacionales. Los gobiernos provinciales a su vez gozaban de una evidente autonomía, dependiendo sólo un 5% de sus erogaciones de las transferencias nacionales. Y dado que las esferas de competencia de cada gobierno estaban perfectamente determinadas, no existía una necesidad de coordinación entre Provincias y Nación.

En 1890, se origina una crisis fiscal (pánico Baring) que genera un debate sobre el federalismo tributario posterior a la sanción de la Constitución, es decir se analizó si existían restricciones a nivel constitucional para que la Nación recaudara impuestos internos en todo el territorio del país en forma permanente. Llegando a la conclusión que no habría objeciones para ello, las provincias aceptaron concederle a la Nación esos derechos, acotando que los mismos sean renovados anualmente.

Luego en 1935 el Congreso aprobó un conjunto de importantes leyes que reestructuraron el Sistema Tributario Nacional. Unificándose los impuestos internos y recaudándolos la Nación, estableciendo además un régimen de coparticipación federal de la recaudación .

En las décadas siguientes se continuó incorporando algunos impuestos nacionales al régimen de coparticipación, siendo en muchos casos las mayores transferencias a las Provincias, acompañadas con mayores transferencias de gastos, hecho que según algunos autores, no justificaría la violación del principio de correspondencia fiscal.

La ley original Nº 23.548 de 1988, además del IVA, de los impuestos internos, a las ganancias y a los activos, entre otros, declaró coparticipable el excedente de los combustibles, ampliándose así los fondos sujetos a coparticipación y aumentándose la participación primaria de las provincias en relación con la Ley 20.221. Respecto de la distribución secundaria es importante señalar que los porcentajes provinciales resultaron, no de la aplicación de ponderadores, sino del promedio de los aportes del Tesoro recibidos por cada provincia durante los años de vacío legislativo. Método denominado por muchos expertos como “de los números mágicos”.

Ya en la década de 1990, el Gobierno Nacional reflató la idea de pre-coparticipaciones, transfiriendo la Nación nuevos gastos en las áreas de educación secundaria, salud y minoridad. Las pre-coparticipaciones consistían en:

1. 16% de la recaudación del impuesto a las ganancias para atender problemas de los grandes conglomerados (10 puntos para Bs. As y el resto para otras provincias).
2. La Nación retuvo un 20% adicional de la recaudación del impuesto a las ganancias y un 11% de la recaudación del IVA, con el objeto de cubrir el déficit de previsional, no sólo de arrastre sino además el que surgía del cambio de régimen por la creación del sistema de AFJP.

Mc Lure¹ señala que “desde el punto de vista político, la Argentina es un país federal, pero desde el punto de vista fiscal, la Argentina tiene una organización escasamente federal”.

Si se observa el cuadro anexo que se presenta a continuación, se puede deducir claramente el porqué de la denominación del gráfico: “laberinto de la coparticipación” .

Al decir de algunos autores “este diagrama ilustra el complejo sistema de cisternas y cañerías a través del cual se distribuyen los impuestos recaudados por la Nación, entre distintos niveles de gobierno y finalidades”.

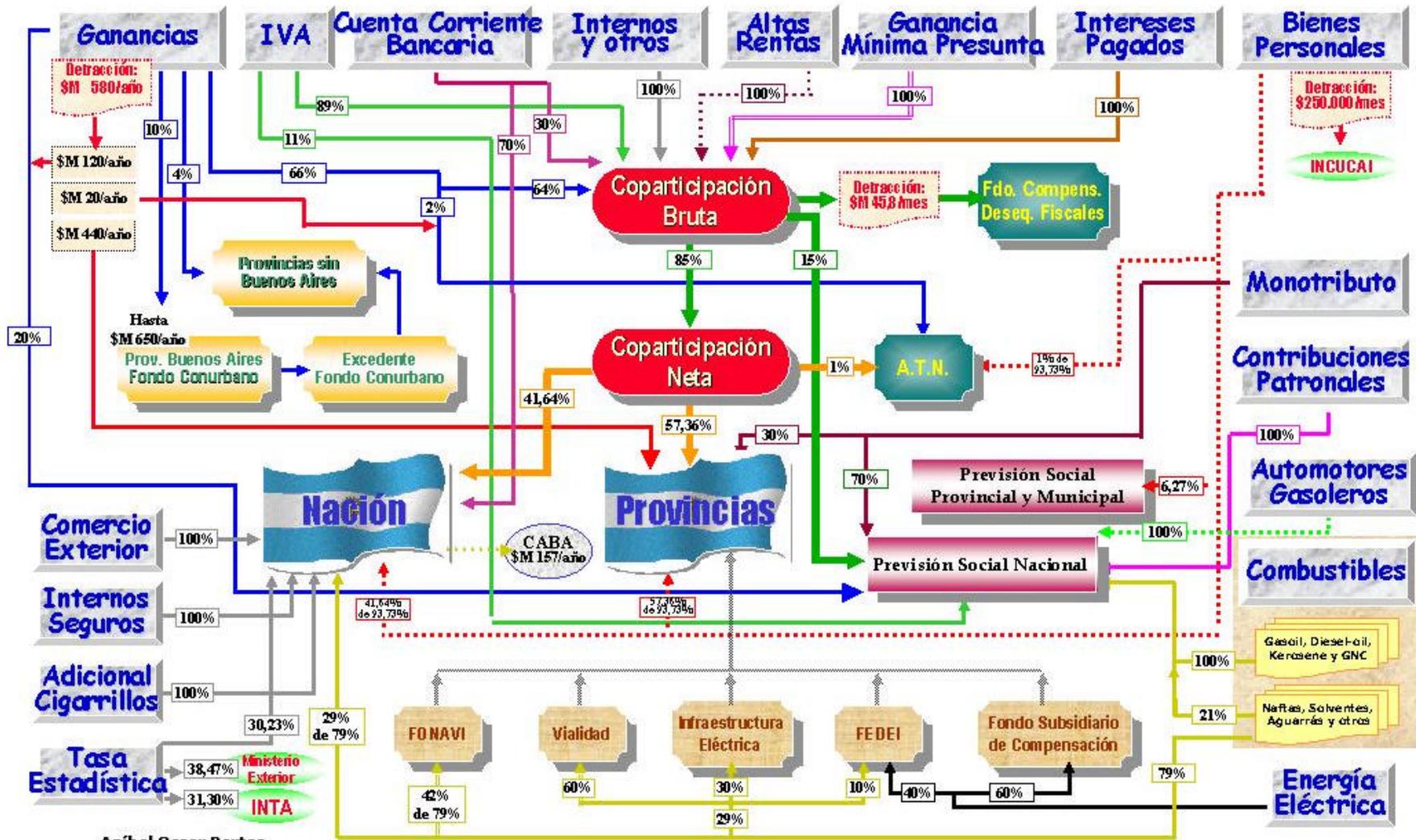
De los fondos comunes el mas importante es el de la coparticipación federal, que se nutre del IVA, el impuesto a las ganancias y los impuestos internos, entre otros gravámenes menores. El resto proviene de otros fondos, tales como el Educativo, el de Desarrollo Eléctrico del interior, el de vivienda, el vial, el fondo especial del tabaco (FET) y el destinado a la infraestructura, a demás de los aportes del Tesoro Nacional, las regalías, las pre-coparticipaciones.

Conforme lo expresa el **Consejo Empresario Argentino**² “El laberinto fiscal existente hace imposible que el votante – contribuyente pueda identificar que nivel de gobierno o cual organismo estatal es el que gasta o grava y con que fin”.

¹ Carles Mc Lure, reconocido experto internacional – Año 1998.

² Consejo Empresario Argentino - Propuesta de Federalismo Fiscal – Año 2000

República Argentina: El Nuevo Laberinto de la Coparticipación - Marzo de 2002



Anibal Oscar Berteza
 versión 2.0

SISTEMA DE COORDINACION

Si bien de acuerdo a la Constitución Nacional, la coparticipación es, como mínimo, un mecanismo de distribución de recursos comunes, la nueva Ley-Convenio de Coparticipación Federal, entendemos debe concebirse dentro de un marco sistémico mas amplio: un **sistema de coordinación**, como eje medular, toda vez que se articula con otras muchas variables asociadas e interrelacionadas.

Esta premisa parte del Régimen de Estado Federal, donde la coordinación es entendida como **“Concertación”** o **“Cooperación”**. De este modo se asegura el respeto por la distribución de competencias o facultades constitucionales en el marco del diseño de los sistemas de coordinación impositiva.

FACULTADES CONSTITUCIONALES

Antes de abordar a cada uno de los sistemas que entendemos deben integrarse en un sistema de coordinación coherente, es pertinente recordar que la Constitución Nacional asigna a la Nación la **“facultad exclusiva** de imposición sobre el **comercio exterior”**.

Así las Provincias detentan todas las facultades no delegadas en exclusividad a la Nación, en tal caso la imposición de derechos de exportación e importación.

Desde los marcos teóricos referenciales del presente trabajo, se visualiza que el abordaje del tema de coordinación se ha realizado desde el punto de vista de las normas constitucionales que delimitan y coordinan el ejercicio de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno del país federal, analizando especialmente el tema de la doble o múltiple imposición como resultante de la aplicación de la ley en relación al espacio, de la constitucionalidad de las leyes-convenio, de las facultades exclusivas o concurrentes, de los establecimientos de utilidad nacional situados en las Provincias, etc. (Morales, E. 2003)

Justamente a partir de la reforma de la Constitución en 1994, se constitucionalizó el instituto de las leyes convenio y consagró la tesis de las facultades concurrentes en materia de tributos indirectos, de dicha norma se desprende que algunas facultades y potestades tributarias son concurrentes entre Nación y Provincias, y en tal caso es importante mencionar la distinción entre los dos tipos de impuestos, directos e indirectos.

Así lo expresa el Artículo 75º inciso 2) última parte de la Carta Magna:

*Corresponde al Congreso (...): “imponer contribuciones **indirectas** como facultad concurrente con las Provincias. Imponer contribuciones **directas**, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”:*

El más representativo de los **impuestos indirectos** es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los **directos** es el Impuesto a las Ganancias.

Si se analiza aún más el **alcance de las facultades** de imposición de la Nación, respecto de los impuestos directos, se puede observar claramente que tiene dos limitaciones:

- Son por un tiempo determinado y
- Cuando razones y circunstancias determinadas lo exigen.

Es decir son contribuciones de **“excepción”** para la Nación, donde las Provincias se encuentran en una mejor posición en cuanto a derechos.

Tanto el Estado, como la Doctrina en materia fiscal, afirman que la existencia de un “desequilibrio fiscal” obedece al hecho de ser el Gobierno Federal el que principalmente recauda y son los Estados Provinciales los que principalmente gastan.

Por ello quizás, ha cobrado mayor fuerza la postura de amplificar la agenda del **federalismo fiscal**, a un repertorio de temas más abarcativo, ya que el sistema de **distribución del Poder Tributario entre diferentes “centros de poder”** se conecta con un **sistema mayor y, ambicioso, de coordinación fiscal y financiera** en relación a Leyes de Solvencia y Responsabilidad Fiscal, coordinación de los sistemas de crédito público, integración regional, plurianualidad de las leyes de presupuesto, calidad del gasto público, etc. (Morales, E. 2003)

Coincidimos con la opinión de la doctrina³ que conviene distinguir “la **coordinación financiera**; la **fiscal**; la **tributaria** y la impositiva... La **coordinación financiera** — concepto el más amplio y onnicomprensivo— ha de referirse a todas las relaciones recíprocas entre las haciendas estatal, autonómica y local en materia de presupuesto, de ingresos y de gastos. La **coordinación tributaria** ha de referirse solamente a la estructura, contenido y aplicación de todos los tributos. La **coordinación impositiva** ha de referirse únicamente a la estructura, contenido y aplicación de los impuestos. La **coordinación fiscal**, pues, como ámbito intermedio entre la **coordinación financiera** y la **tributaria**, ha de referirse a todos los ingresos, esto es tributarios y no tributarios”.

También se expresa que los sistemas de coordinación fiscal “basculan entre la autonomía y el centralismo”, o entre los sistemas de “separación de fuentes” y las “transferencias”. Vinculando a los mecanismos de coparticipación con los sistemas de transferencias.

Para **Enrique Morales** (2003), *“la centralización de la estructura impositiva fue acompañada de la expansión del gasto público Provincial, con el claro efecto de la grave dependencia financiera de los entes subnacionales: gasto local financiado por transferencias. Ello caracteriza en la práctica el sistema de coordinación como un sistema de transferencias verticales automáticas e incondicionadas.”*

Dino Jarach opina que *“el problema de la coparticipación federal es parte de un problema más amplio, el de la coordinación de las finanzas nacionales, provinciales y municipales”*.

La coordinación, como manifestación de la solidaridad, pretende por tanto, **salvaguardar la autonomía de diversos sujetos y lograr la unidad en su actuación** en orden al logro de determinados objetivos (Falcon y Tella).

El Tribunal Constitucional de España (1983) en referencia a lo que es la **Coordinación Financiera y Fiscal**, expresaba que ésta consiste en la *“fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias, en ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globosidad del sistema”*.

COMPONENTES DE LA COORDINACION

Ahora bien, desglosemos conceptualmente los componentes del mentado Sistema de Coordinación. ¿A qué nos estamos refiriendo cuando mencionamos Coordinación Impositiva; Coordinación Tributaria, Previsional, Financiera, Fiscal, y de Crédito Público.

Lo **Impositivo**, comprendería un conjunto de técnicas que tienden además a armonizar cuestiones políticas, institucionales, administrativas y económicas, como las

³ **Albert De Rovira i Mola** en “Coordinación financiera estatal, autonómica y local”. Barcelona – 1984. Escola d’Administración Pública de Catalunya.

estructuras, las acciones y los intereses del Gobierno Federal, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.

Desde lo **Tributario**, se hace referencia a la articulación de la totalidad de los tributos que se recaudan (con independencia del nivel de gobierno que lo imponga) dentro de un marco de normas armónicas, bajo criterios de racionalización, perfección, integración. Teniendo en cuenta especialmente **“la unicidad del contribuyente”** como sujeto pasivo.

En lo Previsional, se apela a la naturaleza jurídica de las contribuciones patronales como tributo capaz de formar parte de la masa coparticipable, como un socio más del sistema de coordinación.

Financiera y Fiscal: fijando medios que hagan posible la **articulación** de las **políticas** en materia de **finanzas** nacionales, provinciales y municipales, como así para homogeneizar técnicas de acción conjunta entre ellas, contemplando aspectos relacionados a la **transparencia** de la **información fiscal**.

De Crédito Público: para aunar criterios de políticas de endeudamiento de la Nación, las Provincias, la CABA y los Municipios, de corto y largo plazo, como así límites al endeudamiento Provincial, en un marco político y económico que contemple variables macro económicas objetivas.

Esta propuesta de concebir a la Coparticipación, dentro de un Sistema Coordinación, se fundamenta en primer lugar en la estructura del régimen de Estado Federal, donde el nombre de la “coordinación” es el de “concertación o “cooperación”, lo cual asegura el respecto por la distribución de competencias o facultades constitucionales de Nación, Provincias y Municipios.

En segundo lugar, para que un Sistema de Coparticipación subsista en el tiempo y cumpla sus funciones, debe ser concebido en un marco de coordinación que propenda al equilibrio, a una coherencia entre el presupuesto, los ingresos y los gastos; evitando roces de competencias y “lagunas en el cumplimiento de las funciones públicas”.

De los **aspectos que debería contener un sistema de coordinación**, mencionados por Manuel López Varela (1925) se rescatan los siguientes:

1. Distribución de recursos y reparto de competencias en materia de gastos entre los distintos niveles de gobierno, para asegurar el mejor cumplimiento de las funciones que la organización les hubiera encomendado.
2. Redistribución del ingreso entre los diferentes sectores, no sólo geográfica sino también socialmente.
3. Afianzamiento de la estabilidad económica en el nivel deseado de ocupación y renta nacional.
4. Promoción del desarrollo económico y social, ya sea directamente (inversiones, servicios públicos esenciales), e indirectamente (incentivos a la actividad económica privada).
5. Cumplimiento de ciertos postulados o premisas de orden político y constitucional, inherentes a la organización estatal.

Ramón Falcón y Tella, destacan tres aspectos importantes de la coordinación financiera, incluye tanto ingresos como gastos de los entes públicos, a saber:

- En los ingresos, se pone el acento en la armonización tributaria y en la coordinación de gestión, lo que implica la existencia de una fluida comunicación entre los diversos órganos de gobierno encargados de la recaudación.

- En cuanto al gasto, es ineludible la uniformidad en la estructura presupuestaria de los entes territoriales, además de una coordinación en el control.
- Alcanzando también a las operaciones de crédito, como políticas financieras de corto y de largo plazo.

El documento de la Sub Comisión de Coparticipación, de la Comisión Federal de Impuestos, denominado “*Sistema básico de concertación para la coordinación, Harmonización, y Distribución Financiera y Fiscal*” (1998), ha considerado estos aspectos aquí enunciados.

LA PROPUESTA EN UN MARCO DE COORDINACION

Muchos de los proyectos de ley presentados a la Comisión específica del Senado, como el del senador Ricardo Branda, plantean que una nueva Ley – Convenio que respete los mandatos constitucionales debería “promover activamente el desarrollo nacional y la integración regional.

Esto implica, justamente concebir a la Coparticipación dentro de un concepto sistémico y amplio que al integrarse a una red de leyes complementarias, posibilite coordinar sistemas de sub gestión para promover el desarrollo e integración Regional.

La concreción de este objetivo llevaría a plantear la incorporación de varias cuestiones, tales como:

1. Eliminación de Regímenes Especiales.
2. Propiciar una Reforma tributaria, Nacional, Provincial y Municipal.
3. Una administración tributaria funcional, compatible y coherente con el proceso de desarrollo Nacional sustentable.
4. Una distribución primaria racional y una distribución secundaria en base a indicadores de la realidad socioeconómica objetivos

Todo esto podría delinarse en un esquema en el cual las Provincias asuman un protagonismo tal por medio de la formulación de proyectos y programas de servicios e inversiones, organizadas en forma regional. Por ejemplo: Región del NEA, del NOA, del Sur, de Cuyo, etc.

Si analizamos los pronunciamientos de las Jurisdicciones en relación a la necesidad y posibilidad de **integrar en una misma Ley – Convenio un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal**, vemos que ha existido coincidencia en la inclusión de otras aristas del problema, a modo enunciativo se indican:

- Transparencia de la Información Fiscal.
- Coordinación del Crédito Público.
- Coordinación en materia de presupuesto, ingresos y gastos.
- Coordinación del Gasto Público en relación con las competencias, servicios y funciones y su correspondencia con los respectivos recursos.
- Racionalización, perfección e integración de las administraciones tributarias.
- Determinación y contralor de los organismos recaudadores nacionales.

Además, según otras posturas, podría incorporarse los siguientes items:

- Programa de estabilidad fiscal.

- Coordinar un código Tributario Nacional Unificado (2 niveles de gobierno).
- Presupuesto Plurianual (Nación y Provincias).
- Resolver el Endeudamiento Provincial (postura casi unánime en las jurisdicciones más endeudadas).
- Fondo de Estabilización Fiscal con rescate de deuda Provincial.

Ahora bien, considerando que el tratamiento legislativo y sanción de la nueva Ley Convenio de Coparticipación debe darse dentro del **marco de un sistema, la propuesta pretende que dentro de dicho marco se logre la tan mentada y necesaria coordinación de las políticas en materia tributaria, previsional, financiera, fiscal y de Crédito Público, con un fuerte y sustentable Organismo Fiscal Federal**, que garantice una **eficiente administración y un real y efectivo control**.

Para terminar este capítulo, hacemos nuestras las palabras del Dr. Morales, E (2.003) que estimamos resultan pertinentes para la conclusión de este tema: *“la prosperidad y desarrollo que el país anhela precisa un diseño institucional fiscal intergubernamental con seguridad jurídica como condición insoslayable para la aplicación de políticas públicas de calidad a largo plazo, bajo cuyos presupuestos, deviene urgente la reparación de la mora constitucional incurrida dictando la ley de coparticipación como primer paso de avance gradual en aquél itinerario, expresión de política global que podrá permitir, en el futuro, la reconstrucción de los equilibrios en nuestro macrocefálico país”*.

LINEAMIENTOS PROPUESTOS

Cualquier propuesta integral para el abordaje del tema de Coparticipación Federal de Impuestos debe contemplar todos los elementos que hacen que ésta sea vista como un sistema, es decir como un tronco medular del Estado Federal. Adoptada esta postura sistémica, correspondería entonces definir los elementos integrantes, los cuales deberían operar en forma coherente e interrelacionada.

MASA COPARTICIPABLE

En sus orígenes la masa de recursos estaba conformada con un solo impuesto, los impuestos internos, luego se incorporó especialmente el impuesto a los réditos y a las ventas, llegando, luego de sucesivos pactos fiscales y de lo que dio en llamarse precoparticipaciones, al actual Laberinto de Coparticipación de Impuestos, el cual se presentó en capítulos anteriores.

Dino **Jarach**⁴ señala que para la determinación de la masa coparticipable existen dos criterios:

1. Enumeración taxativa de los tributos a coparticipar,
2. Enumeración genérica de todos los tributos recaudados por el gobierno nacional existentes o a crearse, con excepción de aquellos enumerados taxativamente.

Muchas otras posturas y proyectos oficiales proponen la incorporación a la masa, de las contribuciones patronales, en razón de la experiencia histórica, de que el gobierno nacional ha tenido que buscar en otros impuestos, financiamiento, para producir una rebaja en las contribuciones patronales, negociando con las provincias.

En virtud de lo expuesto se considera oportuno que al momento de definir el criterio para la determinación de la masa coparticipable se apele a una enumeración genérica de

⁴ Dino Jarach “Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales” Régimen Federal de Unificación y Distribución de Impuestos. Consejo Federal de Inversiones; año 1996; tomo 2, págs. 37 y sgtes.

todos los tributos existentes, con la única posible excepción, de los relacionados al comercio exterior (en relación a estos últimos hay hoy opiniones encontradas).

De esta forma integrarían en un 100 % la masa coparticipable los siguientes tributos: Impuesto a las Ganancias; IVA; Impuestos Internos, Renta Presunta, Energía; Internos de Seguros y Adicional de Cigarrillos; Débitos y Créditos Bancarios; Intereses Pagados, Bienes Personales, Monotributo; Contribuciones Patronales al Sistema de Seguridad Social, Combustibles; Tasas de Estadísticas y otros existentes.

Todo otro tributo a crearse integrará en un 100% la masa de coparticipación, **salvo necesidades de suma urgencia que justifiquen la sanción de una ley específica, fuera de la Ley Convenio.**

DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

Conceptualmente, a partir de la reforma Constitucional de 1994, la distribución primaria queda definida como los recursos tributarios tenidos en cuenta en la masa coparticipables, separadas en dos grandes grupos: uno para la Nación y el otro para el conjunto de Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a la configuración de cómo debería operar el sistema en esta primera distribución, existen cuatro posturas:

1. Autorizar detracciones previas,
2. No permitir detracciones previas,
3. Distribuir la masa por valores absolutos,
4. Distribuir por valores relativos o porcentajes.

Una cuestión pendiente e interesante al momento de la definición es el de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional). Al respecto hay posturas encontradas. Unas hablan de suprimirlo y otras de reformularlo, incluso aparece la posibilidad de asignarlo para promover el desarrollo regional.

Entre las diversas opiniones vertidas al respecto se encuentra una plasmada en un proyecto del **Dr. Romero Feris**⁵ donde se refiere a la posibilidad de **permitir detracciones previas a la masa coparticipable**, de la siguiente manera: "...La Ley – Convenio preverá la creación de fondos para la ejecución de proyectos de significativa trascendencia regional, como así también para la atención de emergencias cualquiera fuera sus orígenes".

La postura adoptada a modo de propuesta en este trabajo es la de "**no autorizar**" detracciones previas a la distribución primaria. Como ya se explicara ésta pareciera ser la postura mayoritaria, en virtud de una encuesta de consulta realizada a las provincias.

Se adopta la alternativa de la aplicación de porcentuales (valores relativos), estableciéndose: **un 40% para la Nación y un 60% para el conjunto de las Provincias y la CABA.**

También hay unanimidad en el sentido de **actualizar periódicamente la distribución primaria**, por ejemplo cada 2 o 5 años. Aquí también debe pensarse cual será el mecanismo legal que posibilite tal modificación, en principio debería ser una Ley de igual rango y nunca una norma de menor jerarquía.

⁵ José Romero Feris – Proyecto identificado como TC 582 DEL 22 de Junio de 2003.-

CREACIÓN DE UN FONDO ANTICICLICO

Es reconocido por la doctrina, que el sistema tributario argentino y los distintos regímenes de coparticipación tienen un marcado sesgo procíclico. Es decir, cuando aumenta la recaudación, crece el gasto público y cuando disminuye resulta difícil recortar el nivel del gasto, produciéndose lo que se dio en llamar "**default social**".

El planteo de la inclusión de este tema surge quizás del estudio de los antecedentes existentes en las disposiciones contenidas en los Pactos Fiscales⁶ I y II, en particular al tratamiento que debería darse al incremento de recaudación por encima de ciertos parámetros.

En el **primer pacto** mencionado encontramos pautas generales de Garantías a las Provincias, asegurando un Ingreso mensual mínimo de \$ 725 millones, y acordando atender al esfuerzo realizado por los Estados Provinciales, con el objeto de evitar que tal actitud derive en desequilibrios fiscales involuntarios.

En el **segundo pacto** visualizamos un antecedente mas claro del Fondo. Cuando la recaudación Impositiva excediera un nivel de \$ 800 millones mensuales, las Provincias asumían el compromiso de utilizar estos excedentes para la cancelación de deudas consolidadas contraídas previamente al Acuerdo del 12 de agosto de 1992 o para financiar erogaciones de capital y programas de reformas de los Estados Provinciales que sean aprobados por el Gobierno Nacional.

En función de esto antecedentes y de la naturaleza intrínseca de un Fondo Anticíclico, en esta propuesta de lineamientos se deja planteada la necesidad de conformación de un **Fondo Anticíclico**, entendido como un mecanismo de estabilización macroeconómica, el cual se constituirá exclusivamente con un porcentaje de los recursos coparticipables de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debería constituirse en un plazo no mayor a tres años, desde la sanción de la Ley-Convenio, previendo que en dicho término se producirán los equilibrios fiscales de cada una de las provincias.

El fondo propuesto se determinará con posterioridad a la distribución primaria. El mismo estará integrado por el excedente de recaudación que supere un promedio de los últimos 36 meses.

Ese excedente será asignado a cada uno de los partícipes, depositándose en una **cuenta operativa** a nombre del Organismo Fiscal Federal abierta en el Banco Central.

El Fondo será de propiedad conjunta de todas las jurisdicciones pero cada una de ellas tendrá depositada su participación porcentual en una **cuenta no operativa**. Esto es, los montos depositados tendrán el carácter de indisponibles e inenajenables.

Cuando el monto acumulado en el fondo alcance a una suma equivalente a seis (6) meses de recaudación se dejará de acumular y el excedente que se recaude a partir de ese momento se distribuirá entre todas las Jurisdicciones Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La utilización por parte de una o varias Provincias de los fondos constituidos se hará cuando en sus jurisdicciones se produzcan déficit fiscales.

Esta propuesta sugiere que la utilización sea la siguiente:

1. Cada Provincia podrá utilizar los fondos depositados a su nombre hasta alcanzar el equilibrio fiscal.

⁶ Pacto Fiscal I: Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales – Ratificado por Ley N° 24130 y por las Legislaturas Provinciales - Agosto 1992.
Pacto Fiscal II: Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento – Agosto 1993.

2. De quedar excedente en la cuenta a su nombre los mismos podrán utilizarse de la misma manera en los meses sucesivos.

3. En caso que los fondos a favor de una Provincia no alcancen a cubrir el déficit, el Organismo Rector podrá disponer la utilización de los fondos que se constituyeron con excedentes de otras Provincias. Cuando sea necesario utilizar fondos que se constituyan con excedentes de otras provincias, éstas aportarán a la o las deficitarias en proporción a sus indicadores de coparticipación secundaria generándose así un saldo deudor a restituir con futuros excedentes. De la misma manera se restituirá cuando la Provincia deficitaria cancele su deuda.

Este mecanismo se aplicará como máximo durante un período de tres (3) meses.

UNO O VARIOS REGÍMENES

Conforme a lo expresado en el acápite de "Distribución Primaria", se desprende que esta propuesta concibe la existencia de un **Único Régimen General**, admitiendo excepciones como la allí planteada, bajo razones de necesidad y urgencia adecuadamente fundamentadas.

CLAUSULA DE GARANTIA

Se entiende que toda acción de la Nación en materia tributaria, que haga o pueda hacer disminuir la masa coparticipable debe ir acompañada de un mecanismo de financiamiento que compense la citada disminución.

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

Conceptualmente la distribución secundaria es el monto de recursos que recibe cada una de las jurisdicciones, con posterioridad a la conformación de la suma que recibe el conjunto de las Provincias en la Distribución Primaria.

Luego de determinar el monto o porcentaje que recibe la Nación y las Provincias, deben confeccionarse los porcentajes que recibirán cada una de las Jurisdicciones respetando a los lineamientos de la Constitución Nacional - Art. 75, inc.2ª, párrafo 3 - Si bien pueden existir distintas combinaciones de criterios distributivos y redistributivo, se debe aplicar la garantía de que **ninguna Provincia debe recibir menos de lo que venía recibiendo**.

Entendemos que la responsabilidad de fijar los porcentajes de distribución le cabe al Congreso de la Nación, en el marco jurídico de la Ley Convenio. Sí quedaría a cargo del Organismo Fiscal toda propuesta de modificación que también debe ser aprobada por el Congreso Nacional.

Se sugiere su actualización cada 5 años, estando a cargo esa revisión del Consejo de Coordinación Económica y Fiscal, quien deberá elaborar un informe a presentar al Congreso.

A efectos de la distribución secundaria se han adoptado dos criterios:

Devolutivo: entendido como la forma de distribución en función a la contribución que cada jurisdicción realiza a la conformación de la masa coparticipable. Se estima que el 42% de la masa a distribuir debe realizarse conforme a este criterio.

Redistributivo: Este criterio tiene su base en el concepto de Nación y en el principio de solidaridad de cada Provincia para con las demás. Entre ellos se encuentran los establecidos en el Artículo 75º de nuestra Carta Magna: Calidad de Vida, Igualdad de Oportunidades. El resto correspondiente al (58%), debería distribuirse conforme al mismo.

Criterio Devolutivo

Se propone realizarlo en base a la siguiente estructura:

- Un **30%** en función a la **Población**.
- Un **12%** dividido en partes iguales en función a la **Producción** y a la **Recaudación Tributaria** de cada jurisdicción.

Este último es considerado un **criterio innovador**, dado que se aplican nuevos indicadores devolutivos.

Criterio Redistributivo

Se propone a este efecto la siguiente estructura:

- ❖ En función al **Crecimiento de la Población: 10%**
- ❖ **Población Rural: Un 10%**
- ❖ En consideración a los **Factores Ecológicos: 5%**
- ❖ **Perímetro: Un 3%**
- ❖ **Inmigración: Un 5%** dividido de la siguiente manera: inmigrantes de otras provincias 1% e inmigrantes del extranjero 4%.
- ❖ En función al **Turismo: 1%**

Dividido en partes iguales en función al Número de Plazas por Turistas y Número de Plazas por Establecimientos Hoteleros.

- ❖ Indicadores del gasto en relación a las funciones de :
 - **Educación: 4.75 %**
 - **Justicia: 4.5 %**
 - **Seguridad: 4.5%**
 - **Salud: 4.75 %**
- ❖ En función a la **Brecha de Desarrollo: 5.5%**

Este indicador contiene en partes iguales a los siguientes indicadores: **Ingresos Per-Cápita** y **Desarrollo de Actividades Manufactureras**.

INDICADORES SELECCIONADOS - DISTRIBUCION SECUNDARIA

1 POBLACIÓN: Debería utilizarse como una aproximación al costo de los servicios gubernamentales que deben brindar las Provincias adheridas, en función al número de habitantes confeccionado a partir de datos censales.

2 PRODUCCIÓN: Al considerar criterios devolutivos, se intenta repartir los impuestos sobre la base de su percepción. En este caso se considera que el concepto de producción incluye a los sectores de servicios, comercio e industria manufacturera. **Estaría dado por la ecuación: Consumo Intermedio + Valor Bruto Interno.**

3 RECAUDACIÓN: Este criterio se adopta en virtud de considerarlo como incentivador del esfuerzo proporcional en las distintas jurisdicciones y la inversión de recursos en la solución de sus problemas. A tal fin se toma datos de la recaudación real de cada jurisdicción.

4 CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: Indicador que puede confeccionarse a partir de las tasas de crecimiento intercensal, observadas por cada jurisdicción, puede utilizarse para identificar situaciones de estancamiento y expulsión de población.

5 EDUCACIÓN: Referido a la educación (EGB- Educación General Básica Obligatoria) de los habitantes de las distintas Jurisdicciones, confeccionados a partir de datos censales, resulta de uso común para identificar niveles de desarrollo relativo.

6 JUSTICIA: Se utiliza este índice en relación inversa a los costos de los servicios de justicia per-cápita de cada Jurisdicción, ya que constituye un pilar fundamental de competencia Gubernamental.

7 SEGURIDAD: Se utiliza este índice en relación inversa a los costos de los servicios de seguridad per-cápita de cada Jurisdicción, ya que responde a otra de las funciones de competencia del Estado.

8 SALUD: Este indicador responde a la relación indirecta del número de camas disponibles en hospitales y/o dispensarios públicos por jurisdicción sobre el total de población. Igual que las anteriores responde a otra de las funciones de competencia del Estado.

9 BRECHA DE DESARROLLO: Se considera mas apropiada la utilización del indicador **Brecha de Desarrollo** en lugar de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas ya que ésta última castiga a aquellas jurisdicciones que mayores esfuerzos realizan para combatir la pobreza. El indicador seleccionado se perfecciona en base a datos de Ingresos (estadísticas del Sistema de Previsión Nacional) y Desarrollo de Actividades Manufactureras (datos de los censos económicos). Este indicador contiene en partes iguales a los siguientes:

9.1 INGRESO PER-CÁPITA: Es un indicador de los niveles salariales de la población de las distintas jurisdicciones.

9.2. DESARROLLO DE ACTIVIDADES MANUFACTURERAS: Surge de la sumatoria del Consumo Intermedio y el Valor Bruto Interno de la actividad manufacturera.

10 POBLACIÓN RURAL: Se considera población rural a aquella población que habita en centros de menos de 2.000 habitantes o dispersa.

La Provincia de Misiones ha quedado excluida de la participación en el 10 % de los Fondos Provinciales Coparticipados, porque así lo establecía la reglamentación de la Ley 20.221 que luego fue consolidada en la Ley 23.548.

Para medir la dispersión se tomaba el coeficiente de densidad bruta de población :

Población Total

Superficie

y las Provincias cuya densidad superaban la media del país, quedaban excluidas de participar del 10 % de los Fondos Provinciales Coparticipables.

Actualmente se ve la necesidad de reemplazarlo por el indicador Población Rural, por entender que dicha población origina a los Gobiernos Provinciales, la necesidad de atenderla adecuadamente, a fin de evitar la continuidad del éxodo rural, que al producirse demanda erogaciones superiores, con la concentración de la población en las grandes urbes.

Para ello, se debería generar condiciones adecuadas como: proveer de energía eléctrica, salas de salud, comisarías, escuelas rurales, etc. , gastos que momentáneamente al menos, son atendidos por los Municipios cercanos, dada la imposibilidad financiera del Gobierno Provincial de elaborar planes integrales para dichas zonas.

La Provincia de Misiones aumenta su población rural de 246.344 habitantes en 1960 (**4.69 %** de la población rural del país) a 291.882 (**6,14 %** de la Población Rural del País).

En 1991, la población rural sigue aumentando, aunque muy levemente, a 295.498 (**6.75 %** de la población rural del país), equivalente al **37.46 %** de su población total Provincial.

11 TURISMO: El turismo sigue sin alcanzar su rol de actividad dinamizadora de la economía y generadora de empleos en concordancia con la disponibilidad de recursos turísticos de las Provincias.

En este sentido el nivel de actividad turística en el país, no está acorde con su potencial, ya que cuenta con recursos de primer orden en el ámbito mundial como las Cataratas del Iguazú, Saltos del Moconá, además de las Ruinas Jesuíticas de San Ignacio y una gran cantidad de arroyos y cascadas, el Sur Argentino, La Quiaca, Los Valles Calchaquíes, Las Sierras de Córdoba, Glaciar Perito Moreno entre muchos otros atractivos.

El crecimiento de este sector se puede potenciar incluyendo la variación del rubro “ Plazas y Hoteles “, ya que es una actividad estrictamente relacionada al turismo, como así también con la “cantidad de turistas ingresados a la Provincia y al País “.

12 PERÍMETRO: Dada la ubicación geográfica de nuestro país, un aspecto a considerar, reside en la gran extensión de sus fronteras. Esta situación genera modificaciones económicas, como así también sociales: agudización de los problemas de pobreza; la falta de empleo; la prestación de servicios a ciudadanos de países limítrofes no residentes, produciendo este último un aumento significativo en los costos de tales erogaciones.

La Provincia de Misiones es la Jurisdicción que mayor frontera tiene con países extranjeros en relación con su perímetro total. Esto hace que, conjuntamente con otras Provincias fronterizas tenga que afrontar un costo adicional de servicios brindados a ciudadanos de países limítrofes no residentes.

Este nuevo indicador es la razón entre los kilómetros de límite internacional y los kilómetros de límite del territorio provincial.

13 INMIGRACIÓN: Entendemos por Inmigración al proceso por el cual ingresan a una Provincia personas que residen en otras Jurisdicciones del país y los extranjeros de países limítrofes, con el fin de establecerse en forma definitiva.

EL PLANTEO DEL FACTOR ECOLÓGICO

Los gobiernos provinciales deberían asumir ante la Nación un planteo firme y serio en cuanto a un nuevo componente para la redistribución de recursos entre todas las Provincias y la Nación. Este componente es la cuestión ecológica. Sobre la base del aporte que en este sentido se hace a todo el país.

Como ya se pronunciara en otros debates la Provincia de Misiones entiende que “la purificación de la atmósfera es buena para todo el mundo, y las sociedades o estados provinciales que adoptan decisiones políticas, económicas y financieras en esa dirección deben tener el reconocimiento y el apoyo de toda la Nación y también de la comunidad internacional, porque tales medidas representan una carga para los gobiernos provinciales y el beneficio es general y global”.

Se deben premiar a las zonas que mantienen el estado natural de una amplia extensión de su territorio, que implica además un factor que tendría un valor económico básico que estaría determinado por las sumas del Impuesto Inmobiliario que se dejaría de recaudar por la exención otorgada a quienes no exploten comercialmente los bosques nativos, a eso debe sumarse el costo de reconversión del sector maderero y la creación de nuevas fuentes de trabajo, para toda aquella gente expulsada o desocupada como consecuencia de las medidas adoptadas.

ORGANISMO FISCAL FEDERAL

El artículo 75 Inc. 2) de la Constitución Nacional, dispone la creación de un Organismo Fiscal Federal, el cual tendrá a su cargo el control y fiscalización de la Ley Convenio, asegurando la representación de todas las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su composición.

En este sentido puede decirse **que la instrucción de la creación de un Organismo Fiscal Federal** es para que el mismo se encargue de las relaciones financieras de Nación - Provincias. La **responsabilidad** con la que se nutrirá este **Organismo** requiere de un profundo análisis y, seguramente de arduas negociaciones, acerca de la forma en que se distribuirán las decisiones entre sus integrantes.

Al respecto la propuesta que se presenta coincide en general con la de la Comisión Federal de Impuestos, para dar cumplimiento con la Norma Constitucional y el Sistema de Coordinación Financiera y Fiscal que se propicia.

Composición de los órganos que lo integran:

- ❖ **Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal**: integrado por el Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación y por el Ministro o funcionario de cargo equivalente, con competencia en la materia de cada Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires
- ❖ **Consejo Federal de Administración Tributaria**: integrado por el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por los Directores General de Rentas o funcionarios equivalentes de las Jurisdicciones Provinciales adheridas.
- ❖ **Comisión Fiscal Federal**: estará integrada por un representante titular y un suplente de la Nación y por cada una de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, las que serán personas especializadas en materia fiscal.

OTRAS CARACTERÍSTICAS DEL REGIMEN PROPUESTO

Además de las cuestiones planteadas más arriba, la propuesta incluye las siguientes alternativas, con el fin de hacer más eficiente el sistema:

- ❖ Propiciar la eliminación de todos los fondos que en la actualidad hacen disminuir la masa coparticipable.
- ❖ El financiamiento del Sistema de Seguridad Social debería quedar, en lo relativo al área previsional, a cargo de la Nación, estimándose necesario un análisis de la factibilidad de que los Organismos Provinciales se encarguen el gerenciamiento del PAMI en cada una de sus jurisdicciones

Reordenamiento, armonización y coordinación de los distintos Organismos Fiscales con el Banco Central y su sistema financiero y otras actividades especiales (Seguros, AFJP, etc).

LA DEUDA PUBLICA. SU INCLUSIÓN EN LA DISCUSIÓN DE LA NUEVA LEY

Las distintas provincias conformadas en bloques, en los últimos tiempos han venido planteando la **necesidad de incluir en las discusiones en torno a la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos**, un tema coyuntural y de tratamiento urgente, como lo es la problemática del endeudamiento público.

Es sabido que la situación fiscal y financiera de las provincias está condicionada por la evolución de la Deuda Pública y los servicios de la misma.

De un análisis del perfil actual de los vencimientos de la Deuda Pública Provincial, a partir del 2005 los servicios de intereses y capital aumentan considerablemente, ya que comienzan a amortizar el Bono Garantizado 2018, las deudas con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), a través del Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) suscripto con la Nación.

En consecuencia, la relación entre Servicios de la Deuda y los Recursos Coparticipables Nacionales, hace que la **región del NEA** en particular, vea **complicada su situación** para atender los vencimientos de deudas mencionados.

Este panorama se ve aun más complicado si se considera que para el 2006 comenzará también la amortización del PFO 2004 y finalizará el plazo de gracia concedido por los Organismos Internacionales para la amortización de deuda.

Además las metas previstas para las provincias en el Acuerdo firmado por Argentina y el FMI en septiembre 2003, alcanza como nivel indicativo, para el año 2005 un superávit fiscal equivalente al 0,6% del PBI, lo que haría imprescindible entre otras cuestiones, contar con un Régimen de Coparticipación Federal que no signifique menores recursos para el conjunto de las Provincias.

Por ello ante el **escenario fiscal que se avecina, resulta ineludible y urgente que en la agenda política se incluya en el debate nacional, con una buena dosis de realismo, la reestructuración de la Deuda Pública del conjunto de las Provincias**, previendo al menos una reducción del 75% y/o una reprogramación a más largo plazo, a fin de hacer sustentable su repago y cubrir los compromisos derivados del gasto primario, dentro de una nueva realidad nacional.

LAS PROVINCIAS DE LA REGION NEA Y UNA COPARTICIPACION REPARADORA

Las provincias del NEA, requieren un **resarcimiento por su histórico relego en materia de incentivos fiscales**, por ello las distintas jurisdicciones han celebrado la iniciativa del Sr. Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, de instalar en un lugar preponderante de la agenda de reformas estructurales pendientes, la necesidad de **modernizar y fortalecer el postergado régimen federal**.

Es así que del debate surgido de las distintas reuniones regionales se ha avanzado en el análisis de algunos temas basados entre otros en los siguientes ejes fundamentales:

- El Endeudamiento Provincial
- Una reformulación del Sistema de Seguridad Social
- La descentralización del gasto social (que consiste en completar lo ya iniciado en materia de salud, educación, etc.; lo que implica además definir los recursos correspondientes conforme a lo expuesto en el punto siguiente),
- La reforma del sistema impositivo

Otro factor que refuerza la idea de los beneficios de la negociación en bloque para la Región del NEA, está **dado por la alta exposición de las provincias a las consecuencias de las decisiones en materia de política exterior** por parte del Gobierno Nacional.

En los últimos años la Región Nordeste sufrió como ninguna otra, los problemas derivados de las asimetrías cambiarias con los países limítrofes, los conflictos asignados

en la ausencia de políticas de control de pasos fronterizos y las consecuencias negativas del delito del contrabando.

Concluyendo, un nuevo régimen de Coparticipación Federal acorde a los datos socioeconómicos que ponen en evidencia la necesidad de desarrollo que demandan la Provincia de Misiones y sus vecinas de la región, justifican la inclusión de los siguientes puntos en el debate legislativo:

- ❖ Una **simplificación** del denominado “**laberinto fiscal**”.
- ❖ **El establecimiento de criterios de participación más equitativos** entre la Nación y las Provincias.
- ❖ La **conformación de nuevos indicadores que respeten los principios constitucionales de equidad y solidaridad**.
- ❖ El financiamiento del Sistema de Seguridad Social.
- ❖ El **reordenamiento, armonización y coordinación de los distintos Organismos Fiscales** con el Banco Central y su sistema financiero y otras actividades especiales (seguros, AFJP, etc) y por supuesto,
- ❖ Una **política de reestructuración de la Deuda Pública**, originada en la década de los 90, que permita a las Provincias lograr un desarrollo económico y social sustentable en el tiempo.-
- ❖ Desarrollo de **herramientas de promoción** de carácter estructural para el desarrollo provincial y regional.

CONCLUSIONES

Por medio de la Reforma Constitucional de 1994, los constituyentes instaron a la sanción de una Ley de Coparticipación antes de la finalización del año 1996 y en consecuencia, desde entonces, este mandato de nuestra Carta Magna fue pospuesto casi indefinidamente.

La Constitución de 1853, consagró al Federalismo en el mismo nivel que los conceptos de Republica y Representatividad, estableciendo la existencia de tres niveles de Gobierno y la forma en que éstos podrían ser financiados.

En el plano tributario la primera Carta Magna, confirió a la Nación la potestad de recaudación de los tributos relacionados al Comercio Exterior, la de sancionar impuestos directos por tiempo determinado y en circunstancias de excepción y la facultad de establecer impuestos indirectos en concurrencia con los Estados Provinciales.

Si bien la Constitución de 1853, no hacía referencia a algún mecanismo o régimen de Coparticipación de impuestos entre Nación y Provincias, la Reforma de 1994, convalidó jurídicamente el régimen de Coparticipación.

Desde los inicios de la Década de los noventa el Régimen de Coparticipación no ha sido precisamente una herramienta para planificar la administración de cada uno de los niveles de gobierno. Esto es fácil visualizar en los últimos años, donde la distribución de fondos se realizaba en función a porcentajes sobre la masa de recaudación total, pasando luego a otro donde se detraían recursos a través de sucesivos fondos con asignación específica, fijándose pisos garantizados para las provincias, dando lugar posteriormente a compromisos federales de transferencias fijas, y a sucesivos Pactos Fiscales, donde fueron incluidas las emisiones de Bonos y tratamientos de deudas.

En general desde siempre **las distintas jurisdicciones han luchado por aumentar cada una de ellas su participación en la distribución**, y en razón de que esta tarea no ha sido sencilla, se han emitido muchas normas con el objeto de financiar determinados gastos. En particular la Nación se vio en la obligación de buscar alternativas

de financiación del sistema de seguridad social, luego del proceso de privatización, como ya se expresara, de gran parte de la recaudación y administración de los aportes jubilatorios, dado que los recursos que antes recibía el Estado, hoy son derivados a las arcas de las AFJP, con las consecuentes implicancias de este tipo de medidas sobre los distintos niveles del Gobierno Federal.

Estas decisiones en materia de política fiscal generaron bifurcaciones que han crecido paulatinamente, conviviendo con un proceso donde **la Nación transfirió a las Provincias funciones que se encontraban a su cargo**, por ejemplo, los servicios educativos y de salud.

Y tal vez lo que en principio pareció estar financiado no fue así, porque estas continuas divisiones más la eliminación de los ingresos mínimos garantizados nos han llevado a una lucha que pareciera interminable, que tiene el objeto de proveer recursos para dar solución al problema del desfinanciamiento.

La complejidad alcanzada, hace **difícil la operatividad del sistema**, en especial en materia de controles, los cuales se revelan con defectos y cuyo seguimiento es imprescindible para el funcionamiento adecuado del régimen de coparticipación vigente, notándose inclusive la demora en las transferencias de parte de los recursos.

Estos han sido algunos de los disparadores para la elaboración de la propuesta que se acaba de presentar, que no es definitiva, pero que trae consigo una visión de lo que podría ser un nuevo **Sistema de Coparticipación Federal de Recursos**.

La reforma Constitucional de 1994, da reconocimiento constitucional a la Coparticipación Federal de Impuestos y establece fundamentalmente la Jerarquía Jurídica que la misma deberá revestir. En ese sentido la futura Ley de Coparticipación no sólo deberá basarse en los acuerdos previos entre Nación y Provincias, sino que se concretará mediante una "Ley Convenio" emanada de la Nación, con origen en Cámara de Senadores y aprobada por las legislaturas provinciales.

Reformular una nueva Ley Convenio de Coparticipación, no es una tarea fácil, dada no sólo por la compleja temática a abordar, sino también en la recopilación de la información necesaria para su elaboración, en particular, de los indicadores distributivos, porque **no se dispone de metodologías uniformes de cálculo**, ni de datos sobre bases tributarias por Jurisdicción. Tal es el caso del indicador de "Población Rural" que es considerado necesario al momento de elaborar el proyecto definitivo. Por ello el futuro régimen debe ser considerado como de transición hasta lograr mejoras sustantivas en las bases estadísticas de la Nación y las Provincias.

Las conclusiones a las que arribáramos en el presente estudio con las limitaciones ya expresadas se sintetizan a continuación

- Como se expresara en el cuerpo del trabajo, de acuerdo a la Constitución Nacional, la **Coparticipación** es, como mínimo, un mecanismo de distribución de recursos comunes, la nueva Ley-Convenio, entendemos debe **concebirse dentro de un marco sistémico** más amplio, dentro de lo que dimos en llamar **un sistema de coordinación**, como eje medular, toda vez que debiera articularse con otras muchas variable asociadas e interrelacionadas: impositiva, tributaria, previsional, financiera, fiscal y de crédito público, con un fuerte y sustentable Organismo Fiscal Federal, que garantice una eficiente administración y un real y efectivo control. Este sistema también implica un reordenamiento, armonización y coordinación de los distintos organismos fiscales con el banco Central y su sistema financiero y otras actividades especiales (seguros, AFJP, etc.)
- También se considera oportuno que al momento de definir el criterio para la **determinación de la masa coparticipable** se apele a una enumeración genérica de todos los tributos existentes, con la única posible excepción, en caso de no lograrse

una reforma constitucional, de los relacionados al comercio exterior. Todo otro tributo a crearse integrará en un 100% la masa coparticipable, salvo necesidades de suma urgencia que justifiquen la sanción de una Ley específica, fuera de la Ley Convenio. En tal sentido la postura adoptada en la propuesta es la de "**no autorizar**" **detracciones previas** a la distribución primaria. Esto no implicaría que las Provincias no puedan hacerse cargo por sí, de aquellos tributos que en virtud de su naturaleza, estén en condiciones de ser recaudados por las distintas jurisdicciones, por ejemplo, Impuesto a las ganancias, Impuesto a los Bienes Personales. En definitiva implica una simplificación del actual Laberinto Fiscal.

- También se propone la **conformación de un Fondo Anticíclico**, entendido como un **mecanismo de estabilización macroeconómica**, el cual se constituiría exclusivamente con un porcentaje de los recursos coparticipables de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).
- Entendemos que la responsabilidad de fijar los porcentajes de distribución le cabe al Congreso de la Nación, en el marco jurídico de la Ley Convenio. Sí podría quedar a cargo del Organismo Fiscal toda propuesta de modificación que también debe ser aprobada por el Congreso Nacional. A efectos de la **distribución secundaria** se han propuesto en este trabajo dos criterios: **uno devolutivo**, en función a la contribución que cada jurisdicción realiza a la conformación de la masa. Y **uno redistributivo**, en base al principio de solidaridad entre las jurisdicciones. Los estudios y análisis deben orientarse a que la conformación de nuevos indicadores que respete los principios constitucionales de equidad y solidaridad, no como los actuales que resultan un tanto híbridos, en razón de haber resultado de una innumerable cantidad de norma, tratados y pactos fiscales generados hasta la fecha.
- También entendemos que los gobiernos provinciales deberían presentar ante la Nación un planteo firme y serio, en cuanto a un nuevo componente a considerar para la redistribución de recursos entre todas las provincias y la Nación. Este componente es "**La Cuestión Ecológica**". Sobre la base del aporte que en este sentido se hace en todo el país.

Un nuevo Régimen de Coparticipación Federal acorde al los datos socioeconómicos que ponen en evidencia la necesidad de desarrollo que demandan Provincias y regiones de la Republica Argentina, muy postergadas, justifican la inclusión en el debate legislativo de otras cuestiones o ejes fundamentales que se han planteado en el trabajo y que tienen además relación con el debate regional instaurado por el NEA:

El Endeudamiento Provincial: A lo largo de los últimos diez años y producto de sucesivos pactos y compromisos fiscales, aparecieron detracciones a la masa de recursos coparticipables y de fondos específicos, el conjunto de Provincias ha cedido recursos propios al Estado Nacional en una cifra superior al total de la deuda consolidada de las 24 jurisdicciones, esto sin contabilizar el costo asumido por las provincias ante la transferencias de los servicios públicos que ya se comentara. En este sentido y teniendo en cuenta el esfuerzo con el que están llevando a cabo la reprogramación de la Deuda Pública los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional, entendemos que es una condición necesaria al momento de iniciar el debate del nuevo régimen fiscal federal, la solución definitiva por parte del Gobierno Federal del endeudamiento público subnacional. Es decir una política de reestructuración de la Deuda Pública, originada en la década de los noventa, que permita a las provincias lograr un desarrollo económico y social sustentable en el tiempo.

- **La Reforma del Sistema Tributario:** Para avanzar sobre la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, es indispensable avanzar en la formulación de un nuevo sistema tributario en el tiempo y con la eliminación de los impuestos considerados y denominados distorsivos.

- **La reformulación del sistema de seguridad social:** Luego de la implementación del régimen mixto de jubilaciones de las reducciones en los porcentajes de contribuciones patronales, el Sistema de Seguridad Social comprometió aún más su ya delicada situación financiera. El Gobierno Nacional negoció entonces con las provincias la cesión de parte de sus recursos de coparticipación para ser aplicado a financiar las jubilaciones cuyo resultado fue la suscripción de numerosos pactos fiscales. Por ello es necesario tomar algunas decisiones definitivas con respecto a la financiación de este sistema, así como con respecto a las Cajas Provinciales.
- **Descentralización del Gasto Público Social:** Se considera se debería completar el proceso de descentralización del Gasto Público Social a la órbita Provincial, con la correspondiente partida presupuestaria. También sería interesante que considerando que existe acuerdo entre los representantes provinciales, adoptar criterios comunes para la distribución de la Coparticipación municipal. Esto implica el establecimiento de criterios de participación más equitativos entre Nación y Provincias, que consideren una adecuada distribución, contemplando la verdadera dimensión que corresponde al Estado Nacional. Dejándose a cargo de las Jurisdicciones Provinciales la ejecución de aquellas políticas, para las cuales se encuentran en mejores condiciones de llevar a cabo.

El momento para el debate, entendemos ha llegado. De modo tal que las **Provincias y la Nación logren idear acciones** que superen en forma definitiva los escollos que se presentan en este esencial tema, con el único fin de generar equidad social y crecimiento en las distintas regiones del país, aspecto que se vio postergado durante tanto tiempo, con estériles planteos políticos, más aún si consideramos que "coparticipar significa participar juntos del reparto para evitar la discrecionalidad".

El trabajo que se termina de presentar, realizado por un equipo de profesionales misioneros, ha intentado plantear nuevos lineamientos considerados potables al momento de la discusión sobre la forma de distribuir los recursos, y pretende ser un aporte más al debate del complejo tema de la Coparticipación, que es hoy prioridad de la agenda política del Estado.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- ❖ **Comisión Federal de Impuestos.** (1998) .Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos – “Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal”.
- ❖ **Honorable Senado de la Nación** (2001). Elementos para la discusión de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos –. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Mayo 2001.
- ❖ **Ricardo A. Branda.** Senador de la Nación por la Provincia de Formosa. Sistema Nacional de Coparticipación Federal. Instrumento para una política nacional y regional de desarrollo.
- ❖ Presupuesto Nacional 2001.
- ❖ Presupuesto Provincia de Misiones 2001.
- ❖ **INDEC** - Censo Nacional Económico – Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- ❖ Anuario - Clarín 97/98.
- ❖ **Instituto para el Desarrollo Industrial** . La evolución Territorial – Sectorial de las empresas Argentinas (1994 – 2000) .
- ❖ **Freaza Miguel Ángel.** Economía de Misiones – Aspectos y Actividades Relevantes de– Universidad Nacional de Misiones Facultad de Ciencias Económicas.
- ❖ **Romero Juan Carlos.** Gobernador de la Provincia de Salta. Proyecto de Ley de Coparticipación de Impuestos –
- ❖ **Cuenca Juan Carlos.** Diputado Provincial - Proyecto de Ley Coparticipación Municipal. Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones.
- ❖ **Honorable Senado de la Nación.** Audiencia Pública de la Comisión Federal de Impuestos a cargo del Presidente de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos .
- ❖ **IPEC Misiones** - Datos de la Provincia de Misiones - Gobierno de la Provincia de Misiones. Instituto Provincial de Estadística y Censos.
- ❖ **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.** Ministerio de Economía de la Nación. Recaudación Tributaria.
- ❖ **Lic. Valcarce – Salazar** (1995) - Estudio realizado por el Investigador Facultad de Ciencias Económicas – UnaM.
- ❖ Propuesta de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Año 1995.
- ❖ **Poder Ejecutivo Nacional.** Proyecto de Ley de Coparticipación 2004.
- ❖ **INTA-** Estadísticas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- ❖ **Ministerio de Salud y Acción Social.** Indicadores Demográficos –, Programa Nacional de Estadísticas de Salud. Información básica 1999.
- ❖ **Consultora “Economía & Regiones”** . Boletines Informativos.
- ❖ **Consejo Empresario Argentino.** (2000) “Propuesta de Federalismo Fiscal”. Bs. As. Argentina.

- ❖ **Sturzenegger, A. Medrisch, D.** (2001) “Sistema Tributario Argentino: Una Propuesta de simplificación extrema”. Academia Nacional de Ciencias de la Empresa.
- ❖ **Peroni, J. Velazco, P.** “Distribución del Poder Tributario en la República Argentina”.
- ❖ **Morales, E. J** (2003) “Coparticipación Federal: La Gran Asignatura Pendiente”.

39° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas Facultad de Ciencias
Económicas Universidad Nacional de Córdoba

Dr. C.E. Alberto R. Cabárcos

GASTO PUBLICO EN SALUD, NIVEL SITUACIONAL POR
JURISDICCIÓN Y APROXIMACIÓN A UNA EVALUACIÓN
SOCIOECONÓMICA DE SU EFICIENCIA

Clasificación JEL: I0 – 12

(El autor es miembro de la Comisión de Estudios sobre Finanzas Públicas del
Consejo Profesional de Cs. Econ. de la Ciudad Autónoma de Bs. Aires)

“Hay cosas que son tanto lo que son, que no necesitan de ninguna explicación”.
José Saramago ("La Caverna")

Al abordar el desarrollo del presente trabajo, nos ha parecido conducente expresar algunas advertencias preliminares que nos permitan entrar en tema con una mayor claridad.

Cabe en principio señalar nuestra adhesión a una definición ampliada del concepto de "Bienes Públicos" que, apartándose de la literatura tradicional, excede cualquier visión restringida para ubicarse en el plano de lo macrosocial.

Consideramos la Salud de una Sociedad como un subsistema estructural dentro de un sistema mayor incluyente mucho más complejo, sin dejar de reconocerle a su vez complejidades propias que abarcan desde lo económico hasta lo cultural, y que lo relacionan en un plano definitorio con los otros subsistemas que componen el todo que hemos expresado.

Del desempeño del subsistema de Salud (y seguramente del de Educación) depende la suerte del resto, de lo que deviene cierto terreno axiomático del cual es difícil (cuando no imposible) prescindir.

Sabemos que el principio de interés propio es incompleto como sistema de organización social y que solo opera eficazmente asociado a principios sociales de apoyo, tales como la solidaridad y la armonía fáctica. En realidad no es un método o una circunstancia diferencial la que determina la categoría de "bien público" sino que es la propia Sociedad la que eleva determinado aspecto a tal categoría, dándole un matiz casi fundacional y prioritario para su propia existencia como tal. Esto no implica una trasgresión al ámbito privado y mucho menos una estandarización conceptual hacia abajo, sino la adopción de reglas básicas de convivencia que equilibren las diferencias naturales individuales y permitan cierta igualdad de oportunidades allí donde las asimetrías naturales o coyunturales se produzcan de hecho.

A nuestro entender la Salud de una Sociedad forma parte importante de la pretensión multifactorial de considerar el valor "equidad" como un "bien público", en la extensión mas vasta que pueda asignársele al término. Y esto no ya invocando cuestiones de deseconomías que las falencias sanitarias pudieran ocasionar (y que por cierto existen) sino atendiendo a la estricta administración de justicia que debiera regir toda existencia gregaria.

Datos medianamente recientes nos informan que la actual cobertura de Salud tiene una conformación con cerca de veinte millones de personas atendidas por las Obras Sociales, tres millones entre prepagas y mutuales, de cuatrocientas a quinientas mil compartiendo prepagas y Obras Sociales y mas de quince millones acudiendo al Servicio Público de Salud.

Dada la extensión del tema y por estrictas razones metodológicas, en esta oportunidad nos ocuparemos, dentro de este último grupo, de la gestión que realizan las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, cuya responsabilidad en el tema es de gran significación, más aún si recordamos la transferencia de funciones materializada en el transcurso de la última década del pasado siglo.

La estructura del trabajo apelará al sistema de cuadros estadísticos comentados, los cuales tendrán dos niveles: uno llamado nivel situacional (de exposición específica) y otro que se

referirá, aunque fuera brevemente, al nivel de las incidencias que, por acción u omisión, han abonado los resultados del primer grupo.

Fuera de nuestro alcance quedará la interacción de ambos niveles, aunque no dejaremos de deslizar alguna opinión que nos parezca constructiva.

I) NIVEL SITUACIONAL

“Por todas partes oía yo gemidos sin ver a nadie que los exhalara”
Dante Alighieri (“La Divina Comedia”, Canto XIII)

Insertamos a continuación los comentarios que nos merecen los cuadros estadísticos que mencionamos:

Cuadro N° 1) Ejecución presupuestaria en Salud según división político-territorial - Años 1991 a 2004

El consolidado de la ejecución presupuestaria nos muestra una disminución entre puntas del 16,19% (12,97% en 1991 contra el 10,37% en 2.004) que se fue configurando paulatinamente año a año, con la excepción de algún repunte circunstancial en cuanto a cifras relativas se refiere.

La jurisdicción que más invirtió en Salud en el período considerado fue la Ciudad de Bs. Aires, que más que duplica a la Pcia. de Bs. Aires que queda en segundo lugar junto con Chubut y Salta, seguidos muy de cerca por La Rioja, San Juan y San Luis. En las demás jurisdicciones se observan valores parejos, con algunas peculiaridades como la de Santiago del Estero que finaliza la serie en ascenso o la de Córdoba donde ocurre lo inverso.

Los números índices sobre el consolidado en pesos, indican que el gasto en Salud decreció en la serie respecto del gasto total, lo que en principio implica cierta desatención sobre el área.

Cuadro N° 2) Establecimientos con y sin internación según división político-territorial y nivel de pertenencia. Años 1991 y 2003

Se toman como válidas las estadísticas analizadas pese a su antigüedad, no solo por ser las únicas disponibles al momento de estructurar este trabajo, sino y especialmente por haber encontrado indicios que nos sugieren la ausencia de variaciones significativas. La misma reflexión puede extenderse a otros datos que luego incluiremos.

El relevamiento nos muestra que la Nación tiene solamente una participación mínima (0,09%) contra el 62,82% de las jurisdicciones subnacionales y el 37,09 % de los municipios.

La Pcia. de Buenos Aires encabeza la lista con el 23,66%, seguida por Córdoba, con el 9,08%, Santa Fe con el 8,13% y Chaco con el 6,71%. El incremento general entre ambos períodos fue del 8,71%, lo que en principio parecería aceptable.

Estos guarismos si bien tienen mérito indicativo, carecen de la cualificación necesaria para

una evaluación acabada del tema, en la que deberían entrar el tamaño del universo demográfico al que sirven, la dimensión de sus instalaciones y prestaciones, y otras consideraciones conexas.

En los cuadros siguientes podrán hallarse datos complementarios que intentan completar el panorama.

Cuadro N° 3) Promedio de camas disponibles en establecimientos asistenciales oficiales por división político-territorial. Años 1997 a 2003

Hay una leve disminución en el período considerado cuya magnitud puede apreciarse observando los números índices.

La Pcia. de Buenos Aires muestra la mayor disponibilidad (34,99%), seguida por la Ciudad de Buenos Aires (10,96%), Córdoba (8,20%) y Santa Fe (6,90%). Estos datos comienzan a cualificar los del cuadro anterior, ya que puede observarse por ejemplo que la Ciudad de Buenos Aires teniendo solo el 0,41% de los establecimientos se ubica con un 10,96% de las camas disponibles, mientras que a la inversa Salta presenta el 6,75% y el 9,37% respectivamente.

Cuadro N° 4) Consultas médicas externas en establecimientos asistenciales del Sector Público por división político-territorial) Años 1997 al 2003)

Se observa un incremento sostenido de consultas externas que en 1999 estaban casi en 82 millones, habiendo ascendido en 2003 a 97,5 millones.

Como en los indicadores anteriores la Pcia. de Bs. Aires (42,69%), la Ciudad de Buenos Aires (9,44%), Santa Fe (8,42%) y Córdoba (2,73%) presentan al 2003 participaciones altas, a las que habría que agregar en este caso Mendoza (4,38%), Tucumán (3,52%) y Chaco (3,02%).

Esto sin duda tiene estricta vinculación con la cantidad de habitantes de cada jurisdicción, y también con la aglomeración de pobreza en los grandes centros urbanos, que en su gran mayoría acude al Hospital Público.

También en este caso hay incidencias indirectas difíciles de especificar y que tal vez solo puedan generalizarse sobre la totalidad del contexto.

Cuadro N° 5) Egresos de establecimientos asistenciales del Sector Público por división político-territorial (Años 1997 a 1999)

Pese a que no hemos podido ubicar estadísticas más recientes, creemos interesante incluir este cuadro que muestra otro ángulo del aspecto asistencial en materia de salud, y que complementando el anterior expone estrechas correlaciones respecto de aquel.

Las jurisdicciones con mayor participación son las mismas, es decir, Pcia. de Bs. Aires (33,27%), Ciudad de Bs. Aires (8,24%), Santa Fe (7,20%) y Córdoba (5,96%).

Las observaciones y comentarios de la eventualidad precedente, le son también de aplicación.

Cuadro N° 6) Establecimientos asistenciales y camas disponibles en unidades del Sector Público por habitante, por división político-territorial

Estos datos pueden aportar a la visión cualitativa a la que nos referíamos en cuadros anteriores, aunque sin cerrar totalmente el circuito.

Si bien calculamos guarismos de 1999 sobre el Censo poblacional de 2001, entendemos que los desvíos pueden ser mínimos y por ende los cálculos válidos.

El cuadro arroja sensaciones disímiles que merecerían otro tipo de análisis que no estamos en condiciones de formular.

Mientras la Ciudad de Buenos Aires presenta 92.292 habitantes por cada establecimiento tiene el promedio más óptimo de camas disponibles (1 por cada 326 habitantes). Más en línea con otros guarismos expresados pareciera mostrar la Pcia. de Bs. Aires con 7474 habitantes por establecimiento y 524 habitantes por cada cama disponible. Lo mismo sucede con Córdoba y Santa Fe.

Cabe señalar que las Provincias que mejoran la media en habitantes por establecimiento son Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, y con respecto a las camas disponibles la Ciudad de Bs. Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Cruz, todo lo que nos resume un panorama paradójico merecedor de análisis específicos y locales para los cuales no hemos hallado sustentación estadística conducente.

La falta de una división metodológica que desglose el Gran Buenos Aires del resto de la Provincia, la ausencia de datos de migración asistencial entre jurisdicciones (incluyendo los pacientes provenientes de países limítrofes) y el dimensionamiento y visión integral de los establecimientos asistenciales, serían datos ineludibles para una mejor definición de este tema.

La disponibilidad de atención en cuanto a las necesidades de cobertura, también están relacionadas con el estado sanitario de cada población, su nivel cultural y su disponibilidad económica, aspectos difíciles de discernir sin una investigación multidisciplinaria que sin duda nos excede.

Este cuadro debe tomarse al solo efecto estadístico, y como movilizador de reflexiones acerca de la armonización espacial que toda sociedad necesita para su mejor funcionamiento.

Cuadro N° 7) Tasa de mortalidad infantil por división político-territorial (Anual por cada 1000 nacidos vivos) Años 1995/2004

Este cuadro apunta a ser una suerte de muestra-testigo (seguramente la más dramática e injusta) del estado de salud de la población del país.

Si bien los índices han venido disminuyendo señalando una tendencia alentadora, los niveles son aún preocupantes y merecerían especial atención.

La media entre 1995 y 2004 ha descendido del 22,2 ‰ al 14,4 ‰, siempre favorablemente incidida por las marcas de la Ciudad de Bs. Aires y de Tierra del Fuego, y en menor medida por la Pcia. de Neuquén, cuyos valores son sensiblemente inferiores al resto (sin estas jurisdicciones la media del 2004 sería del 16,2 ‰).

Los desvíos más negativos sobre la media los encontramos en Formosa (10,7), Catamarca (7,4), Chaco (6,9) y Tucumán (6,1) esto siempre respecto del último año relevado.

Según estadísticas disponibles acerca de las causas de las defunciones según grupos de dolencias, la suma de las presumiblemente evitables (afecciones originadas en el período perinatal, anomalías congénitas, accidentes, neumonías e influencias) ascienden al 76,7% para 1997, 76,9% para 1998 y 78,2% para 1999, de las cuales las primeras citadas aportan el 50%.

En cuando al marco referencial de 22 países de América (de los cuales 19 son iberoamericanos) Argentina figura detrás de tres de esos países, a saber:

- Cuba	6 ‰
- Chile	8 ‰
- Costa Rica	11 ‰

Además nuestro país presenta entre 1960 y 1999 la séptima performance dentro de ese núcleo en materia de porcentajes de reducción, superando solamente a Haití, Nicaragua, Rep. Dominicana, Bolivia, Paraguay y Venezuela.

Lo expuesto, pese a que entre 1990 y 2004 la media de la tasa disminuyó en un 43,9%, implica por comparación que en ese lapso se podrían haber obtenido mejores resultados que los registrados.

La tendencia, actual es mucho más alentadora.

Cuadro N° 8) Proporción de nacidos vivos en madres menores de veinte años por división política-territorial (1995/2004)

Esta proporción se mantiene constante en el período considerado, representando alrededor de 105.000 nacimientos. Se advierte una gran dispersión entre jurisdicciones en un intervalo que va desde 6,2 (Ciudad Aut. de Bs. Aires) hasta 23,9 (Pcia. del Chaco).

Como en otros casos la media se ve incidida hacia abajo por los indicadores de la Capital Federal, y podría aventurarse una primera impresión acerca de la relación de estos guarismos con los niveles de desarrollo integral de cada jurisdicción.

Aunque no figure en el desagregado del cuadro, podemos citar que el 0,3% pertenece a la franja de madres menores de 15 años.

Cuadro N° 9) Tasa de natalidad (por 1000) según jurisdicción político-territorial (1990-2004)

De la comparación de las medias entre 1990 y 2004 se observa un descenso en términos absolutos de 1,7% y un cierto acortamiento de brechas entre jurisdicciones, aunque los valores más altos siguen estando en las mismas Provincias (Formosa, Catamarca, Salta, Misiones, Chaco, Corrientes, San Juan y Jujuy) como así también los mas bajos (Cdad. de Bs. Aires, Pcia. de Bs. Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Río Negro).

Las disminuciones de tasas mas pronunciadas entre puntas son las de Formosa (6,2), Neuquén (13,1), Misiones (6,4), La Rioja (9,8), Santa Cruz (6,1), Chubut (7,3), Río Negro (8,1) y Salta (7,0), lo que ha incidido en el acortamiento de la dispersión.

Pese a ello y si consideramos los guarismos del Cuadro N° 7, estas jurisdicciones no han reducido la tasa de mortalidad infantil en proporciones similares, lo que estaría indicando a priori un agravamiento del problema.

Cuadro N° 10) Distribución porcentual de nacidos vivos con número de orden de nacimiento mayor de tres según jurisdicción político-territorial de residencia de la madre (Años 1999/2004)

Los nacimientos de madres múltiparas de esta tabla presentan también una gran dispersión jurisdiccional con una gama que va desde el 9,6 (Cdad. de Bs. Aires) al 36,9 (Pcia. de Formosa).

Los guarismos parecen guardar relación con los cuadros anteriores y con muchos de los comentarios que hemos creído oportuno formular.

Cuadro N° 11) Distribución proporcional de nacidos vivos según nivel de instrucción de la madre (analfabeta o primaria incompleta) según jurisdicción político-territorial (Años 1999/2004)

Este cuadro tiene una estrecha correlación con el anterior, con una amplitud aún más pronunciada entre el guarismo menor para 2004 (Cdad. de Bs. Aires 2,8) y el mayor (Pcia. de Misiones 31,9), y como resulta una constante, con marcas en algunas jurisdicciones (Cdad. de Bs. Aires y Pcias. de Santa Cruz, Bs. Aires, La Rioja, Córdoba y Tierra del Fuego) que empujan hacia abajo la media nacional.

En general los indicadores de este apartado hacen presumir una vinculación con el nivel socio-cultural y con el comportamiento educacional que hace a la procreación responsable.

En las Provincias con registros más altos los indicadores no han tenido variaciones significativas en el período considerado.

Cuadro N° 12) Tasa de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos según jurisdicción político-territorial (1993-2004)

Esta tasa está elaborada teniendo en cuenta el período de embarazo (sea éste el que fuera) más los 42 días siguientes al parto, y sin la inclusión de defunciones producidas por causas accidentales o incidentales.

Pese a que se conoce la existencia considerable de subregistros (según manifiesta UNICEF) se observan valores promedios relativamente estables, pero con inequidades espaciales extremas en la atención de las embarazadas, como en el caso para 2004 de La Rioja, Jujuy, Formosa, Corrientes, Sgo. del Estero y Chaco.

Se pueden extender a este apartado consideraciones expuestas en otros cuadros, lo que abona un estado coherente de marcada desarmonía social.

Corresponde aclarar que por tratarse valores muy pequeños (por 10000) las alteraciones numéricas absolutas no son muy significativas.

Cuadro N° 13) Gasto total en Salud "per cápita" según división político-territorial (Año 2002)

Esta distribución muestra también una gran dispersión y una confirmación de las desarmonías mencionadas anteriormente.

La media (influenciada hacia arriba por las marcas de la Cdad. de Bs. Aires y la Pcia. de Tierra del Fuego) es de \$ 637, pero desciende a \$ 582 si excluimos ambas jurisdicciones.

Los desvíos más importantes se reiteran en las Pcias. de Chaco, Corrientes, Misiones y Formosa, y también en esta medición en Santiago del Estero.

Torna aquí a observarse un mapa espacial desigual con alguna tendencia hacia la estandarización hacia abajo.

Cuadros N° 14 y 15) Destino del gasto en Salud y financiamiento de prestadores según fuente (Año 2002)

Este desagregado nos muestra una distribución medianamente racional con la excepción del gasto en medicamentos que absorbe una cuarta parte del total. La diferencia existente entre Clínicas y Establecimientos Públicos merecería un mayor detalle para la comparación de costos y de niveles de eficiencia.

En cuanto a las fuentes se observa la escasa participación directa de las empresas en el financiamiento (lo que no incluye por supuesto las contribuciones sobre la nómina de salarios), el aporte relativamente importante de los hogares con respecto a los prestadores privados, y la participación de las Obras Sociales pese al deterioro del Salario Real y la alta desocupación, como así también la proliferación del trabajo no registrado.

Cabría agregar aquí que, sobre cifras de 2001 para el gasto en Salud, 43% fue para el Sector Privado y 57% para el Público, incluyendo los tres niveles de decisión política.

II) NIVEL DE LAS INCIDENCIAS

“Los fenómenos sociales tienen sombras largas”
Enrique G, Herrscher

Insertamos a continuación algunos comentarios acerca de este nivel, génesis del estado actual de la Salud en nuestro país, siempre referidos a cuadros estadísticos que se incluyen.

Cuadro a) Distribución del ingreso en Argentina (1974/2005)

Los porcentajes de distribución del ingreso en nuestro país muestran una concentración de asimetrías crecientes, producto en especial de las políticas económicas aplicadas desde principios de los años noventa del siglo pasado.

La serie indagada pasa de una relación de 12,26 veces en 1974 a otra de 31,7 veces en 2002 entre el 10% más rico y el 10% más pobre, y una brecha que se incrementa desde 25,9 unidades de diferencia a 36,2 respectivamente. Sobre estos últimos guarismos la disparidad en el lapso considerado creció hasta alcanzar casi un aumento del 40%, lo que implica una aceleración destructiva de lo que debiera ser la armonía social.

Bajo este tipo de performance económica, bajo estas condiciones de regresividad, no hay compartimiento estanco social que no se dañe, ni puede ser posible una sumatoria positiva del resultado integral. Todos y cada uno de los aspectos que hacen a una convivencia social organizada se van destruyendo en la misma medida que se abandonan los basamentos éticos de la equidad social.

Por supuesto que la Salud es uno de los que más se deterioran por razones tanto directas como indirectas, y eso es lo que el panorama que planteamos nos está dictando.

Si bien al 2005 los indicadores muestran alguna mejora, esto no se traduce aún en una tendencia que apunte a la solución del problema, más si se tiene en cuenta que al primer trimestre de 2006, la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre se ha ampliado a 36,5 veces.

Cuadros b), c), d) y e) Incidencia de la pobreza por grandes regiones

Estas cuatro presentaciones de denominador común, son en cierta forma una radiografía penosa de la actual situación de la Sociedad argentina, y se inscribe en las consecuencias de las regresividades producidas en la última parte del Siglo XX, como así también - obviamente- en las causas del estado de Salud de la población.

Tanto si tomamos la incidencia de la pobreza en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas como si consideramos como universo a la población en su conjunto, aparece que en los hogares donde viven menores los guarismos se agravan considerablemente, muy en especial en la Región Nordeste (Hogares con NBI y menores de 5 años, la marca orilla el 50%).

Cuando causa y consecuencia suceden al unísono, es imprescindible tener muy claro el deslinde para obrar en consecuencia, y en este caso tal deslinde trepa hasta el mismísimo génesis de las políticas públicas.

Cuadro f) Tasas de desempleo (1988/2005)

No vamos a reiterar nuestra crítica a determinadas políticas públicas que ya hemos ubicado en tiempo y espacio, pero sí señalar que a partir de ellas creció la tasa de desempleo, la precarización laboral, el cuentapropismo marginal y la exclusión social, incidiendo directa o indirectamente en la desprotección de grandes sectores de la población.

Aparecieron nuevamente las llamadas "enfermedades de la pobreza", la mayoría de las cuales se creían erradicadas, y se agudizaron integralmente los problemas sanitarios.

La relación entre desempleo, pobreza y Salud, se deduce lineal y de retroalimentación múltiple.

La reversión que pareciera operarse en la actualidad es solo el principio de una etapa larga y trabajosa.

III) COMENTARIOS. FINALES

"Es esta la región, el país, el clima -dijo el arcángel caído-
es esta la mansión que debemos trocar por el cielo,
esta triste obscuridad por la luz celeste ?. Sea.
John Milton ("El Paraíso Perdido")

La Salud no puede ser rotulada como una simple ausencia de enfermedad, ni tampoco los factores que hacen las veces de condicionantes pueden ser considerados como meros limitantes en la instrumentación de medidas que van más allá de su estricto ámbito específico. La definición que ha expresado la Organización Mundial de la Salud dice textualmente que es "un estado de bienestar físico, mental y social".

La ampliación del concepto tradicional, como podrá apreciarse, se interna en algo más integral, que incluye el acceso a una Economía próspera, una inserción laboral, con ingresos adecuados, una distribución equitativa de los mismos, y la existencia de servicios públicos de calidad, médica, calidad educativa y saneamiento ambiental (1). No solo se trata de aspectos biológicos, sino de aspectos socioeconómicos, culturales (como pautas y estilos de vida) y de cuidado ecológico. Es por ello que el "estado saludable" de una Nación es un sistema absolutamente multifacético, poblado de subsistemas de disímiles rangos, pero en el cual todos son importantes y todos deben coexistir en la más absoluta armonía.

Medir y analizar la heterogeneidad de un universo poblacional dado se convierte así en un punto de partida para primero comprender y luego planificar las acciones tendientes a equilibrar hacia arriba el escenario original.

No negamos que muchas veces la comparación de indicadores viene viciada por elementos ajenos a la propia comparación, entre los cuales lo que podríamos llamar la "accesibilidad integral" al sistema de que se trate se torna definitoria.

Esa "accesibilidad integral" no solo opera desde lo geográfico o lo económico sino también (y no en menor grado) desde lo cultural, con lo cual el panorama diverge y se complejiza.

Al respecto convendría recordar lo que opinaba FOURASTIE (2) al establecer la diferencia entre "nivel de vida" y "género de vida". El primer concepto lo asimilaba a lo económico ("cantidad de bienes onerosos que se pueden obtener con ingresos") mientras que, por el contrario, vinculaba el segundo al ámbito cualitativo ("no calculables en dinero pero que ejercen satisfacción o insatisfacción sobre las necesidades"). Simplificando, "nivel de vida" se traduce en "tener" y "género de vida" en "ser", lo que no implica la inexistencia de vinculaciones estrechas entre ambos estados.

Podríamos aceptar que el "tener" es casi condición necesaria (aunque no imprescindible) para el "ser", y que en este haya tantos elementos subjetivos como objetivos.

Desde nuestra óptica nos inclinaríamos mas por una visión integradora que nos lleve al concepto de "calidad de vida", es decir al devenir honroso de la existencia humana.

Esta breve disquisición que nos hemos permitido exponer no es a título gratuito, ya que condensa el ánimo que nos condujo a realizar este trabajo, así como otros que complementan el panorama de una necesaria armonía social.

Ya hemos expresado contenidos parecidos, en especial cuando hemos indagado sobre la Educación de Base (3), desarrollo que bien puede acoplarse al presente como para mostrar (aunque quizás incompleto) el mapa de los temas fundacionales sobre los que debiera asentarse el desarrollo presente y futuro de nuestro país.

Respecto de los temas sociales, los niveles situacionales se ubican siempre en el andarivel de las consecuencias, y es menester la indagación de las causas que las han generado, para operar sobre las mismas en lugar de paliar resultados que no son satisfactorios ni lo serán por esa vía solamente.

La heterogeneidad geográfica y poblacional de nuestro país precisa no solo de una igualación estandarizada sino de una estandarización hacia arriba, para alcanzar el equilibrio que toda Sociedad organizada requiere y merece.

Como en el caso de la Educación todo gasto (público o privado) en Salud realizado racional y orgánicamente elimina ese rótulo para convertirse en la mejor inversión que el esfuerzo conjunto de una Sociedad pueda realizar.

Consecuente con ello, el propósito de este trabajo ha sido expresar (con las limitaciones del caso) un inventario del cual podamos no solo tomar noticia, sino también aportar a una reflexión plural sobre un aspecto tan definitorio en la construcción de una Nación mejor.

Bibliografía

- (1) FERNANDEZ, María M., La salud a través de las encuestas de hogares en la Argentina, INDEC, Bs. As., 2003.
- (2) FOURASTIE Jean, Por qué trabajamos?, Eudeba, Bs. As., 1981.
- (3) CABARCOS Alberto R., Comentarios y reflexiones acerca de la Educación de base (una aproximación socioeconómica). Anales de las 38° Jornadas Int. de Finanzas Públicas, Fac. de Ciencias Económicas de la Univ. Nac. Córdoba, 2005.

Cuadro N° 1

Ejecución presupuestaria en Salud según división político-territorial (Porcentajes sobre ingresos totales. Año 1991 al 2004)

Jurisdicción	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Buenos Aires	13,09	11,26	11,27	9,42	10,32	10,46	9,59	9,71	10,66	9,88	10,32	10,32	9,96	9,61
Ciudad de Buenos Aires	26,80	27,12	27,62	29,28	29,51	27,51	27,96	28,84	27,33	28,02	27,68	27,94	27,84	26,42
Catamarca	7,14	11,29	8,09	8,42	8,80	7,97	9,77	7,08	8,95	8,58	8,03	8,83	9,23	10,19
Chaco	9,13	10,35	9,58	10,13	10,46	10,46	10,57	9,28	9,51	9,49	8,77	9,89	8,00	7,21
Chubut	13,09	13,29	11,55	12,07	11,74	11,22	10,99	11,48	11,39	11,82	11,75	11,86	10,13	10,43
Córdoba	12,12	11,22	13,14	13,81	9,37	9,70	9,15	6,55	7,40	7,56	7,74	9,55	8,51	7,87
Corrientes	11,34	11,11	11,13	10,43	9,17	9,22	8,36	9,28	8,42	7,99	6,97	7,51	7,36	8,22
Entre Ríos	11,56	11,08	10,60	10,43	10,21	10,17	9,38	12,05	13,97	9,80	9,51	10,29	10,98	10,25
Formosa	10,09	8,51	7,02	7,62	7,39	8,72	8,40	10,11	9,14	8,57	8,40	10,35	9,93	8,97
Jujuy	11,92	12,22	9,82	10,27	9,54	9,10	9,81	9,65	9,03	8,80	8,37	10,71	10,59	9,70
La Pampa	11,65	12,61	11,43	12,15	11,32	11,25	12,34	11,66	11,02	12,12	9,39	11,12	10,57	10,34
La Rioja	13,33	8,91	6,85	4,83	7,14	8,82	9,26	9,29	9,00	9,39	10,16	9,99	12,68	9,90
Mendoza	10,28	10,55	8,98	8,84	10,06	8,04	10,30	10,22	8,99	9,90	8,94	9,01	9,14	8,86
Misiones	9,78	8,89	10,19	10,14	9,34	7,96	8,70	9,66	7,83	8,16	8,30	8,71	7,43	6,37
Neuquén	11,70	11,92	10,20	9,93	8,61	9,66	10,22	9,90	9,81	11,17	12,12	11,39	13,23	12,67
Río Negro	11,83	12,07	9,32	10,85	9,91	9,01	9,33	9,04	8,85	9,23	9,13	10,13	11,22	10,97
Salta	13,38	15,01	13,98	13,82	12,62	13,05	12,55	12,10	12,67	11,86	12,76	16,13	15,10	13,59
San Juan	11,81	12,30	10,80	11,28	11,94	10,36	10,42	11,08	12,37	11,48	11,83	12,86	13,76	12,28
San Luis	10,96	14,29	11,29	11,24	11,21	12,43	12,66	8,79	7,60	8,71	10,51	10,93	11,57	7,41
Santa Cruz	6,48	8,81	9,26	10,00	9,93	8,62	9,41	7,53	9,49	8,98	9,02	8,53	7,62	8,34
Santa Fe	8,26	8,36	8,97	8,73	8,21	8,50	7,76	6,14	7,56	7,93	7,81	7,73	8,75	8,31
Santiago del Estero	9,34	9,25	9,40	9,61	10,81	10,43	9,93	9,67	10,37	10,92	11,14	10,84	10,71	13,69
Tierra del Fuego	11,95	13,08	11,97	13,52	12,70	11,34	10,63	11,81	9,87	8,68	8,16	9,13	8,56	7,74
Tucumán	10,43	10,36	11,25	11,39	9,65	9,88	8,94	8,73	8,69	8,66	8,99	9,67	8,99	8,93
Consolidado	12,97	12,82	12,37	11,97	11,68	11,59	11,28	10,86	11,32	11,11	11,15	11,65	11,49	10,87
N° índices (1)														
S/total	1,0000	1,378	1,678	1,819	1,842	1,863	2,015	2,158	2,238	2,176	2,239	2,094	2,524	3,261
S/Salud	1,0000	1,363	1,600	1,679	1,659	1,665	1,753	1,807	1,953	1,864	1,925	1,881	2,237	2,735

(1) Sobre importes absolutos

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y elaboración propia

Cuadro 2

Establecimientos con y sin internación, según división político territorial y nivel de prestación (Año 1999-2003)

Provincia	1999																	
	Total General		Establecimientos con internación								Establecimientos sin internación							
		%	Total	%	Nacional	%	Provincial	%	Municipal	%	Total	%	Nacional	%	Provincial	%	Municipal	%
Total del país	7.428	100,00%	1.286	100,00%	5	0,39%	900	69,98%	381	29,63%	6.142	100,00%	2	0,03%	3.899	63,48%	2.241	36,49%
Ciudad de Buenos Aires	30	0,40%	29	2,26%					29	7,61%	1	0,01%					1	0,04%
Buenos Aires	1.849	24,89%	322	25,04%	4	80,00%	71	7,89%	247	64,83%	1.527	24,86%	1	50,00%	11	0,28%	1.515	67,60%
Catamarca	337	4,54%	38	2,95%			38	4,22%			299	4,87%			288	7,39%	11	0,49%
Chaco	367	4,94%	52	4,04%			52	5,78%			315	5,13%			315	8,08%		
Chubut	121	1,63%	29	2,26%			29	3,22%			92	1,50%			92	2,36%		
Córdoba	581	7,82%	130	10,11%	1	20,00%	36	4,00%	93	24,41%	451	7,34%			3	0,08%	448	19,99%
Corrientes	235	3,16%	58	4,51%			58	6,44%			177	2,88%	1	50,00%	145	3,72%	31	1,38%
Entre Ríos	338	4,55%	69	5,37%			66	7,33%	3	0,79%	269	4,38%			198	5,08%	71	3,17%
Formosa	202	2,72%	33	2,57%			33	3,67%			169	2,75%			169	4,33%		
Jujuy	26	0,35%	24	1,87%			24	2,67%			2	0,03%			2	0,05%		
La Pampa	105	1,41%	36	2,80%			36	4,00%			69	1,12%			69	1,77%		
La Rioja	206	2,77%	22	1,71%			22	2,44%			184	3,00%			184	4,72%		
Mendoza	283	3,81%	24	1,87%			23	2,56%	1	0,26%	259	4,22%			203	5,21%	56	2,50%
Misiones	297	4,00%	38	2,95%			38	4,22%			259	4,22%			248	6,36%	11	0,49%
Neuquén	170	2,29%	30	2,33%			30	3,33%			140	2,28%			140	3,59%		
Río Negro	30	0,40%	28	2,18%			28	3,11%			2	0,03%			2	0,05%		
Salta	561	7,55%	49	3,81%			49	5,44%			512	8,34%			512	13,13%		
San Juan	169	2,28%	13	1,01%			13	1,44%			156	2,54%			154	3,95%	2	0,09%
San Luis	160	2,16%	21	1,63%			21	2,33%			139	2,26%			139	3,56%		
Santa Cruz	41	0,55%	14	1,09%			14	1,56%			27	0,44%			23	0,59%	4	0,18%
Santa Fe	649	8,74%	138	10,73%			130	14,44%	8	2,10%	511	8,32%			458	11,75%	53	2,37%
Santiago del Estero	334	4,50%	52	4,04%			52	5,78%			282	4,59%			265	6,80%	17	0,76%
Tierra del Fuego	13	0,18%	2	0,15%			2	0,22%			11	0,18%			11	0,28%		
Tucumán	324	4,36%	35	2,72%			35	3,89%			289	4,71%			268	6,87%	21	0,94%

Cuadro 2

Establecimientos con y sin internación, según división político territorial y nivel de prestación (Año 1999-2003)

Provincia	2003																	
	Total General		Establecimientos con internación								Establecimientos sin internación							
		%	Total	%	Nacional	%	Provincial	%	Municipal	%	Total	%	Nacional	%	Provincial	%	Municipal	%
Total del país	8.075	100,00%	1.319	16,33%	6	0,45%	882	66,87%	431	32,68%	6.756	83,67%	1	0,02%	4.191	62,03%	2.564	37,95%
Ciudad de Buenos Aires	33	0,41%	29	2,20%					29	6,73%	4	0,06%					4	0,15%
Buenos Aires	1.911	23,67%	329	24,94%	4	66,67%	63	7,14%	262	60,79%	1.582	23,42%	1	100,00%	14	0,33%	1.567	61,12%
Catamarca	289	3,58%	39	2,96%			39	4,42%			250	3,70%			239	5,70%	11	0,43%
Chaco	542	6,71%	53	4,02%			53	6,01%			489	7,24%			489	11,67%		
Chubut	127	1,57%	29	2,20%			29	3,29%			98	1,45%			85	2,03%	13	0,51%
Córdoba	733	9,08%	140	10,61%	2	33,33%	36	4,08%	102	23,67%	593	8,78%			3	0,07%	590	23,01%
Corrientes	256	3,17%	57	4,32%			28	3,17%	29	6,73%	199	2,95%			106	2,53%	93	3,63%
Entre Ríos	338	4,19%	69	5,23%			68	7,71%	1	0,23%	269	3,98%			199	4,75%	70	2,73%
Formosa	222	2,75%	35	2,65%			35	3,97%			187	2,77%			187	4,46%		
Jujuy	27	0,33%	24	1,82%			24	2,72%			3	0,04%			3	0,07%		
La Pampa	108	1,34%	35	2,65%			35	3,97%			73	1,08%			73	1,74%		
La Rioja	247	3,06%	24	1,82%			24	2,72%			223	3,30%			223	5,32%		
Mendoza	331	4,10%	24	1,82%			23	2,61%	1	0,23%	307	4,54%			242	5,77%	65	2,54%
Misiones	387	4,79%	41	3,11%			41	4,65%			346	5,12%			335	7,99%	11	0,43%
Neuquén	170	2,10%	30	2,27%			30	3,40%			140	2,07%			140	3,34%		
Río Negro	181	2,24%	30	2,27%			30	3,40%			151	2,24%			151	3,60%		
Salta	441	5,46%	56	4,25%			56	6,35%			385	5,70%			385	9,19%		
San Juan	155	1,92%	14	1,06%			14	1,59%			141	2,09%			141	3,36%		
San Luis	169	2,09%	22	1,67%			22	2,49%			147	2,18%			147	3,51%		
Santa Cruz	41	0,51%	14	1,06%			14	1,59%			27	0,40%			23	0,55%	4	0,15%
Santa Fe	657	8,14%	137	10,39%			130	14,74%	7	1,62%	520	7,70%			384	9,16%	136	5,30%
Santiago del Estero	397	4,92%	53	4,02%			53	6,01%			344	5,09%			344	8,21%		
Tierra del Fuego	13	0,16%	2	0,16%			2	0,23%			11	0,16%			11	0,26%		
Tucumán	300	3,73%	33	2,50%			33	3,74%			267	3,95%			267	6,37%		

Cuadro 3

Promedio de camas disponibles en establecimientos asistenciales oficiales, por división político-territorial (1997-2003)

Años 1999-2003

Provincia	Camas disponibles													
	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Total del país	77.005	100,00%	76.142	100,00%	76.363	100,00%	75.980	100,00%	75.075	100,00%	75.550	100,00%	76.885	100,00%
Ciudad de Buenos Aires	8.950	11,62%	8.880	11,66%	8.499	11,13%	8.175	10,76%	8.164	10,87%	8.227	10,89%	8.430	10,96%
Buenos Aires	26.425	34,32%	26.522	34,83%	26.395	34,57%	26.746	35,20%	26.032	34,67%	26.102	34,55%	26.900	34,99%
Catamarca	870	1,13%	889	1,17%	890	1,16%	898	1,18%	890	1,19%	846	1,12%	916	1,19%
Chaco	1.816	2,36%	1.840	2,42%	1.825	2,39%	1.825	2,40%	1.879	2,50%	1.858	2,46%	1.819	2,37%
Chubut	923	1,20%	952	1,25%	953	1,25%	953	1,25%	944	1,26%	927	1,23%	925	1,20%
Córdoba	6.543	8,50%	6.130	8,05%	5.984	7,84%	5.320	7,00%	5.906	7,87%	6.705	8,87%	6.302	8,20%
Corrientes	2.151	2,79%	2.349	3,09%	2.264	2,96%	2.263	2,98%	2.291	3,05%	2.129	2,82%	2.251	2,93%
Entre Ríos	4.348	5,65%	3.983	5,23%	4.501	5,89%	4.620	6,08%	3.940	5,25%	4.425	5,86%	4.320	5,62%
Formosa	981	1,27%	984	1,29%	991	1,30%	1.006	1,32%	993	1,32%	1.007	1,33%	1.034	1,34%
Jujuy	1.734	2,25%	1.695	2,23%	1.829	2,40%	1.793	2,37%	1.720	2,29%	1.685	2,23%	1.643	2,14%
La Pampa	832	1,08%	784	1,03%	782	1,02%	794	1,05%	786	1,05%	792	1,05%	821	1,07%
La Rioja	676	0,88%	676	0,89%	743	0,97%	748	0,98%	750	1,00%	533	0,70%	679	0,88%
Mendoza	2.498	3,25%	2.498	3,28%	2.463	3,23%	2.464	3,24%	2.379	3,17%	2.367	3,14%	2.464	3,20%
Misiones	1.455	1,89%	1.421	1,87%	1.573	2,06%	1.403	1,85%	1.403	1,87%	1.277	1,69%	1.455	1,89%
Neuquén	942	1,22%	949	1,25%	1.026	1,34%	1.045	1,37%	1.093	1,46%	1.113	1,47%	1.057	1,37%
Río Negro	1.273	1,65%	1.292	1,70%	1.230	1,61%	1.220	1,61%	1.219	1,62%	1.196	1,58%	1.196	1,56%
Salta	2.561	3,32%	2.513	3,30%	2.519	3,30%	2.588	3,41%	2.692	3,59%	2.692	3,56%	2.640	3,43%
San Juan	1.157	1,50%	1.113	1,46%	1.114	1,46%	1.124	1,48%	1.057	1,41%	1.002	1,33%	1.064	1,38%
San Luis	698	0,91%	703	0,92%	738	0,97%	735	0,97%	739	0,98%	733	0,97%	735	0,96%
Santa Cruz	603	0,78%	582	0,76%	559	0,73%	607	0,80%	607	0,81%	606	0,80%	615	0,80%
Santa Fe	5.555	7,22%	5.369	7,05%	5.430	7,11%	5.466	7,19%	5.562	7,41%	5.284	6,99%	5.307	6,90%
Santiago del Estero	1.574	2,04%	1.496	1,96%	1.541	2,02%	1.583	2,08%	1.464	1,95%	1.524	2,02%	1.775	2,31%
Tierra del Fuego	160	0,21%	160	0,21%	160	0,21%	188	0,25%	188	0,25%	187	0,25%	187	0,24%
Tucumán	2.280	2,96%	2.362	3,10%	2.354	3,08%	2.416	3,18%	2.377	3,16%	2.333	3,09%	2.350	3,07%
Números Indices S/Total	1,0000		0,9888		0,9917		0,9867		0,9749		0,9811		0,9984	

Fuente: Ministerio de Salud. Secretaría de Políticas de Regulación y Relaciones Sanitarias.

Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

Cuadro 4

Consultas médicas externas en establecimientos asistenciales del público, por político-territorial. (año 1997-2003)

Años 1999-2003

Provincia	Consultas médicas externas													
	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Total del país	74.119.749	100,00%	75.986.188	100,00%	81.973.049	100,00%	89.418.842	100,00%	88.173.029	100,00%	92.563.462	100,00%	97.486.481	100,00%
Ciudad de Buenos Aires	8.347.486	11,26%	8.509.816	11,20%	8.716.141	10,63%	8.321.685	9,31%	8.316.005	9,43%	8.981.250	9,70%	9.205.255	9,44%
Buenos Aires	28.194.096	38,04%	29.180.883	38,40%	31.311.603	38,20%	36.996.400	41,37%	37.856.865	42,93%	38.587.333	41,69%	41.620.727	42,69%
Catamarca	493.505	0,67%	660.750	0,87%	711.313	0,87%	782.084	0,87%	884.961	1,00%	776.384	0,84%	990.988	1,02%
Chaco	2.334.211	3,15%	2.567.486	3,38%	2.784.474	3,40%	2.887.983	3,23%	2.772.221	3,14%	2.732.914	2,95%	2.942.373	3,02%
Chubut	787.603	1,06%	793.903	1,05%	838.437	1,02%	887.993	0,99%	900.231	1,02%	893.337	0,97%	1.011.645	1,04%
Córdoba	3.838.558	5,18%	4.070.664	5,36%	4.253.358	5,19%	4.438.658	4,96%	4.529.563	5,14%	5.673.774	6,13%	2.659.698	2,73%
Corrientes	1.917.684	2,59%	2.012.051	2,65%	1.413.246	1,73%	1.586.955	1,77%	1.375.573	1,56%	1.340.848	1,45%	1.907.644	1,96%
Entre Ríos	2.653.364	3,58%	2.449.435	3,22%	2.333.819	2,85%	2.783.556	3,11%	1.700.496	1,93%	2.026.609	2,19%	1.807.795	1,85%
Formosa	1.018.190	1,37%	1.133.834	1,49%	1.166.071	1,42%	1.203.143	1,35%	1.055.169	1,20%	1.027.743	1,12%	1.233.488	1,27%
Jujuy	580.902	0,78%	1.124.457	1,48%	1.684.007	2,05%	1.616.298	1,81%	1.390.887	1,58%	1.656.540	1,79%	1.846.587	1,90%
La Pampa	1.073.887	1,45%	1.090.867	1,44%	1.146.551	1,40%	1.213.179	1,36%	1.175.937	1,34%	1.169.731	1,26%	1.388.627	1,42%
La Rioja	420.901	0,57%	420.901	0,55%	445.380	0,54%	604.584	0,68%	565.350	0,65%	445.380	0,48%	741.199	0,76%
Mendoza	3.221.176	4,34%	3.672.784	4,83%	3.880.304	4,73%	3.866.497	4,32%	4.094.781	4,64%	4.070.012	4,40%	4.266.870	4,38%
Misiones	1.714.556	2,31%	1.332.317	1,75%	1.751.762	2,14%	1.790.155	2,00%	1.537.496	1,74%	1.490.590	1,61%	2.106.187	2,16%
Neuquén	1.485.437	2,00%	1.496.270	1,97%	1.603.548	1,96%	1.572.180	1,76%	1.675.547	1,90%	1.741.872	1,88%	1.823.031	1,87%
Río Negro	1.340.572	1,81%	1.357.919	1,79%	1.360.608	1,66%	1.439.280	1,61%	1.243.234	1,41%	1.360.240	1,47%	1.671.141	1,71%
Salta	2.773.511	3,74%	2.167.175	2,85%	3.202.359	3,91%	3.229.951	3,61%	3.339.063	3,79%	3.391.738	3,66%	3.465.943	3,55%
San Juan	1.475.952	1,99%	1.605.695	2,11%	1.797.776	2,19%	1.883.430	2,11%	1.727.772	1,96%	1.073.379	1,16%	1.405.220	1,44%
San Luis	820.663	1,11%	868.246	1,14%	937.524	1,14%	939.756	1,05%	251.313	0,29%	1.343.000	1,45%	1.467.861	1,51%
Santa Cruz	441.189	0,59%	450.419	0,59%	423.336	0,52%	487.083	0,54%	524.335	0,59%	539.566	0,58%	507.054	0,52%
Santa Fe	5.839.264	7,88%	5.679.826	7,47%	6.724.118	8,20%	7.190.342	8,04%	7.234.579	8,20%	7.806.454	8,43%	8.204.895	8,42%
Santiago del Estero	782.238	1,06%	875.276	1,15%	1.034.059	1,26%	956.829	1,07%	1.087.593	1,23%	1.307.475	1,41%	1.494.094	1,53%
Tierra del Fuego	302.399	0,41%	306.165	0,41%	302.210	0,37%	256.737	0,29%	211.461	0,24%	325.758	0,35%	283.483	0,29%
Tucumán	2.262.405	3,05%	2.159.049	2,85%	2.151.045	2,62%	2.484.084	2,79%	2.722.597	3,09%	2.801.535	3,03%	3.434.676	3,52%
Números Índices S/Total	1,0000		1,0250		1,1060		1,2064		1,1896		1,2488		1,3152	

Fuente: Ministerio de Salud. Secretaría de Políticas de Regulación y Relaciones Sanitarias.

Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

Cuadro 5

Egresos de establecimientos asistenciales del sector público,
por división político-territorial (Años 1997-1999)

Provincia	Egresos de establecimientos asistenciales					
	1997	%	1998	%	1999	%
Total del país	2.122.689	100,00%	2.116.827	100,00%	2.173.140	100,00%
Ciudad de Buenos Aires	184.755	8,70%	181.792	8,59%	178.963	8,24%
Buenos Aires	682.543	32,15%	696.402	32,90%	722.977	33,27%
Catamarca	24.640	1,16%	25.884	1,22%	28.190	1,30%
Chaco	80.618	3,80%	83.442	3,94%	83.972	3,86%
Chubut	26.546	1,25%	25.827	1,22%	26.446	1,22%
Córdoba	110.139	5,19%	122.430	5,78%	129.451	5,96%
Corrientes	72.334	3,41%	73.151	3,46%	63.003	2,90%
Entre Ríos	91.012	4,29%	87.958	4,16%	74.489	3,43%
Formosa	36.348	1,71%	37.359	1,76%	38.973	1,79%
Jujuy	50.230	2,37%	42.756	2,02%	51.398	2,36%
La Pampa	21.107	0,99%	21.085	0,99%	21.583	0,99%
La Rioja	22.351	1,05%	22.351	1,06%	23.170	1,07%
Mendoza	93.514	4,41%	98.017	4,63%	95.601	4,40%
Misiones	65.287	3,08%	52.686	2,49%	65.150	3,00%
Neuquén	38.541	1,82%	38.446	1,82%	41.539	1,91%
Río Negro	47.576	2,24%	45.397	2,14%	46.676	2,15%
Salta	98.064	4,62%	100.990	4,77%	106.489	4,90%
San Juan	42.562	2,01%	40.084	1,89%	41.624	1,91%
San Luis	24.188	1,14%	25.816	1,22%	29.216	1,34%
Santa Cruz	13.882	0,65%	13.058	0,62%	13.088	0,60%
Santa Fe	170.418	8,03%	153.662	7,26%	156.500	7,20%
Santiago del Estero	51.981	2,45%	52.630	2,49%	57.751	2,66%
Tierra del Fuego	5.944	0,28%	5.963	0,28%	6.098	0,28%
Tucumán	68.109	3,20%	69.641	3,29%	70.793	3,26%
Números Indices S/Total	1,0000		1,0220		1,0390	

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

Cuadro 6

Establecimientos asistenciales y camas disponibles en unidades. Sector Publico por habitante, por división politico territorial

Provincia	Cantidad de Habitantes	%	Establecimientos Publicos	
			Habitantes por estab.	Habitantes por cama disp.
Ciudad de Buenos Aires	2.768.772	7,64%	92.292	326
Buenos Aires	13.818.677	38,15%	7.474	524
Catamarca	333.661	0,92%	990	375
Chaco	3.061.611	8,45%	5.270	512
Chubut	929.236	2,57%	3.954	411
Córdoba	983.087	2,71%	2.679	539
Corrientes	413.240	1,14%	3.415	434
Entre Ríos	1.156.799	3,19%	3.422	257
Formosa	485.700	1,34%	2.404	490
Jujuy	611.484	1,69%	23.519	334
La Pampa	298.460	0,82%	2.842	382
La Rioja	289.820	0,80%	1.407	390
Mendoza	1.576.585	4,35%	5.571	640
Misiones	963.869	2,66%	3.245	613
Neuquén	473.315	1,31%	2.784	461
Río Negro	552.677	1,53%	18.423	449
Salta	1.079.422	2,98%	1.924	429
San Juan	622.094	1,72%	3.681	559
San Luis	366.900	1,01%	2.293	497
Santa Cruz	197.191	0,54%	4.810	353
Santa Fe	2.997.376	8,28%	4.618	552
Santiago del Estero	806.347	2,23%	2.414	523
Tierra del Fuego	100.960	0,28%	7.766	631
Tucumán	1.336.664	3,69%	4.126	568
Totales	36.223.947	100,01%		
Promedio			4.877	474

Cuadro 7

Tasa de mortalidad infantil por división político-territorial (anual por cada 1000 nacidos vivos).

Años 1995-2004

Provincia	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	%	α																		
Ciudad de Bs As	13,10	(9,10)	14,70	(6,10)	12,20	(6,80)	13,00	(5,80)	10,70	(6,90)	9,30	(7,30)	9,60	(6,70)	10,00	(6,80)	10,30	(6,20)	8,70	(5,70)
Buenos Aires	22,20	0,00	20,90	0,10	18,80	(0,20)	19,10	0,30	16,60	(1,00)	15,00	(1,60)	15,00	(1,30)	15,80	(1,00)	16,30	(0,20)	13,00	(1,40)
Catamarca	26,10	3,90	26,40	5,60	25,60	6,60	23,10	4,30	20,30	2,70	21,00	4,40	15,50	(0,80)	20,60	3,80	20,10	3,60	21,80	7,40
Córdoba	20,50	(1,70)	19,40	(1,40)	16,30	(2,70)	16,80	(2,00)	15,30	(2,30)	15,00	(1,60)	16,20	(0,10)	14,80	(2,00)	14,30	(2,20)	12,70	(1,70)
Corrientes	27,30	5,10	26,10	5,30	22,80	3,80	23,80	5,00	22,90	5,30	30,40	13,80	23,50	7,20	23,80	7,00	21,10	4,60	19,30	4,90
Chaco	32,80	10,60	34,40	13,60	28,20	9,20	31,80	13,00	29,00	11,40	21,90	5,30	24,00	7,70	26,70	9,90	27,70	11,20	21,30	6,90
Chubut	20,30	(1,90)	18,00	(2,80)	19,10	0,10	19,70	0,90	17,90	0,30	15,80	(0,80)	13,10	(3,20)	17,80	1,00	15,10	(1,40)	11,80	(2,60)
Entre Ríos	20,50	(1,70)	19,50	(1,30)	19,60	0,60	18,80	0,00	19,50	1,90	16,90	0,30	14,90	(1,40)	16,50	(0,30)	17,20	0,70	15,50	1,10
Formosa	30,50	8,30	31,40	10,60	29,80	10,80	26,90	8,10	23,60	6,00	23,00	6,40	28,90	12,60	25,50	8,70	25,00	8,50	25,10	10,70
Jujuy	26,40	4,20	24,40	3,60	24,00	5,00	21,50	2,70	23,40	5,80	23,00	6,40	18,40	2,10	20,60	3,80	19,20	2,70	17,80	3,40
La Pampa	17,40	(4,80)	12,40	(8,40)	12,10	(6,90)	14,00	(4,80)	15,20	(2,40)	15,30	(1,30)	12,40	(3,90)	13,10	(3,70)	12,70	(3,80)	14,60	0,20
La Rioja	22,10	(0,10)	25,70	4,90	19,30	0,30	22,90	4,10	20,60	3,00	20,90	4,30	23,50	7,20	20,80	4,00	17,30	0,80	18,20	3,80
Mendoza	18,40	(3,80)	17,50	(3,30)	16,70	(2,30)	15,60	(3,20)	16,20	(1,40)	14,20	(2,40)	12,10	(4,20)	12,30	(4,50)	11,10	(5,40)	13,50	(0,90)
Misiones	23,20	1,00	24,10	3,30	21,30	2,30	20,00	1,20	21,70	4,10	21,90	5,30	19,60	3,30	22,30	5,50	20,20	3,70	16,60	2,20
Neuquén	14,10	(8,10)	15,70	(5,10)	13,80	(5,20)	14,80	(4,00)	12,40	(5,20)	11,50	(5,10)	13,00	(3,30)	11,70	(5,10)	10,80	(5,70)	11,10	(3,30)
Río Negro	20,80	(1,40)	16,20	(4,60)	15,50	(3,50)	17,70	(1,10)	15,80	(1,80)	16,70	0,10	14,70	(1,60)	14,80	(2,00)	15,90	(0,60)	14,10	(0,30)
Salta	26,80	4,60	25,50	4,70	20,50	1,50	22,60	3,80	21,20	3,60	18,70	2,10	19,10	2,80	18,90	2,10	16,90	0,40	15,40	1,00
San Juan	25,20	3,00	21,60	0,80	21,50	2,50	21,70	2,90	20,70	3,10	19,40	2,80	18,80	2,50	20,20	3,40	19,60	3,10	16,40	2,00
San Luis	23,10	0,90	20,60	(0,20)	19,90	0,90	20,60	1,80	18,90	1,30	17,20	0,60	17,80	1,50	16,50	(0,30)	17,40	0,90	15,20	0,80
Santa Cruz	21,90	(0,30)	12,80	(8,00)	16,00	(3,00)	18,00	(0,80)	13,20	(4,40)	17,20	0,60	14,50	(1,80)	17,20	0,40	15,50	(1,00)	11,90	(2,50)
Santa Fe	17,60	(4,60)	15,70	(5,10)	16,30	(2,70)	16,20	(2,60)	15,20	(2,40)	14,40	(2,20)	14,30	(2,00)	14,00	(2,80)	13,90	(2,60)	12,00	(2,40)
Santiago del Estero	23,30	1,10	17,10	(3,70)	16,60	(2,40)	18,10	(0,70)	15,50	(2,10)	12,80	(3,80)	14,80	(1,50)	12,40	(4,40)	14,20	(2,30)	13,80	(0,60)
Tierra del Fuego	11,10	(11,10)	9,70	(11,10)	11,20	(7,80)	11,90	(6,90)	7,80	(9,80)	10,50	(6,10)	10,10	(6,20)	9,10	(7,70)	8,40	(8,10)	4,10	(10,30)
Tucumán	28,90	6,70	28,80	8,00	19,60	0,60	19,90	1,10	22,50	4,90	22,50	5,90	24,50	8,20	24,30	7,50	23,00	6,50	20,50	6,10
Total	22,20		20,80		19,00		18,80		17,60		16,60		16,30		16,80		16,50		14,40	
Nº Índice	1,0000		0,9360		0,8560		0,8470		0,7930		0,7480		0,7340		0,7570		0,7430		0,6490	

Fuente: INDEC. Anuario Clarín 2000. Dirección de Estadística del Ministerio de Salud

α = desvío sobre el promedio general

Cuadro 8

Proporción de nacidos vivos de madres menores de 20 años por división político-territorial (1995-1999-2001-2004)

Provincia	1995		1999		2001		2003		2004	
	%	α								
Chaco	22,20	6,50	24,40	9,00	24,30	9,70	22,60	9,00	23,90	9,40
Catamarca	21,50	5,80	20,80	5,40	19,20	4,60	17,80	4,20	18,90	4,40
Formosa	18,90	3,20	20,80	5,40	20,10	5,50	19,40	5,80	21,10	6,60
Misiones	20,20	4,50	20,80	5,40	20,30	5,70	18,90	5,30	20,10	5,60
Corrientes	20,10	4,40	19,80	4,40	16,40	1,80	17,10	3,50	18,30	3,80
Salta	18,20	2,50	19,90	4,50	15,60	1,00	14,80	1,20	16,10	1,60
Neuquén	19,40	3,70	19,00	3,60	17,60	3,00	16,20	2,60	17,10	2,60
Santa Fe	18,20	2,50	18,90	3,50	18,10	3,50	16,80	3,20	17,10	2,60
Chubut	19,50	3,80	18,60	3,20	19,60	5,00	17,10	3,50	17,80	3,30
Entre Ríos	17,80	2,10	18,60	3,20	18,70	4,10	16,60	3,00	17,00	2,50
La Pampa	16,80	1,10	18,50	3,10	18,00	3,40	15,50	1,90	17,10	2,60
Santiago del Estero	19,50	3,80	18,20	2,80	18,40	3,80	17,10	3,50	17,90	3,40
Jujuy	18,40	2,70	18,00	2,60	17,80	3,20	17,20	3,60	17,40	2,90
Río Negro	18,70	3,00	17,90	2,50	18,60	4,00	16,80	3,20	17,70	3,20
San Luis	18,10	2,40	17,30	1,90	16,70	2,10	14,60	1,00	15,80	1,30
La Rioja	16,90	1,20	17,20	1,80	16,00	1,40	16,00	2,40	17,70	3,20
Santa Cruz	17,70	2,00	17,00	1,60	16,90	2,30	15,30	1,70	15,50	1,00
Tucumán	15,30	(0,40)	16,50	1,10	15,30	0,70	14,50	0,90	15,30	0,80
Total País	15,70		15,40		14,60		13,60		14,50	
San Juan	14,90	(0,80)	14,60	(0,80)	13,60	(1,00)	13,10	(0,50)	13,50	(1,00)
Mendoza	14,10	(1,60)	14,30	(1,10)	15,00	0,40	14,00	0,40	14,00	(0,50)
Córdoba	14,00	(1,70)	13,00	(2,40)	14,10	(0,50)	12,60	(1,00)	13,50	(1,00)
Buenos Aires	14,20	(1,50)	12,90	(2,50)	12,10	(2,50)	11,20	(2,40)	12,10	(2,40)
Tierra del Fuego	12,50	(3,20)	12,70	(2,70)	13,50	(1,10)	11,50	(2,10)	13,80	(0,70)
Ciudad de Bs As	7,20	(8,50)	6,40	(9,00)	5,10	(9,50)	5,90	(7,70)	6,20	(8,30)

 α = desvío respecto de la media

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud

Cuadro 9

Tasa de mortalidad (por 1000), según jurisdicción político-territorial (1990-1999-2001-2004)

Provincia	1990		1999		2001		2004	
	%	α	%	α	%	α	%	α
Formosa	32,70	11,70	25,30	6,50	22,40	4,20	26,50	7,20
Catamarca	28,40	7,40	24,90	6,10	24,90	6,70	20,60	1,30
Salta	30,90	9,90	24,80	6,00	24,20	6,00	23,90	4,60
Misiones	32,80	11,80	24,50	5,70	24,20	6,00	26,40	7,10
Chaco	26,80	5,80	24,10	5,30	22,20	4,00	25,10	5,80
Corrientes	26,70	5,70	23,40	4,60	21,90	3,70	22,70	3,40
Jujuy	24,60	3,60	23,00	4,20	23,10	4,90	21,30	2,00
La Rioja	30,90	9,90	22,30	3,50	20,50	2,30	21,10	1,80
San Juan	23,00	2,00	22,30	3,50	23,70	5,50	22,50	3,20
San Luis	27,60	6,60	22,20	3,40	22,30	4,10	21,90	2,60
Tucumán	24,30	3,30	21,60	2,80	21,10	2,90	21,00	1,70
Santiago del Estero	26,60	5,60	21,10	2,30	21,10	2,90	19,70	0,40
Santa Cruz	28,50	7,50	20,30	1,50	19,80	1,60	22,40	3,10
Entre Ríos	22,60	1,60	20,10	1,30	20,50	2,30	19,50	0,20
Mendoza	22,30	1,30	19,00	0,20	19,10	0,90	18,40	(0,90)
Chubut	26,60	5,60	18,90	0,10	18,40	0,20	19,30	0,00
Total País	21,00		18,80		18,20		19,30	
Tierra del Fuego	22,20	1,20	18,70	(0,10)	17,90	(0,30)	19,50	0,20
La Pampa	23,30	2,30	18,50	(0,30)	17,20	(1,00)	17,40	(1,90)
Neuquén	32,90	11,90	18,50	(0,30)	16,80	(1,40)	19,80	0,50
Río Negro	26,40	5,40	18,40	(0,40)	17,80	(0,40)	18,30	(1,00)
Córdoba	19,60	(1,40)	17,50	(1,30)	15,90	(2,30)	17,80	(1,50)
Buenos Aires	18,50	(2,50)	17,40	(1,40)	16,90	(1,30)	18,50	(0,80)
Santa Fe	16,80	(4,20)	17,30	(1,50)	16,20	(2,00)	17,60	(1,70)
Ciudad de Bs As	14,20	(6,80)	13,50	(5,30)	13,90	(4,30)	14,90	(4,40)

 α = desvío respecto de la media

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud

Cuadro 10

Distribución porcentual de nacidos vivos con número de orden de nacimiento mayor de tres, según división político-territorial de residencia de la madre (1999-2001-2004)

Provincia	1999		2001		2004	
	%	α	%	α	%	α
Misiones	32,80	11,60	34,60	12,30	32,90	11,30
Chaco	31,00	9,80	29,70	7,40	29,70	8,10
Formosa	30,10	8,90	30,90	8,60	36,90	15,30
Salta	29,60	8,40	31,40	9,10	28,90	7,30
Corrientes	28,90	7,70	29,00	6,70	35,20	13,60
Catamarca	26,30	5,10	28,90	6,60	25,30	3,70
Santiago del Estero	25,60	4,40	29,20	6,90	30,20	8,60
Jujuy	25,50	4,30	27,00	4,70	24,40	2,80
La Rioja	25,10	3,90	24,70	2,40	21,70	0,10
Entre Ríos	24,90	3,70	24,90	2,60	22,80	1,20
Tucumán	24,70	3,50	26,10	3,80	26,60	5,00
San Juan	24,60	3,40	28,00	5,70	24,50	2,90
San Luis	24,10	2,90	25,80	3,50	22,40	0,80
Río Negro	22,30	1,10	23,10	0,80	17,90	(3,70)
Mendoza	21,80	0,60	23,30	1,00	18,00	(3,60)
Santa Cruz	21,60	0,40	23,60	1,30	22,30	0,70
Santa Fe	21,60	0,40	23,90	1,60	20,00	(1,60)
Neuquén	21,50	0,30	23,30	1,00	16,70	(4,90)
Total País	21,20		22,30		21,60	
Chubut	21,10	(0,10)	22,30	0,00	17,60	(4,00)
La Pampa	20,60	(0,60)	22,00	(0,30)	17,80	(3,80)
Tierra del Fuego	18,80	(2,40)	22,00	(0,30)	3,60	(18,00)
Buenos Aires	18,50	(2,70)	19,10	(3,20)	19,30	(2,30)
Córdoba	18,20	(3,00)	19,20	(3,10)	19,70	(1,90)
Ciudad de Bs As	7,40	(13,80)	8,80	(13,50)	9,60	(12,00)

α = desvío respecto de la media

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud

Cuadro 11

Distribución porcentual de nacidos vivos según nivel de instrucción de la madre (analfabeta o primaria incompleta) según división político-territorial (1999-2001-2004)

Provincia	1999		2001		2004	
	% Nacidos Vivos	α	% Nacidos Vivos	α	% Nacidos Vivos	α
Misiones	35,90	25,20	33,50	23,30	31,90	22,40
Chaco	31,60	20,90	34,00	23,80	31,10	21,60
Formosa	25,90	15,20	23,70	13,50	22,00	12,50
Corrientes	23,60	12,90	23,00	12,80	23,10	13,60
Santiago del Estero	22,60	11,90	20,30	10,10	19,90	10,40
Salta	16,70	6,00	16,20	6,00	15,50	6,00
Jujuy	14,20	3,50	13,70	3,50	10,80	1,30
Chubut	13,60	2,90	9,10	(1,10)	7,30	(2,20)
Entre Ríos	12,70	2,00	13,50	3,30	11,00	1,50
Tucumán	12,60	1,90	9,50	(0,70)	8,60	(0,90)
Santa Fe	12,20	1,50	11,50	1,30	8,10	(1,40)
Río Negro	11,90	1,20	11,50	1,30	7,80	(1,70)
Mendoza	11,70	1,00	10,80	0,60	10,30	0,80
Neuquén	11,00	0,70	10,20	0,00	7,80	(1,70)
Total País	10,70		10,20		9,50	
San Juan	9,30	(1,40)	7,90	(2,30)	7,30	(2,20)
San Luis	8,50	(2,20)	9,90	(0,30)	10,50	1,00
La Pampa	8,30	(2,40)	9,10	(1,10)	7,30	(2,20)
Catamarca	8,10	(2,60)	9,70	(0,50)	7,40	(2,10)
Tierra del Fuego	7,20	(3,50)	2,80	(7,40)	2,70	(6,80)
Córdoba	6,40	(4,30)	6,50	(3,70)	5,70	(3,80)
La Rioja	6,00	(4,70)	6,50	(3,70)	5,20	(4,30)
Buenos Aires	4,70	(6,00)	4,30	(5,90)	4,80	(4,70)
Santa Cruz	4,30	(6,40)	5,20	(5,00)	5,80	(3,70)
Ciudad de Bs As	3,30	(7,40)	2,90	(7,30)	2,80	(6,70)

α = desvío respecto de la media

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud

Cuadro 12
Defunciones y tasa de mortalidad materna (por 10.000 nacidos vivos) según
división político-territorial

Años 1980-1990-2000-2003-2004

	1980				1990				2000				2003				2004			
	Defunc. Maternas	Tasa mortal. materna	% (S/total)	α	Defunc. Maternas	Tasa mortal. materna	% (S/total)	α	Defunc. Maternas	Tasa mortal. materna	% (S/total)	α	Defunc. Maternas	Tasa mortal. materna	% (S/total)	α	Defunc. Maternas	Tasa mortal. materna	% (S/total)	α
Total del País	485	7,00	100,00%		351	5,20	100,00%		245	3,50	100,00%		303	4,40	100,00%		295	4,00	100,00%	
Ciudad de Bs As	18	3,80	3,71%	(8,20)	17	4,10	4,84%	(1,10)	6	1,40	2,45%	(2,10)	5	1,20	1,65%	(3,20)	9	2,00	3,05%	(2,00)
Buenos Aires	104	4,30	21,44%	(2,70)	64	2,70	18,23%	(2,50)	34	1,40	13,88%	(2,10)	63	2,50	20,79%	(1,90)	74	2,80	25,08%	(1,20)
Catamarca	9	13,60	1,86%	6,60	7	10,50	1,99%	5,30	-	-	-	-	2	2,50	0,66%	(1,90)	-	-	-	-
Córdoba	27	4,80	5,57%	(2,20)	16	2,90	4,56%	(2,30)	6	1,10	2,45%	(2,40)	8	1,40	2,64%	(3,00)	15	2,60	5,08%	(1,40)
Corrientes	21	9,80	4,33%	2,80	19	9,40	5,41%	4,20	12	5,70	4,90%	2,20	16	7,50	5,28%	3,10	23	10,40	7,80%	6,40
Chaco	35	14,00	7,22%	7,00	24	10,70	6,84%	5,50	19	7,70	7,76%	4,20	17	8,10	5,61%	3,70	18	7,00	6,10%	(3,00)
Chubut	7	8,50	1,44%	1,50	2	2,30	0,57%	(2,90)	5	5,80	2,04%	2,30	7	8,60	2,31%	4,20	1	1,20	0,30%	(2,80)
Entre Ríos	11	4,70	2,27%	(2,30)	5	2,20	1,42%	(3,00)	5	2,10	2,04%	(1,40)	15	6,30	4,95%	1,90	6	2,60	2,03%	(1,40)
Formosa	14	12,90	2,89%	5,90	23	19,50	6,55%	14,30	23	17,70	9,39%	14,20	17	13,50	5,61%	9,10	15	11,10	5,08%	7,10
Jujuy	23	14,90	4,74%	7,90	19	15,10	5,41%	9,90	10	7,30	4,08%	3,80	20	15,50	6,60%	11,10	18	13,10	6,10%	9,10
La Pampa	4	7,9	0,82%	0,90	2	3,60	0,57%	(1,60)	1	1,80	0,41%	(1,70)	3	5,20	0,99%	0,80	-	-	-	-
La Rioja	1	1,8	0,21%	(5,20)	3	5,00	0,85%	(0,20)	3	4,70	1,22%	1,20	11	16,90	3,63%	12,50	9	13,60	3,05%	9,60
Mendoza	18	5,7	3,71%	(1,30)	20	6,40	5,70%	1,20	21	6,80	8,57%	3,30	11	3,80	3,63%	(0,60)	12	3,90	4,07%	(0,10)
Misiones	24	10,80	4,95%	3,80	20	8,30	5,70%	3,10	14	5,50	5,71%	2,00	15	6,20	4,95%	1,80	18	6,70	6,10%	2,70
Neuquén	6	7,6	1,24%	0,60	2	1,80	0,57%	(3,40)	-	-	-	-	5	5,10	1,65%	0,70	4	3,90	1,40%	(0,10)
Río Negro	3	2,6	0,62%	(4,40)	5	4,00	1,42%	(1,20)	6	5,10	2,45%	1,60	2	1,90	0,66%	(2,50)	3	2,80	1,02%	(1,20)
Salta	41	17,40	8,45%	10,40	30	11,60	8,55%	6,40	11	4,30	4,49%	0,80	17	6,90	5,61%	2,50	12	4,40	4,07%	0,40
San Juan	12	8,9	2,47%	1,90	12	9,80	3,42%	4,60	13	9,90	5,31%	6,40	7	4,90	2,31%	0,50	7	4,70	2,37%	0,70
San Luis	8	13,80	1,65%	6,80	2	2,90	0,57%	(2,30)	4	4,90	1,63%	1,40	7	8,20	2,31%	3,80	4	4,60	1,40%	0,60
Santa Cruz	2	6,1	0,41%	(0,90)	3	7,00	0,85%	1,80	1	2,50	0,41%	(1,00)	5	11,10	1,65%	6,70	-	-	-	-
Santa Fe	42	8,3	8,66%	1,30	30	6,40	8,55%	1,20	23	4,40	9,39%	0,90	19	3,50	6,27%	(0,90)	20	3,60	6,78%	(0,40)
Santiago del Estero	23	13,10	4,74%	6,10	15	8,70	4,27%	3,50	14	8,90	5,71%	5,40	8	5,50	2,64%	1,10	12	7,30	4,07%	3,30
Tucumán	32	10,40	6,60%	3,40	11	4,00	3,13%	(1,20)	12	4,10	4,90%	0,60	22	7,30	7,26%	2,90	14	4,70	4,75%	0,60
Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8,70	0,82%	5,20	1	4,40	0,33%	0,00	1	4,60	0,30%	0,70

α = desvío sobre la media

Fuente: Indec, Anuario Estadístico
2005.

Programa Nacional de Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud

Cuadro 13

Gasto total en salud per capita según división político-territorial (año 2002)

	Importe	Desvio s/promedio
Ciudad de Bs As	1.341,00	704,00
Buenos Aires	657,00	20,00
Catamarca	638,00	1,00
Chaco	435,00	(202,00)
Chubut	593,00	(44,00)
Córdoba	583,00	(54,00)
Corrientes	428,00	(209,00)
Entre Ríos	567,00	(70,00)
Formosa	448,00	(189,00)
Jujuy	474,00	(163,00)
La Pampa	730,00	93,00
La Rioja	679,00	42,00
Mendoza	600,00	(37,00)
Misiones	431,00	(206,00)
Neuquén	689,00	52,00
Río Negro	613,00	(24,00)
Salta	498,00	(139,00)
San Juan	580,00	(57,00)
San Luis	610,00	(27,00)
Santa Cruz	937,00	300,00
Santa Fe	592,00	(45,00)
Santiago del Estero	438,00	(199,00)
Tierra del Fuego	1.162,00	525,00
Tucumán	575,00	(62,00)
Promedio Nacional	637,00	

Fuente: R. Torres. Ministerio de Salud

Cuadro 14

Destino del Gasto en Salud

Prestadores	%
Establecimientos públicos	19,50%
Clinicas	22,00%
Médicos y otros profesionales	10,80%
Servicios de Diagnostico y Tratamiento	5,70%
Emergencias	0,90%
Medicamentos	24,60%
Terapias y otras durables	2,10%
Residencias con servicio de enfermería	3,00%
Seguros voluntarios y obligatorios	11,40%
	100,00%

Fuente: R. Torres. Ministerio de Salud

Cuadro 15

Financiamiento de prestadores según fuente (año 2002)

Fuente	Privados	Públicos
Gobierno	0,60%	94,30%
ISFL	1,50%	-
Empresas	1,50%	-
Hogares	15,10%	2,70%
Seguros Voluntarios	26,00%	0,00%
Obras Sociales	55,30%	3,00%
	100,00%	100,00%

Fuente: R. Torres. Ministerio de Salud

Cuadro a)

Evolución de la distribución del ingreso en Argentina (Año 1974/2005)

Año	A 10% Más Rico	B 10% Más Pobre	A/B	A-B	Nº Indices
1974	28,20	2,30	12,26	25,90	100,00
1980	33,10	2,60	12,73	30,50	117,76
1981	35,00	2,50	14,00	32,50	125,48
1982	33,70	2,40	14,04	31,30	120,85
1984	34,60	2,30	15,04	32,30	124,71
1985	33,30	2,60	12,81	30,70	118,53
1986	34,60	2,50	13,84	32,10	123,94
1987	36,10	2,00	18,05	34,10	131,66
1988	36,00	2,00	18,00	34,00	131,27
1989	41,60	1,80	23,11	39,80	153,67
1990	35,30	2,30	15,35	33,00	127,41
1991	36,40	2,40	15,17	34,00	131,27
1992	34,50	2,40	14,38	32,10	123,94
1993	34,80	1,90	18,32	32,90	127,03
1994	34,80	1,90	18,32	32,90	127,03
1995	37,30	1,70	21,94	35,60	137,45
1996	36,30	1,60	22,69	34,70	133,98
1997	35,30	1,60	22,06	33,70	130,12
1998	36,90	1,50	24,60	35,40	136,68
1999	36,10	1,50	24,07	34,60	133,59
2000	36,60	1,40	26,14	35,20	135,91
2001	36,90	1,30	28,38	35,60	137,45
2002	37,40	1,20	31,17	36,20	139,77
2003	36,40	1,30	28,00	35,10	135,52
2004	36,50	1,30	28,08	35,20	135,91
2005	34,70	1,30	26,69	33,40	128,96

Fuente: INDEC

Cuadro b)

Incidencia de la pobreza por grupos de edad y grandes aglomerados urbanos. 1º semestre de 2005

Regiones	Grupos de edad						Total	0 a 17
	0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y mas			
Metropolitana	56,60	51,90	59,00	58,50	32,30	40,30	57,30	
Pampeana	479,00	47,70	55,50	54,80	28,90	36,20	52,90	
Noroeste	61,90	64,50	64,70	64,60	43,70	51,10	64,20	
Cuyo	46,60	47,60	52,50	52,00	32,30	38,50	50,60	
Nordeste	69,20	70,30	74,90	70,40	50,10	58,50	72,10	
Patagonia	29,20	31,10	33,50	37,50	21,50	26,00	33,80	
Total	54,70	52,80	58,80	58,00	33,30	41,10	56,90	

Fuente: INDEC - UNICEF

Cuadro c)

Brecha de la pobreza. Total Urbano, mayo 2001/1º sem. 2005

Periodo	Canasta básica total pormedio del hogar pobre en \$ (a)	Ingreso total familiar hogar pobre en \$ (b)	Brecha (b-a) en \$	Brecha (b-a)/a en %
Mayo '01	548,60	305,10	(243,50)	44,40%
Octubre '01	528,30	282,30	(246,00)	46,60%
Mayo '02	641,60	300,90	(340,70)	53,10%
Octubre '02	756,30	375,60	(380,70)	50,30%
Mayo '03	766,10	387,00	(379,10)	49,50%
II Semestre	730,60	383,10	(347,50)	47,60%
I Semestre 2004	781,20	428,40	(352,80)	45,20%
II Semestre 2004	804,50	446,00	(358,50)	44,60%
I Semestre 2005	840,30	478,90	(361,40)	43,00%

Fuente: INDEC - UNICEF

Cuadro d)

Incidencia de la indigencia por grupos de edad y grandes aglomerados urbanos. 1º semestre de 2005

Regiones	Grupos de edad						0 a 17
	0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y mas	Total	
Metropolitana	21,30	21,60	22,20	22,00	10,20	13,90	21,90
Pampeana	22,20	21,20	26,60	23,60	10,40	10,50	24,20
Noroeste	25,70	28,00	28,70	25,80	14,70	19,20	27,30
Cuyo	14,10	17,60	18,90	17,70	8,70	11,70	17,50
Nordeste	34,40	33,40	39,40	31,90	18,70	25,20	35,60
Patagonia	10,20	16,10	14,00	14,60	8,50	10,50	14,60
Total	21,80	22,60	24,60	22,90	11,00	15,00	23,30

Fuente: INDEC - UNICEF

Cuadro e)

Porcentajes de personas con necesidades básicas insatisfechas
por grupos de edad (grandes regiones urbanas 2001)

Regiones	Grupos de edad						0 a 17
	0 a 2	3 a 5	6 a 12	13 a 17	18 y mas	Total	
Metropolitana	37,60	36,30	37,20	32,40	17,40	22,70	35,60
Pampeana	31,80	35,80	31,70	24,40	13,70	18,50	30,10
Noroeste	41,70	42,80	36,70	31,90	23,00	28,00	37,00
Cuyo	33,90	35,70	28,40	21,50	14,30	17,80	28,50
Nordeste	48,40	51,80	44,60	37,40	27,30	33,70	44,20
Patagonia	21,40	22,60	20,20	13,80	12,20	14,60	18,90
Total	36,60	37,40	35,30	29,60	17,10	22,30	34,10

Fuente: INDEC - UNICEF

Cuadro f)

Tasas de desempleo (1988/2005)

Año	Mayo	Octubre
1988	6,50	6,10
1989	8,10	7,10
1990	8,60	6,30
1991	6,90	6,00
1992	6,90	7,00
1993	9,90	9,30
1994	10,70	12,12
1995	18,40	16,60
1996	17,10	17,30
1997	16,10	13,70
1998	13,20	12,40
1999	14,60	13,80
2000	15,40	14,70
2001	16,40	18,30
2002	22,00	17,90
2003	17,80	16,60
2004	14,80	12,10
2005	12,10	10,10

Fuente: INDEC

UMA AVALIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO BRASIL À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os seus principais resultados nos cinco anos de vigência. A LRF objetiva corrigir os problemas advindos do déficit público crônico e destaca dois grandes grupos de variáveis que devem ser mantidos sob controle: as despesas de pessoal e o endividamento. Destacam-se também o controle dos gastos no último ano de governo e o papel da transparência e da participação popular na formulação orçamentária. A avaliação toma por base uma comparação com as leis de responsabilidade fiscal de outros países.

1. Introdução
2. Algumas lições da experiência internacional na elaboração e implementação de leis de responsabilidade fiscal
 - 2.1. Aspectos conceituais e históricos: para que adotar regras fiscais?
 - 2.2. Definição e tipos de regras fiscais: o que são as regras fiscais?
 - 2.3. Exemplos e resultados da adoção de regras fiscais
 - 2.4. Recomendações gerais
 - 2.5. Sugestões específicas
3. Uma avaliação dos resultados da lei de responsabilidade fiscal brasileira
 - 3.1. A LRF em números
 - 3.2. O Modelo
4. A agenda que não aconteceu
 - 4.1. Desafios do federalismo fiscal depois da LRF
 - 4.2. Perspectivas
5. Referências bibliográficas

"O processo de elaboração, aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo, só pode ser plenamente compreendido em um contexto de fortalecimento das instituições democráticas. É resultado de uma cobrança da Sociedade, de um consenso em torno da necessidade de mudanças e é, sem dúvida, uma conquista da sociedade brasileira. Chega, talvez, com cem anos de atraso."

1. INTRODUÇÃO

No arcabouço teórico da Escola *Public Choice*, desenvolveram-se vários estudos apontando as causas para o crescimento da despesa pública, de acordo com Nunes & Nunes (1997), conforme apontado a seguir: "*A participação crescente do Estado surge como decorrência dos interesses de uma parcela da Sociedade representada por grupos de pressão. A ação do poder público é explicada, entre outros fatores, pela existência de funcionários públicos que fazem reivindicações corporativistas e pela presença de políticos que, para se elegerem, comprometem-se a aumentar gastos estatais e arrecadam votos dos eleitores assim beneficiados*".

Assim, em democracias, a alocação dos gastos públicos seria explicada pela atuação de políticos e eleitores. Os grupos mais influentes acabariam por fazer prevalecer suas preferências pessoais para determinar a quantidade de bens públicos a

ser fornecida pelo governo e o financiamento da despesa crescente pela cobrança de impostos.

Também contribuiria para o desajuste das contas públicas, a informação limitada, o que dificulta a tomada de decisão e a análise do impacto das ações públicas. No caso brasileiro, a redução da capacidade de se endividar ensejou uma melhor aplicação dos recursos públicos em função da quase exaustão da capacidade da sociedade de financiar os gastos do Estado.

Deve-se mencionar que o comportamento dos políticos, muitas vezes contraditório ao longo do tempo, e a persistência de desequilíbrios orçamentários acabam levando a uma redução da confiabilidade do papel do Estado. A implementação de regras leva a um maior controle sobre a gestão de finanças públicas, ampliando a confiança no governo, independentemente do grupo político que esteja no poder. Tal orientação está de acordo com o prognóstico de Milton Friedman, segundo o qual a economia deveria ser gerida por regras e não por decisões discricionárias.

É no sentido de minimizar condutas indesejáveis dos dirigentes públicos e ampliar a eficiência e eficácia do processo orçamentário governamental equilibrado que um novo arcabouço institucional foi criado, com a aprovação da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, complementada pela Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada de Lei de Crimes Fiscais, que estabelece penas que variam de multa até reclusão de até 4 anos para os gestores que desobedecerem algumas das regras estabelecidas. A LRF regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo 163, que dispõe sobre finanças públicas, e o artigo 169, relativo às despesas públicas com pessoal.

Para disseminar a chamada prática de gestão fiscal responsável por todos os níveis de governo, abrangendo União, Estados, Municípios e suas entidades, fundos e empresas dependentes, esse novo conjunto de regras abrange cinco grandes objetivos: 1- planejamento de receitas e gastos; 2- controle da dívida e do endividamento; 3- definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos Poderes; 4- incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal. 5- escrituração contábil para os entes federativos a fim de garantir devida prestação de contas e transparência das finanças governamentais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco divisor nas finanças públicas brasileiras. Antes dela, havia completa dissociação entre os entes, no que se refere ao plano contábil, já que há um grande viés conceitual, entre regime contábil e regime orçamentário, conforme são tratados na Lei nº 4320/64, *que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, e as leis de diretrizes orçamentárias.

A LRF representou a continuidade e a ampliação desse esforço de equilíbrio das contas públicas da União, Estados e Municípios, passando a constituir peça fundamental para a gestão governamental, devido a sua grande abrangência, ao seu caráter punitivo e à cultura de controle fiscal que aos poucos introduziu no país, ao tornar-se amplamente conhecida e discutida pela sociedade brasileira.

A LRF concentra-se na definição de normativos que abrangem a gestão financeira do setor público como um todo (Administração Direta, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes). Fixa os parâmetros para os cinco

pontos mencionados anteriormente e já apresenta algumas penalidades de caráter fiscal. As penalidades mais severas encontram-se na Lei de Crimes Fiscais. Oferece referências para aplicação de penalidades aos dirigentes em caso de descumprimento e cuida para que seus atos não se traduzam em aumento do endividamento ou descontrole nas despesas, especialmente pessoal que é um ponto crítico das finanças estaduais. Nesse aspecto, a legislação brasileira avançou em relação as experiências internacionais mais conhecido onde em geral o aspecto das conseqüências pela não observância pela não observância das normas estabelecidas praticamente não se refletiu do ponto de vista da fixação de penalidades e punições.

Este artigo discutirá cada um destes tópicos no novo arcabouço institucional, destacando-se também uma avaliação crítica sob o enfoque macroeconômico.

A LRF dispõe sobre princípios e normas de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, visando evitar déficits públicos que possam destruir a capacidade financeira dos governos (federal, estaduais e municipais), impor limites ao endividamento, restringir os gastos públicos continuados, prevenir desequilíbrios, administrar prudentemente os riscos fiscais e assegurar transparência na gestão tributária e financeira. Todas estas medidas têm o propósito de tornar a gestão pública previsível e confiável, evitando que todos os agentes econômicos sejam onerados e penalizados em função de temores de riscos sistêmicos que afetam a estabilidade da economia nacional.

A LRF entrou em vigor em maio de 2000, com o objetivo de ordenar os gastos com metas e resultados da parte fiscal englobando Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios, em conjunto com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, destinados tanto aos entes federativos quanto a suas entidades controladas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal procura fazer com que o Poder Público realize despesas dentro do limite de suas receitas. É preciso eleger prioridades e obedecê-las, o que se implementa com a imposição de metas fiscais para Receita, Despesa, Resultado Primário e Nominal e Dívida Pública. Há, ainda, limite para os gastos com pessoal, dívida, realização de operação de crédito e antecipação de receita orçamentária – ARO. Finalmente, é realizada a divulgação das contas fiscais para a população para inibir o descumprimento da LRF. A transparência do gasto público enseja o controle social que punirá os maus administradores públicos.

Os dispositivos mencionados no parágrafo anterior estão nos arts 4º, 5º, 8º, 9º, 14, 16, 17, 19, 20, 32, 35 e 52 da LRF, e nas Resoluções nºs 40/2001 e 43/2001, do Senado Federal.

2. ALGUMAS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Esta seção apresenta algumas lições do desenho de regras macro-fiscais na experiência internacional, com o objetivo de subsidiar uma avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira.

Inicialmente, procura-se esclarecer quais seriam as razões teóricas e históricas para a adoção de regras fiscais e, em particular, de uma lei de responsabilidade fiscal e porque vários países têm escolhido criar regras fiscais em vez de adotar políticas discricionárias, em um contexto de economias internacionalizadas e de regimes políticos democráticos.

A seguir, apresenta-se uma definição e descrevem-se quais são os tipos de regras fiscais, sejam numéricas ou de procedimento, seu grau de flexibilidade e as variáveis-chave de controle de finanças públicas.

Exemplos da adoção de regras fiscais em vários países são apresentados, com ênfase nos pontos fracos e fortes dos distintos modelos e sua adequação a distintos contextos institucionais: dos Estados Unidos (1990), da União Monetária Européia (1992), da Nova Zelândia (1994), do Brasil (2000), da Argentina (1999 e seguintes), da Colômbia (1999), Peru (1999 e 2003), Espanha (2001), México, Equador (2002), Índia e Paraguai.

Por fim, apresenta-se uma avaliação de resultados, em termos de experiências de maior ou menor êxito, e algumas recomendações gerais para a elaboração de uma lei de responsabilidade fiscal.

2.1. Aspectos Conceituais e Históricos: Para Que Adotar Regras Fiscais?

A fundamentação teórica das regras fiscais remete ao debate sobre regras *versus* discricionariedade na gestão da política macroeconômica. Ou seja, remonta ao próprio papel que deve ter o Estado na determinação das políticas fiscal, monetária e cambial. Num regime democrático, que papéis desempenham o Estado e o mercado? Na última década, vários países passaram a adotar regras tanto fiscais (leis de responsabilidade fiscal e/ou de transparência, por exemplo), como monetárias (metas de inflação, por exemplo). Mas será possível (e desejável) estabelecer regras para todas essas políticas simultaneamente?

Especificamente no caso das regras fiscais, de que trataremos aqui, que papéis cabem aos Poderes Executivo e Legislativo? Quanta flexibilidade deve haver ou, em outras palavras, como, em que áreas e quão incisivamente deve o Estado intervir? É possível (e desejável) que cada governo determine todas as regras do jogo ou algumas devem estar pré-estabelecidas como políticas de Estado?

Para exemplificar os riscos representados pelos extremos, pode-se imaginar, inicialmente, que todas as decisões fiscais fossem tomadas por um agente planejador social exógeno ou, ao contrário, que todas as regras fiscais fossem pré-determinadas.

Nos manuais de economia, o papel atribuído ao Estado é normalmente o de planejador, cuja discricionariedade seria capaz de gerar resultados ótimos. Esse agente seria capaz de identificar o nível ideal de gasto em termos de consistência macroeconômica com outras políticas, visando alcançar objetivos pré-determinados, e seria também capaz de fazer escolhas para garantir a melhor alocação e distribuição possível do gasto. Nesse contexto, a discricionariedade do planejador social seria preferível à adoção de regras, pois, estas, ao imporem restrições, seriam necessariamente sub-ótimas.

Contudo, há pelo menos dois sérios problemas para a radicalização dessa discricionariedade. O primeiro deles é de natureza política. A centralização de poder nas mãos do Estado não é desejável em regimes democráticos e pode desviar a distribuição de recursos para grupos de pressão, tornando-se autoritária e/ou suscetível à corrupção. Assim, pode-se dizer que o resultado descrito nos manuais é explicado pelas condições iniciais: um contexto estático e apolítico, com certeza de expectativas e completa simetria de informação. Esse não é o mundo em que vivemos. O mundo real é o da economia política, em que os atores participam do processo de decisão com suas próprias preferências e motivações, atuando de acordo com o poder político que detém.

Esse é um mundo de assimetrias e de disputas que nem sempre conduzem a ótimos coletivos.

O segundo problema refere-se ao fato de que a globalização e o risco de contágio de crises financeiras também acentuaram a pró-ciclicidade: em períodos de maior liquidez, o capital que entra é convertido em aumento de gastos públicos; em períodos de menor liquidez, a fuga de capital ocasiona contração dos gastos públicos. A prática tem demonstrado, em especial na América Latina, que a globalização reduziu a capacidade dos governos de realizar políticas anti-cíclicas, o que, somado à rigidez para baixo de boa parte dos gastos (juros da dívida, pessoal, previdência social, transferências e vinculações), tem impedido o funcionamento de estabilizadores automáticos.

Uma dessas situações em que há dificuldade de obter ótimos coletivos atuando de forma discricionária foi demonstrada na literatura especializada de finanças públicas¹ sob a denominação de problema do fundo comum, que assume três formas distintas: nas disputas do orçamento equilibrado (sem endividamento), no endividamento e na federação.

No orçamento, por exemplo, alguns grupos obtêm benefícios concentrados, cujo custo é distribuído por toda a sociedade através da cobrança de impostos. Isso ocorre tanto no Executivo, onde as autoridades setoriais favorecem os programas de suas áreas, como no Legislativo, onde os parlamentares tendem a favorecer os programas que beneficiam suas bases (sejam partidos ou regiões), sempre contando com o financiamento de recursos de todo o País. É o que explica porque nem sempre a autoridade responsável pelas finanças enfrenta a restrição orçamentária, pois o objetivo de promover a disciplina fiscal conflita com o de manter o apoio político para perpetuar-se no poder, especialmente em ano eleitoral. Para Person (1996, p. 178-179): "(...) that frontal assaults on the welfare state carry tremendous electoral risks.(...). The welfare state remains the most resilient aspect of the postwar political economy". Em consequência, a menos que haja regras claras para arbitrar os conflitos e estabelecer limites, há tendência a gastos e déficits excessivos e a elevações recorrentes da carga tributária.

Não é por acaso que o surgimento da democracia moderna confunde-se com a valorização do orçamento e com o estabelecimento de regras, sendo a limitação à capacidade de tributar talvez a primeira delas. É claro que o estabelecimento de correspondência tributária impediria a ocorrência do problema do fundo comum, mas, por outro lado, também impediria que o orçamento atuasse de forma distributiva, o que acaba sendo um impeditivo a esse tipo de solução.

No segundo caso do problema do fundo comum, há endividamento, representado pela quebra da restrição orçamentária, permitindo que grupos de hoje sejam beneficiados, transferindo o ônus para toda a sociedade de amanhã. A intertemporalidade potencializa os efeitos já descritos e, no limite, insere a expectativa de não pagamento da dívida (*default*). Mesmo quando se criam regras para controlar o endividamento, é comum que os agentes reajam com a criação de alternativas mais criativas. Por essa razão, as regras devem não só atender-se para o controle da dívida contratual e em títulos, como para todo tipo de operação que possa ser considerada

¹ Weingast, Shepsle & Johnsen (1981). De acordo com Barro (1973) e Ferejohn (1986), os governantes têm incentivos para gastar mais do que seria o ideal para a sociedade.

uma operação de crédito. São exemplos os restos a pagar, as antecipações de receitas orçamentárias e as garantias e quaisquer formas de antecipações de receitas ou postergação de despesas. O perigo maior reside justamente não na obviedade, mas na sutileza dos mecanismos “criativos”, menos convencionais e menos transparentes.

O ciclo político, por exemplo, aumenta as vantagens do sobre-gasto e do sobre-endividamento para o governante atual. Vários autores² relacionaram o ciclo eleitoral e o horizonte de tempo dos políticos, que preferem sempre transferir o ônus para o mais longe possível: o período seguinte, o mandato seguinte e, se possível, a geração seguinte. A separação entre causa (o gasto) e efeito (a dívida) cria uma ilusão financeira nos eleitores que passam a enxergar apenas os aspectos positivos do gasto no presente; e, no futuro, a dívida tenderá a ser atribuída a uma herança de governos anteriores.

Do ponto de vista do político, o gasto público é freqüentemente instrumento para ganhar eleições. A teoria da escolha pública aponta a atuação do eleitor mediano, um grande demandante de bens públicos, como responsável pela coalizão política em favor do gasto. Caso alcance o intento, o político poderá “rolar” a dívida e o eleitor ainda terá dificuldade para perceber as conseqüências; se as perceber, de pouco adiantará, pois a eleição já terá ocorrido. Se o político perder as eleições, os problemas para equilibrar as contas não serão seus e a quebra do adversário também o favorecerá.

No terceiro caso do problema do fundo comum, o sobre-gasto e sobre-endividamento são potencializados pelas federações, especialmente naquelas em que as unidades federadas contam com maior autonomia. Os problemas não só se reproduzem individualmente em cada nível de governo, como incluem uma expectativa de transferência do custo do endividamento para os outros governos, numa espécie de socialização dos prejuízos. Por essa razão, a aplicação de regras fiscais em países federativos tem merecido atenção redobrada. Nas palavras de Pisauro (2001, p.5): “In the set of incentives facing subnational governments, there are two potential sources of distortions (i) a common pool problem, arising from the fact that the opportunity cost of public revenues as perceived by subnational governments is lower than the true social cost, and (ii) a moral hazard problem, associated with the implicit insurance provided by the central government that it would bailout a subnational government which was unable to meet its financial commitments”.

Embora se reconheça que o sobregasto e o sobre-endividamento tendem a ser maiores em estruturas federativas, porque a disciplina fiscal torna-se mais difícil quando há descentralização das decisões, retroceder a um sistema centralizado não é um caminho viável (ou desejável) politicamente. Isso faz com que a adoção de regras emerga como uma alternativa.

Autores como Shah (1997), Aghão (1997), Artana & Murphey (1997) e Ter-Minasian (1997b) reconhecem que, embora a efetividade das políticas de estabilização seja menor quando o governo central possui menos poder, a descentralização pode ser acompanhada de um arranjo institucional que assegure a disciplina fiscal, o que terminaria por contribuir mais para a governabilidade econômica que a própria centralização.

O mesmo ocorre com os poderes, em especial se não está limitada a sua autonomia na definição de seu orçamento. O regime democrático exige garantia de

² Nordhaus (1975), Tufte (1978) e Rogoff (1990).

funcionamento para os poderes, mas isso pode tornar-se um problema se o Legislativo e o Judiciário buscam garantir sua independência através de uma autonomia orçamentária completa. Ainda que seja evidente que a autonomia completa tornaria impossível cobrir os inevitáveis e ilimitados acréscimos de gastos, em países que viveram anos de ditadura, esse movimento de reação pode ser muito forte e ocasionar uma elevação dos gastos com pessoal, tanto ativo como inativo.

A solução pode estar no estabelecimento de regras de caráter permanente ou temporário, que condicionem as mudanças na área de pessoal.

Como forma de controlar o sobre-gasto e o sobre-endividamento, na década de 90, vários países desenharam leis de responsabilidade e/ou de transparência fiscal, onde se estabelecia um conjunto de regras macro-fiscais, com o objetivo de assegurar o equilíbrio fiscal permanente, ou seja, não somente em um exercício, mas também no exercício seguinte e no mandato seguinte.

Percebeu-se também que as regras fiscais poderiam ser úteis para fortalecer a credibilidade da política fiscal perante os cidadãos e os mercados financeiros quando há um histórico anterior ruim ou uma situação de “risco moral”. Contudo, principalmente nesses casos, é importante adotar medidas de transparência e permitir o controle social em todas as etapas do ciclo de gestão fiscal, que deverá somar-se àquele já exercido por órgãos oficiais constituídos para esse fim. Subsidiariamente, é provável que o aumento da transparência contribua para a identificação de casos de corrupção e até para coibi-los, embora este não seja o objetivo principal das regras, orientadas para coibir a má gestão.

Por outro lado, embora as regras possam contribuir para solucionar uma série de problemas potenciais, o extremo oposto, em que tudo fosse pré-determinado por regras, principalmente por regras rígidas estabelecidas na Constituição ou nas leis, também não seria desejável. A experiência de vários países tem mostrado a necessidade de preservar alguma flexibilidade, para permitir adequações e não engessar a atuação do Estado, por exemplo, nos ciclos econômicos, que adquirem maior relevância e imprevisibilidade numa economia globalizada. Há, além disso, dificuldades de toda ordem, como calamidades, conflitos políticos, guerras, flutuações dos preços de produtos primários, movimentos de capital ou mesmo a ação de fatores naturais, que afetam a economia e requerem a atuação imediata dos governos, independentemente das regras estabelecidas.

Portanto, encontrar o ponto ideal de abrangência e flexibilidade das regras, não é tarefa fácil. Mais que isso, a tarefa não será a mesma em todos os países ou em todos os momentos, sujeita que está à influência de diferentes fatores políticos e institucionais. Fundamentalmente, pode-se dizer que importam muito: a complexidade institucional, o grau de autonomia dos governos, a legislação pré-existente e sua aplicação efetiva, a disponibilidade e publicidade das informações contábeis, o desenvolvimento de sistemas informatizados e integrados, e a capacitação do corpo técnico para operar as regras.

Em muitos casos, não convém tentar solucionar todos os problemas de uma vez, a menos que se pretenda apenas aumentar a eficiência de um arcabouço já existente, preenchendo lacunas, integrando conceitos e eliminando possibilidades de dribles às regras. Normalmente, as regras exigem um conjunto de reformas institucionais, algumas das quais são imprescindíveis ao seu funcionamento. Esse é um problema

para o qual não existe solução única, geral. Mas, como se verá adiante, é possível fazer algumas inferências a partir de experiências concretas.

Além disso, mesmo bem desenhadas e aplicadas, as regras funcionam apenas como pré-condição para a melhoria da qualidade dos gastos públicos e para a redução do risco país, o que poderá contribuir para a redução da taxa de juros. Então, convém não atribuir às regras macro-fiscais papéis que elas não possuem, nem alimentar a crença de que a agenda fiscal está completa ou mesmo de que todos os problemas poderão ser solucionados pela via fiscal. Boas regras fiscais não garantem, por exemplo, que as políticas monetária e cambial serão bem sucedidas, nem dispensa o país da adoção de políticas orientadas ao seu desenvolvimento.

2.2. Definição e Tipos De Regras Fiscais: O Que São As Regras Fiscais?

As regras fiscais são restrições permanentes estabelecidas sobre quaisquer variáveis fiscais, definindo procedimentos necessários (regras do tipo fazer), ou proibições (regras do tipo não fazer). Dentre as regras do tipo fazer podem ser incluídos critérios que aumentam a transparência, como exigências para a contabilidade, a apresentação e publicidade de dados e a participação cidadã.

Nas experiências mais recentes, em que se reúnem várias dessas regras em uma lei, tem-se optado por adotar indicadores sintéticos de desempenho ou expressões numéricas que permitam verificar o seu cumprimento, o que pode dar a falsa impressão de que, ao falar de regras fiscais, referimo-nos apenas às numéricas. Contudo, Alesina & Perotti (1995) desenvolveram uma taxonomia, segundo a qual há três tipos de regras: as numéricas, as de procedimento e as de transparência.

Vale lembrar também que, quando se fala em regras fiscais, naturalmente, os procedimentos e práticas para elaboração, aprovação e implementação do orçamento assumem papel proeminente, posto que o orçamento é, por excelência, o instrumento de aplicação da política fiscal³. Contudo, o conjunto de regras pode ser bem abrangente, englobando, além de disposições sobre planejamento, orçamento e execução financeira, outras bem específicas sobre receitas, dívida pública, gastos com pessoal e seguridade social.

As restrições numéricas dizem respeito ao estabelecimento de metas e limites. Uma meta, por exemplo, de resultado primário, representa um nível que deverá ser atingido; trata-se de um valor mínimo, que pode ser ultrapassado. Um limite, por exemplo, de dívida, representa um valor máximo, que de forma alguma deverá ser ultrapassado. Os limites também podem ser estabelecidos sobre estoques (por exemplo, saldo da dívida) ou sobre fluxos (por exemplo, operações de crédito realizadas em determinado período de tempo). O mais importante é garantir que as regras não sejam contraditórias entre si (por exemplo, a meta de resultado primário deve ser consistente com o limite de dívida e de operações de crédito), podendo ser útil definir qual precede ou predomina sobre a outra.

As regras de procedimento estabelecem exigências ou proibições que afetam os processos decisórios e a forma como interagem os atores que dele participam. Nesse contexto, se inserem todas as regras que determinam, por exemplo, os papéis que

³ Isso talvez explique porque Alesina (1996) define as instituições orçamentárias como “o conjunto de regras, procedimentos e práticas de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e implementados”. Também em Alesina (1997, p.c17): “Budget institutions can influence fiscal outcome because they determine how the ‘game is played’ amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline”.

cabem aos Poderes Executivo e Legislativo e mesmo à sociedade civil⁴ na elaboração e aprovação do orçamento. Em alguns casos, as regras são mais concentradoras de poder (ditas hierárquicas), em outros prevêm mais participação (ditas colegiadas). A vantagem das regras hierárquicas diz respeito ao fato de que são mais rápida e facilmente aplicáveis, inclusive quando o objetivo principal é a disciplina fiscal. As desvantagens, relativamente às regras colegiadas, são que pode haver favorecimento abusivo de alguns grupos em detrimento de interesses coletivos e outros objetivos de políticas públicas podem ficar prejudicados.

A transparência refere-se às exigências para a contabilidade e a apresentação de dados em relatórios, inclusive visando evitar gastos extra-orçamentários, dívidas contingentes e “contabilidade criativa”. Refere-se também à publicação de dados, em jornal ou em meio eletrônico de amplo acesso público, e à realização de audiências públicas ou outras formas de consulta pública que permitam a participação cidadã.

Todas as regras apresentam vantagens e desvantagens. As numéricas são de fácil compreensão porque simples, objetivas. Porém, tendem a ser muito inflexível e, quando se cometem erros em sua fixação eles são difíceis de corrigir, gerando perda de credibilidade. As de procedimento podem arbitrar disputas de poder, induzindo a disciplina fiscal, são mais flexíveis e permitem melhor adaptação ao ciclo econômico, mas são mais lentas e não resolvem tão bem o problema do fundo comum.

As regras de transparência são complementares; sem transparência, regras numéricas e de procedimento não são efetivas. Quanto mais restritivas forem as regras numéricas e de procedimento, maiores serão os incentivos para a “contabilidade criativa”. Assim, normalmente, as regras não devem restringir-se ao estabelecimento de metas ou limites, mas devem também incluir os mecanismos necessários ao seu cumprimento, como, por exemplo, mecanismos para corrigir desvios indesejáveis e reconduzir à situação ideal, mecanismos independentes para verificação de seu cumprimento, e sanções em caso de não cumprimento.

2.3. Exemplos e resultados da adoção de regras fiscais

A década de 90 marca uma evolução na adoção de regras fiscais em todo o mundo. Os primeiros exemplos bem sucedidos foram as experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia – UME - e da Nova Zelândia. No final da década de 90, o Brasil começou a elaborar uma LRF que depois serviu de inspiração para vários outros países, em especial na América Latina. Nesta seção, será analisado o desenvolvimento recente de regras fiscais em alguns países.

A abrangência institucional das regras, seja numérica, de procedimento ou de transparência, pode ser ampla, abrangendo o governo geral, como nos países membros da União Monetária Européia, ou pode ser limitada ao governo central o federal, como no caso de Estados Unidos e Argentina, o pode cumprir-se por separado em vários níveis de governo, como na Alemanha e no Brasil.

Estados Unidos

No passado, os Estados Unidos foram muito criticados pela adoção de orçamentos plurianuais, pois se dizia que o planejamento perdia o sentido quando se transferia para os anos seguintes a responsabilidade pelo cumprimento de metas. E se esse dia nunca chega e isso fica evidente, a meta perde a credibilidade. Com o Congressional Budget Act-CBA de 1974, procurou-se limitar o déficit público, com a

⁴ No caso do orçamento participativo, por exemplo.

criação de uma norma que estabelecia a aprovação simultânea do montante de déficit, do gasto total e das prioridades orçamentárias. Assim, impediu-se que o déficit fosse obtido de forma residual.

A Lei Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, previa a redução gradual dos déficits do governo federal americano até que os mesmos fossem eliminados. Apresentou algum resultado mas, sem dúvida inferior ao que se objetivava inicialmente. Boa parte dos déficits foi coberta com a venda de ativos e com a utilização de “contabilidade criativa”.

Assim, em 1990, foi realizado um novo esforço, agora mais assentado em regras de procedimento. O Budget Enforcement Act – BEA -, de 1990, introduziu o mecanismo de corte automático (“sequestration”) para os gastos do governo federal sempre que as previsões indicassem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário.⁵ O corte de gastos não é apenas financeiro; as dotações orçamentárias, inclusive as referentes a pagamento de pessoal são reduzidas, na proporção necessária. Um outro mecanismo de controle dos gastos (“pay as you go”) atua na geração de gastos obrigatórios que geram efeitos permanentes sobre o nível de gasto. Os gastos que pertencerem a essa categoria específica precisam ser compensadas, no ato de sua criação, por aumento de receitas ou redução de gasto que neutralizem o impacto fiscal da expansão de gasto inicial. Na prática, trata-se de mecanismo preventivo que nunca foi utilizado.

O enfoque do BEA é exclusivamente para o governo federal, pois o governo federal não tem o poder constitucional de impor a regra aos estados. A estratégia implícita foi criar exemplos e incentivos. Desde 1800, vários estados foram incentivados a incluir nas suas constituições a exigência de equilíbrio fiscal. A “regra de ouro”, que exige que as operações de crédito não excedam os gastos de capital, é aplicada na maioria dos estados dos Estados Unidos.

Deve-se observar, no entanto, que o controle do endividamento nos Estados Unidos depende essencialmente dos mecanismos de mercado. Espera-se que o simples acesso das instituições financeiras às contas públicas permita que elas diferenciem os governos adimplentes dos inadimplentes. Nos EUA, o IRS determinou que organizações sejam transparentes e divulguem dados relativos a suas atividades na Internet. Ficou estabelecido que estas empresas devem, ver Landa & Mugica (1999, p.7), “put the documents on its Web (...). In addition, people must be able to access the documents without a fee or without having any specialized computer hardware or software”.

Apesar das limitações, o BEA representa um caso exemplar de controle da expansão do gasto. O sucesso deve-se, em grande medida, ao comprometimento que cria tanto no Executivo quanto no Legislativo, com relação à obtenção de resultados fiscais que evitem um endividamento excessivo. Este comprometimento passa a existir não apenas na elaboração do orçamento, mas também na execução financeira e orçamentária.

Depois da implementação do BEA, o desempenho fiscal dos Estados Unidos, que antes era marcado por déficits e endividamento crescentes, apresentou uma inflexão: melhora de resultados, chegando a verificar-se superávit nominal. É inegável

⁵ Para aprofundar a análise da legislação norte-americana sobre a matéria, pode-se procurar através da Internet as referências ao Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 e Balanced Budget and Emergence Deficit Control Act of 1985.

que pelo menos parte do sucesso fiscal desse período deveu-se ao BEA. Pela primeira vez, o Congresso americano necessitou reunir-se para decidir que destino dar ao superávit nominal. A primeira proposta previa a formação de reservas para capitalização da seguridade social que, pelas previsões atuárias, deveria tornar-se deficitária em 20 anos. A segunda proposta, que logrou êxito, referia-se à redução da carga tributária. Em consequência da redução de impostos, foi possível incentivar investimentos e obter taxas de crescimento econômico elevadas nos períodos seguintes, com baixa inflação.

Europa

Na Europa, o Tratado de Maastricht, de 1992, estabeleceu normas gerais, a serem obedecidas por todos os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em outros acordos, no âmbito da UME (resoluções do Conselho Europeu e outros regulamentos editados pelos órgãos colegiados competentes), foram fixadas metas para déficit orçamentário (3% do PIB) e para a dívida pública bruta (60% do PIB), dentre outras. A formulação e aplicação das normas referem-se a um conjunto de países autônomos e soberanos, cujos orçamentos autônomos expressam as prioridades nacionais, mas os países obedecem aos princípios de uma confederação – os limites são aplicáveis a todos⁶.

A credibilidade das regras é imposta pelo conjunto dos países, e não individualmente. Em caso de descumprimento, há punições previstas em protocolos, as quais compreendem, por exemplo, a cobrança de multa para os desajustados, sendo o produto da multa rateado entre os ajustados. Todavia, segundo Easterle (1998), as regras foram efetivas para obter a convergência, mas parte do ajuste foi realizada com “contabilidade criativa” e deterioração de gastos de custeio.

Além disso, nem todos os países aderem da mesma forma, inclusive devido a diferenças culturais e institucionais. Na Suíça, por exemplo, desde muito se controla o endividamento com cooperação. Os limites resultam da negociação entre o governo federal e os governos subnacionais, que fazem um “acordo de cavalheiros” para determinar quais devem ser os níveis de endividamento.

Nova Zelândia

A experiência da lei de responsabilidade fiscal da Nova Zelândia, de 1994, não inclui regras numéricas; está baseada em regras de procedimento e confere muita ênfase à transparência. O requerimento básico é que o governo respeite uma série de princípios de gestão fiscal responsável, os quais consistem em: reduzir o endividamento através de resultados operacionais superavitários até alcançar um nível de endividamento prudente, o que evita que o nível prudente seja alcançado através da venda de ativos; manter um nível de dívida prudente assegurando que, em média, durante um prazo razoável, os gastos totais não excedam as receitas totais, o que permite desvios do equilíbrio em virtude do ciclo econômico; manter um nível de patrimônio líquido que proporcione um colchão para prevenção de choques adversos, o que significa reconhecer que a solidez financeira depende do equilíbrio global entre ativos e passivos e não apenas da dívida; realizar uma gestão prudente de riscos fiscais, o que significa reconhecer a necessidade de tratar de modo prudente os

⁶ Para uma análise recente da UME, ver Eichengreen & Weplosz e diversos estudos da OCDE/PUMA. Uma biblioteca virtual sobre toda esta regulamentação está acessível nos sites da comunidade européia - por exemplo, em <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat>.

passivos contingentes; ter um grau razoável de previsibilidade e estabilidade dos impostos.

O sistema de governo é parlamentarista, o que significa que o Executivo tem muita liberdade de orçar e gastar. Fala-se em nível prudente de dívida e prazo razoável para equilibrar o orçamento. Entretanto, quem define esses conceitos é o próprio governo, que deve justificar ao parlamento e ao público em geral sua interpretação do que é prudente e razoável. O Parlamento apenas fixa critérios de desempenho de forma genérica.

O controle social se sobrepõe à rigidez das regras, o que faz dessa experiência um paradigma internacional em termos de transparência, segundo Kopits & Craig (1998). O sucesso da experiência neozelandesa está, em grande parte, associado ao fato de que a sociedade exerce amplo e estrito acompanhamento de todas as etapas de gasto. Há vários relatórios, com diferentes níveis de detalhe. O governo deve apresentar uma Declaração de Política Orçamentária antes das discussões orçamentárias, a qual inclui suas prioridades estratégicas para o próximo orçamento, suas intenções de política fiscal no curto prazo, com horizonte de três anos e seus objetivos fiscais no longo prazo.

Além disso, na Declaração de Responsabilidade Fiscal devem ser apresentadas freqüentes estimativas do impacto das decisões fiscais. Assim, o governo pode afastar-se dos princípios, mas deve explicar publicamente porque o faz, e indicar como e quando voltará a cumpri-los⁷.

Colômbia

A Colômbia, um país unitário de departamentos “autônomos”, já teve várias leis restringindo financiamento dos governos subnacionais. Contudo, a descentralização acompanhou a liberdade para que os governos subnacionais se endividassem. Não havia regras ex- ante efetivas e a dívida dos subnacionais junto aos bancos subiu de 2,6% do PIB em 1991 para 4,6% em 1997.

Uma lei, em 1997, introduziu um sistema de *rating*, baseado nas relações de juros/poupança e dívida/receitas correntes. Os mais endividados (sinal vermelho) eram proibidos de tomar emprestado, enquanto os casos intermediários (sinal amarelo) precisavam obter permissão do Ministério da Fazenda. Os controles foram burlados. “Out of 21 departments that required permission for new loans in 1997, 10 received new credit without permission from the Ministry [...] In order to be able to violate the law, departments presented defective financial information, and the financial institutions made superficial analysis of it. In addition, the Ministry of Finance gave its authorization in cases where it should have denied it.” (Echevarria et al, 2000, p.9).

A Lei 617, de 2000, funcionou como uma LRF subnacional e representou uma tentativa de reverter essa situação: as despesas correntes primárias não poderiam exceder as receitas correntes desvinculadas e não poderiam exceder um percentual fixo dependendo da categoria do estado/município; os governos precisariam fazer cortes no orçamento para garantir o cumprimento da regra; limites para gastos com legislativos estaduais; proibição de que estados/municípios façam transferências para

⁷ Para uma análise específica sobre a experiência da Nova Zelândia, ver Scott (1996) e Carvalho (1997). Também é possível acessar a home-page do governo neozelandês: www.govt.nz. Em particular, em lo link "Legislation", é possível verificar o texto em a íntegra do *Fiscal Responsibility Act 1994* e seu *Amendment 1998*. Para um detalhe das normas de gestão financeira e presupuestaria, ver o *Public Finance Act 1977-1994* e seus diferentes *Amendment Acts*.

suas entidades; limites para a criação de novos municípios e fusão dos inviáveis; para promover transparência, uma lista de características e exigências de eleição de governadores, prefeitos, parlamentares e seus parentes.

Em 2003, foi aprovada uma LRF para dar apoio ao equilíbrio fiscal no nível nacional através de transparência e procedimentos contábeis e para criar mais regras ex-ante e sanções para os governos subnacionais. A LRF, de 2003, especifica metas orçamentárias e as vincula a metas de dívida e déficits, publicação de relatórios trimestrais sobre resultados fiscais, definindo receitas em critério de caixa e despesas em critério de competência e incluindo a dívida flutuante (restos a pagar) na dívida, devendo parte dela ser eliminada em dois anos. A LRF proibiu empréstimos ou garantias do governo nacional aos subnacionais em caso de desrespeito à Lei 617, de 2000 ou à Lei 357, de 1997, ou se houver pagamentos em atraso. A LRF também proíbe qualquer governo de fazer compromissos de gasto ou aumentos de despesa de pessoal em ano eleitoral. Os governos nacionais precisam comprovar o atendimento da Lei 357 antes de fazer empréstimos.

A maior dificuldade, contudo, está no governo nacional que não consegue restringir gastos rígidos ou vinculados (dívida, previdência, ensino, etc.), fazendo com que o ajuste se concentre na receita. O Ministério da Fazenda não tem autoridade para cortar o suficiente para garantir os resultados.

Peru

O Peru tem uma LRF para o governo nacional desde 2000, mas revisou-a em 2003 depois que vários governos subnacionais tornaram-se autônomos. A Lei de Prudência Fiscal e Transparência (LPFT) aprovada no final de 1999, determinou o limite de 1% do PIB para o déficit fiscal anual do setor público não financeiro, exceto em casos de emergência ou crise internacional, com autorização do Congresso, em que poderia chegar a 2%. Em anos eleitorais, há regras especiais para evitar que se acelere a execução dos gastos. Há também exceções em caso de emergência nacional ou crise internacional, mas não fica claro como as mesmas se definem. Nas recessões, o déficit não pode superar 2%.

Foi criado um Fundo de Estabilização que se alimenta com venda de ativos, receitas de concessões e recursos correntes, neste último caso quando há um aumento superior à tendência de crescimento. O Fundo alcança até 3% do PIB e é utilizado em situações de emergência e quando as receitas correntes estão abaixo da tendência (neste caso, há limites de quanto se pode utilizar).

As regras de transparência no Peru incluem um marco macroeconômico plurianual (três anos), uma declaração de princípios de política fiscal, metas de política fiscal para os próximos três anos, hipóteses macroeconômicas, projeções de receitas e gastos, relatórios regulares sobre a execução, declaração sobre o cumprimento da responsabilidade fiscal assinada pelo Ministro de Economia e Finanças, contendo justificativa de desvios e anúncio de medidas corretivas.

O principal problema com essa LRF foi a ausência de limites para os déficits ou de outras exigências aplicáveis aos governos subnacionais. Com a descentralização em 2002, os governos subnacionais ganharam poder para contrair dívida, interna e externa. Em 2003, o governo aprovou uma nova lei, com várias emendas nesse sentido: proibição qualquer norma divergente do Marco Macroeconômico Multianual (MMM), que estabelece o limite de 1% do PIB para o déficit fiscal anual; em anos eleitorais, o governo só pode gastar até 60% da previsão anual nos primeiros 7 meses

e só pode usar 40% do limite anual de déficit do primeiro semestre; monitoramento quadrimestral da performance fiscal e, em caso de queda das receitas, ajustes nas receitas ou nas despesas no próximo quadrimestre.

No caso dos governos subnacionais: cada governo prepara um plano de desenvolvimento anual consistente com o MMM (incluindo o tamanho do deficit); todos devem ter resultado primário não negativo na média de 3 anos; só podem fazer empréstimos internacionais com a garantia do governo nacional que requer estar cumprindo a Lei da Dívida Anual e a demonstração da capacidade de pagar. As transferências também podem ser retidas para garantir os pagamentos.

Argentina

Na Argentina, já foram feitas várias LRFs para o governo nacional e para muitas províncias (não todas) que não foram bem sucedidas devido a conflitos entre elas, a resistência das províncias em participar e regras contraditórias da própria LRF que enfatizavam regras ex ante, mas sem aplicação universal e sem suficiente exigência. Os limites simplesmente não foram respeitados.

Na década de 80, as províncias fizeram muitos empréstimos, principalmente dos seus próprios bancos, que depois os descontavam no Banco Central, o que contribuiu para a hiperinflação. A estabilização de 1991 (Plano de Convertibilidade) impediu esse tipo de financiamento.

Em 1999, foi aprovada uma Lei de Solvência Fiscal estabelecendo limites para o deficit do governo central até 2003, para o crescimento de despesas, adoção de orçamentos plurianuais, criação do Fundo Fiscal Contracíclico e medidas de transparência. Incluiu-se uma regra de déficit: decrescente ao longo do tempo até alcançar o equilíbrio em 2003 (*à la* Gramm Rudman Hollings) e também uma regra de gasto pela qual a taxa de crescimento do gasto não poderia superar a taxa de aumento real do PIB "*salvo que se agreguen ao orçamento autorizações para gastar financiadas com recursos específicos o debidamente identificados*". Com esta emenda, a regra perdeu toda a força.

Se o crescimento real é negativo, o gasto primário deve permanecer constante em moeda corrente. Isso tende a gerar problemas se a inflação é alta e também nos ciclos econômicos pois o crescimento não está definido com relação ao PIB tendencial. Foi, então, criado um Fundo de Estabilização que se alimenta com recursos de privatização e percentuais predeterminados de recursos correntes até alcançar 3% do PIB. O Fundo é utilizado em caso de recessão até cobrir, no máximo, a arrecadação prevista no orçamento.

Além disso, há um orçamento plurianual (de três anos), não podem ser criados gastos extra-orçamentários e há programas para melhorar a eficiência do gasto, a transparência e a publicidade de informações. A lei é aplicável apenas ao governo federal mas algumas províncias, como Córdoba, por exemplo, estão aprovando suas próprias leis de responsabilidade fiscal, como parte do pacto fiscal de dezembro de 1999.

As leis das províncias diferem entre si e o grau de adesão a elas também, mesmo antes da crise de 2001 e, as maiores, que representam metade da economia nacional, incluindo Buenos Aires, não aprovaram nenhuma LRF. A tradição de não respeitar regras vai além das LRFs; muitas não respitam os limites constitucionais.

Mexico

Depois da crise de 1995, que também incluiu os estados, cada estado teve que concordar com um programa de ajuste fiscal desenhado pela Secretaria de Finanças, o que fez com que a situação se normalizasse no final da década de 90. Fora do arcabouço de uma LRF, foram adotadas algumas medidas: desenvolvimento de um sistema de rating; incentivos à publicação de resultados; fim das transferências voluntárias e das garantias aos subnacionais.

O México obteve o equilíbrio sem a LRF com regulações do setor financeiro para os governos subnacionais (porque os estados têm muita independência constitucional) e editou alguns decretos com procedimentos fiscais, cuja implementação o Congresso monitora.

Venezuela

Na Venezuela, a iniciativa de introdução de regras fiscais é de 1998, com a criação do “Escritório de orçamento do Congreso” para aumentar a capacidade técnica do Congreso para discutir temas orçamentários. O Escritório é responsável pela elaboração de estimativas macroeconômicas e estabelece um teto para o impacto fiscal de todas as leis. A iniciativa obteve grande prestígio em pouco tempo mas foi revogada pelo governo de Chavez.

Brasil

Em anos anteriores, o próprio crescimento da dívida também já havia imposto a necessidade de controles sobre o nível de endividamento. As reiteradas renegociações de dívidas haviam transferido para o governo central o ônus dos desajustes dos governos subnacionais, em um processo de socialização de prejuízos. As dívidas dos estados junto a seus bancos oficiais chegaram a comprometer a saúde financeira desses bancos, exigindo diversas intervenções do banco central.

Depois dessa renegociação, a LRF proibiu empréstimos de um governo a outro, mesmo que para refinanciamento ou postergação de dívida, o que significou o fim dos processos de renegociação. Relativamente ao financiamento monetário de déficits orçamentários, a proibição constitucional é detalhada para a LRF, de modo a estendê-la, inclusive à relação entre governos e bancos estaduais. Assim, a partir da LRF, os bancos estaduais existentes não podem mais financiar seus governos.

A LRF proibiu também que o conjunto das operações de crédito excedesse os gastos de capital na execução financeira e orçamentária, o que lhe confere mais força ao dispositivo constitucional. Tradicionalmente, esse dispositivo havia sido interpretado como aplicável apenas ao orçamento. Assim, depois da LRF, comparados os montantes ao final do exercício, o endividamento não pode financiar custeio, "ressalvadas as operações que autorizadas mediante créditos suplementais ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

A ação sobre o endividamento se completou com a adoção de controles da dívida consolidada, com limites máximos para cada esfera de governo fixados pelo Senado Federal, sobre a forma de percentual das receitas correntes líquidas, a partir de proposta do Presidente da República, devidamente justificada. Se o montante da dívida ultrapassar seu limite máximo, deverá retornar aquele nível em prazos pré-estabelecidos, ficando, enquanto isso, vedada a realização de novas operações de crédito. O governo federal apenas autoriza novas operações de crédito mediante comprovação dos órgãos de controle mas não é responsável pelo controle dos

governos subnacionais.

A Constituição havia aumentado a vinculação de receitas, e conseqüentemente também os gastos, ao ampliar enormemente as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias para os Estados, Municípios e regiões. Muitos estados também puderam empreender guerra fiscal para atrair inversões e, conseqüentemente, aumentar a popularidade dos governadores. O resultado da guerra fiscal foi a perda de arrecadação pelo país⁸ e a criação de mais um problema de distribuição de recursos. Por outro lado, em muitos municípios sem autonomia econômica, mas com autonomia política, as transferências constitucionais representam cerca de 60% das receitas, o que significa que possuem o potencial de aumentar significativamente as receitas tributárias, mas não tem incentivos para fazê-lo. A garantia de distribuição de recursos a os municípios, sem vinculação e sem os correspondentes custos políticos da arrecadação, tem tornado atraente a criação de novos municípios, que passaram de pouco mais de três mil, em 1988, para 5.500 em 2000. Esse crescimento ocasionou a elevação dos custos administrativos correspondentes, relacionados com o pagamento de instalações de prefeituras e câmaras legislativas.

A mesma Constituição que descentralizou os recursos, todavia, não realizou a correspondente transferência de responsabilidades e tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Governo Central. Nem tampouco estabeleceu claramente as funções que caberiam a cada nível de governo; ao contrário, manteve a área nebulosa da competência concorrente. Somente em anos mais recentes se tem transferido obrigações para os governos subnacionais em as áreas de educação e saúde.

Por essas razões, o processo de descentralização em Brasil reduziu os recursos financeiros do Governo Central e prejudicou sua habilidade em diminuir as disparidades entre unidades da federação, segundo Tanzi (1997). Os estados estão imbuídos de uma lógica econômica própria, o que torna a coordenação, na prática, inviável e, segundo Ter Minassian (1997), determina menor alavancagem do orçamento como instrumento de estabilização por que os governos subnacionais, os quais têm como metas prioritárias à geração de emprego e a atenção a as demandas sociais de seu eleitorado, tais como serviços de saúde, educação e de infra-estrutura e, apenas secundariamente, a estabilização de preços.

Assim, ao contrário de buscar o equilíbrio pela via da centralização, a LRF sedimentou e aperfeiçoou um modelo federativo que teve origem na Constituição de 1988, estabelecendo uma definição clara para a relação entre os níveis de governo, em especial no que se refere ao endividamento subnacional. Para não ferir os princípios de autonomia federativa e descentralização financeira, se optou, por desdobrar a LRF em normas gerais, aplicáveis a todos os entes da federação, mas respeitando o espaço para criação de normas específicas, onde se incluem objetivos e metas, fixados autonomamente por cada ente.

As normas gerais nacionais compreendem os limites para dívida e gasto com pessoal, a regra de ouro, as proibições, normas para criação de gastos e renúncia de receitas e regras para administração financeira e patrimonial compreendendo as garantias, os restos a pagar e as antecipações de receitas orçamentárias. No caso das normas próprias, cada ente federado deve fixar sus objetivos de política fiscal, com um

⁸ Ver Cavalcanti & Prado (1998) e Castro (1997).

cenário fiscal prospectivo de quatro anos, no plano plurianual (PPA) e suas metas trienais na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), quantificando receitas, gastos, resultados primário e nominal e dívida. Assim, obedecidas as normas gerais, cada governo deve fixar seus objetivos e metas autonomamente.

A efetividade da LRF é assegurada por mecanismos de compensação e de correção de desvios e pela transparência que pune a má gestão por intermédio da disciplina do mercado e do próprio processo político. Isso significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, por os Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, além do controle social.

Reconhecendo que o processo político tende a enfatizar decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade, a LRF ha introduzido varias regras de final de mandato. No que se refere a os gastos de pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, em os seis meses que antecedem término da legislatura o do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado e, se excedido o limite o descumprido o compromisso de redução quadrimestral do excesso, aplicam-se as penalidades de suspensão de transferências voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito, excepto para refinanciamento da dívida e redução dos gastos com pessoal.

Argentina, Brasil, Colômbia, Índia, Nova Zelândia, Peru, Rússia e África do Sul são alguns dos países que aprovaram LRFs estabelecendo regras fiscais para governos subnacionais e incentivos ou sanções em caso de descumprimento. Alguns governos subnacionais, como na Argentina, Canadá, Índia e nos Estados Unidos impuseram restrições legais também.

Dentre as LRFs, algumas são leis nacionais que se aplicam a todos os níveis de governo, ou ao menos aos níveis nacional e estadual. Ex: Brasil, Peru e Colômbia. Em outros países, como Índia e Argentina, o governo nacional aprova uma LRF para si mesmo apenas e espera que isso gere um arcabouço, um incentivo, ou um exemplo para que os subnacionais façam o mesmo (mas não o impõe). Ex: Estados Unidos, Canadá, México. Isso exige tempo para estabelecer a credibilidade.

A LRF aplica-se a todos os níveis de governo e usa regras ex ante e sanções.

Desde a restauração da democracia em 1998, o Brasil teve três crises de dívida estadual. Os acordos tentaram evitar novos deficits e financiamentos no futuro mas reforçaram a percepção de que o governo federal estava preparado para fazer concessões e, apesar da flexibilização do refinanciamento (não houve perdão), o estoque da dívida continuou crescendo rapidamente, com os pagamentos sendo transferidos para os sucessores e os limites do serviço da dívida reduziram o custo futuro do endividamento atual. Os estados não sofreram as conseqüências de sua imprudência (Dillinger 1997; Rodden 2003).

2.4. Recomendações gerais

Embora haja muito que as LRFs podem fazer, o consenso político é uma condição essencial para o sucesso, especialmente em situações de crise ou pré-eleitorais. A LRF pode ser usada para sustentar e coordenar o consenso. Uma LRF não é condição necessária nem suficiente para o equilíbrio fiscal, mas é um caminho possível.

Estabelecer uma LRF ou outra lei para restringir o endividamento quando a dívida (e seu serviço) já são grandes demais só contribui para desmoralizar as regras. Um conjunto de medidas de ajuste ou mesmo refinanciamento anterior à LRF pode ser

importante para assegurar que será possível cumpri-la. Mas os programas precisam ser balanceados para eliminar o excesso de dívida, sem oferecer vantagens excessivas, o que poderia gerar expectativas de repetição do processo no futuro. Ex: Mexico, Brasil e Colômbia. Contra-exemplo: Argentina.

Mesmo se as regras forem eficientes, são farão tudo. A contribuição maior será a da complementariedade e integração entre regras já existentes, para fortalecer as instituições. Os mecanismos impositivos são importantes. A lei deve “ter dentes”.

O ideal é fazer uma única lei aplicável a todos os governos (nacional e subnacional), o que em federações poderá exigir que o controle seja feito não completamente no Executivo nacional. Fazer com que todos concordem com um documento pode ser mais difícil. Mas talvez seja necessário nos casos em que o governo nacional não tem esse poder constitucional (México, Argentina, Índia e Canadá), o que, então requer exemplos e incentivos apropriados. Essa foi a estratégia implícita nos Estados Unidos, onde desde 1800 vários estados foram incentivados a incluir nas suas constituições a exigência de equilíbrio fiscal.

O cumprimento das regras fiscais pode ser definido com respeito a cada exercício ou em média durante o médio prazo. O mais importante é construir na sociedade um compromisso com o cumprimento das regras. Que tipos de regras serão adotados, em que área das finanças públicas, com que desenho, dureza, e incentivos para cumprir-se é algo que deverá depender do diagnóstico que se faz das instituições orçamentárias. A cultura local, expressa no conjunto de práticas fiscais, e na capacidade de implementação são aspectos fundamentais a serem considerados. Não é de grande utilidade exigir cumprimento de limites de pessoal se não há uma folha de pagamentos unificada e informatizada. Tampouco seria útil exigirá a divulgação de muita informação se ela não é comparável porque os padrões contábeis não são uniformes. Em resumo, não é recomendável criar regras muito complexas que não sejam compatíveis com a capacidade de implementação do País.

Em virtude da diversidade de problemas que as regras fiscais logram solucionar, sua adoção é útil tanto em sistemas centralizados como descentralizados, mas, neste último caso, as regras chegam a ser indispensáveis para conciliar equilíbrio fiscal com governabilidade política.

Se a opção é estabelecer regras de caráter permanente, essas podem estar na Constituição ou em uma lei. A lei de responsabilidade fiscal desempenha adequadamente esse papel. Essas regras podem, por exemplo, definir requisitos para contratação e exoneração, estabilidade ou não e para que áreas, o que requer concurso público, plano de carreira, remuneração e reajuste de salários. Mas também pode ser necessário realizar reformas constitucionais antes da aprovação de uma LRF e/ou estabelecer parâmetros em alguma peça do ciclo orçamentário que anteceda o orçamento em si e que, uma vez aprovada como lei, permita referendar os limites, servindo de instrumento para arbitrar conflitos.

Outra opção pode ser fixar, em uma lei específica, limites ao gasto com pessoal, as ações que devem ser adotadas quando esses limites são ultrapassados, prazos, formas e, eventualmente, a trajetória de ajuste, assim como as sanções.

Tanto as regras numéricas como as de procedimento podem ser mais o menos rígidas, mais ou menos complexas, mais ou menos amplas. A regra de equilíbrio orçamentário, por exemplo, é mais complexa que a regra de resultado primário, dada a endogeneidade do desempenho fiscal com respeito a flutuações em nível de atividade,

taxa de juros, etc. O ideal é que a abrangência seja a mais ampla possível, inclusive com todas as atividades quasi-fiscais desempenhadas por entidades extra-orçamentárias.

O grande problema é garantir que as regras sejam, de fato, cumpridas. Para que as regras não incentivem a “contabilidade criativa” e logrem inspirar credibilidade, é importante que sejam simples e que os dados sejam acessíveis à cidadania. Assim, o controle social pode contribuir para evitar desvios desse tipo. Também é importante que os padrões contábeis sejam uniformes e bem conhecidos.

O problema central é que assim como não devem ser tão inflexíveis que sejam quase impossíveis de cumprir, as regras também não podem ser demasiado flexíveis, o que levaria igualmente a uma perda de credibilidade. Esse é precisamente o risco de adotar uma regra móvel ou um fundo. Sempre se pode argumentar que a taxa tendencial é distinta (e isso é difícil de comprovar), assim como os fundos estão sujeitos a serem utilizados para vários fins, mais facilmente gastando-se os recursos que deveriam estar guardados para os períodos de recessão.

Nesse sentido, o desenho de regras macro-fiscais não deve ser uma simples cópia das que fizeram outros países, Ainda que tenham sido bem sucedidos. Se requer um bom diagnóstico da situação fiscal para identificar onde se encontram os gargalos e o que se pode fazer para aperfeiçoar as instituições orçamentárias.

Como recomendações gerais, podemos citar as seguintes:

A cobertura deve ser a maior possível a lei deve ser para todos os Poderes, todos os níveis hierárquicos e todos os governos. Um problema da lei Argentina foi ter criado regras para o governo central e deixado as províncias de fora.

Se há vários níveis de governo, deve existir equidade em as regras. Não se deve procurar criar uma regra para si e outra para os outros porque o exemplo é importante. Também não se deve ter ilusão de que será possível obter estabilidade sem enquadrar o Executivo Federal.

Deve haver certa flexibilidade em as regras, mas não em excesso. Se as regras forem rígidas demais, não sobreviverão as flutuações econômicas e a os ciclos políticos. Se forem flexíveis demais, não promoverão ajuste. A análise do que é adequado deve ser feita caso a caso.

É um processo que exige aprendizagem: deve ter prazo para adequação. A experiência brasileira enseja que para que as regras não fiquem apenas na lei, mas se convertam em prática, deve haver um plano de divulgação, ensinamento, adaptação institucional (software, processos, etc.) e mecanismos de cooperação nacional.

Deve haver mecanismos de compensação e correção de desvios, mas cuidado com os fundos de estabilização. Não basta estabelecer limites ou metas; é preciso prever o que acontece quando elas não são cumpridas: quais as medidas que devem ser adotadas, os prazos e as sanções. Transferir a questão para um fundo não resolve o problema de solucionar de gasto público e ainda podem dar origem as novas vinculações de gasto.

Cuidado com a “contabilidade criativa”. As estruturas de controle e os mecanismos de transparência devem estar preparados para reagir a eventuais "dribles" nas regras.

A transparência ajuda a cumprir as regras. Sempre vale a pena aumentar a transparência. Reconhecer que existem problemas não reduz a credibilidade do País; ao contrario, pode ser uma indicação de compromisso em solucioná-los.

O diagnóstico da situação fiscal deve orientar a elaboração e a cobertura deve ser completa. Se há vários níveis de governo, deve haver equidade em as regras. Deve haver certa flexibilidade em as regras, mas não em demasia. Em um processo que exige aprendizagem: deve existir prazo para adequação.

Uma forma de garantir que uma regra fiscal possa amortecer o efeito de choques macroeconômicos exógenos é estabelecer que deve ser cumprida no contexto do ciclo econômico, como na Nova Zelândia e Suíça. Isso significa que no caso de que a taxa de crescimento fique abaixo da tendencial, se permite um déficit orçamentário; enquanto essa taxa de crescimento fica acima da tendencial, se obriga um superávit proporcional à expansão econômica. O governo atual de Chile adotou uma meta de equilíbrio estrutural que incorpora formalmente elasticidades do orçamento com respeito a variações em atividade econômica e em os temas de intercâmbio. Também se pode criar um fundo de estabilização, como em Argentina e Peru, ou um fundo para um recurso natural como na Venezuela e Equador.

Por essa razão, no Brasil se preferiu apenas “alguma” flexibilidade, com limites contingentes. Em caso de crescimento econômico negativo o inferior a 1% nos quatro últimos trimestres o em casos de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, é suspensa a contagem dos prazos para ajuste aos limites de dívida e pessoal e dispensado o cumprimento de metas fiscais. Também em caso de mudanças drásticas nas políticas monetária ou cambial, reconhecidos pelo Senado, é prorrogado o prazo para ajuste aos limites de dívida por hasta quatro quadrimestres. A razão fundamental para a previsão de situações concretas foi a dificuldade que podia gerar, em um contexto federativo como o brasileiro, a emissão de juízos de valor sobre o que é uma “tendência de ajuste”.

Além disso, tentou-se adotar regras amigáveis ao crescimento, o que é um ponto importante em países em desenvolvimento. Os cortes de gasto que se podiam exigir para cumprir as metas fiscais são suspensos se há recessão. Isso evita justamente que os cortes tenham um efeito pró-cíclico indesejável. Por outro lado, há regras mais austeras para o último ano de mandato para reduzir os efeitos do ciclo político.

2.5 Sugestões específicas

1. Estabelecer Metas para o Resultado Nominal

O que faz reduzir a relação dívida / PIB é o crescimento da economia e o resultado nominal. Se o resultado primário for inferior aos juros nominais, a dívida líquida do setor público cresce e isto vem ocorrendo desde 1985.

O resultado nominal deveria melhorar a cada ano 1 ponto percentual até 2007, até ficar positivo em 0,5% do PIB em 2007. Este resultado nominal positivo de 0,5% do PIB poderia ser obtido, caso se trabalhasse com juros nominais, p.ex. de 3% do PIB, em vez dos 7% atuais e superávit primário de 3,5% do PIB. Isto deverá ser feito de forma gradual reduzindo simultaneamente resultado primário e a taxa de juros Selic.

2. Racionalizar Despesas

É muito precária a gestão da despesa pública no país, existindo amplo espaço para sua redução. Como a sociedade está cada vez mais mobilizada para reduzir a carga tributária, o setor público para ampliar sua atuação deverá racionalizar suas despesas pela via da gestão.

Para racionalizar despesas com pessoal, a União, Estados e Municípios, inclusive os respectivos Poderes Legislativo e Judiciário deveriam investir na formação e aprimoramento de seus servidores, criando e desenvolvendo programas de estímulo

pelo alcance de resultados, adequar gradualmente seus salários aos de mercado, controlar o elevado absentéismo, reduzindo-o aos níveis praticados no setor privado, auditar sistematicamente as folhas de pagamento e descentralizar a gestão de pessoal ao nível das gerências.

Para racionalizar e reduzir as demais despesas deverão rever sistematicamente os contratos com terceiros, cotejando-os com preços praticados pelo mercado, através dos sistemas que ampliam a concorrência via pregão eletrônico e presencial.

3. Reduzir os Juros

Os juros constituem a conta mais pesada do país, podendo atingir R\$ 150 bilhões este ano face à elevação da Selic. Para reduzir os juros, deverá retornar a Selic gradualmente aos níveis praticados nos países emergentes. A globalização radicalizou a concorrência internacional e fez cair as inflações no mundo e em especial nos países emergentes, tendo o Brasil acompanhado este processo. (vide gráfico abaixo)

O argumento de que a Selic deve ser mantida elevada para controlar a inflação, caiu por terra desde quando o país ampliou sadamente suas importações. Desde setembro de 2004, os juros na ponta do consumidor vem caindo face ao notável crescimento do crédito com desconto em folha e novas modalidades de crédito adotadas pelo Governo Federal.

O Conselho Monetário Nacional ao estabelecer as metas de inflação, deverá fixar limites ao impacto fiscal da política monetária do Banco Central. Caso contrário todo o esforço fiscal para constituir expressivos resultados primários, envolvendo todo o setor público do país é facilmente anulado pela falta absoluta de limites que desfruta o Banco Central.

4. Análise da despesa

É necessário que o governo acompanhe o conjunto de propostas de legislações em andamento no Congresso, de modo a avaliar se a previsão de aumento de arrecadação do exercício estará ou não sendo comprometida com a aprovação de isenções ou renúncias em volume maior do que seria possível suportar nos limites aprovados pela LDO. Ou seja, atualmente, não há unidade no Governo que faça as atualizações dos impactos nas metas fiscais decorrentes da aprovação de projetos de lei ou edição de Medidas Provisórias. A visão apenas individualizada de cada projeto tira a capacidade do Governo conseguir contrapor-se ao posicionamento setorial, sempre vinculado ao mérito da proposição e não ao impacto orçamentário-financeiro sobre as contas do governo como um todo, podendo em última instância comprometer o assessoramento dado à Presidência da República por falta de uma visão geral sobre as finanças públicas. Assim, a cada novo projeto aprovado deveria ser verificado se os saldos dos valores autorizados na LDO dão a necessária cobertura legal à renúncia fiscal pretendida e se não está havendo comprometimento do alcance das metas fiscais.

3. UMA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA

3.1. A LRF em números

No período 1995 a 2002 o déficit nominal médio anual foi de 7,1% do PIB. Em 2004 foi de 2,5% do PIB. Contribuiu para isso juros menores e resultado primário maior.

No início de 1995, a dívida líquida do setor público, que é o melhor termômetro das finanças públicas, era de 30,4% do PIB, nível semelhante ao obtido em 1981 de 29,7%. No final de 2002 atingiu 55,5% do PIB, com elevação de 25,1 pontos

percentuais. Em 2003, subiu para 57,2% do PIB e no final de 2004 caiu para 51,6% do PIB, contribuindo para isso a apreciação do real, o crescimento do PIB e o maior resultado primário.

Esta relação não mudará se forem mantidos os atuais níveis de déficit nominal de 2,5% do PIB e crescimento da economia de 5% ao ano. Com equilíbrio fiscal (resultado nominal igual a zero) e crescimento anual do PIB de 5% durante os próximos 10 anos, a dívida iria para 31,8% do PIB.

Na série de 25 anos, a taxa real de juros foi negativa em 5 anos: 1980, 1981, 1986, 1987 e 1990. Em 16 anos é superior a 10% ao ano. No período 1995/2002 foi em média de 16,0% e no biênio 2003/2004 foi de 10,5%. A Selic poderá causar um rombo de R\$ 101,8 bilhões no orçamento deste ano, caso caia no segundo semestre segundo as previsões do mercado..

Entre 1999 e 2003: em termos de % da Receita Corrente Líquida (RCL):

- a) Piorou em 3,0 pontos percentuais as despesas com pessoal (DP)
- b) Piorou a dívida (DCL) nos municípios grandes, devido especialmente à Prefeitura de São Paulo.
- c) Só a Prefeitura de São Paulo ultrapassou o limite da dívida; a média das capitais em dez/04 fora SP foi de 24% da RCL, para um limite de 120%.
- d) 98,9% dos municípios, que tem menos de 300 mil habitantes, reduziram sua dívida.
- e) Melhorou substancialmente os Restos a Pagar em todos os tipos de municípios.

Capitais e LRF

(em % da RCL)		dez/04	
Capital		DP / RCL	
1	Curitiba	24,60	
2	Brasília	32,35	
3	Salvador	33,74	
4	Campo Grande	34,18	
5	São Luís	36,33	
6	Fortaleza	36,60	
7	Recife	37,99	
8	São Paulo	39,17	
9	Maceió	39,87	
10	Belo Horizonte	40,47	
11	Vitória	40,74	
12	Palmas	41,00	
13	Rio de Janeiro	43,08	
14	Natal	43,14	
15	Teresina	43,31	
16	Porto Velho	44,32	
17	Belém	45,93	
18	João Pessoa	46,29	
19	Florianópolis	48,93	
20	Manaus	49,63	
21	Cuiabá	49,82	
22	Rio Branco	50,26	
23	Porto Alegre	51,66	
24	Macapá	51,80	
25	Goiânia	52,05	
26	Aracajú	53,29	
27	Boa Vista		
	Média	42,71	

(em % da RCL)		dez/04	
Capital		DCL / RCL	
1	Porto Velho	-12,39	
2	João Pessoa	-3,29	
3	Palmas	-2,58	
4	Teresina	-1,34	
5	Belém	3,10	
6	Vitória	5,60	
7	Manaus	5,70	
8	Fortaleza	6,36	
9	São Luís	6,98	
10	Aracajú	10,09	
11	Natal	14,69	
12	Campo Grande	14,93	
13	Recife	20,09	
14	Belo Horizonte	20,63	
15	Curitiba	21,42	
16	Macapá	21,98	
17	Rio Branco	22,12	
18	Brasília	27,28	
19	Porto Alegre	31,82	
20	Florianópolis	32,76	
21	Goiânia	33,78	
22	Maceió	74,98	
23	Rio de Janeiro	79,07	
24	Cuiabá	84,21	
25	Salvador	103,22	
26	São Paulo	243,84	
27	Boa Vista		
	Média	33,27	

Alagoas e Paraíba estão acima da despesa com pessoal (DP) do Executivo, que é de 49% da RCL. Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo e rio Grande do sul estão acima do limite na dívida consolidada líquida (DCL).

Estados e LRF

(em % da RCL)		dez/04	(em % da RCL)		dez/04
Estado		DP / RCL	Estado		DCL / RCL
1	Roraima	29,86	1	Roraima	4,24
2	Rio de Janeiro	31,25	2	Amapá	13,20
3	Distrito Federal	32,35	3	Amazonas	25,39
4	Espírito Santo	33,09	4	Distrito Federal	27,28
5	Amapá	36,18	5	Tocantins	34,84
6	Rondônia	37,07	6	Rio Grande do Norte	37,91
7	Mato Grosso do Sul	37,22	7	Pará	60,43
8	Mato Grosso	37,25	8	Acre	62,09
9	Tocantins	39,64	9	Sergipe	64,71
10	Ceará	40,09	10	Espírito Santo	73,04
11	Amazonas	40,32	11	Ceará	92,24
12	Bahía	41,29	12	Paraná	96,22
13	Maranhão	42,13	13	Pernambuco	103,77
14	Sergipe	42,95	14	Rondônia	106,27
15	Goiás	43,04	15	Paraíba	107,63
16	Rio Grande do Sul	43,28	16	Bahía	141,90
17	Pará	43,30	17	Piauí	143,15
18	Santa Catarina	43,85	18	Santa Catarina	162,66
19	Pernambuco	44,55	19	Maranhão	173,84
20	São Paulo	44,60	20	Mato Grosso	175,56
21	Rio Grande do Norte	46,57	21	Rio de Janeiro	204,33
22	Paraná	46,89	22	Goiás	221,38
23	Minas Gerais	48,33	23	São Paulo	222,98
24	Acre	48,58	24	Minas Gerais	224,39
25	Piauí	48,73	25	Mato Grosso do Sul	232,69
26	Alagoas	49,64	26	Alagoas	265,26
27	Paraíba	50,98	27	Rio Grande do Sul	282,70
	Média	41,59		Média	124,45

Os três estados que estão acima do limite de 200%, como Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul estão dentro dos limites anuais previstos pela resolução do Senado, de redução gradual do excesso em 15 anos. Os 10 estados que mais reduziram suas dívidas entre 2001 e 2004 foram:

(em % da RCL)		var 2004-2001
Estado		DCL / RCL
1	Mato Grosso	-57,17
2	Mato Grosso do Sul	-52,64
3	Paraná	-37,51
4	Amazonas	-36,19
5	Maranhão	-28,12
6	Roraima	-27,81
7	Piauí	-25,21
8	Bahía	-23,91
9	Acre	-23,32
10	Goiás	-23,00

Governo Federal e LRF

R\$ bilhões	2000	2001	2002	2003	2004	2004 - 2001	Limite
Despesa de Pessoal (DP) *	45,7	46,6	50,8	54,7	59,9	13,2	
Serviços de Terceiros	12,5	14,4	15,6				
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	429,9	545,2	633,9	615,2	623,7	78,4	
Restos a Pagar - Disponível		-69,7	-74,3	-116,5	-152,0	-82,3	
Receita Corrente Líquida (RCL)	145,1	167,7	201,9	224,9	264,4	96,6	
% da RCL	2000	2001	2002	2003	2004	2004 - 2001	Limite
Despesa de Pessoal (DP) *	30,2	27,8	25,2	24,3	22,7	-5,2	37,9
Serviços de Terceiros	8,6	8,6	7,7			-8,6	10,0
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	296,3	325,0	313,9	273,5	235,9	-89,1	
Restos a Pagar - Disponível		-41,6	-36,8	-51,8	-57,5	-15,9	

Fonte: STN

(*) relativo ao 1º quadrimestre de 2001

Melhorou a despesa com pessoal que caiu de 27,8% da RCL em 2001 para 22,7% em 2004. O limite é de 37,9% da RCL. As despesas com serviços de terceiros ficou sempre abaixo do limite de 10% da RCL.

Melhorou a dívida consolidada líquida de 325% da RCL em 2001 para 235,9% da RCL em 2004. Falta o Senado fixar o limite da dívida consolidada líquida do governo federal, que está parado desde setembro de 2000, sem explicações. O Disponível supera com folga os Restos a Pagar em todos os anos e melhorou entre 2001 e 2004.

3.2 O Modelo

Assume-se no modelo que os gastos públicos elevam a taxa de juros, deslocando o investimento privado (*crowding out*), sem qualquer repercussão sobre o nível de renda. Quanto maior a dívida, maior a taxa de juros para o governo conseguir se financiar, como presente em Friedman. Para o autor, uma política fiscal expansionista aumenta temporariamente o nível de emprego, mas à medida que a taxa de salários acompanha o nível de preços, a economia tende a retornar à posição inicial de desemprego natural a uma maior taxa de inflação.

O governo deve procurar sempre evitar as despesas como forma de estabilização, apesar de forças contrárias e interesses políticos impedirem esse controle. “A aceitação ampla por intelectuais da idéia de que o governo deve desempenhar um papel mais importante nos assuntos privados e econômicos; o triunfo, portanto, da filosofia do Estado do bem-estar social” (Friedman 1962, p.77).

Assim, quando o governo compra títulos para financiar déficits crescentes e aumenta dívida, as novas emissões precisam de taxas de juros maiores. Demonstra-se assim que a política fiscal eleva os juros e conseqüentemente a dívida.

Considerou-se que existe uma correlação negativa entre taxa de crescimento do PIB com a taxa de crescimento da dívida. Nos termos a seguir.

$$(1) \quad \gamma_t = \phi D_t$$

Assumiu-se que a dívida seria explicada por dívidas passadas, num determinado período, e que essa situação seria modificada com o advento da LRF. Nesse caso, também o valor do parâmetro α seria alterado.

$$(2) \quad D_t = \alpha D_{t-1}$$

Também a despesa de taxa de juros seria explicada por valores passados, sendo representada pela equação a seguir. Adotou-se a hipótese que a taxa de juros e conseqüentemente a despesa relacionavam-se a uma determinada estrutura econômica que sofreu mudança com o advento da LRF.

$$(3) \quad J_t = \eta J_{t-1}$$

O ganho fiscal foi estimado como resultado da diferença entre a despesa de juros sem LRF e a despesa de juros com LRF.

onde γ_t é a taxa de crescimento real do PIB no período t, D_t a taxa de crescimento da dívida no período t e ϕ , parâmetro que mede o impacto negativo da dívida sobre o produto. Adotou-se α e η como parâmetros que medem o impacto da dívida anterior sobre a contemporânea e J_t como a despesa com juros no período t.

Resultados

Em coadunância com as proposições do modelo, verificou-se que o crescimento da taxa de crescimento do PIB nacional apresentou um crescimento maior do que o período anterior a LRF analisado relacionado. Entre 1991 a 1999, a taxa geométrica média de crescimento do PIB foi 2,4% a.a., enquanto que de 2000 a 2004 foi 2,6%. Neste mesmo período, verificou-se a substituição de maior despesa de juros sobre PIB anual (9,4%) por menores (5,7%) com o advento da LRF. O resultado foi o crescimento da dívida pública sobre PIB, como se pode observar na tabela a seguir.

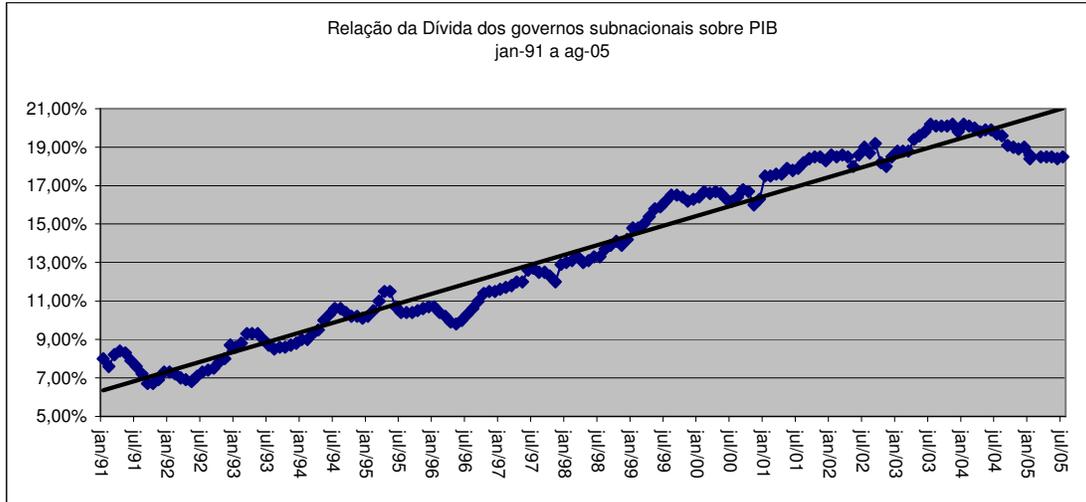
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO COMO % DO PIB E DA TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB

	Sem LRF			Com LRF			taxa de cresc da GANHO FISCAL (ECONOMIA COM JUROS)
	VAR DO PIB	DESPESA DE JUROS SOBRE PIB	DLSP SOBRE PIB	VAR REAL DO PIB	DESPESA DE JUROS SOBRE PIB	DLSP SOBRE PIB	
1991	1,03%	7,52%	12,90%	1,03%	7,52%	12,90%	
1992	-0,54%	17,40%	11,50%	-0,54%	17,40%	11,50%	
1993	4,92%	24,77%	9,10%	4,92%	24,77%	9,10%	
1994	5,85%	13,83%	13,10%	5,85%	13,83%	13,10%	
1995	4,22%	2,90%	13,40%	4,22%	2,90%	13,40%	
1996	2,66%	2,93%	15,90%	2,66%	2,93%	15,90%	
1997	3,27%	2,36%	18,70%	3,27%	2,36%	18,70%	
1998	0,13%	5,95%	25,00%	0,13%	5,95%	25,00%	
1999	0,79%	9,23%	30,20%	0,79%	9,23%	30,20%	
2000	2,46%	9,43%	32,66%	4,36%	4,98%	31,00%	4,45%
2001	2,46%	9,43%	35,14%	1,31%	5,54%	32,80%	3,89%
2002	2,46%	9,43%	37,81%	1,93%	8,81%	35,30%	0,62%
2003	2,46%	9,43%	40,68%	0,54%	5,02%	36,20%	4,41%
2004	2,46%	9,43%	43,77%	4,94%	4,30%	32,50%	5,13%

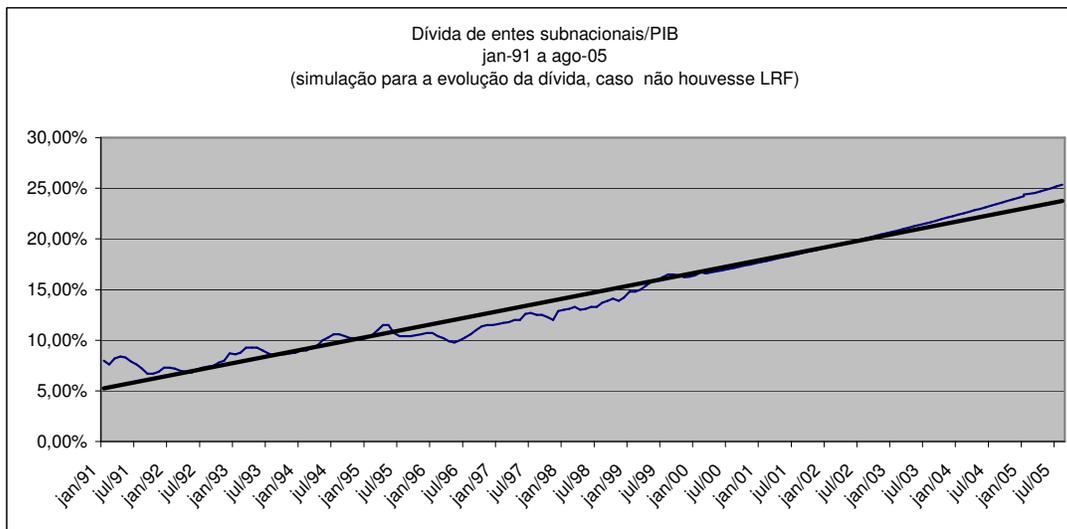
Assim, o advento da LRF trouxe ganho fiscal levou com a redução da despesa com taxa de juros sobre PIB. A economia com juros foi de 2,9% em decorrência da implementação da LRF.

A LRF também trouxe benefícios aos governos subnacionais, com a desaceleração do crescimento da dívida dos entes subnacionais, vide gráficos a seguir.

evolução verificada da dívida dos entes subnacionais.



Fonte: BCB



4. A AGENDA QUE NÃO ACONTECEU

4.1. Desafios do federalismo fiscal depois da LRF

A Constituição Federal de 1988 representou um marco no federalismo brasileiro. Além de ser um caso raro de regra que define o município como ente federativo, realizou alterações no sistema tributário que ampliaram enormemente as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias aos Estados, Municípios e regiões. No auge da centralização, entre 1969-75, somente 12% da arrecadação do IPI e IR eram transferidos automaticamente aos Estados e Municípios. Em 1996, 47% do IR e 57% do IPI foram transferidos aos Estados, Municípios e Regiões.

Em anos mais recentes, o processo de descentralização da execução de políticas públicas e, em especial, de políticas sociais, apresentou avanços notáveis. Neste contexto, situam-se as Emendas Constitucionais nº 14 e 29 e regulamentações

posteriores. Para fazer frente às novas responsabilidades que lhes foram atribuídas, os Municípios passaram a receber recursos adicionais do Governo Federal, sob a forma de transferências do FUNDEF e SUS, com o objetivo de complementar os recursos próprios.

Além disso, o acesso ao crédito e o espaço para formulação de políticas públicas foi facilitado através do FAT e de programas como o PNAFE, o PNAFM e o PMAT, mediante a demonstração de capacidade gerencial para captar e aplicar recursos em projetos específicos.

Por todos esses avanços, o Brasil é hoje, tanto em termos de receitas como de despesas, uma das federações mais descentralizadas do mundo, o que potencialmente teria inúmeras vantagens em termos de eficiência econômica e de melhor distribuição de renda. Se os governos locais têm maior informação a respeito das necessidades de suas comunidades, muitas vezes bastante distintas, é razoável supor que estas demandas sejam melhor atendidas por governos subnacionais.

Para que a descentralização produza esses efeitos desejáveis, no entanto, precisa ser acompanhada de medidas que permitam aumentar a participação popular na alocação de recursos, reduzir a corrupção e coibir a adoção de medidas sem fundamento técnico.

Neste sentido, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, deu um passo decisivo na consolidação do modelo federativo. Em primeiro lugar, por exigir transparência dos governos em todas as etapas de planejamento, orçamento e execução de gastos.

Nesse sentido, a LRF cria relatórios periódicos – bimestral, quadrimestral e anual – e audiências públicas – quadrimestral sobre as metas fiscais e semestral sobre o custo fiscal do Banco Central. No caso da dívida, obriga a divulgação mensal na internet da lista dos que descumpriram os limites estabelecidos pelo Senado. A obrigatoriedade de divulgação dessas e de outras informações em meio eletrônico também se insere nas iniciativas do governo eletrônico. O controle exercido pelo Governo Federal limita-se à utilização dos recursos do orçamento federal. No demais, o Município presta contas ao tribunal a que estiver jurisdicionado e à população, tendo em vista que é estimulado o controle social.

A margem de liberdade dos Prefeitos Municipais para elaborar uma agenda própria de trabalho no campo das políticas sociais não foi afetada pela LRF. Embora a LRF tenha estabelecido normas gerais para dívida, gasto com pessoal, criação de despesas e renúncia de receita, aplicáveis a todos os entes da federação, foi respeitado o espaço para criação de normas específicas, fixadas autonomamente por cada Estado e Município e pactuadas com o seu respectivo legislativo. Cada um deve fixar seus objetivos de política fiscal, com um cenário fiscal prospectivo de quatro anos, e suas metas físicas no plano plurianual (PPA) e suas metas fiscais na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), para três anos, quantificando receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida.

A racionalidade na aplicação de recursos, inclusive adequando-os as receitas disponíveis, deve ser também vista como um compromisso do governante com a sociedade que, como tal, não pode ser “esquecido”. A autonomia para conceber e implementar programas e projetos que possam ter efeito redistributivo sobre a renda, aumentando a justiça social no país, continua sendo plena.

Caminhamos, então, para um modelo federativo viável e coerente, em que todos os Governos e Poderes estão sujeitos igualmente ao cumprimento de regras, à transparência e onde, à parte do controle institucional, é estimulado o controle social. Foram criadas as condições para conferir consistência intertemporal às políticas públicas e assegurar ao orçamento o papel que ele de fato deve ter numa sociedade democrática: o de peça de controle do gasto público e de definição das prioridades da população.

Não obstante as vantagens já mencionadas do modelo, não podemos esquecer que o federalismo fiscal diz respeito também à transferência da capacidade de tributar em si o que ocorre sem uma coordenação central. Neste modelo, as transferências federais apenas complementam os recursos de arrecadação própria, visando uma melhor distribuição de renda entre regiões e governos. Assim, a LRF talvez tenha despertado as atenções para uma variável fundamental dessa equação: a necessidade de exercer plenamente a competência para tributar, instituindo, prevendo e efetivamente arrecadando os tributos próprios.

Para que sejam adotadas essas e outras medidas necessárias à boa gestão fiscal, um dos pré-requisitos é a qualificação e profissionalização dos serviços públicos. O quadro permanente da Prefeitura deve ser ocupado por técnicos competentes, que conheçam a legislação, saibam executar o que ela determina e sejam capazes de assessorar os agentes políticos nas suas decisões. Ainda que no Brasil seja desconhecida a figura do administrador de cidades, bastante usual nos Estados Unidos, deverão pelo menos existir controles internos que permitam orientar o Prefeito de forma preventiva e indicar as providências a serem adotadas. A profissionalização e valorização do funcionário público são essenciais, ainda, para preservar a memória das instituições e dar continuidade às políticas públicas quando mudam os governos.

No campo do que se poderia denominar de problemas de capacidade técnica, as escolas de governo têm sem dúvida um importante papel a desempenhar. O Governo Federal tem, por sua vez, empreendido várias ações para apoiar a implementação da LRF, principalmente oferecendo assistência técnica através de treinamento, desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia.

Embora os avanços tenham sido notáveis, o modelo federativo ainda precisa ser aperfeiçoado e vencer alguns desafios. Primeiro, a criação de grande número de municípios sem viabilidade econômica e completamente dependentes de transferências como o FPM coloca em cheque a idéia de que a produção local de bens públicos é sempre mais eficiente. Coloca em cheque também o argumento de que a criação de um novo município sempre atende às necessidades da população. São exemplos desse problema os municípios vizinhos que partilham uma mesma e única rua ou que copiam orçamentos de outros municípios, sem nenhuma discussão das prioridades locais.

O desafio está, portanto, relacionado ao fato de que nem toda a oferta de bens públicos deve ser descentralizada, mas apenas aquela parcela em que as características locais impõem uma heterogeneidade aos bens e em que o custo de produção não é afetado por questões de escala. De fato, parte dessa solução já tem sido provida espontaneamente pelos próprios governos através da criação de consórcios para a execução de tarefas comuns como o transporte escolar, o recolhimento de lixo e mesmo funções administrativas, como planejamento e contabilidade.

Outras soluções poderiam ser contempladas como, por exemplo, a fusão de municípios, a qual depende de iniciativa também local ou, de forma mais abrangente, o estabelecimento de condicionantes técnicas, como algum critério de arrecadação mínima, para a criação de novos municípios. Neste último caso, seria necessária uma Emenda Constitucional.

Um segundo desafio a ser vencido diz respeito à adequação, em todos os níveis de governo, entre a capacidade tributária própria e as competências no campo da despesa. Essa é uma discussão que deve ser objeto da Reforma Tributária. Não obstante os esforços que o Governo Federal empreendeu até aqui e continuará empreendendo para ver aprovada a Reforma Tributária, a discussão sobre a repartição de tributos tem dificultado a obtenção de um consenso em torno da matéria. Destaque-se a dificuldade presente nesse debate e própria de modelos federativos, de conciliar decisões que podem ensejar comportamentos ótimos do ponto de vista local, mas subótimos a nível nacional. Este é o caso dos que querem exportar impostos, transferindo parte da carga tributária aos residentes em outros estados, e dos que oferecem benefícios tributários, fazendo com que a disputa fiscal reduza a receita tributária a nível nacional.

Um terceiro desafio é a questão da eficiência distributiva em sistemas descentralizados. Apesar de as transferências poderem contribuir para uma maior equidade do desenvolvimento entre regiões, isto não é suficiente para assegurar o fomento ao desenvolvimento econômico e o controle do fluxo migratório. Tais funções são próprias do orçamento federal, que deve funcionar como um veículo de planejamento econômico para equilibrar regiões em situação econômica diferente. Nesse sentido, a metodologia que vem sendo adotada nos planos plurianuais representa um avanço significativo por priorizar investimentos que se insiram em uma lógica nacional e, ao mesmo tempo, contribuam para a constituição de eixos de desenvolvimento regional.

Paralelamente, os planos plurianuais permitem, a um tempo, acompanhar a execução dos projetos, através do estabelecimento de metas físicas, e estabelecer, de forma também transparente, a sua relação custo-benefício. A adoção de políticas públicas equilibradas do ponto de vista financeiro e eficientes do ponto de vista da qualidade do gasto público é pré-condição para que possamos vencer o desafio de melhorar a distribuição de renda entre regiões e entre indivíduos.

Tudo isso é possível dentro do modelo federativo. Postos os desafios e mantida a direção, há ainda muito o que avançar no sentido de conferir, cada vez mais, transparência e qualidade ao gasto público.

4.2. Perspectivas

A história das finanças públicas no Brasil pode ser, hoje, dividida em duas fases: antes e depois da LRF. Contudo, a despeito de toda a sua importância, é um equívoco considerar que o ciclo das reformas está encerrado. São muitas ainda as lacunas geradas ou pela falta de regulamentação, ou por carências administrativas na implementação ou, ainda, por outras reformas, igualmente necessárias para o bom funcionamento das instituições, como é o caso da Reforma Orçamentária.

No que tange à regulamentação da LRF, embora sejam poucos, há alguns casos em que se remeteu a competência para a legislação ordinária. Um deles é o da composição e o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal-CGF, que deveria ser

regulado por lei ordinária federal. A LRF prevê os objetivos (classificação e padronização das contas públicas e transparência fiscal) e composição (representantes de todos governos e todos os poderes). O CGF seria importante para definir aspectos conflitantes entre o órgão central de contabilidade da União e os tribunais de contas, prejudicando a padronização em nível nacional das práticas e interpretações. Falta padronizar os relatórios de renúncia de receita e de riscos fiscais, o cálculo atuarial dos regimes próprios de previdência e, agora, após a aprovação da Lei de Parceria Público-Privada, certamente surgirão muitas dúvidas em relação à contabilização e controle dos passivos contingentes. Isto além das já tradicionais dúvidas sobre o tratamento dos gastos com terceirizados contratados como agentes comunitários de saúde e dos restos a pagar em ano eleitoral. Após a promulgação da LRF, o Congresso havia inserido na LDO da União para 2001 um dispositivo determinando que o Presidente da República enviasse projeto de lei para regulamentar o CGF. Passados cinco anos, o projeto não foi analisado pela Câmara.

Outro caso é o da fixação dos limites para a dívida consolidada da União, por Resolução do Senado Federal, e para a dívida mobiliária federal, por lei ordinária federal. É estranho que a regulamentação de uma lei que foi concebida como “uma lei para a federação”, tenha dirigido-se com tamanha prioridade à imposição de limites ao endividamento estadual e municipal em 2001 e que, passados cinco anos da sanção da LRF, ainda não haja limites para a União, justamente o que sempre teve a maior dívida. Também no caso de estados e municípios, a Constituição delega ao Presidente da República a competência exclusiva para propor ao Senado a fixação ou a alteração do limite da dívida consolidada. No entanto, não houve manifestação (que deveria ser anual) sobre a manutenção ou a proposição de mudanças nos limites e condições da dívida consolidada.

Na área da transparência, há enormes desafios. A divulgação do cumprimento dos limites de endividamento e de pessoal deveria ser priorizada. Também é preciso divulgar a lista indicando os governos que extrapolam o valor máximo da dívida consolidada, como determina a LRF. Mas, principalmente, é preciso tornar público (ao cidadão comum) o sistema de autorização de operações de crédito e de concessão de transferências voluntárias para tornar claros os critérios e evitar quaisquer ingerências políticas na aplicação das sanções.

A mídia noticia que diminuiu o número de Prefeituras que enviaram no prazo os balanços anuais ao Ministério da Fazenda. O esperado era que, nos primeiros meses depois de criada a LRF, fossem maiores as dificuldades operacionais. Falta orientação, capacitação, controle ou aplicação efetiva das sanções? Os inadimplentes não poderiam estar contratando convênios com o resto do governo federal e recebendo recursos normalmente (o que foi confirmado pela própria Controladoria da União), sem que houvesse um posicionamento claro sobre as sanções previstas, inclusive pessoais, contra quem recebe e quem concede.

Há que se adotar providências imediatas em relação à “contabilidade criativa”, que passa pelo cálculo das despesas de pessoal (excluindo-se inativos e pensionistas), pelo esquecimento de dívidas (precatórios), pela inclusão de ativos pouco líquidos na conta da dívida líquida (dívida ativa), pelo tratamento pouco convencional da receita, levando à redução da base de cálculo e das prestações do serviço da dívida refinanciada junto ao Tesouro Nacional. Aliás, adotar as providências e informar ao público, para que isto não comprometa a credibilidade das regras.

É preciso também avançar na uniformização de interpretações e na integração não só dos Tribunais de Contas, mas dos órgãos dos Ministérios Públicos e da Justiça, para tornar efetivos os instrumentos de controle e não dar ao cidadão a sensação de impunidade que tanto corrói as instituições.

Por fim, um dos maiores problemas do processo orçamentário tem sido o desequilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo, até o momento marcada pelos excessos do primeiro. Ao contrário do esperado, o Congresso Nacional pouco intervém no Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA enviado, pois o debate sobre emendas parlamentares restringe-se quase totalmente a um “espaço” reservado pelo próprio Executivo para emendas, através de uma utilização indevida da reserva de contingência⁹. Esta, que por determinação legal¹⁰ deveria destinar-se ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, é inflada artificialmente e tratada como uma margem de negociação para que os parlamentares aceitem não alterar o PLOA, numa subordinação tácita do Legislativo ao Executivo. O acordo político é usualmente fechado pelo relator da CMO.

Quando o Congresso considera insuficiente o espaço da reserva de contingência para a realização de emendas, tem sempre a prerrogativa de realizar reestimativas de receita. O que se segue, então, é um jogo de culpas que em nada beneficia a sociedade. O Executivo acusa o Congresso de inflar receitas, distribuir recursos inexistentes e pulverizar despesas orçamentárias em iniciativas de interesse exclusivamente local. Este, por sua vez, alega que nos últimos anos, confirmaram-se as reestimativas de receita promovidas durante a tramitação do PLOA.¹¹

Como o orçamento tem caráter autorizativo, funciona como um teto para os gastos, permitindo que o Executivo execute valor inferior ao fixado. Então, o Executivo alega falta de consistência fiscal da Lei Orçamentária Anual - LOA aprovada para adotar, por decreto, medidas de contingenciamento que também ultrapassam a previsão legal. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF definiu que, passados dois meses de execução financeira, deveria haver uma avaliação que comparasse a receita arrecadada com a prevista e a despesa executada com os limites autorizados na LOA, indicando se haveria previsão de não cumprimento das metas fiscais ao final do exercício. Caso houvesse essa previsão, a LRF obrigava o contingenciamento, sendo esse cálculo refeito a cada dois meses, o que poderia gerar, inclusive, o encaminhamento contrário, isto é, a recomposição das dotações iniciais.

Na prática, no entanto, o Executivo tem se afastado dessa determinação legal e realizado contingenciamentos preventivos, no início do exercício, logo que a LOA é publicada, e em volume visivelmente elevado, superior a 20% das despesas discricionárias. O Executivo argumenta que o exagero inicial seria compensado por descontingenciamentos posteriores. No entanto, essa prática gera dificuldades de programação para os gestores, pois impede que seja iniciada a longa seqüência de procedimentos necessários para realizar uma despesa (licitação, contratação, empenho, etc.). Ao final do exercício, já não há tempo hábil para adotar esses

⁹ Nos últimos anos, as LDOs tem destinado 1% da receita corrente líquida à reserva de contingência, para uso na apreciação do PLOA.

¹⁰ Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, III, b.

¹¹ E que os erros ocorreram, no âmbito do Executivo, na superestimativa das receitas “não administradas” e na subestimativa das despesas obrigatórias (em especial, despesas com pessoal e previdência). Vide GREGGIANIN, Eugenio, “Gestão orçamentária e fiscal: o papel do Congresso Nacional”, mimeo.

procedimentos, o que termina por refletir-se em baixa execução da LOA, além de gerar um acúmulo de “restos a pagar”. Em conseqüência, o superávit primário tem sido superior àquele fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

A razão fundamental do contingenciamento preventivo está na utilização da liberação de emendas parlamentares como moeda de troca, atendendo a conveniências do governo e, freqüentemente, coincidindo com votações de seu interesse. Esse mecanismo, aliás, abrange não só as emendas da LOA atual, mas também os “restos a pagar” de exercícios anteriores, que constituem autêntico orçamento paralelo ao do ano em curso. Consequentemente, embora também afete uma parcela do custeio, o contingenciamento atinge principalmente os investimentos, que são objeto da maior parte das emendas parlamentares, individuais ou coletivas.

A incapacidade do Congresso de assegurar o atendimento das emendas parlamentares¹² foi uma das explicações – talvez a principal – da eleição do Deputado Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara dos Deputados, com uma proposta de atuação independente, que poderia configurar-se como um freio aos excessos do Executivo. Nesse cenário, ganharam força todas as iniciativas reformistas, inclusive a PEC 22 que trata do orçamento impositivo, em tramitação no Senado desde 2000.

Embora a “rebelião legislativa” seja legítima, o que mais chama atenção é a ênfase com que se defendem as emendas parlamentares, particularmente as individuais. Pode-se dizer, então, que há dois orçamentos: um que interessa ao Executivo – o PLOA enviado -, outro que interessa ao Legislativo – as emendas. A pergunta relevante é o quanto os dois orçamentos interessam à sociedade, isto é, ao interesse público.

Não parece razoável que o Legislativo renuncie tacitamente à sua função de opinar sobre o orçamento na sua totalidade; são públicos os recursos orçamentários e alguém precisa opinar sobre sua utilização, em nome do Povo. Por outro lado, a tentativa de preservação dos programas originais, pelo Executivo, tem sua razão de ser. O atual sistema político-partidário, com partidos políticos fracos e pouco definidos ideologicamente, faz com que prevaleça, na composição do Congresso Nacional, a representação individual. Para garantir sua sobrevivência política, uma parte dos parlamentares dá curso a uma agenda legislativa de cunho corporativo e paroquial, que também não atende ao interesse público. Com relação às emendas, que assumem a forma de transferências voluntárias, GREGGIANIN¹³ afirma: “O uso político e discricionário na elaboração e execução dessas transferências não é condizente com os princípios republicanos fundamentais de igualdade e cidadania, ou com o princípio de impessoalidade na administração pública.”

A Reforma Orçamentária não terá a capacidade de, sozinha, alterar esse quadro. Seria preciso que os partidos fossem mais fortes e ideologicamente mais definidos – uma missão para a Reforma Política – para que as emendas ao orçamento pudessem ser também mais representativas dos anseios da sociedade. Mas é preciso fazer na Reforma Orçamentária os avanços possíveis e, acima de tudo, evitar retrocessos. Consideramos um retrocesso a eventual aprovação do orçamento impositivo que vise

¹² Dados da Consultoria de Orçamentos da Câmara, vide GREGGIANIN, op. cit., mostram que o Congresso Nacional aumentou os investimentos na LOA até 2000, quando atingiram o nível máximo de R\$ 6 bilhões. Em 2001 a 2002, os investimentos foram os maiores na série, em termos absolutos e em % do PIB, chegando a 0,8% do PIB. Em 2003, mesmo considerando o pagamento de restos a pagar, os investimentos ficaram reduzidos a 0,3%, dando origem a muitas reclamações no Legislativo.

¹³ Vide GREGGIANIN, op. cit.

acomodar interesses eleitoreiros de alguns parlamentares e facilitar a liberação de emendas pessoais, em vez de assegurar a execução das políticas públicas universais. Se as regras atuais não atendem à sociedade civil, tampouco estas atenderiam.

O ideal seria que a maior parte das dotações orçamentárias fosse alocada e gasta com base em critérios públicos, pré-definidos, para distribuição dos recursos, com transparência e sem espaço para ingerência política. A Constituição Federal¹⁴ havia estabelecido que a LOA deveria diminuir desigualdades inter-regionais "segundo o critério populacional". No entanto, essa disposição não foi regulamentada e, hoje, a discussão restringe-se à apresentação de emendas de bancada estadual ou regional, quando são definidos regionalmente os investimentos considerados essenciais para o desenvolvimento da infra-estrutura econômica e social da maior parte dos estados.

Mesmo quando se tem buscado regionalizar as despesas, isso não ocorre de forma transparente, nem no PPA, onde são preponderantes as alocações nacionais, nem na LOA, onde também não há detalhamento por estado e município. Na execução financeira e no contingenciamento, a transparência é ainda menor pois, além de não tornarem pública a distribuição regional, os cortes são realizados por Ministério ou órgão, e não por programa, subvertendo toda a lógica que teria orientado as políticas públicas. Desse modo, não se sabe, nem antes, nem depois, onde são gastos os recursos. Esses procedimentos deixam muitas dúvidas sobre os critérios técnicos da alocação de recursos públicos e abrem margem para todo o tipo de negociação política utilizando as alocações e liberações como moeda de troca. A maior prejudicada é a sociedade que, assim, não vê serem perseguidos os objetivos das políticas públicas de um modo geral, nem reduzidas as desigualdades inter-regionais.

É claro que a proposta de orçamento impositivo não foi a única tentativa de alterar a relação de forças entre os Poderes no processo orçamentário. Para evitar que os cortes pudessem ser discricionários, a LRF já havia exigido que o contingenciamento fosse realizado de acordo com critérios previamente definidos na LDO¹⁵. Essa inovação, no entanto, acabou tendo pouco efeito prático, pois os dispositivos inseridos na LDO¹⁶ pelo Congresso para reduzir a margem de discricionariedade foram vetados pelo Poder Executivo.

Estes são exemplos de como a tramitação de todas as peças do ciclo orçamentário - Plano Plurianual-PPA, LDO e LOA - está contaminada pelo mesmo tipo de subordinação do Legislativo ao Executivo, dificultando inclusive uma maior integração entre planejamento e orçamento. O aspecto mais relevante refere-se à dissociação entre o debate sobre orçamento e as questões de política econômica. Contrariamente ao objetivo original, as metas de resultado primário propostas pelo Executivo muitas vezes sequer chegam a ser discutidas no Congresso; e quando são, como ocorreu no episódio da tramitação do PPA 2004-2007, o Executivo reage fortemente. Nesse caso em particular, que constitui excelente exemplo, a articulação política do Executivo culminou na derrubada do relator, o Deputado Roberto Saturnino (PT/RJ) e sua substituição pelo Deputado Sibá Machado (PT/AC), simplesmente porque o parlamentar ousou discutir uma redução gradual das metas de resultado primário. O novo relator manteve a proposta encaminhada pelo Executivo, sem alterações.

¹⁴ Art. 165, parágrafo 7º.

¹⁵ Lei Complementar nº 101/2000, art. 4º, I, b.

¹⁶ Artigos 5º e 73 da LDO/2005, que previam a remessa à CMO de relatórios de avaliação, por órgão, dos efeitos dos decretos de limitação de empenho, informando os percentuais de limitação aplicados aos programas, em cada unidade orçamentária.

Nesses termos, ficam à margem do Congresso Nacional as discussões sobre o nível de endividamento, a taxa de juros, real e nominal, e os principais parâmetros macroeconômicos (inflação, massa salarial, câmbio e crescimento econômico), que são tomados como dados no orçamento. E, principalmente, ficam à margem do Congresso Nacional as discussões de fundo sobre política econômica. Na área econômica do governo, argumenta-se que ao Congresso Nacional não compete discutir política monetária, nível de juros e controle da inflação, questões consideradas excessivamente “técnicas”. Essa postura do governo interdita o debate.

Ocorre que todas as decisões de política econômica refletem-se no tamanho do orçamento possível, que passa a ser também um dado. O exagero de dosagem na fixação da meta de resultado primário trata os gastos sociais como políticas de segunda classe, prática que, aliada a problemas gerenciais e ao contingenciamento preventivo, termina por comprometer a execução de todas as políticas públicas. Esta questão, embora seja central, também não deverá ser tratada na Reforma Orçamentária pois, por envolverem um nível elevado de discricionariedade, decisões de política econômica não devem ser objeto de lei.

Aliás, a Reforma Orçamentária, ainda que necessária, tem um alcance bastante limitado. Em termos percentuais, sobram menos de 10% do orçamento se descontadas todas as despesas rígidas (juros, transferências constitucionais para Estados e Municípios, pessoal, previdência, vinculações constitucionais e legais, inclusive para educação e saúde). O risco para a sociedade civil, neste aspecto, refere-se justamente a uma eventual desvinculação constitucional para educação e saúde. Uma reclamação cada vez mais freqüente da área econômica do governo refere-se a um “excesso de vinculações”, que dificultaria a gestão dos recursos orçamentários e reduziria o espaço para contingenciamento. A medida que a despesa com juros aumenta, na tentativa de manter estável a relação dívida/PIB, aumenta a sanha arrecadatória e contingenciadora do governo, ameaçando inclusive conquistas sociais históricas. Isto só mostra o quanto é urgente também desinterditar o debate sobre política econômica.

Mesmo tendo em conta as limitações da Reforma Orçamentária, há consenso em torno da falência do atual sistema de alocação de recursos públicos e da necessidade de mudanças.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto y GIOMI, Waldemar (1992). "A Legislación Complementar sobre Finanzas Públicas y Presupuestos - Subsídios y Sugestões para sua Elaboración". *Cadernos de Economia n° 8*, Rio, abr./1992.
- AGHÓN, Gabriel (1997). "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- ALESINA A. & PEROTTI R. "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70, 1996.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R.(1995). "The Political Economy of Budget Deficits". IMF staff papers, March 1-32.
- ALESINA, A. (1997). "Fiscal discipline and Budget institution". Mimeo.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. & STEIN E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. NBER Working Paper 5586.
- ALESINA, Alberto & SUMMERS, Lawrence H. (1993) "Central bank independence and

- macroeconomic performance: some comparative evidence”, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, May: 152-162.
- ALESINA, Alberto & TABELLINI, Guido (1987) “Rules and discretion with noncoordinated monetary and fiscal policies”, in *Economic Inquiry*, Vol. XXV, October: 619-630.
- ALESINA, G. (1987). “*Macroeconomic Policy in la Two-Party System las la Repeated Game*”. *Quarterly Journal of Economics*, 102.
- ALESINA, G. (1988) “*Credibility and Policy Convergence in la Two-Party System with Rational Voters*”, *American Economic Review*, 78.
- ALLAN, B. (1994). “Toward la Framework for la Budget Law for Economies in Transition”. IMF Working Paper, WP/97/155.
- ALT, J. & LOWRY, R. (1994). “Divided Government and Budgets Deficits: Evidence fo the States”. *American Political Science Review*.
- ARTANA, Daniel & MURPHY, Ricardo (1997) “Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos”, in *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- BAER, M. (1994). “*O Rumo Perdido: la crise Fiscal y Financeira del Estado Brasileiro*”. Ed. Paz y Terra, Son Paulo.
- Banco Mundial (1997). *El estado en un mundo en transformación*, Informe Anual, 1997. Washington, D.C.
- BARRO, R. (1990). “Government Spending in la Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, 98: s103-s125.
- BARRO, R. (1991). Economic growth in la cros section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- BAYOUMI, T. & EICHENGREEN (1995). “Restraining Yourself: The implications of fiscal rules for stabilizations”. IMF Staff Papers, march 32-48.
- BIRD, R. M. (1993). “Threading the Fiscal Labyrinth: some isues in Fiscal Decentralization”. *National Tax Journal*, 46:p.207-227.
- BLEJER, Mario I. & CHEASTY, Adrienne (1990) *Questões Analíticas y Metodológicas en la Medición de los Déficits Fiscales*. Documento de Trabalho del FMI, manuscrito no publicado.
- BLONDAL, JON (1997). “*Budgeting For the Future*”. Organization for Economic Co-operation and Development-OECD.
- BOHN, H. & INMAN, R. (1996). “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S.States. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, p. 13-76.
- BUCHANAN, J. M. (1958) *Public Principles of public debt*. Homewood, Irwing.
- BUCHANAN, J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Brighton: Harvester Pres.
- BUCHANAN, J. M. (1997). “The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. *Public Choice*: 117-138.
- CANUTO, O.(1994). “*Brasil y Coréia del Sul: los (des)camiónos de la industrialización tardía*. Son Paulo, Nobel.
- CANZONERI, M. & DIBA, B.(1991). Fiscal Deficits, Fiscal Integration, and la Central Bank for Europe. *Journal of the Japanese and International Economics*, 5, pp 481-403.

- CARVALHO, Wagner (1997). "A reforma administrativa de la Nova Zelandia en los años 80-90: control estratégico, eficiencia gerencial y accountability". *Revista del Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, p. 5-35, set-dez/1997.
- CASTRO, António Barros de (1997) "Guerra Fiscal y Política Regional", in *Boletim de Conjuntura*, vol. 17, no. 1, abril, Instituto de Economia de la UFRJ.
- CAVALCANTI, C. E. G. & PRADO S. (1998) *Aspectos de la Guerra Fiscal en lo Brasil*, IPEA, Son Paulo, FUNDAP.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago del Chile: Cepal, 1998.
- CHEASTY, A. & DAVIS, J. M. (1996). "Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union - An Interim Assessment". IMF Working Paper, WP/96/61
- COLLENDER, S. E. (1991)."The Budget enforcement act: has Orwell's vision off the future come true?". *National Tax Journal*, 44:p.247-250.
- CORDES, J. J., NICHOLSON, E. M. & SAMMARTINO, F. J. (1990). "Ralesing Revenue by Taxing Activities with Social Costs". *National Tax Journal*, 44:p.247-250.
- CRUZ, B. de O. & TEIXEIRA, J. R. (1998). "Controvérsia sobre el impacto del inversión público en lo Brasil", apresentado en lo III Encontro de Economia Política en Niterói entre los días 9 y 12 de junho de 1998.
- DAIN, S. (1983). "Como no hacer política fiscal". *Revista de Economia Política*, 3:p.127-134.
- DATTA-MITRA, Jayati (1997). *"Fiscal Management in Adjustment Lending"*. The World Bank , Washington, D.C.
- DECRETO Nº 2.451, de 5 de Janeiro de 1998. Dispõe sobre la compatibilización entre la ingresos y la ejecución de la gasto, sobre la programación presupuestaria y financeira del Poder Ejecutivo para el ejercicio de 1998, y dá otras providencias. Diário Oficial 7/01/98.
- DERMOTT J. Mc & WESCOTT, R. F. (1996). "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments". *IMF Working Paper*, WP/96/59.
- DORNBUSH, R. (1991). "Estratégias de estabilización: Peru". *Revista de Economia Política*, 11: p. 16-28.
- DOWNS, A. (1957) *"An economic Theory of Democracy"*. New York, Harfer and Row.
- EASTERLY, W. & REBELO, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. An investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32.
- EASTERLY, W. (1998). *The Quest for Growth. How we wandered the tropics trying to figure out how to make poor countries rich*. The World Bank
- EICHENGREEN, B, HAUSMANN & VON HAGEN (1996). Reforming Fiscal Institutions in *International Finance*, nº 74, December.
- EICHENGREEN, B.(1992). Should the Maastrich Treaty be Saved? *Princeton Studies in International Finance*, nº 74.
- 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 Proces and the Size of the Budget," *American Journal of Political Science*, 31, 296-320.

- FERREIRA, P. C. (1994). "Infra-estrutura pública, produtividade y crecimiento". *Pesquisa planeamiento Económico*, 23: p.187-202.
- FERREIRA, P. C. (1996). "Investimento en infra-estrutura en lo Brasil: fatos estilizados y relaciones de largo plazo". *Pesquisa planeamiento Económico*, 26: p.231-252.
- FIORINA, M. P. & NOLL R. G. (1978) *Voters Bureaucrats and Legislators*. Journal of Public Economics 9: 239-254.
- GIAMBIAGI, F. (1998). "A condición de Equilibrio de la Trajetória del endeudamiento Público: Algunas Simulaciones para el caso brasileiro". Mimeo.
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. (1996). "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries". *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, p. 75-122.
- GROSMAN, P. J. (1988) "Government and economic growth: la non-linear relationship", in *Public Choice* 56: 193-200.
- 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 Proces and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/78, 1996.
- HAQUE Nadden 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.
- HILL, Hal (1996). The Indonesian Economy since 1996, Cambridge University Pres Cambridge.
- HOLANDA, N. (1996). "Algunas reflexões sobre la política regional en lo Nordeste". en *Política Regional en la era de la Globalización*. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA.
- HOLANDA, Nilson, (1993) "Aspectos Políticos y Económicos de las Ingresos y de los Gastos Públicos en lo Brasil". Texto para Discuson nº 297, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA, Abril.
- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*. Washington, IMF, abr/1998.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997). "Latin American After la Decade of Reforms. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000). Canada: Staff Report for the 2000. Article IV Consultation. IMF Staff Report nº 00/17.
- IPEA-INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA (1997). Dimensionamento y acompañamento del gasto social federal.
- JOHNSON, C. (1984). "The Industrial Policy Debate". San Francisco, ICS Pres.
- JONES, J. R. (1991). "The Budget Outlook and Federal Tax Policy". *National Tax Journal*, 42:p.215-218.
- KNIGHT, M., LOAYSA, N. & VILLANUEVA, D. (1993). "Testing the Neoclasical Theory of Economic Growth: Panel Data Approach". *Staff Papers*, International Monetary Fund, vol, pp. 512-41. *Capitulo*: 1, p. 17-28.
- KOCHHAR, Kalpana. (1991). *Health, in Public Expenditure Handbook- la Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Edited by Ke-Young and Richard Hemming. International Monetary Fund.
- KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). "Transparency in Government Operations". Washington, IMF, *Occasional Papers*, nº 158, jan/1998.

- KUMAR, P.C. (1992). "Supply-side Tax Policies for Developing Countries: la Survey and Synthesis". *Development Policy Review*, v. 10, p. 5-13.
- KYDLAND, F. E. & PRESCOTT E. C. (1977) "Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans", in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- LANE, Timothy (1993). "*Market Discipline*". IMF STAFF Papers.
- LEI n.º 12.040, de 28 de dezembro de 1995 (Lei Minas por Minas).
- LEI n.º 9.393, de 15 de julho de 1996 (LDO).
- LIMA, L. R. R. de O.(1996). *Equilíbrio presupuestario a través de aumentos en los impuestos lo reducción en los gastos públicos*. Trabalho apresentado en lo XVIII Encontro Brasileiro de Econometria en Águas de Lindóia - SP, en lo período de 11 la 13 de dezembro.
- MARTNER, R. (1998). "Política fiscal, ciclo y crecimiento". *Revista de la Cepal*, 64: 73-90.
- MELCHIOR, J.C. de A. (1987). "*O financiamento de la educación en lo Brasil*". Son Paulo, Editora Pedagógica y Universitária.
- MENDOZA, E., MILESI, G. & ASEA, P. (1995). del taxes Matter for Long Run Growth? Harberger's Superneutrality Conjecture, IMF Working Papers, 79:.
- MEYER, A. (1998). "Nota sobre la economía chilena". Nota Técnica de la Secretaria de Asuntos Internacionales - SAIN del Min. de la Fazenda.
- MUELLER, W. L. & MACKIE, M. (1973) "*The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity*". *Political Studies*, 21: 263-79.
- MURPHY R. L. & MOSKOVITS C.(1997). "*el caso de la Argentina*". Apresentado en la Conferencia Internacional en Descentralización Internacional en Descentralización, Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Governança Macroeconómica, Brasília -D.F. 16-17/06/97.
- MUSGRAVE, R. la . (1959) *The Theory of public finance*. New York, McGraw-Hill International Student Edition.
- MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy (1989) "*Public Finance in theory and Practice*". New York. McGraw-Hill.
- NICOL, R. (1997). " el conceito de pré-requisitos para la industrialización". *Revista de Economía Política*, 17: p. 52 -77.
- NISCKANEN, William A. "*Bureaucracy and Representative Government*". Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NORDHAUS, W. (1975). "The political busines cycle". *Review of Economic Studies* 42, 169-190.
- NUNES, Ricardo de la Costa & NUNES, Selene P. P. (1997) "União Monetária Européia - UME: Evolução recente y perspectivas", in *Anales del XXV Encontro Nacional de Economia*. Recife: ANPEC
- NUNES, Selene P. P & NUNES, Ricardo da C. "*O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento*", in *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas*, org. Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- NUNES, Selene P. P & NUNES, Ricardo da C. *Os fundos regionais: um modelo de política regional ?*, Carta de Conjuntura do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, Jul/Ago, 1998.
- NUNES, Selene P. P & NUNES, Ricardo da C. *Revenue Sharing: a problem of*

- federalism in Brazil*, Revista de Economia Política, vol 20, nº4 (80), outubro-dezembro 2000. Apresentado e publicado nos Anais da "32 Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Publicas", Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina, setembro de 1999.
- NUNES, Selene P. P (org.) *Manual Básico de Treinamento para Municípios*, Programa Nacional de Treinamento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES e CEF, 2001 (primeira edição) e 2002 (segunda edição).
- NUNES, Selene P. P *Fiscal rules for a federation: the case of the Brazilian Fiscal Responsibility Law*, apresentado no "India States Reform Forum", promovido pelo Banco Mundial, novembro de 2000, Nova Delhi, Índia.
- NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo de la Costa (2001) "Instituciones Presupuestarias: una agenda para reformas pós ley de responsabilidad Fiscal", in *Finanzas Públicas- V Premio STN de Monografía*. Brasília: Ministério de la Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo de la Costa (2002) "O Proceso Presupuestario en la ley de responsabilidad Fiscal: instrumento de planejamento", in FIGUEIREDO, Carlos Maurício & NÓBREGA, Marcos, *Administración pública, derecho administrativo, financeiro y gestión pública: prácticas, inovaciones y polemicas*, Recife: Editora Revista de los Tribunales.
- NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo de la Costa (2003) "Dois anos de ley de la responsabilidad Fiscal del Brasil: una avaliación de los resultados a la luz del modelo del fundo comum", Texto para Discuson no. 278. Brasília: Universidad de Brasília.
- NUNES, Selene P. P. (1998) "Deuda Pública, Déficit Quasi-Fiscales y Coordinación entre Políticas Económicas en lo Brasil", in *Finanzas Públicas- II Premio STN de Monografía*. Brasília: Ministério de la Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. (1999) "Relacionamiento entre Tesouro Nacional y Banco Central: aspectos de la coordinación entre las políticas fiscal y monetária en lo Brasil", Tese de Mestrado, Departamento de Economia, Universidad de Brasília.
- NUNES, Selene P. P. (2002) "Manual Básico de Treinamento para Municípios", Programa Nacional de Treinamento. Brasília: Ministério del Planejamento, presupuesto y Gestão, BNDES y CEF, segunda edición.
- OATES, Wallace (1972). *"Fiscal Federalism"*. New York. Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE/PUMA (1996). "Managing Structural Deficit Reduction". France, OCDE, *Public Management Occasional Papers* nº 11, 1996.
- OHMAE, K. (1993). *"Rise of the regions state"*. Foreign Affairs. Spring.
- OJEDA, Galo Abril (1991) *El Deficit Cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)*. CEPAL, Serie Política Fiscal nº 25.
- OLIVEIRA, J.B.A.(1992). União y municípios y el sistema de ensino fundamental: atribuciones y perspectivas. In: Gomes, C.A., SOBRIÑO, J. A. (orgs.). *Qualidade, eficiencia y equidad en la educación básica*. Brasília, IPEA, 1992 (Série IPEA, 136).
- OLSON, M. (1982). *The rise and decline of nations*. New Havenm Yale University Pres.
- OLSON, Mancur.(1986) .*"Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism. Toward la More General Theory of Government Structure."* The American Economic Review, 76: 120-125.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD

- (1996). "OCDE Economic Surveys- Japan". Paris, França.
- PAGE, J.M. (1994). "The East Asian Miracle: An Introduction". *World Development*, 22: p.615-625.
- PATURY, Luis Romero (1992). "Lei Complementar sobre Finanças Públicas y sobre Sistema Financeiro" in *Caderno de Economia n° 7*. Rio, IPEA, abr./1992.
- PERSON, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics* 48: 143-79.
- PETREI, Humberto (1997). *Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina*. BID, 1997.
- PISARIDES, C. A. (1980) "British Government Popularity and Economic Performance." *The Economic Journal*, n.º 90.
- PLANK, D. N. & VERHINE, R. E. (1993). "Níveis y determinantes del financiamento local a la educación básica: un estudo de 115 municípios en la Bahia". *Pesquisa planeamiento Económico*, 23: p.461-486.
- PLANK, N. D. (1990). "Issues in Brazilian school finance". *Journal of Education Finance*, 15.
- POTERBA, J. (1994). State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions. *Journal of Political Economy*.
- POTERBA, J. (1996). del Budget Rules Work? NBER Working Paper 5550.
- PSACHAROPOULOS, George (1993). "Returns to Investment in Education: la Global Update" *Policy Research Working Paper n° 1067*. World Bank, Latin America and the Caribbean Region.
- RAZZOLINI, L. & SHUGHART II (1993). "On the (relative) unimportance of la balanced budget". *Public Choice* 90: 215-223.
- REIS, Carla & GIAMBIAGI, F. (1996). "O aumento del OCCen!966. Nota Técnica del Ministério del Planejamento. Mímeo.
- REZENDE F. & DAIN S. (1985). Reforma institucional, finanzas públicas y control de los gastos gubernamentales. Pesquisa de planeamiento Económico - PPE. Revista del Instituto de planeamiento Económico y Social-IPEA.
- ROGOFF, K. (1990). "Equilibrium political budget cycles". *American Economic Review*, 80, p.21-36.
- ROMER, P. M. (1994). "The origins of endogenous growth". *Journal of Economic Perspectives*, 8: p. 3-22.
- SCHICK, Allen (1995). *The Federal Budget. Politics, policy, proces*. The Brookings Institution, p. 32-48, 1995.
- SCOTT, Graham C. (1996). "Government Reform in New Zealand". Washington, IMF, *Occasional Papers* n° 140, oct, 1996.
- SHAH A.(1997) "*Federalismo Fiscal y Governança Macroeconómica. Teoria y Prática*". Apresentado en la Conferencia Internacional en Descentralización, Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Governança Macroeconómica, Brasília - D. F. 16-17/06/1997.
- SHAPIRO, H. & TAYLOR, L. (1990). "The State and Industrial Strategy". *World Development*, 18: p. 861-878.
- SHOME, Parthasarathi (1995). Introduction. *Tax Policy- Handbook*. IMF.
- SHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York, Harper and Brothers.
- SMITH, A. (1985) la Riqueza de las Naciones. Ediouro.

- SPAHN, Paul Bernd(1997). "El gobierno descentralizado y el control macroeconómico", en *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL.
- SUMMERS, R. & HELSTON A.(1991). "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 19950-1988". *Quarterly Journal of Economics* 56 (2).
- TALVI, Ernesto ; STEIN, Ernesto H. ; GRISANTI, Alejandro (1998). *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*. Jan. 1998 (WP-367)
- TANZI, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: la Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *World Bank Economic Review* (Annual World Bank Conference on Development Economics, pp. 193-212.
- TANZI, Vito (1995) "The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization". Mimeo.
- TAVARES, Martus, MANOEL, Álvaro, AFONSO, José Roberto Rodrigues & NUNES, Selene P. P. (2000) "Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil", in "33 Jornadas Nacionales y Interamericanas de Finanzas Publicas", Villa Carlos Paz, Córdoba, Argentina.
- TER-MINASIAN, Teresa & CRAIG, Jon (1997) "Control of Sub-national Government Borrowing", in Ter-Minasian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASIAN, Teresa (1996) "Borrowing by Subnational Government: Issues and Selected International Experiences". Paper on Policy Analysis and Assessment, nº 96/4, April.
- TER-MINASIAN, Teresa (1997) "Intergovernmental Fiscal Relations in la Macroeconomic Perspective: an Overview", in Ter-Minasian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASIAN, Teresa (1997a) "Decentralization and Macroeconomic Management". IMF Working Paper, WP/97/155.
- TER-MINASIAN, Teresa (1997b) "Descentralización y Disciplina Fiscal. Direcciones Futuras" presentado en la Conferencia Internacional en Descentralización, Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Governança Macroeconómica", Brasília -D. F. 16-17/06/1997.
- TUFTE, E. (1978). *Political control of the economy*, Princeton: Princeton University Press.
- VON HAGEN (1991). *la Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*. *Journal of Public Economics* 44, 192-210.
- VON HAGEN, J. & HARDEN, I. (1995). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Paper 96. Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs.
- VON HAGEN, Jurgen & HARDEN, Ian (1996) *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper WP/96/78.
- WARREN, Ronald S. "Bureaucratic Performance and Budgetary Reward". *Public Choice*, XXIV: 51-57.
- WEINGAST, B. SHEPSLE, K. & JOHNSEN, C. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs. la Neoclasical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, vo. 89, p. 642-64.
- WILDAVSKY, Aaron (1964). "The Politics of the Budgetary Process. Boston. Little, Brown

and Company.

WORLD BANK (1990). Brasil: Gastos Sociales.

WORLD BANK (1991). Documento de discusion del Banco Mundial de N° 124.

WORLD BANK (1994b). "Brazil. An Agenda for Stabilization". Report N° 13168-BR.

39 JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

20 al 22 de Septiembre de 2006

**“CONVERGENCIA DE LA PRESIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA:
UN ESTUDIO DE SERIES TEMPORALES” ***

Francisco J. Delgado Rivero ⁺

Roberto Fernández Llera

Universidad de Oviedo

⁺ Francisco J. Delgado Rivero

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Avda del Cristo s/n

33071 Oviedo

España

E-mail: fdelgado@uniovi.es

Tel. (34) 985104876

Fax (34) 985104871

* Los autores agradecen la financiación de la CICYT (Proyecto MEC-04-SEJ2004-08253, “Descentralización, coordinación y convergencia”). Francisco J. Delgado Rivero agradece también la financiación del Instituto de Estudios Fiscales a través del proyecto “Estudio de convergencia de la política impositiva en la Unión Europea”. Versiones preliminares fueron presentadas en el XIII Encuentro de Economía Pública (Almería, 2006) y I Jornadas Hispano-Argentinas de Economía Pública (Badajoz, 2006).

RESUMEN

La armonización fiscal en la Unión Europea, unida a comportamientos de competencia fiscal e imitación fiscal, hacen presagiar un acercamiento o convergencia de la presión fiscal en los Estados Miembros.

El objetivo de este trabajo es abordar la convergencia fiscal desde una doble perspectiva. En primer lugar, convergencia de la estructura tributaria o tax mix. En segundo lugar, convergencia de la presión fiscal, haciendo uso de un amplio instrumental analítico aplicado extensamente en la literatura sobre convergencia de renta. Tales técnicas se refieren por un lado a la beta, sigma y gamma convergencia, y por otro al enfoque de series temporales o convergencia estocástica, bajo el cual se consideran test de raíces unitarias y de estacionariedad, así como los más novedosos test de raíces unitarias multivariantes que se han mostrado más potentes que los univariantes.

Los datos empleados en el estudio, procedentes de la publicación "Revenue Statistics" de la OCDE, son la presión fiscal global y la estructura tributaria de las principales figuras impositivas desde 1965 hasta 2003.

PALABRAS CLAVE: convergencia, presión fiscal, unión europea, raíces unitarias, estacionariedad

CÓDIGOS JEL: C20, H20

SUMARIO

1. **Introducción**
 2. **Convergencia: conceptos y técnicas de medición**
 - 2.1 **Convergencia de la estructura tributaria**
 - 2.2 **Beta, sigma y gamma convergencia**
 - 2.3 **Convergencia estocástica**
 3. **Análisis empírico de la convergencia fiscal en la Unión Europea**
 - 3.1 **Datos descriptivos**
 - 3.2 **Resultados**
 4. **Conclusiones**
- Referencias bibliográficas**

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los retos del proceso de construcción europea consiste en la armonización de las políticas fiscales y, más concretamente, de los sistemas tributarios. Así, aunque a lo largo de los últimos años se han alcanzado acuerdos en materia de imposición indirecta, las diferencias continúan siendo notables en su principal exponente, el IVA. Respecto a la imposición directa, el camino es todavía más problemático con un reciente acuerdo comunitario en materia de fiscalidad del ahorro, aunque tan solo en relación a los intereses, para el suministro de información a otros países o bien proceder a una retención mínima en origen. También hay que destacar el avance que supuso el "Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas" alcanzado en diciembre de 1997. En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la convergencia fiscal se afronta simplemente como un acercamiento de las magnitudes déficit público y deuda pública como porcentajes del PIB, con techos del 3% y 60% respectivamente.

Las diferencias en los sistemas tributarios nacionales pueden tener implicaciones sobre las decisiones de localización y por tanto en el crecimiento económico de los países en un contexto de fuerte integración económica y globalización. Más allá de las políticas de armonización fiscal, también pueden surgir fenómenos de competencia fiscal, en ocasiones beneficiosa y otras veces perjudicial.

Del análisis de la literatura previa sobre convergencia fiscal en la UE se deduce la existencia de cierto grado de convergencia tanto del tax mix (Ashworth y Heyndels, 2000 y 2002) como de la presión fiscal global, estudiada mediante técnicas tradicionales de convergencia (Esteve et al 2000, Sosvilla et al 2001, Gemmell y Kneller 2003) y de series temporales (Esteve et al 1999 y

2000). Sin embargo, la evidencia aportada por estos trabajos sólo cubre el periodo hasta 1995 de modo que la aportación de este estudio es doble. Por un lado, ampliar el análisis hasta fechas recientes (2003). De otra forma, incorporar todo el instrumental econométrico disponible incluyendo test de raíces unitarias panel-based.

El objetivo de este trabajo consiste en estudiar la convergencia fiscal en la UE(15) para el periodo 1965-2003 a partir de los datos fiscales de la OCDE (2005), a través del estudio de la presión fiscal global y de la estructura tributaria o tax mix. En cuanto a la metodología, se emplean las técnicas tradicionalmente utilizadas en el contexto de la convergencia del crecimiento económico: beta convergencia, sigma convergencia, con diferentes indicadores de dispersión –coeficiente de variación y desviación típica de los logaritmos- y desigualdad –índices de Gini y Theil-, gamma convergencia, y convergencia estocástica basada en el comportamiento a largo plazo de las variables con el estudio de las series temporales y las raíces unitarias.

El contenido de este trabajo es el siguiente. La sección segunda presenta la metodología empleada, basada en las técnicas tradicionalmente utilizadas en el contexto de la convergencia económica. En la sección tercera se presentan los resultados alcanzados en el estudio de convergencia fiscal en la UE. Finalmente, las conclusiones y futuras extensiones del trabajo conforman la cuarta sección.

2. CONVERGENCIA: CONCEPTOS Y TÉCNICAS DE MEDICIÓN

El estudio de los procesos de convergencia ha sido muy frecuente en el ámbito del crecimiento económico a nivel de regiones o países. Dicha convergencia económica se fundamenta en el modelo de crecimiento neoclásico de Solow (1956) y sostiene que los países más pobres tienden a crecer más rápidamente que los más ricos para lograr el mismo equilibrio a largo plazo si los países sólo difieren en los niveles iniciales de capital y renta per capita. En la extensa literatura sobre convergencia económica se han utilizado diferentes técnicas, si bien predomina el que denominamos análisis “tradicional” de convergencia, que incluye la beta y sigma convergencia, junto a la menos conocida gamma convergencia. En los últimos años el enfoque basado en series temporales ha adquirido mayor notoriedad.

2.1 Convergencia de la estructura tributaria

El grado de homogeneidad de la estructura tributaria de un conjunto de países puede ser cuantificado a través de medidas de distancia. El indicador de heterogeneidad fiscal (D) para un conjunto n de países se puede determinar como la media de los índices de distancia fiscal de cada país (D_i) en relación al conjunto (Ashworth y Heyndels, 2000 y 2002):

$$D_t = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n D_t^i \quad (1)$$

Para un país i , siendo $j=1\dots m$ los impuestos y t el año, la distancia fiscal respecto a la media (sin el país i) será la agregación de las diferencias de los porcentajes (S_j) que representan los impuestos sobre el total de ingresos tributarios:

$$D_t^i = \sum_{j=1}^m |S_{j,t}^i - S_{j,t}^{UE}| \quad 0 \leq D_t^i \leq 2 \quad (2)$$

Este indicador será 0 cuando la estructura fiscal del país coincida plenamente con la media, y 2 en el caso de una absoluta disparidad, es decir, ninguna figura tributaria en común.

2.2 Beta, sigma y gamma convergencia

El análisis tradicional de convergencia tiene sus orígenes en los trabajos de Baumol (1986), Barro y Sala-i-Martin (1992) y Mankiw et al. (1992), donde se estudian los procesos de aproximación en renta de países o regiones. Bajo estos planteamientos, se aborda la convergencia desde la perspectiva del grupo o conjunto, mientras que en el enfoque de series temporales se analizan los países de modo individual.

β-convergencia. Esta técnica consiste en estimar la relación entre el crecimiento de la magnitud en un periodo y el valor de dicha magnitud en el momento inicial. Este proceso se denomina convergencia incondicional o absoluta¹ y existirá beta-convergencia si dicha relación es negativa. En términos de crecimiento económico, bajo la hipótesis de beta-convergencia, los países que presentan inicialmente menores rentas per capita experimentan tasas de crecimiento más altas².

Esta idea puede ser aplicada al ámbito de la convergencia fiscal, en un contexto casi generalizado de creciente presión fiscal, si bien consideramos que no es el enfoque más apropiado ni la interpretación es tan válida como en el contexto del crecimiento económico. Sean y : presión fiscal, α : año inicial, T : año final:

$$\ln\left(\frac{y_T}{y_0}\right) = \alpha + \beta \ln(y_0) + \varepsilon \quad (3)$$

a partir de la cual se estima la denominada velocidad de beta-convergencia (r_β):

$$r_\beta = \frac{\ln(\beta + 1)}{-T} \quad (4)$$

¹ Otra alternativa consiste en añadir más regresores dando lugar a la convergencia condicional.

² Esta metodología, basada en las denominadas regresiones de Barro, fue criticada por Friedman (1992) y Quah (1993) puesto que podrían generar estimaciones sesgadas de beta convergencia.

σ-convergencia. En este tipo de convergencia se analiza la evolución de la dispersión observada en la variable de referencia a lo largo del tiempo. En la literatura de convergencia económica se han empleado fundamentalmente dos medidas de dispersión: la desviación típica de los logaritmos ($SD \ln$) y el coeficiente de variación³ (CV). Para el año t , siendo i el país/región, n el número de naciones/regiones, \bar{y}_t la media del año t :

$$SD \ln_t = \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\ln y_{it} - \overline{\ln y_t})^2 \right)^{1/2} \quad (5)$$

$$CV_t = \frac{\left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_{it} - \bar{y}_t)^2 \right)^{1/2}}{\bar{y}_t} \quad (6)$$

Para un seguimiento temporal de la sigma convergencia, se puede calcular la tasa anual de σ -convergencia (r_σ) como el cambio porcentual en el indicador (O'Leary, 2001). Otra medida podría ser el recorrido intercuartílico, es decir, el 50% central, sobre la que no influyen posibles outliers, de utilidad en muestras grandes.

En la misma línea es posible aplicar indicadores de desigualdad como el índice de Gini o el índice de Theil. Dada la generalidad del primero, a continuación se expone tan solo la expresión del indicador de Theil:

$$T_t = \sum_{i=1}^n s_{i,t} [\ln s_{i,t} - \ln(1/n)] \quad (7)$$

donde s_{it} es el ratio o la proporción de la magnitud del país i en el año t .

Dada la relación matemática que existe entre los conceptos de convergencia, una condición necesaria (pero no suficiente) para la existencia de σ -convergencia es la presencia de β -convergencia, mientras que la σ -convergencia es sólo una condición suficiente (no necesaria) para la β -convergencia (Furceri, 2005; Wodon y Yitzhaki, 2006).

γ-convergencia. Dado que la convergencia sigma es condición suficiente pero no necesaria para la beta convergencia, Boyle y McCarthy (1997 y 1999) propusieron un nuevo concepto de convergencia para ser usada junto a la sigma para comprobar la existencia de la beta, denominada gamma-convergencia.

³ Dalgaard y Vastrup (2001) muestran resultados contradictorios de estas dos medidas en el contexto del crecimiento económico a partir de una muestra de 121 países. La causa de estas discrepancias se encuentra en las características de la distribución del crecimiento, ya que ambas medidas no ponderan del mismo modo los movimientos observados en los distintos tramos de la misma.

Este concepto se basa en los cambios en la ordenación o ranking de las unidades según el índice de concordancia de rangos (RC) de Kendall en su versión binaria (Siegel, 1956). Siendo R el orden o rango de cada país, 0 el año inicial o de referencia (1965), este indicador se obtiene como:

$$RC_t = \frac{\text{var}[R(y)_{it} + R(y)_{i0}]}{\text{var}[2R(y)_{i0}]} \quad (8)$$

Este índice se sitúa entre 0 y 1 –valor que toma en el año inicial-, denotando un valor próximo a 0 una mayor movilidad dentro de la distribución, es decir, mayor convergencia. La distribución del indicador es una chi-cuadrado con $n-1$ grados de libertad:

$$2(n-1)RC \approx \chi_{n-1}^2 \quad (9)$$

2.3 Convergencia estocástica

Tras la extensión de los planteamientos anteriores, algunos autores comenzaron a cuestionar la validez de las estimaciones *cross-section* derivadas de la beta convergencia. De este modo, los trabajos de Quah (1993), Bernard y Durlauf (1995 y 1996), Oxley y Greasley (1995) y Quah (1996) introdujeron la convergencia estocástica. Cheung y García (2004) llevan a cabo una interesante exposición comparativa de las distintas metodologías con especial atención a la convergencia estocástica.

Este enfoque, basado en técnicas de series temporales, afronta la convergencia como la igualdad de las predicciones a largo plazo de la presión fiscal de las regiones/países i, j dada la situación actual I_t . Es la noción de *convergencia absoluta* o *convergencia a largo plazo*:

$$\lim_{T \rightarrow \infty} E(y_i(t+T) - y_j(t+T) | I_t) = 0 \quad (10)$$

Esta convergencia a largo plazo es una noción fuerte y requiere: i) que las series estén cointegradas; ii) que el vector de cointegración sea $(1,-1)$; y iii) que la diferencia sea una variable estacionaria de media cero.

No obstante, en ausencia de convergencia a largo plazo, se puede presentar un proceso de aproximación o *catching-up* de las presiones fiscales. Esta conclusión se alcanzará si la distancia entre las series se reduce con el paso del tiempo sin alcanzar la igualdad⁴.

$$\lim_{T \rightarrow \infty} E(y_i(t+T) - y_j(t+T) | I_t) < y_i(t) - y_j(t) \quad (11)$$

⁴ En terminología de cointegración, *catching-up* requiere una relación de cointegración estocástica, mientras que la convergencia a largo plazo precisa de una relación de cointegración tanto estocástica como determinística. Otro modo de distinguir ambos conceptos sería que el *catching-up* admite una tendencia determinista, pero la convergencia a largo plazo requiere la ausencia tanto de una tendencia determinista como estocástica.

Respecto a las condiciones anteriores, la existencia de *catching-up* requiere las dos primeras.

Una tercera idea que debe ser tenida en cuenta es la posibilidad de que existan tendencias comunes en las series, es decir, una relación de proporcionalidad como consecuencia de la cual no habrá convergencia sino un mantenimiento o persistencia de las diferencias en presión fiscal:

$$\lim_{T \rightarrow \infty} E(y_i(t+T) - a y_j(t+T) | I_t) = 0 \quad (12)$$

De este modo, existirá convergencia estocástica para todos los países/regiones si se concluye la convergencia para todos los pares de países, si bien es frecuente tomar un país "líder"⁵ como referencia para el análisis. Otra posibilidad consiste en tomar las diferencias respecto a la media. La implementación de esta noción de convergencia conduce a test de raíces unitarias de las series de diferencias, y se establece como hipótesis nula la existencia de una "raíz unitaria" –efectos permanentes de un shock aleatorio–, es decir, la "no convergencia" o "divergencia", frente a la hipótesis alternativa de "no raíz unitaria" –efectos transitorios de un shock aleatorio– o "convergencia". De forma complementaria es posible realizar test de estacionariedad⁶ de las series de diferencias, en los que la hipótesis nula es "estacionariedad", es decir, la "convergencia", frente a la hipótesis alternativa de "no estacionariedad" o "no convergencia".

La utilización conjunta de test de raíces unitarias y de estacionariedad es sugerida en la literatura para robustecer los resultados alcanzados. Este fortalecimiento se producirá cuando ambos tipos de tests ofrezcan resultados congruentes: i) rechazo de la hipótesis nula (H_0) en raíz unitaria y no rechazo de H_0 en estacionariedad, o bien ii) no rechazo de H_0 en raíz unitaria y rechazo de H_0 en estacionariedad. Sin embargo, los resultados pueden ser contradictorios⁷, cuando se presenta: iii) rechazo de H_0 en raíz unitaria y rechazo de H_0 en estacionariedad; iv) no rechazo de H_0 en raíz unitaria y no rechazo de H_0 en estacionariedad.

Los contrastes utilizados en este trabajo son los tradicionales test ADF y Phillips-Perron, y el más reciente Ng-Perron, además del test KPSS de estacionariedad. Sin embargo, estos tests univariantes son criticados por su falta de potencia, es decir, una tendencia a aceptar erróneamente la hipótesis nula de raíz unitaria o divergencia. Por esta razón incluimos también un test de raíces unitarias panel-based (Banerjee, 1999). Concretamente se emplea el test de

⁵ En la literatura de convergencia en crecimiento económico, con frecuencia Alemania o EEUU es ese país líder o de referencia.

⁶ Busetti et al. (2006), en un estudio sobre convergencia de inflación en la Unión Monetaria Europea, proponen emplear los test de raíces unitarias para estudiar si están en proceso de convergencia, y los test de estacionariedad para saber si hay estabilidad o ya han convergido.

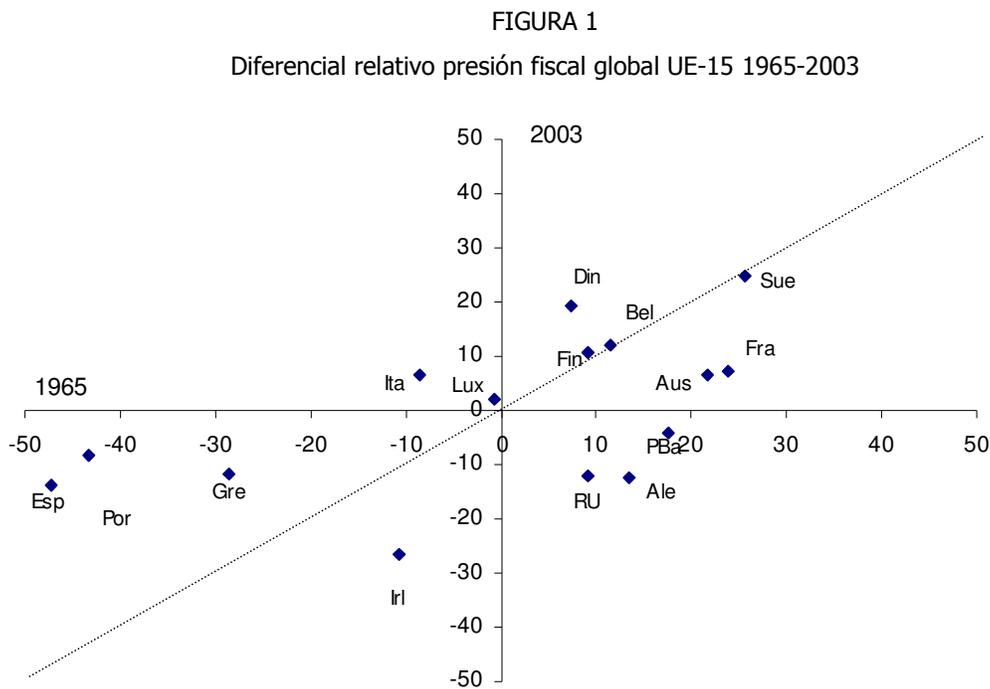
⁷ En ocasiones estas contradicciones se justifican por la larga memoria de las series y estar en situación intermedia entre $I(0)$ e $I(1)$ o integración fraccional.

Im, Pesaran y Shin –IPS- (Im et al, 2003). Este test, que asume independencia cross-section, está basado en un promedio de los estadísticos ADF determinados para cada serie en el panel, de modo que la hipótesis nula es que todas las series contienen una raíz unitaria contra la alternativa de que algunas series son estacionarias.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA CONVERGENCIA FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1 Datos descriptivos

En la Figura 1 se recoge el diferencial relativo –porcentaje- de la presión fiscal en los años inicial (1965) y final (2003) del periodo considerado en relación al promedio de la UE. Se observa cómo los países nórdicos, junto a Francia, Austria y Bélgica, acaparan el cuadrante positivo, mientras que España ha reducido considerablemente el diferencial con un comportamiento muy similar al experimentado por Portugal y Grecia. Además se detecta que tan solo Italia y, en menor medida, Luxemburgo por un lado, y Reino Unido, Alemania y Países Bajos por otro, permutan su situación acortándose los diferenciales respecto a la media europea en 2003.



En la Tabla 1 se presentan los estadísticos descriptivos de la presión fiscal global para el conjunto de la UE-15. La lectura de los datos evidencia la trayectoria creciente de la presión fiscal media con una amplia diferencia entre los países con mayor y menor presión fiscal. Así,

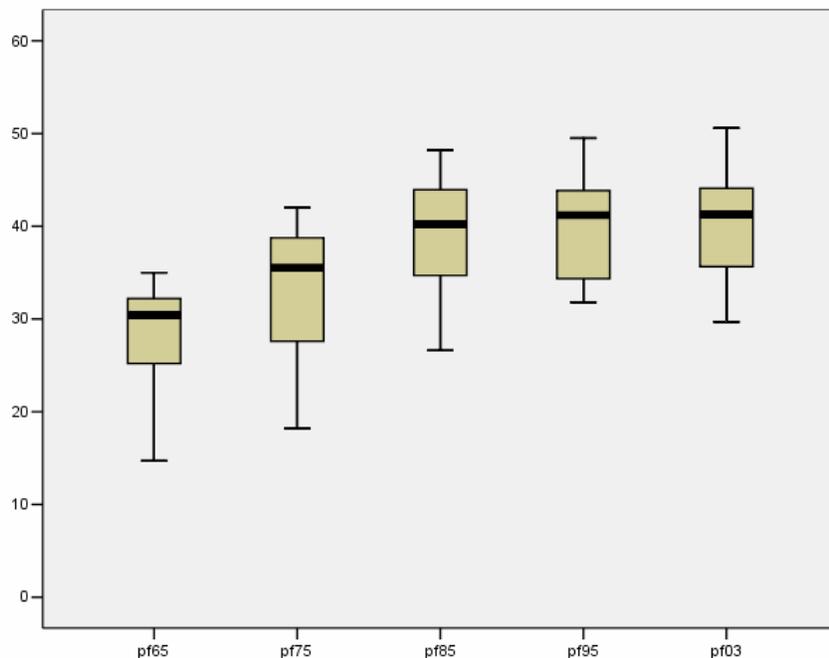
en el año 2003, frente al 50,6% de Suecia hallamos el 29,7% de Irlanda, dando origen a una notable diferencia de casi 21 puntos entre ellos, si bien en 1965 el recorrido era similar con una presión fiscal media sensiblemente inferior (40,5% en 2003 frente al 27,9% de 1965).

TABLA 1
Resumen de la presión fiscal global en la UE-15 1965-2003

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Media	27,9	30,5	33,2	36,0	38,8	39,4	40,3	41,8	40,5
Mín.	14,7	16,3	18,8	23,1	26,6	29,2	32,4	32,2	29,7
Máx.	35,0	39,2	42,0	47,3	48,2	53,2	49,4	53,8	50,6
Rango	20,3	22,9	23,2	24,2	21,6	24,0	17,0	21,6	20,9

Para finalizar esta visión descriptiva de la presión fiscal global, se emplearán los diagramas de caja o *boxplot*⁸, unos gráficos estadísticos muy ilustrativos para resumir información utilizando 5 medidas estadísticas: el valor mínimo, el primer cuartil, la mediana, el tercer cuartil y el valor máximo de la distribución. En la Figura 2 se recogen estos diagramas para diferentes años del periodo analizado.

FIGURA 2
Diagramas de caja de la presión fiscal global UE-15 1965-2003



3.2 Resultados

A. Convergencia del tax mix

De los índices de distancia fiscal de cada país en relación al promedio europeo se desprende un comportamiento diferenciado que permite agrupar a los países en tres categorías: países cuya estructura tributaria se aproxima o converge con la media, países cuya estructura fiscal se aleja o diverge de la media, y finalmente países cuya estructura tributaria mantiene estable el distanciamiento con la estructura europea, tal y como se aprecia en la Tabla 2.

Comparando los valores de 2003 respecto a 1965, los países cuyo *tax mix* se ha alejado de la media europea son Dinamarca, Alemania, Austria y en menor medida Portugal. Por otro lado, Bélgica y España mantienen prácticamente constante su distancia fiscal. El resto de países presentan una clara convergencia con la media europea, especialmente Suecia y Finlandia.

La trayectoria temporal del indicador de heterogeneidad fiscal calculado a partir de las 6 subdivisiones principales de la clasificación OCDE⁹ se representa en la Figura 3. La convergencia tributaria se produce desde 1975 con un importante descenso desde el 0,346 hasta el 0,244 del año 2003. Con algo más de detalle se pueden distinguir las siguientes etapas:

1) 1965-1975. Durante este decenio la estructura tributaria de los países de la UE se aleja del promedio, para alcanzar en 1975 el máximo valor de todo el periodo analizado (0,346).

2) 1975-1982. Tras el máximo obtenido en 1975, en los años posteriores el indicador experimenta un notable descenso hasta situarse en 0,283.

3) 1982-1986. En estos años la estructura tributaria europea vuelve a diverger aunque de forma ligera (0,293).

4) 1986-1991. Durante este quinquenio se produce la segunda etapa de mayor descenso del indicador, hasta situarse en 0,241, próximo al valor más reducido del periodo considerado (0,235 en 2001).

5) 1991-1996. La estructura tributaria europea discurre por una nueva etapa de divergencia (0,266 en 1996).

6) 1996-2003. En estos últimos años se ha producido un nuevo acercamiento del tax mix en los países de la UE, senda que parece quebrarse de nuevo en los años 2002-2003.

⁸ Los *boxplot* han sido elaborados en SPSS 13.0. Las observaciones fuera de las cajas se corresponden con valores atípicos, definidos como aquellos a una distancia superior a 1,5 veces la longitud de caja, y outliers o extremos, con una distancia superior a 3 veces la longitud de caja (recorrido intercuartílico) desde los bordes de la caja.

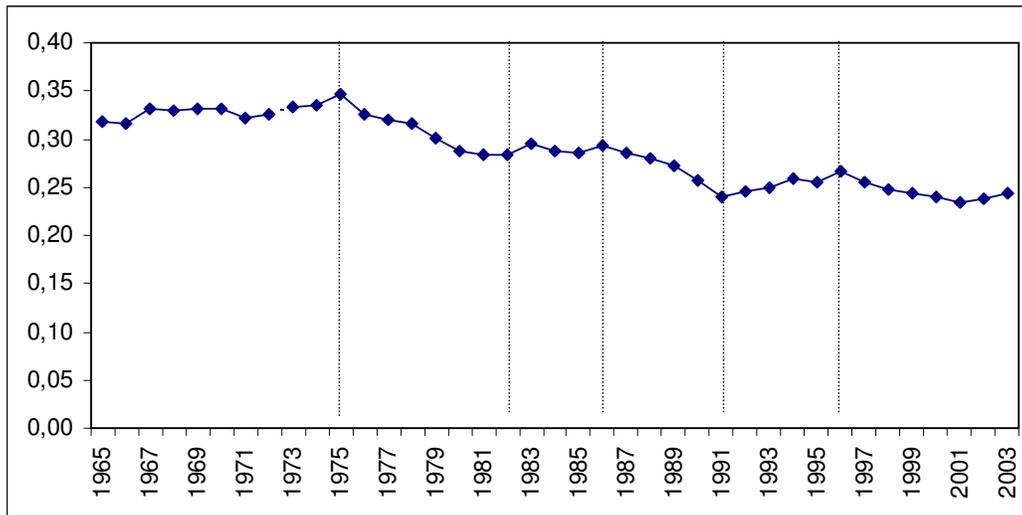
⁹ Estas 6 subdivisiones son: 1000-Renta y beneficios, 2000-Seguridad Social, 3000-Nóminas, 4000-Propiedad, 5000-Consumo, 6000-Otros impuestos. Asworth y Heyndels (2000) calculan también los indicadores con mayor desagregación pero concluyen los mismos resultados.

En síntesis, la estructura tributaria de la UE se ha aproximado entre 1965 y 2003, si bien no se trata de un proceso constante y parece "congelado" desde inicios de los años noventa.

TABLA 2
Clasificación de los países según convergencia/divergencia en la estructura tributaria con la media europea (1965-2003)

Convergencia	Divergencia	Distancia similar
Finlandia (0,4113 → 0,1506)	Alemania (0,1586 → 0,2506)	Bélgica (0,1834 → 0,1874)
Francia (0,3609 → 0,3209)	Austria (0,1781 → 0,2169)	España (0,1733 → 0,1874)
Grecia (0,4801 → 0,2714)	Dinamarca (0,4133 → 0,6263)	
Países Bajos (0,2871 → 0,1900)	Portugal (0,1876 → 0,2329)	
Irlanda (0,4896 → 0,3274)		
Italia (0,2986 → 0,1724)		
Luxemburgo (0,3214 → 0,1137)		
Reino Unido (0,3099 → 0,2610)		
Suecia (0,5259 → 0,1559)		

FIGURA 3
Convergencia de la estructura tributaria UE-15 1965-2003



B. Convergencia beta, sigma y gamma

El análisis de σ -convergencia revela un descenso de la dispersión de las presiones fiscales entre los países de la UE-15 para el conjunto del periodo 1965-2003. En la Figura 4 se recoge esta evolución medida a través del coeficiente de variación, resultado similar al obtenido con la medida alternativa, desviación estándar de los logaritmos. También se recoge una medida habitual en los estudios de desigualdad, el índice de Theil, con una trayectoria casi idéntica¹⁰.

En el gráfico se pueden observar claramente 4 etapas:

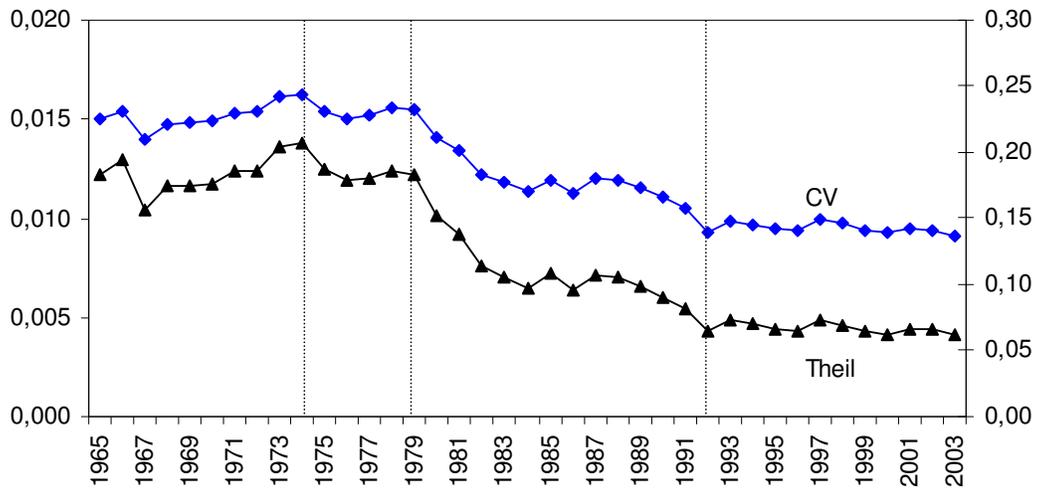
- 1) 1965-1974. Durante este periodo se aprecia una mayor dispersión, excepto en el año 1967. El coeficiente de variación se incrementa en un 7,08%. Con ello se estima una tasa anual de σ -divergencia del 0,87%.
- 2) 1974-1979. En estos años la dispersión disminuye ligeramente, para finalizar en niveles similares a los del comienzo del periodo (1965).
- 3) 1979-1992. En este periodo se produce verdaderamente la convergencia de la presión fiscal con una caída intensa de la dispersión, cifrada en un 40,56%. Así, la tasa anual de σ -convergencia alcanza el -3,06%.
- 4) 1992-2003. En los últimos años analizados, se aprecia un estancamiento de la dispersión con pequeñas oscilaciones, si bien en 2003 se produce el mínimo del coeficiente de variación.

TABLA 3
 σ -convergencia de la presión fiscal global UE-15 1965-2003

CV 1965	0,2257
CV 2003	0,1371
CV Mín (año)	0,1371 (2003)
CV Máx (año)	0,2434 (1974)
Tasa anual de σ -convergencia (r_σ)	
1965-2003	-1,03%
1979-1992	-3,06%
1975-2003	-1,45%

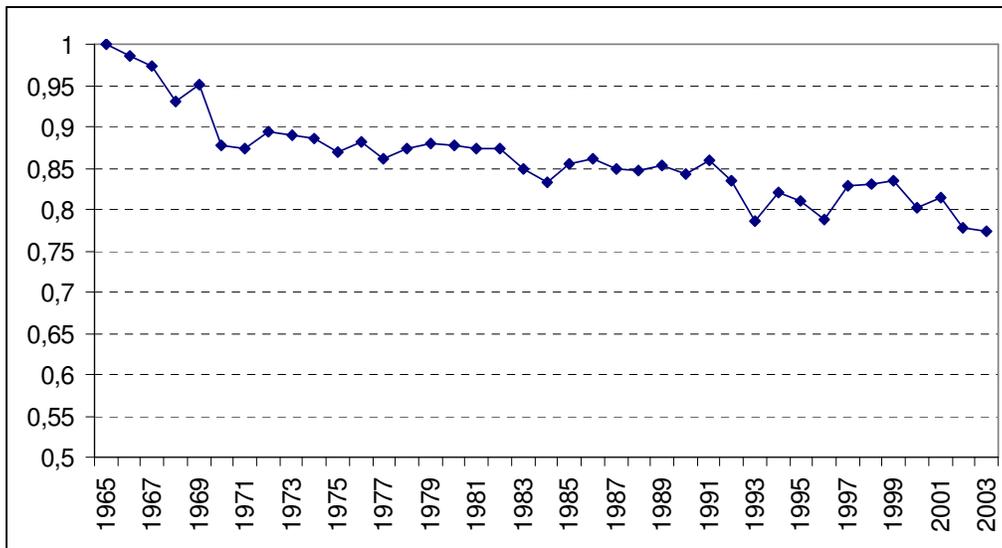
FIGURA 4
 σ -convergencia de la presión fiscal global UE-15 1965-2003

¹⁰ Resultados similares se obtienen con el índice de Gini por lo que estos últimos no se incluyen en el trabajo.



El análisis de movilidad transversal a través de la gamma convergencia desvela que en este periodo de convergencia sigma se ha producido también una alteración en el ranking de presión fiscal en los países europeos. Estos resultados se muestran en la Figura 5.

FIGURA 5
 γ -convergencia de la presión fiscal global UE-15 1965-2003



Los resultados de las estimaciones de beta-convergencia se sintetizan en la Tabla 4, tanto para el periodo global considerado, 1965-2003, así como para diferentes subperiodos tomados a raíz de las conclusiones del análisis de dispersión. Para los periodos 1965-1974, 1974-1979 y 1992-2003 los resultados no resultan significativos.

TABLA 4
 β -convergencia de la presión fiscal global UE-15 1965-2003

Periodo	1979-1992	1975-2003	1965-2003
β	-0,5279	-0,7013	-0,7279
(t)	(-5,91)	(-5,76)	(-5,84)
R^2	0,708	0,697	0,703
r_β	5,77%	4,32%	3,42%

Los resultados muestran un moderado proceso de β -convergencia fiscal en la UE-15 alcanzando una tasa promedio del 3,42% para el conjunto del periodo 1965-2003. Este resultado se fundamenta en el comportamiento experimentado entre 1979 y 1992, con una tasa anual de β -convergencia del 5,77%¹¹, periodo en el que las presiones fiscales de los países europeos se han aproximado de modo considerable, debido, entre otras razones, a las directivas armonizadoras en la Unión y a los criterios de convergencia de la zona euro. Si tomamos el periodo 1975-2003, la velocidad de β -convergencia fiscal se sitúa en el 4,32%.

B. Análisis de series temporales¹²

Los contrastes se abordarán desde dos perspectivas. En primer lugar, un análisis de la presión fiscal de cada país en relación a Alemania. A continuación tomando como referencia la media europea.

Test de las diferencias respecto a Alemania

Los contrastes de raíces unitarias de las series de diferencias de presión fiscal en relación a Alemania se presentan en las Tablas 5 (ADF¹³) y 6 (Ng-Perron). El test KPSS se recoge en la Tabla 7. Por su parte, el contraste panel-based de raíces unitarias IPS se resume en la Tabla 8.

El análisis de los resultados pone de relieve la escasa presencia de convergencia a largo plazo de las presiones fiscales nacionales respecto a Alemania. Así tan solo Reino Unido presenta convergencia con el país tomado como referencia, resultado que se ve fortalecido al presentarse en todos los test realizados, tanto de raíces unitarias como de estacionariedad, a niveles de significación del 1%.

¹¹ Esta tasa del 5,77% para 1979-1992 es ligeramente superior a la obtenida por Esteve *et al.* (2000) para el periodo 1979-1994 (4,3%) debido a la diferencia en el periodo y las revisiones de los datos por parte de la OCDE.

¹² Las estimaciones han sido realizadas con Eviews 5.1.

¹³ Los resultados del test de Philips-Perron no se recogen en el trabajo ya que coinciden casi perfectamente con los del test ADF dado que en éstos apenas se consideran retardos (k).

TABLA 5
Test de raíces unitarias sobre las diferencias de presión fiscal respecto a Alemania.
Test ADF

País / Modelo	Sin constante	Constante	Constante y tendencia
	Parámetro	Parámetro	Parámetro
Austria	1,5824	0,5926	-3,1037
Bélgica	-0,4302	-1,9614	-3,1284
Dinamarca	0,3170	-2,2127	-2,8482
España	-2,0133 **	0,0741	-2,1357
Finlandia	-0,1525	-1,1403	-2,7671
Francia	-0,4342	-0,4745	-2,4810
Grecia	-1,1694	-0,3530	-2,6982
Países Bajos	-0,2351	-2,5292	0,6984
Irlanda	-1,0729	-2,2283	-2,0489
Italia	-0,5602	-0,1497	-2,2862
Luxemburgo	-0,8916	-1,4894	-1,6693
Portugal	-1,7856 *	0,2617	-2,5899
Reino Unido	-3,2795 ***	-3,3610 **	-3,3726 *
Suecia	0,2135	-1,9749	-3,2897 *

Valores críticos: Sin constante: 1%: -2,6272; 5%: -1,9498; 10%: -1,6115
 Con constante: 1%: -3,6156; 5%: -2,9411; 10%: -2,6091
 Con constante y tendencia: 1%: -4,2191; 5%: -3,5331; 10%: -3,1983
 *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%

TABLA 6
 Test de raíces unitarias sobre las diferencias de presión fiscal respecto a Alemania.
 Test Ng-Perron

País / Modelo	MZt Constante	MZt Constante y tendencia
Austria	-0,8475	-2,2251
Bélgica	-0,3416	-2,2938
Dinamarca	-0,3453	-2,7243 *
España	-0,9501	-1,5094
Finlandia	-0,5916	-2,3002
Francia	-0,4333	-1,5703
Grecia	-0,7686	-2,1698
Países Bajos	-1,4732	-1,6720
Irlanda	-1,7386 *	-1,8337
Italia	0,1441	-1,5241
Luxemburgo	-0,7828	-1,6140
Portugal	1,0280	-1,9134
Reino Unido	-3,2883 ***	-3,3099 **
Suecia	-1,0208	-3,2594 **

Valores críticos: Con constante: 1%: -2,58; 5%: -1,98; 10%: -1,62
 Con constante y tendencia: 1%: -3,42; 5%: -2,91; 10%: -2,62
 *** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

TABLA 7
Test de estacionariedad sobre las diferencias de presión fiscal respecto a Alemania.
Test KPSS

País / Modelo	Constante	Constante y tendencia
Austria	0,6464 **	0,1791 **
Bélgica	0,6888 **	0,1550 **
Dinamarca	0,7061 **	0,0847
España	0,7090 **	0,0969
Finlandia	0,6824 **	0,1287 **
Francia	0,6189 **	0,0946
Grecia	0,6251 **	0,1793 **
Países Bajos	0,2859	0,2117 **
Irlanda	0,2053	0,1336 *
Italia	0,6649 **	0,1427 *
Luxemburgo	0,5025 **	0,1602 **
Portugal	0,7313 **	0,1914 **
Reino Unido	0,0872	0,0651
Suecia	0,6713 **	0,1239 *

Valores críticos: Con constante: 1%: 0,739; 5%: 0,463; 10%: 0,347
 Con constante y tendencia: 1%: 0,216; 5%: 0,146; 10%: 0,119
 *** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

TABLA 8
Test de raíces unitarias panel-based sobre las diferencias de presión fiscal respecto a Alemania. Test Im-Pesaran-Shin

Modelo	Estadístico	Probabilidad
Constante	1,3012	0,9034
Constante y tendencia	-1,5615	0,0592 *

*** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

Test de las diferencias respecto a la media europea

Los contrastes de raíces unitarias de las series de diferencias de presión fiscal en relación a la media europea se presentan en las Tablas 9 (ADF) y 10 (Ng-Perron). La tabla 11 contiene los resultados del test de estacionariedad KPSS. Finalmente, el contraste panel-based de raíces unitarias IPS se resume en la Tabla 12.

En este caso no se puede concluir convergencia a largo plazo para ningún país respecto a la media, en la medida en que los resultados de los diferentes test de raíces unitarias y de estacionariedad difieren.

TABLA 9
 Test de raíces unitarias sobre las diferencias de presión fiscal respecto a la media.
 Test ADF

País / Modelo	Sin constante	Constante	Constante y tendencia
	Parámetro	Parámetro	Parámetro
Alemania	-0,4484	-0,8320	-2,7657
Austria	-1,8427 *	-2,7666 *	-2,7051
Bélgica	-0,2810	-2,3826	-2,6177
Dinamarca	-0,0954	-3,2688 **	-4,1643 **
España	-1,2660	-0,3162	-2,6377
Finlandia	-0,8332	-1,9668	-2,3491
Francia	-1,8681 *	-3,6464 ***	-3,3139 *
Grecia	-0,6634	-0,9757	-2,4678
Países Bajos	-0,9007	-0,0955	-1,9612
Irlanda	0,8280	-0,3332	-2,3204
Italia	-0,7646	-0,3885	-2,3322
Luxemburgo	-1,3106	-1,5446	-1,4747
Portugal	-1,3957	0,3483	-1,9763
Reino Unido	-0,7307	-1,0858	-2,5685
Suecia	-0,2345	-3,2343 **	-3,1686

Valores críticos: Sin constante: 1%: -2,6272; 5%: -1,9498; 10%: -1,6115
 Con constante: 1%: -3,6156; 5%: -2,9411; 10%: -2,6091
 Con constante y tendencia: 1%: -4,2191; 5%: -3,5331; 10%: -3,1983
 *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%

TABLA 10
 Test de raíces unitarias sobre las diferencias de presión fiscal respecto a la media europea.
 Test Ng-Perron

País / Modelo	MZt Constante	MZt Constante y tendencia
Alemania	0,1838	-2,3305
Austria	-1,3676	-2,0613
Bélgica	-1,6262	-1,7932
Dinamarca	-1,2172	-2,4177
España	-0,1202	-1,8087
Finlandia	-1,7723 *	-2,0825
Francia	-1,1033	-1,7660
Grecia	-1,1397	-2,0389
Países Bajos	-0,2312	-1,3424
Irlanda	-0,1901	-1,8229
Italia	-0,4820	-1,3307
Luxemburgo	-1,4028	-1,4166
Portugal	0,5166	-1,5139
Reino Unido	-0,6386	-2,1408
Suecia	-2,3936 **	-2,9795 **

Valores críticos: Con constante: 1%: -2,58; 5%: -1,98; 10%: -1,62

Con constante y tendencia: 1%: -3,42; 5%: -2,91; 10%: -2,62

*** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

TABLA 11
Test de estacionariedad sobre las diferencias de presión fiscal respecto a la media europea. Test KPSS

País / Modelo	Constante	Constante y tendencia
Alemania	0,7283 **	0,0928
Austria	0,5804 **	0,2055 **
Bélgica	0,1839	0,1531 **
Dinamarca	0,3435	0,0881
España	0,6709 **	0,1077
Finlandia	0,3562 *	0,1115
Francia	0,2567	0,0986
Grecia	0,3320	0,1805 **
Países Bajos	0,5562 **	0,1945 **
Irlanda	0,6237 **	0,1617 **
Italia	0,5568 **	0,1459 **
Luxemburgo	0,1596	0,1561 **
Portugal	0,6602 **	0,2177 ***
Reino Unido	0,6721 **	0,0809
Suecia	0,2112	0,1270 *

Valores críticos: Con constante: 1%: 0,739; 5%: 0,463; 10%: 0,347

Con constante y tendencia: 1%: 0,216; 5%: 0,146; 10%: 0,119

*** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

TABLA 12
Test de raíces unitarias panel-based sobre las diferencias de presión fiscal respecto a la media. Test Im-Pesaran-Shin

Modelo	Estadístico	Probabilidad
Constante	0,1032	0,5411
Constante y tendencia	-1,9864	0,0235 **

*** significativo al 1%; ** significativo al 5%; * significativo al 10%

4. CONCLUSIONES

El proceso de construcción europea incluye también la armonización de las políticas fiscales de los países integrantes, especialmente en la vertiente impositiva. No obstante, los avances son lentos y aún existen discrepancias importantes tanto en la fiscalidad directa como en indirecta aunque esté sujeta a mayores medidas de armonización fiscal.

En este trabajo hemos abordado el estudio de la convergencia fiscal en la UE-15 para el periodo 1965-2003 con un doble enfoque: la estructura tributaria o *tax mix* y la presión fiscal total. Las principales conclusiones alcanzadas se sintetizan en los siguientes ítems:

CONVERGENCIA DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

- El estudio de la convergencia de la estructura tributaria refleja cierto grado de convergencia en el periodo total considerado, si bien se puede localizar entre 1975 y 1991.

CONVERGENCIA DE LA PRESIÓN FISCAL

El análisis de convergencia de la presión fiscal se ha realizado a través de las técnicas habitualmente empleadas en el ámbito de la convergencia económica o de renta per capita.

- Se ha encontrado evidencia de sigma convergencia -caída de la dispersión a través del coeficiente de variación y otras medidas de dispersión y desigualdad- para la presión fiscal global. Para el conjunto del periodo (1965-2003) se ha estimado una tasa anual de σ -convergencia del -1,03%. Sin embargo, el proceso no es continuo ya que esta trayectoria descendente se inició a mediados de los años setenta y fue más intensa hasta principios de los noventa. Desde entonces el proceso de σ -convergencia parece detenido.
- Las estimaciones de beta convergencia señalan una tasa anual o velocidad de β -convergencia de la presión fiscal global del 3,42% para el periodo total. No obstante, entre 1979 y 1992 la tasa anual de β -convergencia asciende hasta el 5,77%.
- El estudio dinámico del ranking en presión fiscal a través de los rangos evidencia un cambio en la ordenación que revela de nuevo el proceso de convergencia, en este caso, gamma-convergencia, para la presión fiscal global.
- Los resultados de la convergencia estocástica, que estudia las relaciones de largo plazo entre las presiones fiscales nacionales, no permiten concluir convergencia fiscal a largo

plazo ni respecto al país tomado como referencia, Alemania, y tampoco respecto a la media europea, por lo que no se detecta el mismo estado estacionario para las presiones fiscales europeas. Con la aplicación de una amplia batería de test de raíces unitarias y de estacionariedad para superar las limitaciones de potencia de los contrastes, tan sólo resulta significativa la convergencia entre Reino Unido y Alemania.

ALGUNAS EXTENSIONES

Este estudio presenta algunas extensiones inmediatas. Por ejemplo, el análisis de series temporales puede ser enriquecido con test que permitan cambio estructural, ya sea de carácter exógeno o bien endógeno. Además, existen otros test panel-based adicionales al empleado en el trabajo que permitirán enriquecer las conclusiones obtenidas.

Bibliografía

- Ashworth, J. y Heyndels, B. (2000): "The evolution of national tax structures in the European Union", en H. Ooghe, F. Heylen, R. Vander Vennet y J. Vermaut (eds.): *The Economic and Business Consequences of the EMU – A Challenge for Governments, Financial Institutions and Firms*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 155-180.
- Ashworth, J. y Heyndels, B. (2002): "The impact of EU-membership on revenue structures", en W. Meeusen y J. Villaverde (eds.): *Convergence issues in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, 103-129.
- Banerjee, A. (1999). "Panel data unit roots and cointegration: an overview", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, 607-629.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1992): "Convergence", *Journal of Political Economy*, 100, 223-251.
- Baumol, W. (1986): "Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show", *American Economic Review*, 76(5), 1075-1085.
- Bernard, A.B. y S.N. Durlauf (1995): "Convergence in international output", *Journal of Applied Econometrics*, 37, 249-265.
- Boyle, G.E. y T.G. McCarthy (1997): "A simple measure of beta convergence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59(2), 257-264.
- Boyle, G.E. y T.G. McCarthy (1999): "Simple measures of convergence in per capita GDP: a note on some further international evidence", *Applied Economics Letters*, 6(6), 343-347.

- Cheung, Y.W. y A. García (2004): "Testing for output convergence: a re-examination", *Oxford Economic Papers*, 56, 45-63.
- Dalgaard, C-J. y J. Vastrup (2001): "On the measurement of σ -convergence", *Economics Letters*, 70, 283-287.
- De Bandt, O. y F.P. Mongelli (2000): *Convergence of fiscal policies in the euro area*, Working Paper 20, Banco Central Europeo.
- Dickey, D. y W. Fuller (1979): "Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root", *Journal of the American Statistical Association*, 74, 427-431.
- Dickey, D. y W. Fuller (1981): "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root", *Econometrica*, 49, 1057-1072.
- Durlauf S.N. y P.A. Johnson (1995): "Multiple regimes and cross-country growth behaviour", *Journal of Applied Econometrics*, 10, 365-384.
- Durlauf, S.N. y D. T. Quah (1999): "The new empirics of economic growth", en Taylor, J.B. y M. Woodford (eds), *Handbook of Macroeconomics*. Volume 1A, 235-308, Elsevier.
- Esteve, V., S. Sosvilla-Rivero y C. Tamarit (1999): "Un análisis empírico del proceso de convergencia fiscal en la Unión Europea", *Hacienda Pública Española*, 150, 127-146.
- Esteve, V.; S. Sosvilla-Rivero y C. Tamarit (2000): "Convergence in fiscal pressure across EU countries", *Applied Economics Letters*, 7, 117-123.
- Furceri, D. (2005): " β and σ -convergence: a mathematical relation of causality", *Economics Letters*, 89(2), 212-215.
- Gemmell, N. y Kneller, R. (2003): "Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe", New Zealand Treasury, Working Paper 03/14.
- Greasley, D. y L. Oxley (1997): "Time-series tests of the convergence hypothesis: some positive results", *Economics Letters*, 56, 143-147.
- Greasley, D. y L. Oxley (1999): "International evidence on shock persistence", *Applied Economics*, 31, 499-507.
- Im, K.S., M.H. Pesaran y Y. Shin (2003): "Testing for unit roots in heterogeneous panels", *Journal of Econometrics*, 115, 53-74.
- Kwiatkowski, D., P. Phillips, P. Schmidt y Y. Shin (1992): "Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: how sure are we that economic time series have a unit root?", *Journal of Econometrics*, 54, 159-178.
- Levin, A., C.F. Lin y C.S.J. Chu (2002): "Unit root tests in panel data: asymptotic and finite sample properties", *Journal of Econometrics*, 108, 1-24.

- Maddala, G.S. y S. Wu (1999): "A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 631-652.
- Mankiw, G. D. Romer y D. Weil (1992): "A contribution to the empirics of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Ng, S. y P. Perron (2001): "Lag length selection and the construction of unit root tests with good size and power", *Econometrica*, 69(6), 1519-1554.
- OCDE (2005): *Revenue Statistics 1965-2003*, París.
- Oxley, L. y D. Greasley (1995): "A time-series perspective on convergence: Australia, UK and USA since 1870", *The Economic Record*, 71, 259-270.
- Perron, P. (1989): "The great crash, the oil price shock, and the unit root hypothesis", *Econometrica*, 57, 1361-1401.
- Perron, P. y T.J. Vogelsang (1992): "Nonstationarity and level shifts with an application to purchasing power parity", *Journal of Business and Economic Statistics*, 10, 301-320.
- Phillips, P.C.B. y P. Perron (1988): "Testing for unit root in a time series regression", *Biometrika*, 75, 335-346.
- Siegel, S. (1956): *Nonparametric Statistics for the Behavioural Sciences*, McGraw-Hill, New York.
- Solow, R. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Sosvilla, S.; Galindo, M.A. y Alonso, J. (2001): "Tax burden convergence in Europe", *Estudios de Economía Aplicada*, 17, 183-191.
- St. Aubyn, M. (1999): "Convergence across industrialised countries (1890-1989): new results using time series methods", *Empirical Economics*, 24(1), 23-44.

Financiamiento y eficiencia del gasto público social: El caso de las universidades públicas* †

Luciano Di Gresia[‡]
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Alberto Porto[§]
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Agosto, 2006

Síntesis

En este trabajo se presentan ventajas y desventajas de mecanismos alternativos de financiamiento de las universidades. Se consideran los objetivos de eficiencia económica y de equidad ex-ante y ex-post. La provisión pública se visualiza como un sistema de pago diferido, al existir impuestos que gravan los diferenciales de ingresos. Se realiza una estimación preliminar (Argentina, 2003) de la fracción del gasto universitario que se financia con la recaudación sobre el diferencial de ingresos.

Abstract

Financing and efficiency is social public spending: The case of Public Universities. In this paper pros and cons of alternative mechanisms for financing universities are analyzed. The objectives of economic efficiency and equity ex-ante and ex-post are considered. Public provision is seen as a system of deferred payment, due to the existence of a tax system. A preliminary estimation of that system (Argentina, 2003) is presented.

JEL, clasificación: I2

Palabras claves: educación, financiamiento, gasto público social, impuesto al graduado.

* Este trabajo es parte del proyecto “Rendimiento de los estudiantes universitarios y sus determinantes” que se realiza en el marco del régimen de incentivos a Docentes-Investigadores. El Director del proyecto es el Dr. Alberto Porto. Se obtuvo un PICT 2002, No 02-11297 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

† Se agradecen los comentarios de la becaria G. Ferreyra.

‡ Email luciano@depeco.econo.unlp.edu.ar

§ Email alberto@depeco.econo.unlp.edu.ar

Contenido

1	Introducción	3
2	Fundamentos para el subsidio a la educación universitaria	4
2.1	Mercado imperfecto de capitales.	4
2.2	Bien preferente.....	4
2.3	Externalidades que contribuyen al crecimiento económico.	4
2.4	El gobierno como maximizador de ingresos netos.....	5
2.5	Vinculación entre clase capitalista y clase media.....	5
2.6	Rol de la Educación Universitaria en la sociedad	6
2.7	Forma de movilidad social y el optimismo de las clases baja y media.....	6
2.8	Capital humano, movilidad y descentralización.....	6
2.9	Beneficios políticos asociados con la provisión de educación universitaria	6
3	Efectos sobre la eficiencia y la equidad de mecanismos alternativos de financiamiento de la educación universitaria.....	7
3.1	La educación como bien de inversión	7
3.1.1	<i>Mercado perfecto de capitales.....</i>	7
3.1.2	<i>Ausencia de mercado de capitales</i>	8
3.1.3	<i>Subsidio.....</i>	9
3.2	La educación como bien de consumo e inversión	12
4	Estimación preliminar del esquema “pago diferido”	14
4.1	Metodología de estimación	14
4.1.1	<i>Cuantificación de los costos de la educación universitaria</i>	15
4.1.2	<i>Cuantificación del diferencial de ingresos y de recaudación tributaria de la educación universitaria</i>	16
4.2	Resultados para el total de educación universitaria.....	19
4.2.1	<i>Estimación de tasa de descuento de neutralidad.....</i>	20
4.2.2	<i>Situación aumento de proporción de graduados dentro de la cohorte.....</i>	20
5	Conclusiones.....	22

1 Introducción

Los mecanismos alternativos de financiamiento de uno de los componentes del gasto público social, la educación universitaria, forman parte de los temas importantes de la agenda de las políticas públicas, tanto en la Argentina como en el resto del mundo. La relevancia del tema surge, en primer lugar, por la importancia cuantitativa de la industria. En la Argentina, el presupuesto universitario es de 3.300 millones de pesos (año 2006), equivalente al 3,5 % del gasto público nacional y al 0,6 % del PBI; hay 1,3 millones de estudiantes universitarios y más de 150 mil personas ocupadas, entre docentes y no docentes. En el mundo, el presupuesto universitario alcanza los 300 mil millones de dólares, equivalente al 1% del producto mundial, hay 80 millones de estudiantes universitarios y 3,5 millones de personas entre personal docente y no docente. En segundo lugar, las estimaciones disponibles revelan que el bien “educación universitaria” tiene una baja “característica distributiva” relativa** y en varios estudios se sostiene que el financiamiento con imposición general daría lugar a “redistribución inversa”. En tercer lugar, el desempeño de los estudiantes es pobre ya que en promedio la duración de las carreras supera en alrededor de un 60% a la duración teórica y el porcentaje de abandono es muy alto.

Estos hechos llevan a plantear el debate de las ventajas y desventajas de mecanismos alternativos de admisión y/o financiamiento: precios (arancel), crédito estudiantil, provisión pública gratuita e impuesto al graduado, entre otros. Cada una de estas alternativas tiene distintos efectos sobre la eficiencia económica y sobre la igualdad de oportunidades (ex-ante) y la distribución del ingreso (ex -post). El estudio de estos mecanismos alternativos es el objetivo de este trabajo.

La conclusión más importante es que el sistema de provisión pública, caracterizado como gratuito, es en realidad un sistema de pago diferido, en la medida en que el graduado paga su educación a través de impuestos sobre el diferencial de ingresos que obtiene debido a su educación en la universidad. Resulta entonces un “impuesto al graduado” que ya está incorporado en el sistema tributario, sin necesidad de agregar un nuevo impuesto que complique el sistema y la administración tributaria. Para que el sistema funcione, debe complementarse con políticas tendientes a enfrentar los problemas del alargamiento de las carreras y del abandono.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección 2 se revisan los fundamentos para el subsidio a la educación universitaria, que existe en la mayoría de los países del mundo. En la sección 3 se presenta un modelo simple con el que se estudian los efectos de mecanismos alternativos del financiamiento estudiantil. En la sección 4 se efectúa una cuantificación preliminar del esquema de pago diferido para la Argentina. Finalmente en la sección 5 se presentan las conclusiones.

** El primer cómputo para la Argentina fue realizado por Porto y Gasparini (1992). En otros cálculos varía solo la magnitud.

2 Fundamentos para el subsidio a la educación universitaria

Los subsidios a la educación universitaria existen en la mayoría de los países pese al hecho de que es un bien que no reúne todas las características de “bien público”. En particular, es un bien en el que existe posibilidad de exclusión. Se han formulado varias justificaciones o fundamentos para estos subsidios que se revisan en esta sección.

2.1 Mercado imperfecto de capitales.

El argumento más usual resulta de considerar a la educación universitaria como un bien de inversión. Los ingresos futuros son inciertos y de esa forma no constituyen garantía para un préstamo. La educación universitaria lleva tiempo, es incierto si el estudiante completa o no los estudios universitarios, hay incertidumbre sobre sus ingresos futuros –haya completado o no los estudios- y esto hace que la inversión no tenga una garantía para el prestamista. Esto ha llevado a implementar subsidios para brindar igualdad de oportunidades, con independencia de la riqueza de la familia. Estos subsidios, en la mayoría de los países, se financian con imposición general. Como el beneficio de la educación universitaria se lo apropian los individuos que completaron los estudios, puede ocurrir que se verifique el fenómeno de redistribución inversa, o sea, de los que tienen ingresos más bajos a los de ingresos más altos –si como demuestran los datos el ingreso medio de los no universitarios es menor que el de los universitarios. Cuando existen subsidios, la industria de la educación universitaria comparte con el sector salud una característica importante y es que existe un tercer pagador que carga con una parte de los costos –vía el precio cero o subsidiado. En general el problema del tercer pagador parece ser menos importante que en el sector salud ya que los estudiantes cargan con el costo de oportunidad del tiempo dedicado a estudiar –o sea, los ingresos no percibidos por no trabajar o trabajar parcialmente mientras estudian (Clotfelter, et. al, 1991).

Por otro lado, si el financiamiento se limita a la familia (el precio o arancel, el costo de oportunidad del estudiante y otros gastos educativos como materiales de estudio) se perpetuarán las desigualdades en la distribución del ingreso, la riqueza y el poder dentro de la sociedad; o sea, se reducirá la movilidad social.

2.2 Bien preferente.

En este caso (por mala información) el consumo privado es menor que el socialmente deseable. Es un argumento que, en general, se considera más aplicable a la educación primaria o secundaria que a la universitaria.

2.3 Externalidades que contribuyen al crecimiento económico.

Además de los beneficios que los universitarios se apropian individualmente, hay un impacto positivo sobre la economía. Hay que distinguir esta externalidad (efecto indirecto) del impacto de la educación universitaria sobre la productividad marginal de los no universitarios, ya que este efecto se refleja en los salarios. En la función de producción hay complementariedad entre los trabajadores con y sin educación

universitaria de modo que la derivada segunda cruzada es positiva ($f_{L,HE}$) donde f_L es la productividad marginal del trabajo y H_E la cantidad de universitarios. La idea de la externalidad es que, cuanto mayor la población con educación universitaria, mayor es el ingreso de la economía.

La externalidad puede también generarse no por el lado de mayores ingresos, sino también por el beneficio de consumo para la sociedad por haber más universitarios, con un mejor medio ambiente. Entre estos otros beneficios se incluyen el impacto sobre la democratización, los derechos humanos, la salud, la criminalidad, el medio ambiente y otros factores que afectan la calidad de vida (McMahon, 2002^{††}).

2.4 El gobierno como maximizador de ingresos netos.

Una justificación para el financiamiento estatal de la educación universitaria resulta de considerar al gobierno simplemente como un maximizador de ingresos netos (Holcombe y Holcombe, 1984). El impuesto sobre los ingresos le da al gobierno un derecho de propiedad sobre una fracción –que depende de la alícuota impositiva– del diferencial de ingresos que obtiene el individuo con educación universitaria. Un cierto porcentaje del diferencial de ingresos va al gobierno y la pregunta es si la suma resultante es mayor o menor que el gasto que se realiza en educación universitaria. Si es mayor y el gobierno es maximizador de ingresos netos se justificaría, desde ese único punto de vista, la inversión. La comparación de ingresos y gastos debe realizarse en valor presente ya que el gasto se realiza en el período t y los ingresos de la cohorte del año t se reciben a partir del año $t + n$. El gasto en educación universitaria en t , que usualmente se considera un subsidio a los estudiantes universitarios es, en realidad, un impuesto diferido (que puede no compensar, más que compensar o compensar exactamente el gasto). Si más que compensa, el gasto del gobierno en educación universitaria se justifica considerando únicamente el objetivo de maximización de sus ingresos netos^{‡‡}.

Este enfoque es similar al utilizado para otros gastos del gobierno (p.ej. infraestructura física). Esta infraestructura aumenta la productividad de la economía, la base imponible y puede tener un resultado financiero positivo sobre las cuentas públicas (este efecto, tal como en la educación universitaria, más allá de que genera otras externalidades positivas).

2.5 Vinculación entre clase capitalista y clase media

Otra explicación sugiere que los subsidios a la educación universitaria son un medio por el que la clase capitalista distribuye recursos hacia la clase media como forma de mantenerla conforme (“*in their place*”). El énfasis en instituciones de carreras

^{††} McMahon separa los efectos directos e indirectos de la educación (de todos los niveles) y sus simulaciones sugieren que cerca del 40% del impacto de la educación sobre el crecimiento económico resulta de los efectos indirectos.

^{‡‡} En un trabajo anterior (Porto y Di Gresia, 2005) se realizó una estimación preliminar del impacto de la educación universitaria sobre las cuentas públicas. Utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2003 (segunda onda del año) se estimó que el diferencial de ingresos individuales generado por la educación universitaria era del orden de los 25,5 millones de pesos. Con una alícuota del 8% sobre el diferencial se financiaba todo el presupuesto universitario. Para contar con un patrón de comparación debe tenerse en cuenta que la presión tributaria de los impuestos a las ganancias, IVA y seguridad social fue ese año del 17%. Obsérvese que en este ejercicio se compara el flujo del ingresos del stock de graduados universitarios con el gasto en educación universitaria de un año.

cortas (“*two-year institutions*” en los Estados Unidos y los títulos intermedios en la Argentina) pueden corresponderse con este argumento (Quigley y Rubinfeld, 1993).

2.6 Rol de la Educación Universitaria en la sociedad

Este punto de vista enfatiza el inusual rol de la universidad en la sociedad, que la asemeja a una “*private secular religion*”, que tiene un fuerte apoyo político más allá del cálculo de costos y beneficios inmediatos.

2.7 Forma de movilidad social y el optimismo de las clases baja y media

Las clases baja y media pueden apoyar políticamente el financiamiento de la educación universitaria al considerarla una forma de movilidad social. Esto puede ocurrir pese a que finalmente vaya en contra de su “interés de clase”.

Este argumento es distinto al que surge del modelo de Creedy (1995) en el que el votante mediano es no universitario pero apoya el financiamiento público dado que se beneficia por la mayor productividad general de la economía (tratada en el punto 3 anterior).

2.8 Capital humano, movilidad y descentralización

En los países en los que la educación universitaria está descentralizada, los estados pueden considerarla una forma de importar capital humano, proveyendo altos niveles de gasto en universidades y oportunidades amplias para la inscripción e incorporación. Se espera luego convencer a los graduados de continuar residiendo en los estados que le brindan la educación universitaria (Clotfelter et. al, 1991).

2.9 Beneficios políticos asociados con la provisión de educación universitaria

Los políticos brindan educación universitaria porque genera beneficios políticos (votos). El *logrolling* puede llevar a crear más instituciones que las necesarias o las que pueden funcionar con el nivel requerido. Este argumento es consistente con la teoría del Leviatán del “*big government*”. El *logrolling* puede explicar la creación de universidades en la Argentina: se concede el voto a cambio de mayores fondos para las instituciones existentes (Quigley y Rubinfeld, 1993).

3 Efectos sobre la eficiencia y la equidad de mecanismos alternativos de financiamiento de la educación universitaria

En primer lugar se desarrolla el modelo con la educación como bien de inversión (sección 3.1) y luego considerándola como bien de consumo e inversión (sección 3.2).

3.1 La educación como bien de inversión

En esta sección se estudian los efectos sobre la eficiencia y la equidad de distintos mecanismos de financiamiento universitario. Los desarrollos están basados en Ennis y Porto (2000) y Garcia-Peñalosa y Wälde (2000).^{§§}

En la economía existen dos grupos de individuos que difieren sólo en su riqueza inicial. Cada integrante del primer grupo dispone inicialmente de una riqueza (m) distribuida en el intervalo ($m \geq \alpha$) en tanto que los integrantes del segundo grupo disponen de $m < \alpha$. Se supone que no existe incertidumbre de modo que la riqueza no altera las preferencias por estudiar. Las personas viven dos períodos. En el primero pueden optar entre ingresar en el mercado laboral o invertir en educarse. En el segundo período todos trabajan. La inversión en educación universitaria implica un costo $\alpha > 0$ pesos que debe pagarse en el primer periodo. Los trabajadores calificados perciben un salario w_h en el segundo periodo. Los que trabajan los dos períodos como no calificados reciben un salario w_l . La educación universitaria se considera sólo como bien de inversión. El consumo se realiza en su totalidad al finalizar el segundo período. En la economía existen firmas competitivas maximizadoras de beneficios que producen el bien de consumo utilizando la tecnología definida por la función de producción: $f(L_h, L_l)$ donde L_h y L_l representan el número de trabajadores calificados y no calificados, respectivamente. $f(\cdot)$ posee las propiedades usuales: estrictamente creciente, estrictamente cóncava y condiciones *Inada*. Los factores se remuneran según su productividad marginal ($f_h = w_h$ y $f_l = w_l$). Los individuos maximizan el ingreso neto a lo largo de su ciclo de vida^{***}.

3.1.1 Mercado perfecto de capitales

Si existe mercado perfecto de capitales los individuos pueden tomar préstamos a la tasa de interés r . Toda persona puede estudiar con independencia de su riqueza inicial. En el equilibrio se igualan los ingresos laborales netos,

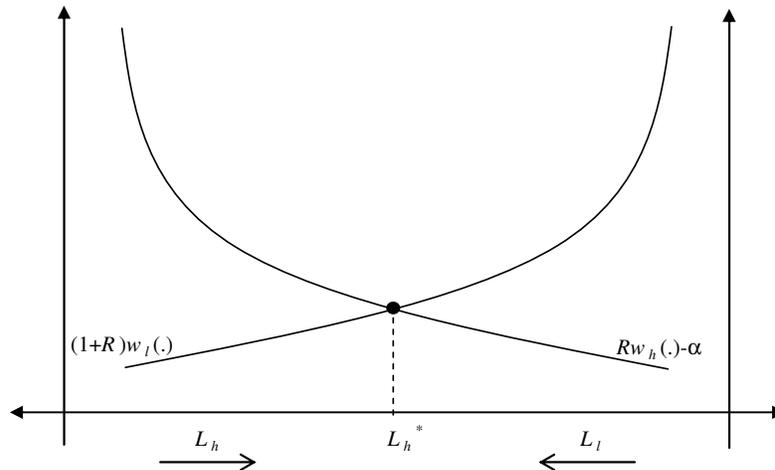
$$[1] \quad w_l(1 + R) = R w_h - \alpha$$

^{§§} La presentación gráfica es la de Garcia-Peñalosa y Wälde; para el desarrollo analítico ver Ennis y Porto.

^{***} Se supone que la economía se encuentra en un estado estacionario. Este supuesto es necesario para que los trabajadores no calificados puedan obtener un ingreso en el primer período.

donde R es la tasa de descuento que se supone igual a $1/(1+r)$. El lado izquierdo de la ecuación es el valor presente del ingreso neto obtenido por las personas que decidieron trabajar como empleados no calificados en los dos períodos. El lado derecho es el valor presente del ingreso neto obtenido por los individuos que decidieron invertir en estudiar. El equilibrio puede representarse con la intersección de las curvas de ingresos laborales netos descontados (Figura 1).

Figura 1

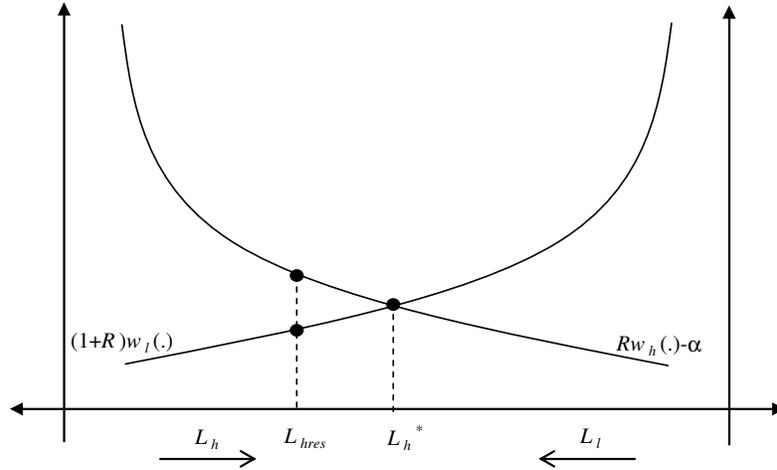


La cantidad de trabajadores con educación universitaria (L_h^*) es la eficiente ya que es la que maximiza el ingreso total de la economía. Existe igualdad de oportunidades ex-ante (ya que el acceso al crédito permite a las personas sin riqueza suficiente costear su educación) e igualdad de ingresos laborales netos ex-post.

3.1.2 Ausencia de mercado de capitales

Si no existe un mercado de capitales que financie la inversión en educación universitaria sólo podrán estudiar los individuos con riqueza inicial mayor o igual que α . Si se supone que ese número de personas es L_{hres} , menor que L_h^* , la solución no será eficiente, no existirá igualdad ex-ante (los agentes no enfrentan las mismas oportunidades ya que algunos desean invertir en educarse y no pueden hacerlo por falta de financiamiento) ni igualdad de ingresos ex-post (ya que como el trabajo calificado es escaso en relación al no calificado recibe un salario mayor). La Figura 2 presenta la situación.

Figura 2



3.1.3 Subsidio

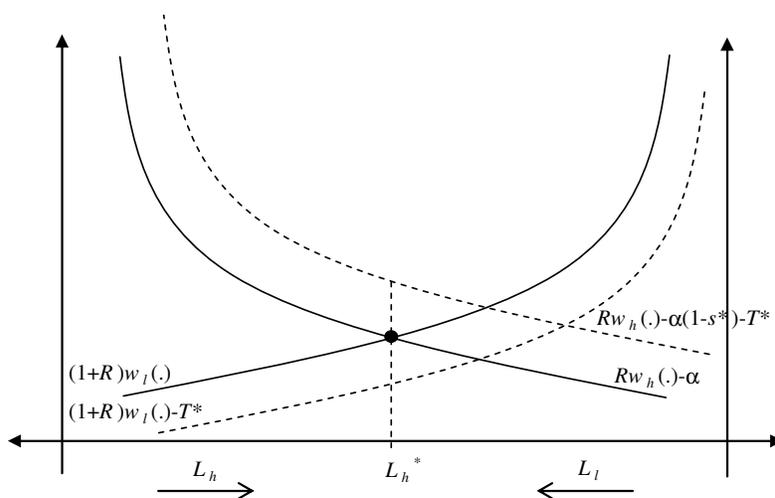
El equilibrio con restricciones crediticias no sólo es ineficiente sino que resulta inequitativo para los agentes con riqueza inicial menor que α . Para enfrentar esta situación el gobierno puede implementar un sistema de impuestos y subsidios. En el primer período los agentes que desean estudiar reciben un subsidio igual a una fracción s del costo total. El subsidio se financia con un impuesto per cápita T , que se cobra en el primer periodo. Se supone que la restricción presupuestaria se cumple en todo momento de modo que el impuesto es $T = s\alpha \frac{L_h}{L}$. Como el impuesto lo pagan todos los individuos, pero sólo reciben el subsidio quienes estudian, hay una transferencia de ingresos hacia los universitarios.^{†††}

Se subsidia el nivel eficiente de trabajo calificado

El gobierno fija el subsidio s^* de modo de lograr la cantidad eficiente de trabajadores calificados. El valor presente del ingreso total percibido por los empleados no calificados será $(1+R)w_l - T^*$. El valor presente de los ingresos obtenidos por los agentes que decidan estudiar será $Rw_h - \alpha(1-s^*) - T^*$. En el punto eficiente (L_h^*) los ingresos netos provenientes del trabajo no calificado son menores que con mercado perfecto de capitales. Los ingresos netos del trabajo calificado son mayores porque estas personas sólo devuelven una parte del subsidio que reciben. La situación se representa en la Figura 3.

^{†††} El subsidio que reciben las personas que estudian excede el impuesto que pagan ya que $s\alpha - s\alpha \frac{L_h}{L} = s\alpha(1 - \frac{L_h}{L}) > 0$.

Figura 3



Las curvas se desplazan. El subsidio se ha fijado de modo de alcanzar L_h^* . No hay igualdad ex – ante si $s^* < 1$ ya que el financiamiento no será suficiente para algunos individuos con riqueza inicial nula o muy baja. No obstante hay una mejora ya que parte del grupo que antes no tenía acceso a la universidad ahora lo tiene. La diferencia de ingresos netos descontados, ex-post, es $s^*\alpha$. Si con mercado imperfecto de capitales la ausencia de un esquema de impuestos y subsidios produce un diferencial mayor, la distribución ex-post mejora. ^{†††}

Se subsidia toda la demanda de educación universitaria

En este caso los agentes demandarán educación hasta que se igualen los ingresos totales netos descontados ex-post. El nivel de subsidio es s^{**} y el equilibrio se representa con L_h^{**} en la Figura 4.

^{†††} La diferencia de ingresos cuando no existe mercado de capitales es

$$D_{res} = R.w_h(L_{hres}, L_{lres}) - \alpha - (1 + R)w_l(L_{hres}, L_{lres})$$

Con el subsidio eficiente la diferencia es

$$D^* = R.w_h(L_h^*, L_l^*) - \alpha(1 - s^*) - T^* - (1 + R).w_l(L_h^*, L_l^*) + T^*$$

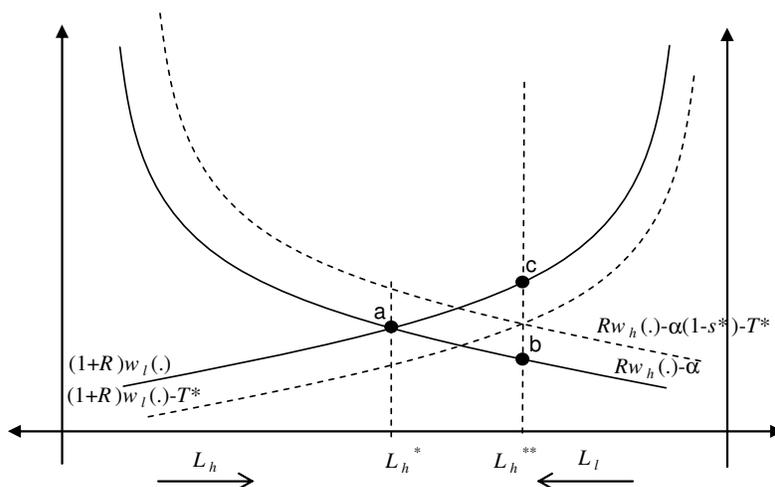
y como la solución eficiente requiere que

$$R.w_h(.) - \alpha - (1 + R).w_l(.) = 0$$

resulta $D^* = \alpha.s$.

Si $D_{res} > D^*$ la distribución del ingreso ex-post mejora. Las fuerzas que operan determinando el cambio de la diferencia de ingresos son, por un lado, que $R.w_h$ disminuye y, por otro lado, que $(1+R).w_l$ aumenta. Estos dos efectos tienden a disminuir la diferencia. El subsidio neto que reciben los que estudian tiende a aumentarla. La probabilidad de que el diferencial de ingresos ex-post disminuya depende de la situación inicial, de las elasticidades de las funciones de productividad marginal del trabajo y del costo de la educación.

Figura 4



Hay igualdad de ingresos ex-post^{§§§} pero el equilibrio no es eficiente ya que hay exceso de trabajo calificado. La pérdida de eficiencia en términos de ingresos es igual a la superficie del triángulo **abc**. Como se expresa en Ennis y Porto (2000) el gobierno, en un esfuerzo por resolver el problema de “sub-oferta” de trabajadores calificados, crea el problema inverso de “exceso de oferta”. Ex-ante, no hay igualdad de oportunidades a menos que el subsidio cubra el costo total ($s = 1$). Sin embargo, como se vio en el punto anterior, algunos tendrán acceso a la universidad aunque se subsidie sólo una parte del costo y la situación mejora con respecto a un contexto de mercado de capitales imperfecto.

Pago diferido

En este caso el gobierno otorga un subsidio a los que deseen estudiar en el primer período y no dispongan de fondos propios para pagar el costo. Los que reciben el subsidio deben devolverlo pagando un impuesto en el período siguiente de modo de equilibrar el presupuesto. El valor presente del ingreso total obtenido por el trabajo calificado y no calificado es $Rw_h - \alpha$ y $(1+R)w_l$, respectivamente. Este ejemplo simple, donde se supone que no hay incertidumbre sobre los resultados de la inversión en educación (todo individuo que se capacita consigue emplearse como trabajador calificado) funciona como la solución con mercado perfecto de capitales. El gobierno se endeuda en el primer período a la tasa r para subsidiar el costo de la educación y devuelve el préstamo en el segundo período con los fondos que recauda de cada agente que recibió el subsidio. El equilibrio es eficiente, hay igualdad de oportunidades ex-ante e igualdad de ingresos ex-post. Garcia-Peñalosa y Wälde llegan a este resultado suponiendo que la provisión es privada y que el gobierno cumple el rol del mercado perfecto de capitales. En la Argentina, el planteo de provisión pública y pago diferido vía impuestos parece más aplicable y menos complejo políticamente. Este sistema de pago diferido es el denominado “impuesto

^{§§§} Garcia-Peñalosa y Walde denominan a s^{**} como el subsidio que logra el nivel equitativo de trabajo calificado.

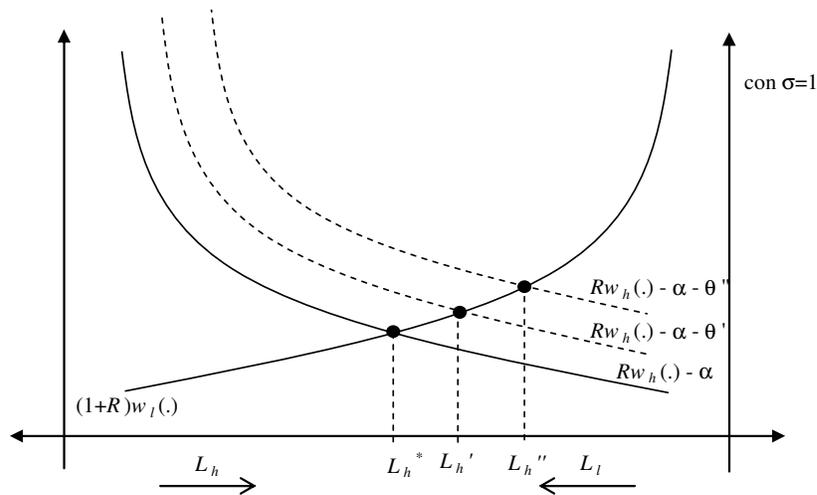
al graduado”. Se trata de un nuevo impuesto y como tal genera costos adicionales de administración tributaria.

El sistema de pago diferido funciona automáticamente si existe un impuesto sobre los ingresos.^{****} Si el salario de los universitarios es superior al de los no universitarios, la recaudación obtenida sobre ese diferencial puede financiar el costo de la educación universitaria pública.^{††††} El sistema impositivo no requiere ninguna modificación ya que la recaudación se obtiene automáticamente. La pregunta empírica, que se estudia para la Argentina en la sección 4, es que parte del costo total de la universidad se cubre con los impuestos sobre el diferencial de ingresos para el caso de una cohorte en particular.

3.2 La educación como bien de consumo e inversión

En el modelo de Ennis y Porto (2000) la educación universitaria se considera como un bien de consumo e inversión. Se supone que los individuos tienen preferencias bien definidas por la educación y que el valor monetario de su consumo viene dado por $\theta\sigma$ donde σ es un parámetro que indica si estudiar genera utilidad ($\sigma > 0$) o desutilidad ($\sigma < 0$). Para simplificar se supone que σ toma únicamente los valores -1 y 1. El parámetro θ , definido en el intervalo (0,1) muestra la intensidad de las preferencias. Con mercado perfecto de capitales y suponiendo que θ es igual para todas las personas que estudian, el valor presente del ingreso total del trabajo calificado –incluyendo el valor de consumo de la educación– y no calificado es $Rw_h - \alpha + \theta\sigma$ y $(1+R)w_l$, respectivamente.

Figura 5



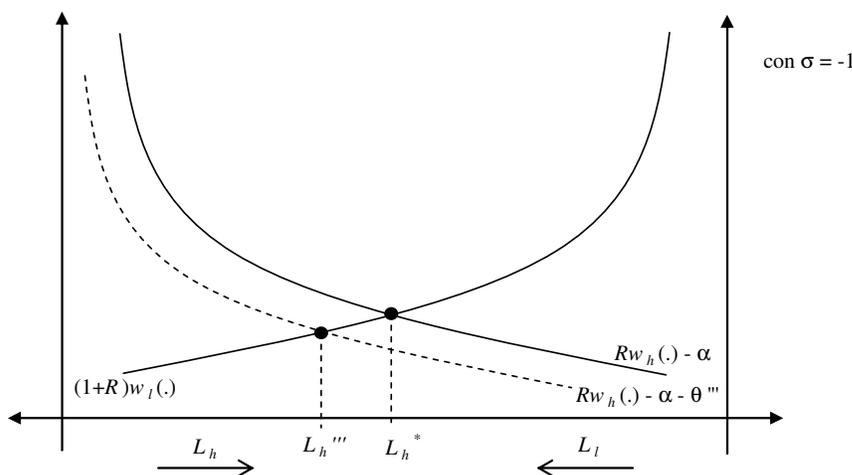
**** La idea del impuesto sobre el diferencial de ingresos como “arancel diferido” se encuentra en Creedy (1995).

†††† La diferencia entre el salarios de universitarios y no universitarios es del orden del 60% al 90% en la República Checa, Hungría, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos (Greenaway y Haynes, 2004). En la Argentina el diferencial es del orden del 100%, medido como el flujo descontado de ingresos durante la vida del individuo.

La Figura 5 muestra los equilibrios para dos valores de θ suponiendo que la educación brinda utilidad a los individuos. En los dos equilibrios la cantidad de personas que estudian y se emplean como trabajadores calificados (L_h' y L_h'') es mayor que la que resulta de considerar la educación sólo como bien de inversión.

El caso opuesto se muestra gráficamente a continuación.

Figura 6



Cuando $\sigma = -1$, o sea, cuando estudiar genera desutilidad, en el punto de equilibrio (L_h''') hay menor cantidad de trabajo calificado comparado con L_h^* (Figura 6). Para los distintos signos de σ solución es eficiente, hay igualdad de oportunidades ex-ante e igualdad de ingresos ex-post (computando el valor monetario de la utilidad o desutilidad de estudiar).

Los resultados de los modelos de la sección 3.1 con inexistencia de mercado de capitales, subsidio y pago diferido con un impuesto de T pesos por graduado se mantienen en este caso. Una diferencia importante surge si la universidad se financia con impuestos sobre el diferencial de ingresos de universitarios y no universitarios. Si $\sigma \neq 0$ hay un ingreso no observable (positivo o negativo) que no se puede gravar por lo cual será necesario adecuar la alícuota sobre el ingreso observable. Si $\sigma = 1$ hay un mayor número de estudiantes y un ingreso observable más bajo de modo que la alícuota será mayor que cuando $\sigma = 0$. Si $\sigma = -1$ el número de estudiantes es menor y también es menor el ingreso observable; de esa forma la alícuota puede ser igual, mayor o menor que con $\sigma = 0$.

Una variante del impuesto al graduado es el cobro de una sobretasa del impuesto a los ingresos a todos los graduados cuyo ingreso supere un cierto nivel mínimo.^{***} Este sistema, al crear un nuevo impuesto –sobretasa del existente para el grupo de contribuyentes que son graduados universitarios- genera costos adicionales a la

^{***} Para la Argentina Llach (2005) propone que se cobre a los graduados una vez que el ingreso supere el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias. En Australia, el primer país que puso en práctica este sistema en 1989, el repago lo hacen solo los graduados cuyo ingreso supere el ingreso promedio de los asalariados; la alícuota del impuesto sobre el excedente es creciente comenzando con el 2% (Greeaway y Haynes, 2004).

administración tributaria. Adicionalmente, es una forma de financiamiento que subsidia a las carreras con un alto componente de consumo versus las que generan mayores ingresos futuros; en otras palabras, alienta el consumo y desalienta la inversión.

4 Estimación preliminar del esquema “pago diferido”

En esta sección se realiza una estimación preliminar de la fracción del gasto público en educación universitaria financiado con impuestos sobre el diferencial de ingresos entre los universitarios y los no universitarios. El cálculo tiene por finalidad ilustrar numéricamente la idea y debe ser revisado considerando, entre otros factores, los costos e ingresos diferenciales de las distintas carreras y la consideración de los ingresos no laborales de los dos grupos.

El ejercicio se realiza para una cohorte en particular.^{§§§§} Se compara el gasto del gobierno para financiar la educación de una cohorte con la recaudación obtenida sobre el diferencial de ingresos de esa cohorte durante la vida activa.^{*****}

4.1 Metodología de estimación

La metodología consiste en estimar los flujos de gastos e ingresos del gobierno originados en una cohorte. Se considera como cohorte a todos los estudiantes ingresados en un año al sistema universitario público.

Se supone un estado estacionario. Este supuesto permite analizar solo el flujo de gastos e ingresos vinculados a una cohorte en un año. Se considera para el 2003, empleándose como fuente de información la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de ese año.^{†††††}

En la Figura 7 se representa el flujo de ingresos de distintos tipos de personas. Los ingresos de los individuos con educación secundaria completa se toman como patrón de comparación para determinar el diferencial de ingresos de la educación universitaria.^{†††††} Se observa que el diferencial de ingresos de los individuos con educación universitaria es negativo en la primer etapa (mientras estudian), para luego hacerse transformarse en positivo al graduarse.

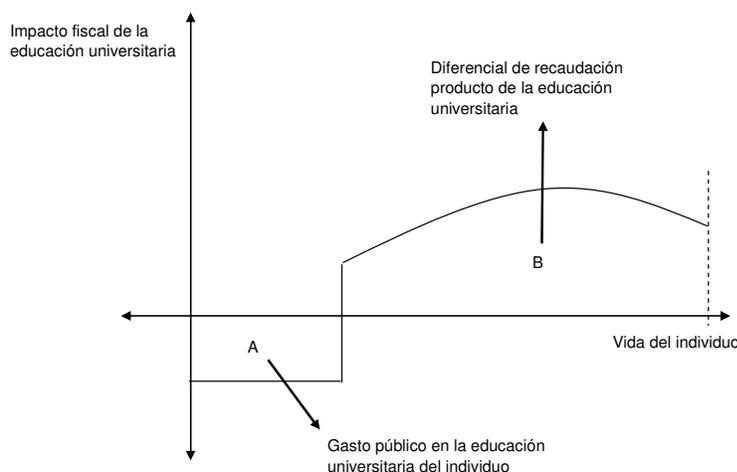
^{§§§§} Estrictamente la cuantificación puede realizarse incluso a nivel de un individuo, si se dispusieran de datos individuales de costos y beneficios.

^{*****} El diferencial de ingresos es descontado en el tiempo a una determinada tasa de interés, tal como se analizará más adelante.

^{†††††} Primera onda de la EPH 2003. Fuente INDEC.

^{†††††} Otra alternativa, que haría más complejos los cálculos, sería considerar también como punto de comparación a los individuos con educación terciaria (completa o incompleta).

Figura 7



El ejercicio cuantifica la diferencia entre las áreas B y A.

- **El área A:** representa el diferencial de ingresos a favor de los individuos con educación secundaria y el gasto público insumido por el gobierno para brindar la educación universitaria. §§§§§
- **El área B:** que representa el diferencial de ingresos que genera un diferencial de recaudación, producto de la mayor productividad ***** de los individuos con educación universitaria completa.

Las áreas se cuantifican utilizando como tasas de descuento intertemporal:

- Tasa de descuento del 8% anual, que es la tasa de interés que paga actualmente el gobierno por el endeudamiento adicional.
- Tasa de descuento de neutralidad para hacer que la recaudación sobre el diferencial de ingresos iguale el gasto en educación universitaria.

En las siguientes subsecciones se presentan los detalles de la cuantificación de los costos de la educación universitaria y del diferencial de ingresos y de recaudación.

4.1.1 Cuantificación de los costos de la educación universitaria

Los costos de la educación universitaria para la cohorte del año 2003 son estimados utilizando el gasto universitario de ese año que ascendió a 1.933 millones de pesos. †††††

§§§§§ Estrictamente se trata del efecto recaudatorio del diferencial de ingresos entre los individuos que están estudiando en la universidad (hay ingresos por parte de los que también trabajan) y de los individuos con educación secundaria completa. Este diferencial es negativo y hay que agregarle el costo de la educación universitaria.

***** El argumento que explica mayores ingresos puede ser la productividad o un mecanismo de señales (*screening*).

††††† Fuente Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) año 2003, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción. Es importante mencionar que se consideró solamente el programa “Desarrollo de la Educación Superior”.

En estado estacionario, el gasto en una cohorte se estimó de la siguiente manera:

Tabla 1 – Deducción de costo de educación de una cohorte

Año	Desgranamiento	Estudiantes acumulados	Costo fijo	Fracción costo variable	Costo variable	Costo total	Costo descontado
1	100%	300 000	25	33%	593	618	618
2	50%	150 000	25	16%	296	321	298
3	40%	120 000	25	13%	237	262	225
4	30%	90 000	25	10%	178	203	161
5	25%	75 000	25	8%	148	173	127
6	22%	66 000	25	7%	130	155	106
7	20%	60 000	25	7%	119	144	90
8	17%	50 000	25	5%	99	124	72
		911 000	200		1 800	2 000	1 697

Gasto total en la cohorte 2000
 Proporción de costos fijos 10%
 Tasa de descuento 8%

Los supuestos son:

- Se considera la duración promedio de carreras de 8 años.*****
- Se suponen 300.000 estudiantes ingresantes en el estado estacionario. Este dato es compatible con los 305.820 inscriptos en las instituciones universitarias de gestión estatal (Secretaría de Extensión Universitaria, 2004).
- Se suponen 50.000 graduados para la cohorte en el estado estacionario. Este dato es compatible los 53.886 graduados universitarios en el año 2002 (último dato disponible obtenido de Secretaría de Extensión Universitaria, 2004).
- Las tasas de desgranamiento anuales se han elaborado tomando como referencia la dinámica de una cohorte particular.*****
- Se supuso una proporción de costos fijos del 10%.
- En el caso de la Tabla 1 se descontó el flujo de gasto por una tasa de 8% anual.

Los resultados de la Tabla 1 muestran que, con los supuestos empleados, el valor presente de educar una cohorte es de aproximadamente 1700 millones de pesos de 2003.

4.1.2 Cuantificación del diferencial de ingresos y de recaudación tributaria de la educación universitaria

Para cuantificar el diferencial de ingresos de la educación universitaria se estimaron los perfiles de ingresos de tres tipos de individuos:

- Individuo con educación secundaria completa entre 18 y 65 años de edad.

***** A partir de información de la Secretaría de Extensión Universitaria (2004) se obtiene un coeficiente de duración media de las carreras en relación a la duración teórica de 1.6. Considerando una duración teórica de 5 años, se deduce que la media de duración efectiva es de 8 años.

***** Análisis del caso de una cohorte para la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (Porto y Di Gresia, 2004).

- Individuo graduado universitario entre 18 y 65 años de edad. Este perfil de ingresos comprende la etapa de estudiante universitario y la posterior etapa activa del individuo.
- Individuo con estudios universitarios incompletos entre 18 y 65 años de edad. Este perfil de ingresos comparte con el anterior la primera etapa de estudiante universitario.

Existen dos alternativas en la consideración de los ingresos:

- Sólo ingresos laborales. Esta alternativa tiene la ventaja de no considerar ingresos producto de herencias.
- Ingresos totales. Esta alternativa considera aquellos ingresos de capital producidos por el ahorro del individuo producto de sus ingresos laborales.

Las cuantificaciones que se realizan seguidamente se basan solo en los ingresos laborales.

La determinación del perfil de ingresos de un individuo se realiza estimando la siguiente ecuación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

$$[2] \quad Y_i = \alpha_0 + \sum_{k=1}^K \alpha_k X_{k,i} + \sum_{j=18}^{65} \beta_j E_{j,i} + \mu_i$$

Donde:

Y_i es el ingreso del individuo i en el año 2003.

$X_{k,i}$ son K variables de control tal como el sexo y variables binarias que permiten controlar por región (aglomerado urbano de la EPH).

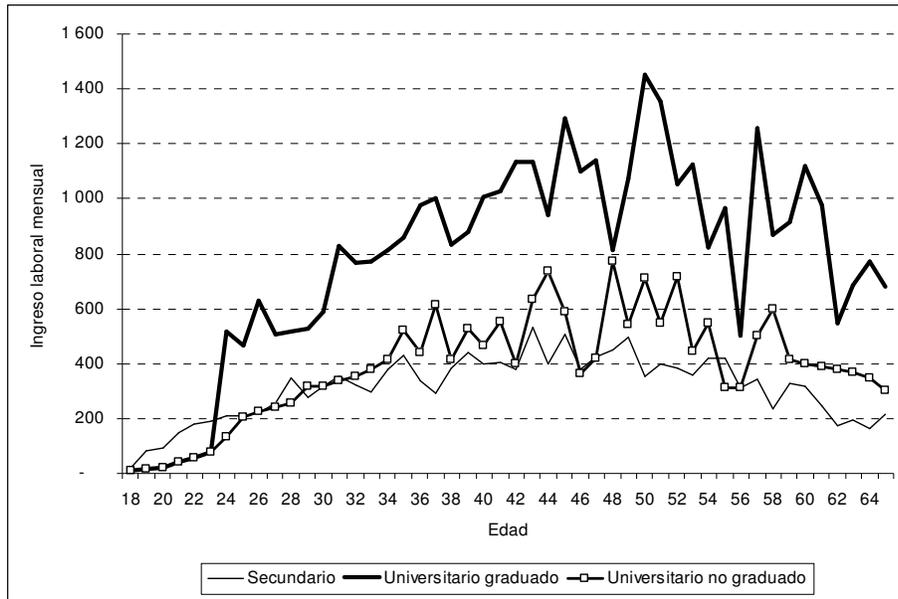
$E_{j,i}$ son 48 variables binarias que indican la edad del individuo entre 18 y 65 años. Es decir, por ejemplo si el individuo tiene 40 años, la variable binaria E_{40} valdrá 1 y todas las demás variables binarias E valdrán 0.

μ_i es el término de error de la regresión con las propiedades usuales.

Los resultados de la estimación de los coeficientes α y β son utilizados para predecir los ingresos del individuo medio de la EPH 2003.***** El resultado se presenta en la Figura 8.

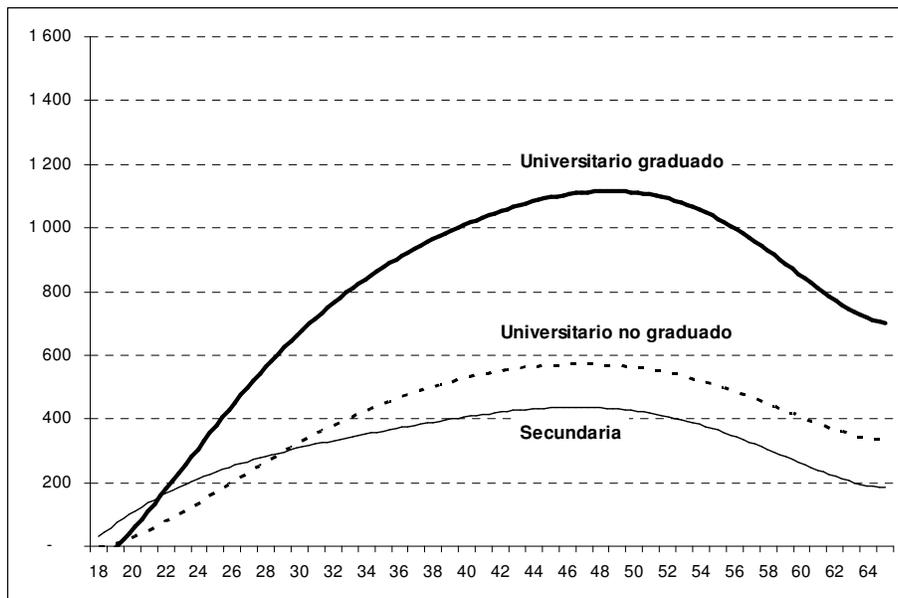
***** El individuo se calcula con la media de las variables X .

Figura 8 – Perfil de ingresos de individuos con educación secundaria, universitaria incompleta y universitaria completa



Los ingresos de la Figura 8 son mensuales, tal como surgen de la EPH.^{††††††††} En la Figura 9 se suavizan las líneas con un ajuste polinómico de sexto orden.

Figura 9 – Ajuste polinómico de los perfiles de ingreso



^{††††††††} Adicionalmente debe considerarse que el cálculo comprende la totalidad de los individuos, trabajen o no.

Como hechos estilizados se observa el mayor ingreso en la etapa inicial de los individuos con educación secundaria. Esta situación se revierte rápidamente para los individuos universitarios graduados y más tarde para los universitarios que no logran graduarse.***** Por otro lado se observa que los niveles máximos de ingresos se registran aproximadamente entre 45 y 50 años de edad. Estos perfiles de ingresos se utilizan en la siguiente sección para calcular los ingresos y la recaudación tributaria durante la vida del individuo.

4.2 Resultados para el total de educación universitaria

En la Tabla 2 se presentan los ingresos y la recaudación acumulados, descontados con una tasa anual de 8%.

Tabla 2 – Ingresos acumulados considerando una tasa de descuento de 8%

Individuo	Ingresos acumulados durante la vida (en \$ descontados)	Diferencial de ingresos respecto de secundaria completa	Cohorte universitarios	Diferencial de ingresos total cohorte en millones de \$	Diferencial de recaudación en millones de \$ (1)
Educación secundaria completa	41 438				
Educación universitaria completa	83 243	41 806	50 000	2 090	497
Educación universitaria incompleta	41 374	-64	250 000	-16	-4
			300 000	2 074	493

(1) Se aplica la presión tributaria promedio de 23.8% correspondiente al año 2003.

Un aspecto interesante es que los ingresos acumulados de los individuos con educación secundaria completa resultan similares a los ingresos acumulados de quienes tienen educación universitaria incompleta.***** Este resultado depende crucialmente de la tasa de descuento utilizada.*****

El efecto fiscal neto se presenta en la Tabla 3, donde se observa que la recaudación sobre el diferencial de ingresos compensa en casi un 30% del gasto que insume la educación de la cohorte.

Tabla 3 – Efecto fiscal neto con tasa de descuento 8%

Efecto fiscal	Monto (en millones de \$ descontados)
Diferencial de ingresos cohorte	493
Costo educación universitaria cohorte	1 697
Efecto fiscal neto	-1 203

***** Los individuos universitarios no graduados son identificados en la EPH observando que se tenga educación universitaria incompleta y no se esté estudiando.

***** Incluso el diferencial de ingresos es levemente negativo.

***** Como se observó en la Figura 8 y la Figura 9, los perfiles de ingresos se cruzan a los 29 años de edad. Los individuos con educación secundaria completa tienen mayores ingresos al principio y menores en la segunda etapa. Una tasa de descuento menor hará positivo el diferencial de ingresos a favor de los individuos con educación universitaria incompleta.

4.2.1 Estimación de tasa de descuento de neutralidad

Un ejercicio de interés consiste en calcular la tasa de descuento que hace neutral el efecto fiscal (Tablas 4 y 5).

Tabla 4 – Ingresos acumulados considerando una tasa de descuento de 3.91 %

Individuo	Ingresos acumulados durante la vida (en \$ descontados)	Diferencial de ingresos respecto de secundaria completa	Cohorte universitarios	Diferencial de ingresos total cohorte en millones de \$	Diferencial de recaudación en millones de \$ (1)
Educación secundaria completa	82 056				
Educación universitaria completa	185 006	102 950	50 000	5 147	1 225
Educación universitaria incompleta	92 337	10 281	250 000	2 570	611
			300 000	7 718	1 836

(1) Se aplica la presión tributaria promedio de 23.8% correspondiente al año 2003.

Tabla 5 – Efecto fiscal neto con tasa de descuento 3.91 %

Efecto fiscal	Monto (en millones de \$ descontados)
Diferencial de ingresos cohorte	1 836
Costo educación universitaria cohorte	1 836
Efecto fiscal neto	0

En la Tabla 4 se presentan los ingresos utilizando una tasa de descuento de 3.91%. En la Tabla 5 se presenta el efecto fiscal neto. Es importante mencionar que también se ha recalculado el costo de la educación de la cohorte, debido a que también se aplica la tasa de descuento sobre los gastos.

4.2.2 Situación aumento de proporción de graduados dentro de la cohorte

En esta subsección se analiza como se alteran los resultados cuando mejora el desempeño de la cohorte en términos de mayor cantidad de graduados. Suponiendo que la cantidad de graduados se incrementa un 20%, hasta 60000, los resultados son los siguientes.

Tabla 6 – Ingresos acumulados considerando una tasa de descuento de 8% y 60000 graduados

Individuo	Ingresos acumulados durante la vida (en \$ descontados)	Diferencial de ingresos respecto de secundaria completa	Cohorte universitarios	Ingresos totales cohorte en millones de \$	Recaudación en millones de \$ (1)
Educación secundaria completa	41 438				
Educación universitaria completa	83 243	41 806	60 000	2 508	597
Educación universitaria incompleta	41 374	-64	240 000	-15	-4
			300 000	2 493	593

(1) Se aplica la presión tributaria promedio de 23.8% correspondiente al año 2003.

Tabla 7 – Efecto fiscal neto con tasa de descuento 8% y 60000 graduados

Efecto fiscal	Monto (en millones de \$ descontados)
Diferencial de ingresos cohorte	593
Costo educación universitaria cohorte	1 697
Efecto fiscal neto	-1 104

Se observa que se incrementa la compensación de los gastos, que ahora alcanza al 35%. La tasa de descuento de neutral sobre las cuentas públicas se incrementa al 4.32%.

5 Conclusiones

En este trabajo se estudian ventajas y desventajas de mecanismos alternativos de admisión y/o financiamiento de la universidad pública. Cada alternativa tiene distintos efectos sobre la eficiencia económica y sobre la igualdad de oportunidades (ex-ante) y la distribución del ingreso (ex-post) que se estudian con un modelo simple.

La alternativa de provisión pública, caracterizada como gratuita, se presenta como un sistema de pago diferido, en la que el graduado aporta al financiamiento a través de impuestos sobre el diferencial de ingresos que obtiene debido a su educación en la universidad. Resulta entonces un “impuesto al graduado” que ya está incorporado en el sistema tributario, sin necesidad de agregar un nuevo impuesto que complique el sistema y la administración tributaria.

Una cuantificación preliminar revela que con el sistema actual, caracterizado por un importante alargamiento de la duración de las carreras y una alta tasa de abandono, la recaudación sobre el diferencial de ingresos financia alrededor del 30% del gasto- utilizando una tasa de descuento del 8%, que es la que paga el gobierno argentino por el endeudamiento en el margen. Con una tasa de descuento del 3,9% se iguala el valor presente de las corrientes de recaudación adicional y gasto. Las políticas orientadas a enfrentar los problemas de abandono y alargamiento de las carreras mejoran el valor presente del resultado neto.

Referencias

- [1] Belfield C.R. y H.M.Levin, eds (2003): *The Economics of Higher Education*, E. Elgart.
- [2] Clotfelter Ch.T. y M. Rothschild (1993): *Studies of Supply and Demand in Higher Education*, NBER, The University of Chicago Press.
- [3] Clotfelter Ch.T., R.G. Ehrenberg, M. Getz y J.J. Siegfried (1991): *Economic Challenges in Higher Education*, The University of Chicago Press.
- [4] Creedy J. (1995): *The Economics of Higher Education*, E. Elgart.
- [5] Ennis H. y A. Porto (2000): "On the Admisión Process to Higher Education in Argentina", *Semianario No 29/2000 de la Universidad del CEMA*, Buenos Aires.
- [6] Garcia-Peñalosa y Wälde (2000): "Efficiency and equity effects of subsidies to higher education", *Oxford Economic Papers*, Vol. 53. Reproducido en Belfield y Levin (2003).
- [7] Greenaway D. Y M. Haynes (2004): "Funding Higher Education", en G. Johnes y J. Johnes (eds): *International Handbook on the Economics of Education*, E. Elgart, 2004.
- [8] Holcombe R. y L.P.Holcombe (1984): "The Return to the Federal Government from Investment in Higher Education", *Public Finance Quarterly*, July.
- [9] Llach J.J. (2005): Ponencia en el Precoloquio de Cuyo, Instituto para el Desarrollo Empresario Argentino, cita del diario La Nación, 2-9-2005.
- [10] McMahon, W.W. (2002): *Measuring the Social Benefits*, Oxford University Press.
- [11] Porto A. y L. Di Gresia (2004). "Dinámica del desempeño académico y deserción universitaria. Seguimiento de la cohorte 2000 de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata", *Anales (CD) de las 37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- [12] Porto A. y L. Di Gresia (2005): "Rendimiento Universitario e Impacto Presupuestario", *Anales (CD) de las 38 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
- [13] Porto A. y L. Gasparini (1992): "Impacto Distributivo del Gasto Social", *Desarrollo Económico*, No 124.
- [14] Secretaría de Extensión Universitaria (2004). "Estadísticas Universitarias - Anuario 99-03". Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

¿Las transferencias fiscales producen enfermedad holandesa en las provincias argentinas?

Marcelo Capello y Alberto Figueras¹

Facultad de Ciencias Económicas - UNC

Introducción

¿Cómo se explica que en Argentina, a pesar de la existencia (desde hace ya varias décadas) de un sistema de transferencias fiscales fuertemente redistributivo entre provincias, no se observa un proceso de convergencia económica entre las jurisdicciones pobres y las ricas? Intentar hallar algunos elementos explicativos a esta pregunta constituye el principal objetivo de este trabajo.

Para ello se realiza una primera aproximación teórica y empírica al tema, que será profundizada en trabajos posteriores. Aún así, la principal conclusión obtenida, o planteo de un nuevo interrogante a dilucidar, es si la existencia de un sistema de transferencias fiscales fuertemente redistributivas, tal como funciona en Argentina, no genera un fenómeno tipo *enfermedad holandesa* en los gobiernos subnacionales, que deteriora las posibilidades de crecimiento en la producción de manufacturas en las provincias más beneficiadas por el reparto de la renta fiscal nacional.

Para intentar responder este interrogante se plantea en la primera sección un modelo de bienes transables y no transables, que da lugar en la segunda sección al planteo teórico del problema de la enfermedad holandesa. Luego se presenta un modelo sumamente simplificado de comercio y transferencias fiscales entre provincias de un país, que constituye el marco lógico con el cual se abordará el problema. En la sección cuarta se realizan algunas simulaciones hipotéticas a partir del modelo, para captar los signos del cambio en las variables endógenas ante modificaciones en el grado de benevolencia de los gobiernos provinciales y/o en el grado de redistribución del sistema de transferencias existente. La quinta sección muestra algunos hechos estilizados de las provincias argentinas que permiten inferir provisoriamente la presencia del fenómeno planteado en la segunda sección. Posteriormente en las dos últimas secciones se efectúan comentarios adicionales acerca de las balanzas de pagos regionales, los ajustes en los mercados de factores locales y se presentan las reflexiones finales del trabajo.

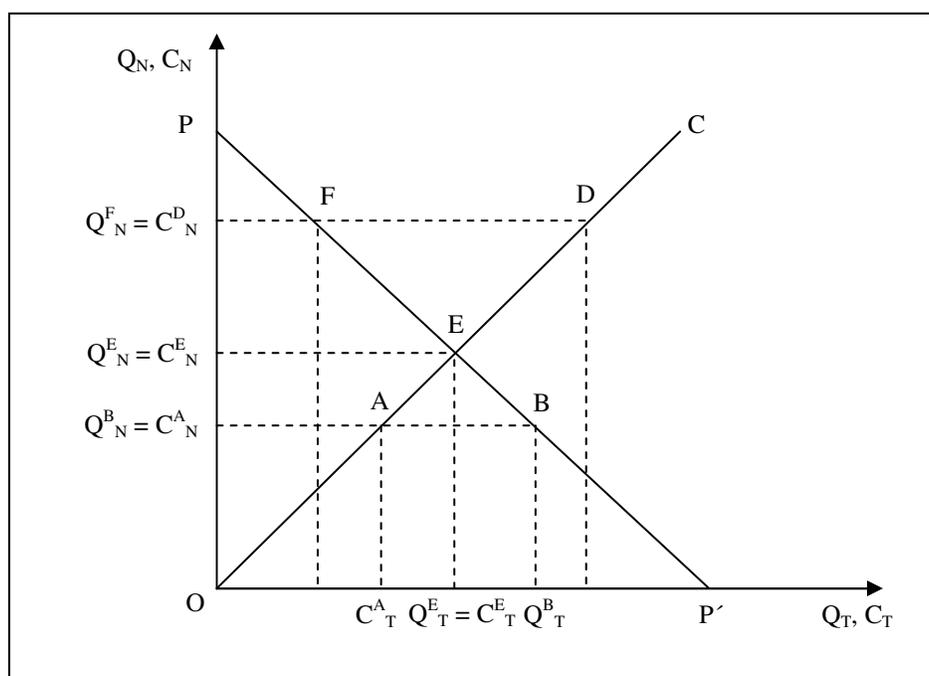
¹ Se agradece la muy importante y dedicada colaboración de Néstor Grión y María Luz Vera (FCE – UNC). Forman parte del mismo equipo de investigación: José Luis Arrufat, Daniela Cristina y Soledad Puechagat (FCE – UNC). Los posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores.

1. El Modelo de Bienes Transables y No Transables²

Si un país o provincia produce un bien transable (Q_T) y un bien no transable (Q_N), usando sólo trabajo y tecnologías lineales, entonces dicha situación se puede representar en el Gráfico 1, en que la línea PP' es la frontera de posibilidades de producción (se relaciona con la oferta de bienes en equilibrio general), y su pendiente (e) el tipo de cambio real o precio relativo P_T/P_N ³.

Si se supone, además, que la absorción total en la economía es la suma del gasto en bienes transables y no transables, y que dichos bienes se consumen en proporciones fijas (C_T/C_N constante), sin importar los precios relativos, entonces la línea OC en el mismo gráfico estaría indicando las elecciones de gasto de las familias (se relaciona con la demanda).

Gráfico 1
Equilibrio general en un modelo con bienes transables y no transables



Fuente: Sachs y Larraín (1994), Cap. 21.

El supuesto central de este modelo es que el bien no transable no se comercia con otro país (provincia), con lo que su producción siempre debe coincidir con su demanda. No ocurre lo mismo con el bien transable, en que sí puede existir una balanza comercial distinta de cero.

Si inicialmente el consumo de las familias está en un punto como A, entonces deben coincidir el consumo del bien no transable (C_N^A) con su producción (Q_N^B), y el punto B sobre la FPP sirve para encontrar la producción del bien transable (Q_T^B). Dado que el

² Análisis basado en Sachs y Larraín (1994), Cap. 21.

³ Igual al cociente entre las productividades marginales en los dos bienes (a_N/a_T).

consumo del bien transable (C^A_T) es inferior a su producción, existe un superávit comercial en dicho país (o provincia) por el equivalente al segmento AB.

El punto de consumo y producción E, en cambio, muestra una situación en que la balanza comercial está equilibrada, lo que resultaría en una situación de equilibrio interno y externo. Por el contrario, un punto de alta absorción como el D (generado, por ejemplo, por un elevado flujo de endeudamiento) implicaría una elevada producción de no transables, y un déficit comercial equivalente al segmento FD. El aumento en la absorción interna y consecuente paso de A hasta D significa un desplazamiento de la producción y los recursos productivos desde los bienes transables a los no transables, para poder satisfacer la demanda de los segundos, que sólo se puede producir localmente.

Puntos como el D en el gráfico suelen reflejar situaciones en que ese país se está endeudando para pagar su déficit comercial, desequilibrio que de mantenerse mucho tiempo suele derivar en un posterior ajuste, de manera de generar los superávits comerciales que permitan pagar el endeudamiento acumulado⁴.

Pasar de puntos de consumo como el D al A, y de puntos de producción como el F al B, significa que declina la demanda por consumo de bienes transables y no transables, por ende baja la producción de los segundos, y así se liberan recursos para aumentar la producción de los primeros, que no se encuentran limitados por la demanda local, ya que tienen acceso a los mercados internacionales. Así, se regenera el resultado comercial no sólo por una caída en el consumo de no transables, sino también por aumento en la producción de transables.

En realidad, las vías por las cuales pueden lograrse tales ajustes en la práctica suelen ser alternativamente dos: 1) Devaluación de la moneda local, que mejora el precio relativo P_T/P_N , y así incentiva mayor producción y menor consumo de transables; 2) Deflación de los precios de los bienes no transables, lo cual requiere también flexibilidad en los precios de los factores productivos⁵.

Si se trata de provincias de un país con sistema de cambio fijo, la segunda vía de ajuste suele ser la única posible para las jurisdicciones individuales que presentan problemas de exceso de absorción (por ejemplo, por alto endeudamiento) y desbalance comercial. Esta característica requiere de mercados de factores de la producción lo suficientemente flexibles, para dar lugar al proceso de ajuste.

No obstante, en el caso de las provincias que conforman un país puede existir otra razón por la cual se presenten puntos de absorción como el D, pero que no necesariamente requieran de un posterior ajuste con el objeto de revertir el déficit comercial, como el que antes se marcó desde D a A (en el consumo), o desde F a B (en la producción). Ello suele ocurrir como consecuencia de la existencia de sistemas de redistribución fiscal regional, en

⁴ Mantener equilibrada la restricción presupuestaria intertemporal.

⁵ Esta solución puede ser la única a mano en situaciones de tipos de cambio inexorablemente fijos o en casos de países con problemas de competitividad y moneda común con otro grupo de países.

que típicamente el gobierno de nivel superior⁶ reparte en forma no devolutiva los recursos impositivos que colectó en todos los gobiernos subnacionales, ya sea a través de regímenes de coparticipación de impuestos o de transferencias presupuestarias intergubernamentales.

En dicha situación, dado que el desequilibrio comercial en las provincias subsidiadas no es causado por endeudamiento, sino como resultado de los subsidios fiscales recibidos desde el nivel superior, podría mantenerse continuamente en el tiempo, sin necesidad de ajustes en los precios relativos.

Sin embargo, tal situación podría causar un problema de otro tipo, lo que aquí constituye una adaptación de lo que originalmente se ha conocido en la literatura como *Dutch Disease* (enfermedad holandesa).

2. El problema de la *Enfermedad Holandesa*

En la literatura se ha prestado atención a casos en que se producen fuertes desplazamientos entre la producción de bienes transables y no transables. El caso usual es provocado por el aumento en el valor de los recursos naturales en posesión de los residentes de un país⁷, ya sea por descubrimientos de nuevos recursos o por aumento en sus precios, que constituye el caso original de lo que se ha dado en llamar *enfermedad holandesa*⁸.

En tales circunstancias, el incremento en la producción y exportación de recursos naturales en un país se refleja en el desplazamiento de la FPP desde PF a PRG en el Gráfico 2. Si inicialmente la economía estaba en equilibrio interno y externo (punto A), podría llegar a un nuevo punto de equilibrio, como B, en que aún con mayor consumo interno, se mantiene el equilibrio externo⁹.

Se tiene, así, que tanto la producción de bienes transables como no transables se ha incrementado, pero dentro del sector de transables, en realidad, se ha producido un comportamiento dispar: el aumento en la producción del recurso natural produjo una reducción en la producción de los bienes transables distintos de aquel (de Q_T^A a Q_T^B). En tal modo, se entiende inicialmente por *enfermedad holandesa* a situaciones en que el aumento en la producción o precio de los recursos naturales de un país conduce a una reducción en la producción de bienes transables tradicionales (típicamente las manufacturas).

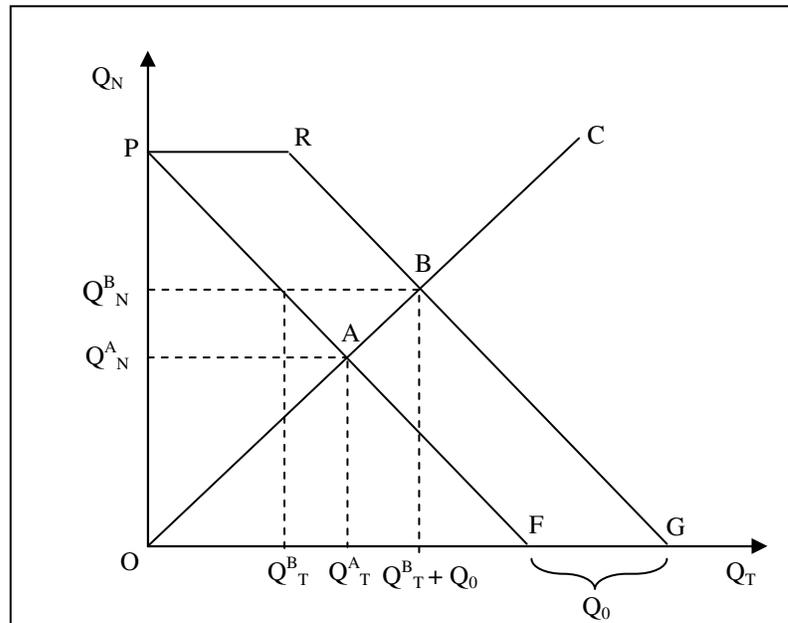
⁶ También puede tratarse de sistemas de redistribución fiscal entre provincias o estados, sin la participación del nivel central de gobierno.

⁷ Corden (1984).

⁸ Análisis extraído de Sachs y Larraín (1994)

⁹ Dadas las mayores exportaciones a causa del aumento en producción o precio de los recursos naturales.

Gráfico 2
Ejemplo típico de Enfermedad Holandesa



Fuente: Sachs y Larraín (1994)

Posteriormente se ha asociado tal fenómeno a otro tipo de sucesos. En general, cuando alguna fuerza exógena causa un fuerte desplazamiento en la demanda interna. Se ha aplicado no sólo al sector minero, si no también a casos en que se encarecen los precios de otros bienes primarios¹⁰, pero con alta participación en las exportaciones de un país. Asimismo, puede observarse en países que reciben cuantiosas entradas de capitales desde el exterior (especialmente financieros) o ayuda externa¹¹.

En todos los casos, la consecuente apreciación cambiaria real que tiende a producirse por el exceso de demanda agregada¹², puede terminar dañando a los sectores de la economía que suelen resultar claves para liderar procesos de crecimiento económico, como suele ser la producción de bienes transables manufacturados. La importancia de este último sector puede deducirse a partir de lo ocurrido en muchos de los países que presentan altas tasas de crecimiento en las últimas dos o tres décadas, típicamente los del sudeste asiático.

3. Modelo de federalismo fiscal y comercio interprovincial

A continuación se intenta esquematizar el tipo de problema que se podría presentar en presencia de transferencias fiscales redistributivas entre provincias de un país, a causa de los efectos que se podrían generar sobre sus sectores productores de bienes transables.

¹⁰ Por ejemplo, lo ocurrido con el precio del café en Colombia en la segunda mitad de los años 70 -Sachs y Larraín (1994), pág. 670-.

¹¹ Fue asociado al caso argentino de comienzos de los 80's por J. Lluch (1987)

¹² Ya sea por caída de la tasa nominal de cambio y/o por aumento en los precios locales.

Para ello se supone un modelo simplificado, en un país conformado por dos provincias. En cada una de ellas habita un consumidor representativo (con idénticas preferencias), existen dos firmas (productora de un bien transable y de un bien no transable entre provincias) y el respectivo gobierno provincial. El gobierno nacional sólo cumple la función de generar un sistema de transferencias interjurisdiccionales¹³. El único factor productivo es el trabajo y se supone que no se puede desplazar entre provincias (esto implica que se permiten diferencias salariales entre ellas). Dicho factor es más productivo en una de las provincias¹⁴, lo que puede justificar que el sistema de transferencias fiscales tenga carácter de nivelador entre jurisdicciones locales.

Los bienes transables que se elaboran en cada provincia son diferentes desde el punto de vista del consumidor, con lo que se garantiza el comercio interjurisdiccional.

3.1. Provincia 1

3.1.1. Producción del bien “Transable”

La firma representativa maximiza beneficios y debe decidir cuánta mano de obra contratar para producir el bien x . Resuelve el siguiente problema:

$$\begin{aligned} \max_{l^{x1}} \quad & B^{x1} = p^x y^{x1} - w^1 l^{x1} \\ \text{s.a:} \quad & \\ & y^{x1} = a^{x1} l^{x1} \end{aligned}$$

Donde:

B^{x1} : Beneficio de empresa productora de bien transable en provincia 1.

p^x : Precio de bien transable en provincia 1 (numerario)

y^{x1} : Producción de bien transable en provincia 1.

w^1 : Salario pagado en provincia 1.

l^{x1} : Empleo en bien transable en provincia 1.

a^{x1} : Factor de productividad en la producción del bien transable en provincia 1.

Parte de la producción se vende en la provincia de origen y el resto en la provincia 2. Esto es:

$$y^{x1} = c^{x1} + c^{x2}$$

¹³ Resulta indistinto justificar su implementación mediante un acuerdo entre provincias o por dictado de un gobierno nacional.

¹⁴ Podría estar representando también el hecho de que en la realidad existe una desigual distribución del capital y los recursos naturales entre provincias.

Donde:

c^{x1} : Consumo del bien y^{x1} en la provincia 1.

c^{x2} : Consumo del bien y^{x1} en la provincia 2.

Al tratarse de un bien transable, su precio es el mismo en ambas provincias¹⁵.

3.1.2. Producción del bien no “Transable”

La firma productora del bien no transable debe resolver un problema similar:

$$\begin{aligned} \max_{l^{n1}} \quad & B^{n1} = p^{n1} y^{n1} - w^1 l^{n1} \\ \text{s.a:} \quad & \\ & y^{n1} = a^{n1} l^{n1} \end{aligned}$$

Donde:

B^{n1} : Beneficio de empresa productora de bien no transable en provincia 1.

p^{n1} : Precio de bien no transable en provincia 1

y^{n1} : Producción de bien no transable en provincia 1.

l^{n1} : Empleo en bien no transable en provincia 1.

a^{n1} : Factor de productividad en la producción de bien no transable en provincia 1.

Por tratarse de un bien no transable interjurisdiccionalmente, la producción debe coincidir con el consumo local:

$$y^{n1} = c^{n1}$$

Por ende, el precio de este bien puede diferir entre provincias, y dependerá básicamente del nivel de demanda local.

3.1.3. Problema del consumidor

El consumidor maximiza su utilidad sujeto a una restricción presupuestaria. Por motivos de simplicidad, se supone una función de utilidad logarítmica. Su problema es:

$$\begin{aligned} \max_{c^{x1}, c^{m1}, c^{n1}, l^1} \quad & U^{c1} = \alpha_1 \log(c^{x1}) + \alpha_2 \log(c^{m1}) + \alpha_3 \log(c^{n1}) + \alpha_4 \log(g^1) + \alpha_5 \log(1 - l^1) \\ \text{s.a:} \quad & \\ & (1 + t^{p1} + t^n)(p^x c^{x1} + p^m c^{m1} + p^n c^{n1}) = w^1 l^1 \end{aligned}$$

¹⁵ Se supone, entre otros, costos nulos de transporte.

Donde:

U^c : Utilidad del consumidor representativo en la provincia 1.

α_i : Ponderadores del consumo de bienes privados, público y ocio en la función de utilidad.

c^{m1} : Consumo en la provincia 1 del bien transable producido en la provincia 2.

g^1 : Gasto público en la provincia 1.

l^1 : Empleo en la provincia 1.

t^p : Tasa impositiva provincial en la provincia 1.

t^n : Tasa impositiva nacional.

El consumidor debe decidir cuánto tiempo trabajar y, luego de pagar los impuestos provincial y nacional sobre el consumo, decide cuánto consumir de cada bien, según sus precios. Nótese que el gasto público brinda utilidad¹⁶, pero no es una variable de decisión por parte del consumidor, sino que le viene dado por el gobierno provincial.

Para posterior uso conviene definir la base tributaria (BT) de la provincia 1:

$$BT^1 = p^x c^{x1} + p^m c^{m1} + p^n c^{n1}$$

El tiempo de trabajo se reparte entre las firmas y el sector público. Por ende, el mercado laboral debe satisfacer:

$$l^1 = l^{x1} + l^{m1} + l^{g1}$$

3.1.4. Problema del gobierno provincial

El gobierno provincial debe contratar mano de obra para producir el bien público. Lo financia mediante un impuesto al consumo provincial y con la transferencia recibida desde el gobierno nacional. Esta última se establece exógenamente como una proporción de lo que recauda el impuesto nacional en ambas provincias.

El gobierno decide el nivel de gasto público observando cómo decide el consumidor (actúa como un líder de Stackelberg). Puede comportarse de manera benevolente o no benevolente, o un *mix* entre ambos comportamientos. En el primer caso, cuando decide el nivel de gasto el objetivo del gobierno es maximizar el bienestar del individuo representativo que habita en su provincia. En el segundo tiene objetivos propios, sesgando sus decisiones hacia un nivel excesivo de gasto público, principalmente la contratación de personal en el sector público¹⁷. Esta conducta se puede resumir en el siguiente problema:

¹⁶ Según el cuarto término de la función de utilidad

¹⁷ Este sesgo hacia la contratación de personal puede interpretarse como una respuesta gubernamental (no óptima desde el punto de vista de Pareto) ante la demanda por empleo de la sociedad. La ineficiencia se agrava si se trata de la generación de puestos de trabajo de baja productividad

$$\max_{t^{p1}} U^{g1} = (1 - \theta^1) U^{c1*} + \theta^1 \log(g^1)$$

s.a :

$$w^1 l^{g1} = t^{p1} BT^1 + e^1 t^n (BT^1 + BT^2)$$

$$g^1 = a^{g1} l^{g1}$$

Decisiones optimas del consumidor

Donde:

U^{g1} : Utilidad del gobierno de la provincia 1.

θ^1 : Ponderador de benevolencia del gobierno 1.

U^{c1*} : Función de utilidad indirecta del consumidor de la provincia 1.

e^1 : Coeficiente de redistribución entre provincias en el sistema de transferencias fiscales.

a^{g1} : Factor de productividad en la producción del bien público en provincia 1.

La no benevolencia se puede manifestar en un impuesto local excesivo, que permite demandar más mano de obra y producir más gasto público¹⁸. Esta mayor demanda laboral compite con la que realiza el sector privado, tanto productor de bienes transables como no transables.

Se define al Residuo Fiscal Neto (RF)¹⁹ para la provincia 1 en la siguiente manera:

$$RF^1 = e^1 t^n (BT^1 + BT^2) - t^n BT^1$$

Con lo que la restricción presupuestaria del gobierno se puede reexpresar como sigue:

$$w^1 l^{g1} = (t^{p1} + t^n) BT^1 + RF^1$$

Así, la provincia con $RF > 0$ podría efectuar un gasto superior a la recaudación obtenida por el gobierno local y nacional en su propia provincia, y viceversa.

3.2. Provincia 2

3.2.1. Producción del bien “Transable”

La firma representativa maximiza beneficios y debe decidir cuánta mano de obra contratar para producir el bien m . Resuelve:

¹⁸ El parámetro de no benevolencia podría en realidad ser endógeno en el modelo. Por ejemplo, resultar una función inversa del grado de correspondencia fiscal provincial.

¹⁹ Brecha entre los recursos aportados por la provincia i a la recaudación del gobierno central y los recursos percibidos por aquellas desde éste en concepto de transferencias fiscales.

$$\max_{l^{m2}} B^{m2} = p^m y^{m2} - w^2 l^{m2}$$

s.a :

$$y^{m2} = a^{m2} l^{m2}$$

Se debe cumplir:

$$y^{x1} = c^{x1} + c^{x2}$$

3.2.2. Producción del bien no “Transable”

La firma productora del bien no transable debe resolver:

$$\max_{l^{n2}} B^{n2} = p^{n2} y^{n2} - w^2 l^{n2}$$

s.a :

$$y^{n2} = a^{n2} l^{n2}$$

La producción debe coincidir con el consumo local:

$$y^{n2} = c^{n2}$$

3.2.3. Problema del consumidor

En la provincia 2 el consumidor debe resolver:

$$\max_{c^{x2}, c^{m2}, c^{n2}, l^2} U^{c2} = \alpha_1 \log(c^{x2}) + \alpha_2 \log(c^{m2}) + \alpha_3 \log(c^{n2}) + \alpha_4 \log(g^2) + \alpha_5 \log(1 - l^2)$$

s.a :

$$(1 + t^{p2} + t^n)(p^x c^{x2} + p^m c^{m2} + p^n c^{n2}) = w^2 l^2$$

Debe decidir cuanto tiempo trabajar y luego de pagar los impuestos (provincial y nacional), decidir cuánto consumir de cada bien, según sus precios. Tampoco aquí el gasto público es una variable de decisión para el consumidor. La base tributaria es:

$$BT^2 = p^x c^{x2} + p^m c^{m2} + p^n c^{n2}$$

El tiempo de trabajo se reparte entre las firmas y el sector público, con lo que el mercado laboral debe satisfacer:

$$l^2 = l^{m2} + l^{n2} + l^{g2}$$

3.2.4. Problema del gobierno provincial

El gobierno de la provincia 2, similar a la provincia 1, debe resolver el siguiente problema:

$$\begin{aligned} \max_{t^{p^2}} \quad & U^{g^2} = (1 - \theta^2) U^{c^{2*}} + \theta^2 \log(g^2) \\ \text{s.a:} \quad & \\ & w^2 l^{g^2} = t^{p^2} B T^2 + (1 - e^1) t^n (B T^1 + B T^2) \\ & g^2 = a^{g^2} l^{g^2} \\ & \text{Decisiones optimas del consumidor} \end{aligned}$$

El residuo fiscal para la provincia 2 es:

$$R F^2 = (1 - e^1) t^n (B T^1 + B T^2) - t^n B T^2$$

Así, la restricción presupuestaria del gobierno se puede reexpresar como:

$$w^2 l^{g^2} = (t^{p^2} + t^n) B T^2 + R F^2$$

Obviamente, a nivel agregado se debe cumplir que el residuo fiscal neto es cero:

$$R F^2 + R F^1 = 0$$

3.3. Equilibrio General, Balanza Comercial y Residuo Fiscal

De las condiciones de primer orden de los problemas de las firmas en cada provincia, pueden obtenerse las siguientes relaciones de precios en ambas provincias:

$$p^{n1} = \frac{a^{x1}}{a^{n1}} p^x \qquad p^{n2} = \frac{a^{m2}}{a^{n2}} p^m$$

A su vez, de sendos problemas de los consumidores se obtienen las siguientes funciones de demanda de bienes y oferta laboral:

$$\begin{aligned} c^{x1} &= \frac{\alpha_1}{(1 + t^{p1} + t^n) p^x} & c^{x2} &= \frac{\alpha_1}{(1 + t^{p2} + t^n) p^x} \\ c^{m1} &= \frac{\alpha_2}{(1 + t^{p1} + t^n) p^m} & c^{m2} &= \frac{\alpha_2}{(1 + t^{p2} + t^n) p^m} \end{aligned}$$

$$c^{n1} = \frac{\alpha_3}{(1+t^{p1}+t^n)p^{n1}}$$

$$c^{n2} = \frac{\alpha_3}{(1+t^{p2}+t^n)p^{n2}}$$

$$l^1 = 1 - \frac{\alpha_5}{w^1}$$

$$l^2 = 1 - \frac{\alpha_5}{w^2}$$

Luego, el gobierno de cada provincia observa la conducta óptima de sus productores y consumidores y fija la tasa impositiva provincial óptima, solucionando su propio problema de maximización (ya sea en presencia o no de elementos de no benevolencia en su comportamiento). Ambos gobiernos provinciales deciden sus tasas impositivas en forma simultánea, alcanzándose un Equilibrio de Nash²⁰.

En cada provincia se pueden considerar ambas restricciones presupuestarias (consumidor y gobierno) y las definiciones de las funciones de producción, para obtener:

$$p^x c^{x1} + p^m c^{m1} = p^x y^{x1} + RF^1$$

$$p^x c^{x2} + p^m c^{m2} = p^m y^{m2} + RF^2$$

Por definición de Balanza Comercial, se tiene para la provincia 1:

$$BC^1 = p^x c^{x2} - p^m c^{m1}$$

$$BC^1 = p^x (y^{x1} - c^{x1}) - p^m c^{m1}$$

Y usando las ecuaciones previas, se obtiene:

$$BC^1 = -RF^1$$

Lo mismo para la provincia 2:

$$BC^2 = -RF^2$$

Esto es, en una economía simplificada, en que las provincias no tienen acceso al endeudamiento, la balanza comercial provincial coincidirá exactamente (aunque con signo inverso) con el residuo fiscal neto de la jurisdicción local.

Por otra parte, se define a la presión tributaria en cada provincia como:

$$t^1 = t^{p1} + t^n$$

$$t^2 = t^{p2} + t^n$$

²⁰ La solución es obtenida en forma numérica, y con ella se realizan luego ejercicios de simulación.

El Producto Bruto Geográfico (PBG privado, público y total) en ambas provincias queda expresado como:

$$PBG^{p1} = p^x y^{x1} + p^n c^{n1}$$

$$PBG^{g1} = w^1 l^1$$

$$PBG^1 = PBG^{p1} + PBG^{g1}$$

$$PBG^{p2} = p^x y^{x2} + p^n c^{n2}$$

$$PBG^{g2} = w^2 l^2$$

$$PBG^2 = PBG^{p2} + PBG^{g2}$$

4. Simulaciones y algunos escenarios posibles

El modelo fue simulado para varios escenarios que interesan a los efectos del objetivo de este trabajo. Se asignan valores plausibles a los parámetros del modelo²¹, y ante un cambio exógeno en alguno/s de ellos, se computa tanto el nivel inicial como el final de todas las variables endógenas (estática comparativa), así como la transición hacia el nuevo equilibrio.

Inicialmente se suponen consumidores representativos con iguales preferencias en ambas provincias, que la provincia 2 es más rica que la 1 (presenta el doble de productividad en los tres tipos de bienes: transable, no transable y público²²), se trata de dos gobiernos benevolentes²³ y el gobierno nacional reparte en forma devolutiva los recursos impositivos que colecta en ambas jurisdicciones.

A partir de los siguientes valores iniciales para los parámetros²⁴:

$\alpha_i = 0,2;$	(parámetros función de utilidad) i: 1, 2, 3, 4, 5
$a^{x1} = a^{n1} = a^{g1} = 50$	(factores de productividad en provincia 1)
$a^{m2} = a^{n2} = a^{g2} = 100$	(factores de productividad en provincia 2)
$\theta^1 = \theta^2 = 0$	(parámetros de la función de utilidad del gobierno)
$t^n = 0,1$	(tasa impositiva nacional al consumo)
$e^1 = 0,5$	(factor de redistribución entre provincias)

Se obtienen los valores de equilibrio inicial para las variables endógenas del modelo (Tabla 1). Se observa que el bienestar es mayor en la provincia más rica (2), donde se produce el

²¹ No se trata de la calibración del modelo a una economía en particular, sino de ejercicios de simulación aplicando métodos numéricos.

²² Este hecho podría deberse a la existencia de mejor tecnología, mayor cantidad de capital o recursos naturales por habitante y/o trabajadores más productivos en la provincia 2.

²³ Eligen la presión impositiva y gasto local con el objeto de maximizar la utilidad del individuo representativo de su jurisdicción.

²⁴ Se asignan de manera de representar algunas de las condiciones antes aludidas (por ejemplo, que una provincia es más rica que la otra), y para obtener ciertas características del equilibrio inicial (Balanza comercial equilibrada en ambas provincias)

doble de bienes que en la pobre, y en que el gasto en consumo sólo es mayor en el caso del bien no transable. Los precios en la provincia rica son menores que en la pobre (mayor productividad), aunque inicialmente los salarios son iguales²⁵. También coincide la presión fiscal local en ambas.

Tabla 1
Valores de equilibrio inicial del modelo

	Prod. Trans.	Prod. NT	Gasto Púb.	Empleo T	Empleo NT	Empleo G	Empleo Tot.
Provincia 1:	y^{x1}	y^{n1}	g^1	l^{x1}	l^{n1}	l^g1	l^1
	5,1282	2,5641	3,8462	0,1026	0,0513	0,0769	0,2308
Provincia 2:	y^{m2}	y^{n2}	g^2	l^{x2}	l^{n2}	l^g2	l^2
	10,2564	5,1282	7,6923	0,1026	0,0513	0,0769	0,2308

	Cons. Tx	Cons. Tm	Cons. NT	Precio T	Precio NT	Salario	Util. Cons.
Provincia 1:	c^{x1}	c^{m1}	c^{n1}	p^x	p^{n1}	w^1	U^{c1}
	2,5641	5,1282	2,5641	1	1	50	0,4483
Provincia 2:	c^{x2}	c^{m2}	c^{n2}	p^m	p^{n2}	w^2	U^{c2}
	2,5641	5,1282	5,1282	0,5	0,5	50	0,7255

	Tasa Pcial.	Base Trib.	Res. Fiscal	Util. Gob.	Imp.	Exp.	Bal. Com.
Provincia 1:	t^{p1}	BT^1	RF^1	U^{g1}	imp^1	exp^1	BC^1
	0,4	7,6923	0	0,4483	2,5641	2,5641	0
Provincia 2:	t^{p2}	BT^2	RF^2	U^{g2}	imp^2	exp^2	BC^2
	0,4	7,6923	0	0,7255	2,5641	2,5641	0

	PBG Priv.	PBG Púb.	PBG Total
Provincia 1:	$PBG^{1\text{priv}}$	$PBG^{1\text{pub}}$	$PBG^{1\text{total}}$
	7,6923	3,845	11,5373
Provincia 2:	$PBG^{2\text{priv}}$	$PBG^{2\text{pub}}$	$PBG^{2\text{total}}$
	7,6923	3,845	11,5373

Fuente: Elaboración Propia

A partir de tales condiciones iniciales, se realizan los siguientes ejercicios de simulación:

Ejercicio	Cambio en Transferencias	Cambio en Comportamiento Gobierno	Parámetros Diferenciales
1	Permanecen devolutivas	Ambos se vuelven No Benevolentes	$e^1 = 0,5$ θ_1 y $\theta_2 = \text{de } 0 \text{ a } 0,5$
2	Redistribución a favor de 1	Permanecen Benevolentes	$e^1 = \text{de } 0,5 \text{ a } 1$ $\theta_1 = \theta_2 = 0$
3	Redistribución a favor de 1	Gobierno 1 se vuelve No Benevolente	$e^1 = \text{de } 0,5 \text{ a } 1$ $\theta_1 = \text{de } 0 \text{ a } 1$

A continuación se presentan y comentan los signos del cambio en las variables endógenas del modelo, en cada escenario. En el Ejercicio 1 se mantiene un sistema de transferencias devolutivo a provincias ($e^1 = 0,5$), pero ambos gobiernos provinciales se convierten en no benevolentes²⁶. Esto es, al *policymaker* le causa utilidad no sólo el aumento en el bienestar

²⁵ La menor productividad en la provincia pobre es compensada por los mayores precios, de modo que el valor del producto marginal es el mismo en ambas. Por similares razones resultan iguales los PBG provinciales, aún cuando en la provincia 2 se producen mayor cantidad de bienes. No obstante, el nivel de bienestar del individuo representativo sí es mayor en la provincia 2.

²⁶ Los valores de θ^1 y θ^2 pasan de 0 a 0,5.

del individuo representativo de su jurisdicción, si no también el aumento del gasto público, a través de la contratación de personal. En los hechos ello podría resultar el reflejo de una política de generación de empleos a partir del Estado, para suplir las deficiencias que en ese sentido podrían existir en el sector privado, o también podría quizá ser explicado por motivos propios de la economía política (Tabla 2).

Como resultado de esa particular función de bienestar del *policymaker*, en equilibrio aumenta el gasto público y baja la producción privada, tanto del bien transable como del no transable, en ambas provincias. Así, baja el consumo de los tres bienes privados y la utilidad del consumidor representativo en sendas provincias. El aumento en el gasto público se logra a través del incremento en las tasas impositivas locales. Por su parte, si bien el PBG se mantiene constante en ambas provincias, aumenta la participación del sector público local.

Tabla 2
Signo del cambio en variables en Ejercicio 1

Provincia 1:	y^{x1}	y^{n1}	g^1	l^{x1}	l^{n1}	l^g1	l^1
	-	-	+	-	-	+	=
Provincia 2:	y^{m2}	y^{n2}	g^2	l^{x2}	l^{n2}	l^g2	l^2
	-	-	+	-	-	+	=
Provincia 1:	c^{x1}	c^{m1}	c^{n1}	p^x	p^{n1}	w^1	U^{c1}
	-	-	-	=	=	=	-
Provincia 2:	c^{x2}	c^{m2}	c^{n2}	p^m	p^{n2}	w^2	U^{c2}
	-	-	-	-	-	-	-
Provincia 1:	t^{p1}	BT^1	RF^1	U^{g1}	imp^1	exp^1	BC^1
	+		=	+	-	-	=
Provincia 2:	t^{p2}	BT^2	RF^2	U^{g2}	imp^2	exp^2	BC^2
	+	0	=	+	-	-	=
Provincia 1:	$PBG^{1 pri}$	$PBG^{1 pub}$	$PBG^{1 total}$				
	-	+	=				
Provincia 2:	$PBG^{2 pri}$	$PBG^{2 pub}$	$PBG^{2 total}$				
	-	+	=				

Fuente: Elaboración Propia

En el ejercicio 2 se utilizan transferencias redistributivas en beneficio de la provincia pobre (provincia 1)²⁷, pero en presencia de gobiernos benevolentes²⁸. Esta última característica del *policymaker* implica que, una vez en una situación de equilibrio inicial con un gasto público decidido óptimamente, ante una mayor (menor) recepción de transferencias desde el nivel superior decidirá bajar (subir) su presión tributaria provincial, y así mantener constante el nivel del gasto público. Así, la provincia pobre termina con igual gasto público y menor presión impositiva, mientras que la provincia rica con igual gasto y mayor presión impositiva (Tabla 3).

²⁷ El coeficiente e^1 aumenta de 0,5 a 1.

²⁸ θ^1 y θ^2 iguales a 0.

En la provincia receptora de transferencias se produce un fenómeno tipo *enfermedad holandesa*, al bajar la producción local del bien transable, pero con gobiernos benevolentes no aumenta el gasto público, sino la producción y consumo local del bien no transable²⁹. En la provincia aportante al fondo de transferencias se produce exactamente a la inversa: Aumenta la producción del transable, y baja la del no transable. La utilidad del consumidor representativo y del gobierno sube en la provincia pobre (receptora), pero bajan ambas en la provincia rica (aportante).

Por su parte, el balance comercial se vuelve negativo en la provincia pobre, concomitante a la presencia de un residuo fiscal que pasa a ser positivo. Exactamente a la inversa ocurre en la provincia rica.

Tabla 3
Signo del cambio en variables en Ejercicio 2

Provincia 1:	y^{x1}	y^{n1}	g^1	θ^{x1}	θ^{n1}	I^{g1}	I^1
	-	+	=	-	+	=	=
Provincia 2:	y^{m2}	y^{n2}	g^2	θ^{x2}	θ^{n2}	I^{g2}	I^2
	+	-	=	+	-	=	=
Provincia 1:	c^{x1}	c^{m1}	c^{n1}	p^x	p^{n1}	w^1	U^{c1}
	+	+	+	=	=	=	+
Provincia 2:	c^{x2}	c^{m2}	c^{n2}	p^m	p^{n2}	w^2	U^{c2}
	+	+	+	-	-	-	-
Provincia 1:	t^{p1}	BT^1	RF^1	U^{g1}	imp^1	exp^1	BC^1
	-	+	+	+	+	-	-
Provincia 2:	t^{p2}	BT^2	RF^2	U^{g2}	imp^2	exp^2	BC^2
	+	-	-	-	-	+	+
Provincia 1:	$PBG^{1\ pri}$	$PBG^{1\ pub}$	$PBG^{1\ total}$				
	=	=	=				
Provincia 2:	$PBG^{2\ pri}$	$PBG^{2\ pub}$	$PBG^{2\ total}$				
	=	=	=				

Fuente: Elaboración Propia

En el ejercicio 3 se utilizan transferencias redistributivas, en beneficio de la provincia pobre (provincia 1), a la par que el gobierno de dicha provincia receptora se vuelve no benevolente³⁰. Estos supuestos podrían representar el hecho de que al recibir recursos desde el nivel central baje el nivel de *correspondencia fiscal*³¹ de la provincia pobre, con lo que su *policymaker* podría privilegiar intereses propios, y no sólo preocuparse por el bienestar del individuo representativo³² (Tabla 4)

En este escenario sube el gasto público en la provincia pobre y con gobierno no benevolente, a la par que cae la producción de bienes transables y también de no transables.

²⁹ Dado el mayor poder adquisitivo de que ahora goza el consumidor representativo de la provincia 1.

³⁰ θ^1 va de 0 a 1.

³¹ Relación entre los recursos propios y el gasto público total de la provincia.

³² Aunque, como se aclaró, este comportamiento también podría reflejar el interés de los gobiernos provinciales por generar empleo local ante las escasas oportunidades que suelen presentarse en el sector privado de esas economías, especialmente en períodos recesivos, aunque el empleo público no decrece en las fases expansivas del ciclo.

En cambio, en la provincia rica (aportante) sube la producción de transables (para atender las mayores compras de la provincia 1), baja la de no transables (por caída en el poder adquisitivo del consumidor) y permanece igual el gasto público (por gobierno benevolente).

La presión fiscal local sube en ambas provincias, en la pobre por la no benevolencia del gobierno y en la rica por cuanto es un gobierno benevolente que, para mantener constante el nivel de gasto público³³, debe aumentar la tasa del impuesto local.

La balanza comercial se convierte en negativa en la provincia pobre (residuo fiscal positivo), y a la inversa en la jurisdicción más productiva.

En ambas provincias baja la utilidad del individuo representativo, pero sube la del gobierno en la provincia receptora de transferencias, y baja en la aportante neta.

Tabla 4
Signo del cambio en variables en Ejercicio 3

Provincia 1:	y^{x1}	y^{n1}	g^1	I^{x1}	I^{n1}	I^g1	I^1
	-	-	+	-	-	+	=
Provincia 2:	y^{m2}	y^{n2}	g^2	I^{x2}	I^{n2}	I^g2	I^2
	+	-	=	+	-	=	=
Provincia 1:	c^{x1}	c^{m1}	c^{n1}	p^x	p^{n1}	w^1	U^{c1}
	-	+	-	=	=	=	-
Provincia 2:	c^{x2}	c^{m2}	c^{n2}	p^m	p^{n2}	w^2	U^{c2}
	-	+	-	-	-	-	-
Provincia 1:	t^{p1}	BT^1	RF^1	U^g1	imp^1	exp^1	BC^1
	+	-	+	+	-	-	-
Provincia 2:	t^{p2}	BT^2	RF^2	U^g2	imp^2	exp^2	BC^2
	+	-	-	-	-	-	+
Provincia 1:	$PBG^{1\ pri}$	$PBG^{1\ pub}$	$PBG^{1\ total}$				
	=	=	=				
Provincia 2:	$PBG^{2\ pri}$	$PBG^{2\ pub}$	$PBG^{2\ total}$				
	=	=	=				

Fuente: Elaboración Propia

5. ¿Enfermedad holandesa en el federalismo fiscal argentino?

En esta sección se realiza una primera aproximación al análisis de los hechos estilizados en las provincias argentinas, en función de los objetivos planteados en este trabajo. Para ello, la evaluación se realiza en el período 1991 – 1998. Esto es, años en que rigió tipo de cambio fijo, excluyéndose el período 1999 – 2001 por la turbulencia en los datos que podría suponer incluir un período de profunda recesión en la Economía Argentina. Privilegiar un período con tipo de cambio fijo supone la posibilidad de concentrarse mayormente en las

³³ Enfrenta una caída en las transferencias desde el gobierno central.

consecuencias de cambios en precios relativos y de flujos económicos entre provincias, y no tanto en cambios de precios relativos que afectan a todas ellas contra el resto del mundo, como podrían producirse en un período que presente diferentes paridades cambiarias.

Las provincias argentinas que reciben mayores montos de transferencias fiscales por habitante son las que integran los grupos de Baja Densidad, ya sea de Altos Ingresos o Bajos Ingresos³⁴ (Tabla 5). Si bien el sistema de transferencias actual no estipula, por lo general, los criterios con que se reparten recursos en forma automática o no automática³⁵, lo cierto es que resultan ampliamente beneficiadas las provincias de baja densidad poblacional³⁶. Hasta cierto punto, ello se justifica en las deseconomías de escala que éstas suelen presentar, dado que disponen de un amplio territorio para atender por cada habitante³⁷. La distribución relativa de transferencias entre grupos de provincias resulta similar en períodos más recientes, como puede observarse en la Tabla 6.

Tabla 5
Transferencias fiscales a provincias - Promedio del período 1991-1998³⁸
en \$ corrientes por habitante

AI - AD	Promedio	BI - AD	Promedio	AI - BD	Promedio	BI - BD	Promedio
Ciudad de Bs. As.	64	Chaco	700	Chubut	717	Catamarca	1,241
Buenos Aires	250	Corrientes	601	La Pampa	1,019	Formosa	1,073
Córdoba	380	Entre Ríos	606	Neuquén	665	La Rioja	1,852
Mendoza	370	Jujuy	771	Río Negro	655	Salta	560
Santa Fe	392	Misiones	552	Santa Cruz	1,594	San Juan	822
		Tucumán	524	San Luis	983	Sgo. del Estero	772
				Tierra del Fuego	2,044		
Prom. Grupo	291	Prom. Grupo	626	Prom. Grupo	1,097	Prom. Grupo	1,053

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y proyecciones provinciales de población (INDEC) - Ministerio de Economía de la Nación.

Tabla 6
Transferencias fiscales provinciales - Año 2005
en \$ corrientes por habitante

AI - AD	2005	BI - AD	2005	AI - BD	2005	BI - BD	2005
Ciudad de Bs As	410	Chaco	1,929	Chubut	1,602	Catamarca	2,725
Buenos Aires	590	Corrientes	1,487	La Pampa	2,685	Formosa	2,623
Córdoba	1,092	Entre Ríos	1,581	Neuquén	1,316	La Rioja	3,218
Mendoza	927	Jujuy	1,897	Río Negro	1,632	Salta	1,234
Santa Fe	1,119	Misiones	1,405	Santa Cruz	4,015	San Juan	1,813
		Tucumán	1,244	San Luis	2,052	Sgo del Estero	1,896
				Tierra del Fuego	4,171		
Prom. Grupo	828	Prom. Grupo	1,590	Prom. Grupo	2,496	Prom. Grupo	2,251

³⁴ Se utiliza clasificación de provincias argentinas en cuatro bloques, separando por la mediana de la densidad poblacional y el PBG per cápita. Ver Capello y Roca (1999).

³⁵ Por ejemplo, la Ley 23548 de coparticipación federal de impuestos no explicita como se construyen los índices de distribución secundaria a provincias.

³⁶ De acuerdo a Porto y Sanguinetti (1998), dicha situación está correlacionada con la cantidad de legisladores nacionales por habitante que detentan las provincias.

³⁷ Aunque difícil pensar que tan amplias divergencias en las transferencias por habitante puedan justificarse teóricamente sólo por las diferencias en las economías de escala.

³⁸ Calculadas como la suma de: Ingresos Tributarios Corrientes de Origen Nacional, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y proyecciones provinciales de población (INDEC) - Ministerio de Economía de la Nación.

Si se tiene en cuenta el Residuo Fiscal Neto por habitante, en cambio, la situación cambia sustancialmente, pues aquí se consideran también los aportes realizados por las provincias a la recaudación nacional³⁹ (Tabla 7). Así, como grupo sólo resulta aportante neto el de Altos Ingresos y Alta Densidad⁴⁰, aunque en el grupo de Altos Ingresos y Baja Densidad también se incluyen tres provincias que resultan aportantes netas.

Tabla 7
RFN por habitante
Año 2003

AI - AD	2003	BI - AD	2003	AI - BD	2003	BI - BD	2003
Ciudad de Bs As	1473	Chaco	742	Chubut	-979	Catamarca	1564
Buenos Aires	-586	Corrientes	811	La Pampa	383	Formosa	1551
Córdoba	-553	Entre Ríos	283	Neuquen	-1336	La Rioja	2157
Mendoza	-215	Jujuy	967	Río Negro	128	Salta	474
Santa Fe	-588	Misiones	420	Santa Cruz	-643	San Juan	1093
		Tucumán	465	San Luis	1608	Sgo del Estero	1189
				Tierra del Fuego	6601		
Prom. Grupo	-94	Prom. Grupo	615	Prom. Grupo	823	Prom. Grupo	1338

Fuente: Argañaraz y otros (2004).

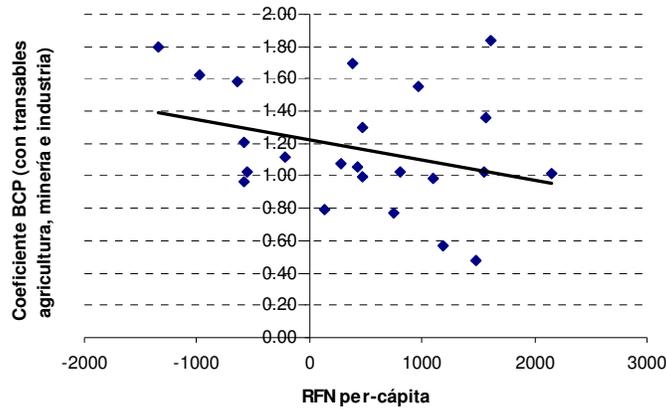
De acuerdo al modelo simplificado utilizado en la sección 3 del trabajo, debería existir relación inversa entre el RF neto y el resultado de la Balanza Comercial Provincial⁴¹. Tal comportamiento no puede descartarse de acuerdo a lo que se observa en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Residuo Fiscal Neto por habitante e Índice de Balanza Comercial Provincial

³⁹ Argañaraz y otros (2004). En este trabajo se mide la brecha entre los recursos aportados por las provincias al gobierno nacional (por recaudación de impuestos nacionales en esas provincias) y los recursos recibidos de aquella fuente por éstos, que pueden provenir de las transferencias, del gasto nacional en provincias y de los regímenes de promoción regional. Se utilizó el criterio de los flujos monetarios, de manera que se asigna el destino de las erogaciones del gobierno nacional a las provincias donde aquél efectúa realmente el gasto.

⁴⁰ Salvo el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que aparece como receptora neta. Este resultado se debe al método elegido de asignación del gasto nacional entre provincias (se asigna la erogación nacional allí donde se gasta efectivamente, más allá de donde residen los beneficiarios de ese gasto). En otros dos estudios conocidos se ha encontrado un resultado opuesto (ver Anexo I).

⁴¹ Tal índice se obtiene como cociente entre: (PBG Transable de la pcia. i/PBG Transable del total del país)/(PBG Total de la pcia. i/PBG del Total del país) (Ver Anexo I).

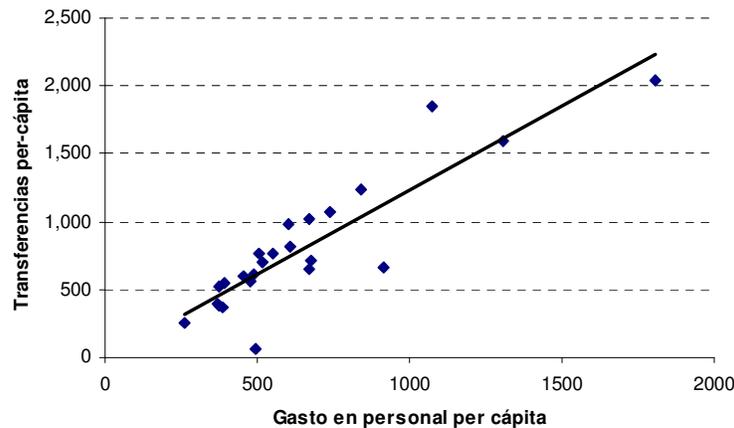


Nota: Se trata del RFN del año 2003 y el IBCP del 2001, dado que no se cuenta con los datos necesarios para relacionar las variables en el mismo año. No se incluyó a Tierra del Fuego dado el efecto que causa su especial régimen de promoción económica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IERAL de Fundación Mediterránea (año 2003) y de ProvInfo -Ministerio del Interior-.

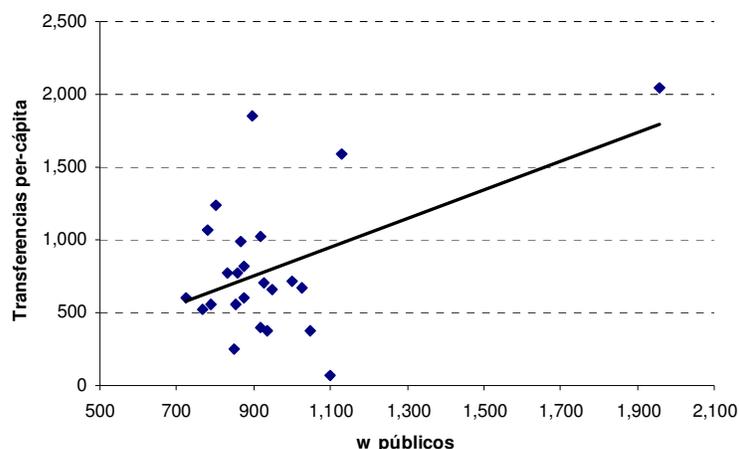
Otro punto planteado por el modelo es si los gobiernos provinciales actúan o no en forma benevolente, cuando reciben transferencias desde el nivel superior. De acuerdo a lo observado en el Gráfico 4, en los gobiernos subnacionales prevalece una estrecha relación entre las transferencias per capita recibidas y el gasto en personal. Dado que no se visualiza igual relación entre transferencias y salarios públicos (Gráfico 5), no queda sino concluir que las remesas recibidas están muy ligadas a la cantidad de empleados públicos cada 100 habitantes (Gráfico 6). Esto es, las provincias estarían dirigiendo las mayores transferencias obtenidas a contratar factor trabajo, lo que daría indicios de estrategias no benevolentes, y que por ende es necesario utilizar un modelo con $\theta > 0$.

Gráfico 4
Transferencias fiscales por habitante y gasto salarial provincial
Período 1991-1998 (promedio anual)



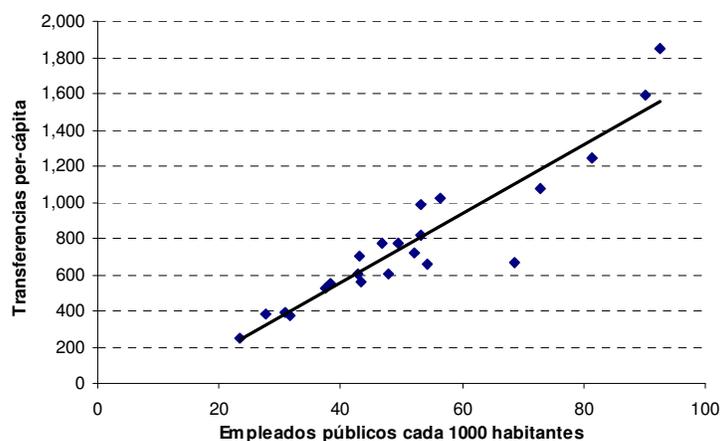
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 5
Transferencias fiscales por habitante y salarios públicos⁴² en provincias
Período 1991-1998 (promedio anual)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 6
Transferencias por habitante y empleados públicos provinciales c/1000 habitantes
Período 1991-1998 (promedio anual)



Nota: No se incluye Tierra del Fuego ni CABA.

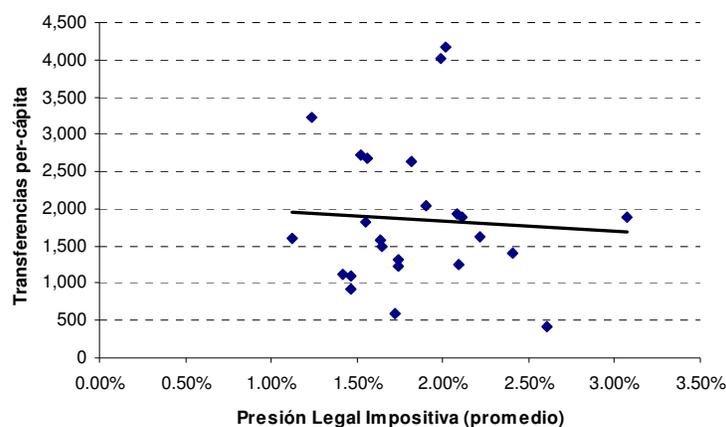
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía de la Nación.

Otra forma de abordar el mismo problema es analizando la relación existente entre transferencias recibidas y el nivel de la presión impositiva provincial. De acuerdo al modelo presentado, con gobiernos benevolentes tal relación debería ser negativa, en el sentido de que las autoridades provinciales decidirían bajar la presión impositiva al consumidor representativo, ante la recepción de mayores transferencias fiscales. No es posible concluir

⁴² Se calcula el promedio mensual en \$ corrientes como el Gasto en Personal/Planta ocupada en el Sector Público.

que ése sea el comportamiento existente, de acuerdo a lo observado en el Gráfico 7, al menos con el principal gravamen provincial, el impuesto a los Ingresos Brutos (se muestra la relación entre transferencias por habitante y presión legal en el impuesto a los ingresos brutos⁴³ en el año 2005⁴⁴)

Gráfico 7
Transferencias por habitante y presión impositiva legal efectiva en Ingresos Brutos
Año 2005



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía de la Nación. Presión legal efectiva en Ingresos Brutos a partir de www.cargafiscal.com.ar.

Por el contrario, puede encontrarse una relación negativa entre transferencias recibidas y presión impositiva efectiva en las provincias argentinas (Gráfico 8)⁴⁵. Ello podría estar resultando un indicio de que las provincias más favorecidas por el sistema de transferencias no presentan menor presión impositiva legal, pero en los hechos se preocupan menos por recaudar los impuestos que se hallan legislados⁴⁶.

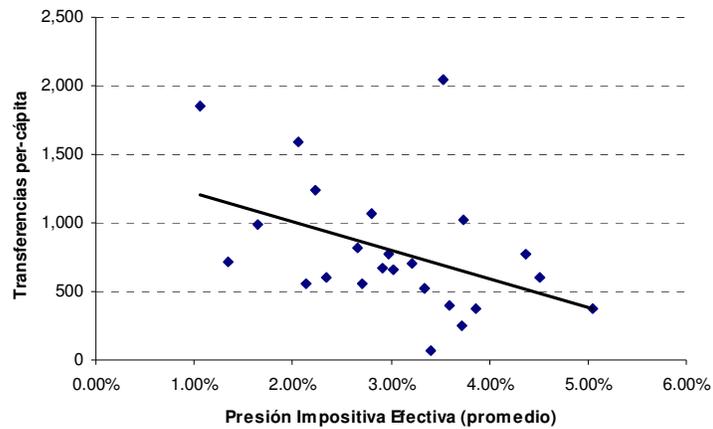
⁴³ No se cuenta con estimaciones para corroborar lo que ocurre con otros impuestos provinciales, como el Inmobiliario o de Sellos.

⁴⁴ Ver www.cargafiscal.com.ar, sitio web en que se exponen estimaciones de carga fiscal legal provincial y municipal.

⁴⁵ Se obtiene la presión tributaria efectiva provincial como cociente entre los recursos tributarios propios y el PBG provincial.

⁴⁶ Esta situación podría estar explicada con argumentos de economía política: siempre es políticamente más conveniente contar con impuestos altos que pagan pocos contribuyentes, probablemente los más grandes y formales, que impuestos más bajos que deban pagar todos los contribuyentes.

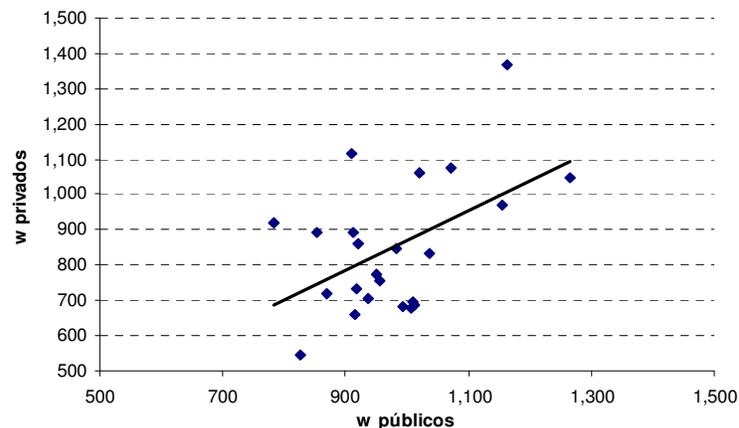
Gráfico 8
Transferencias por habitante y presión impositiva efectiva en impuestos provinciales
Período 1991-1998 (promedio anual)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía de la Nación.

Puede observarse, por otra parte, que en las provincias existe relación positiva entre salarios públicos y salarios privados en la industria manufacturera. Este hecho estilizado está en línea con el modelo utilizado, en que el salario en el sector de no transables privados depende de la productividad en el sector transable de la economía.

Gráfico 9
Relación entre salarios públicos y privados (industria manufacturera)
Período 1994-1998 (promedio anual)
 Valores mensuales en \$ corrientes



Nota: No incluye Tierra del Fuego.

Fuente: *Salarios públicos:* Dirección Nacional de Coordinación Nacional con las Provincias - Ministerio de Economía y Finanzas. *Salarios privados de la Industria Manufacturera:* Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Secretaría de Política Económica, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP.

Con relación a si existen indicios de *enfermedad holandesa* en las provincias argentinas, puede observarse en la Tabla 8 que los dos grupos de provincias que recibieron más transferencias per capita (los de Baja Densidad, ya sean de Altos o Bajos Ingresos) en el período 1991 – 1998 son, a su vez, los que han mostrado menor crecimiento en sus sectores manufactureros en ese período. Ambos grupos fueron, además, los que mostraron mayor crecimiento en minería, de manera que podría estar presente, también, un efecto tipo *enfermedad holandesa* a partir del desarrollo de sus sectores de minería.

Tabla 8
Crecimiento anual de manufacturas, agricultura, minería y bienes no transables, por grupo de provincias - Período 1991 – 1998

AI – AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Ciudad de Bs As	7.1%			8.9%
Buenos Aires	6.2%	6.0%	8.1%	8.4%
Córdoba	8.7%	5.6%	6.7%	8.5%
Mendoza	4.4%	6.1%	1.7%	9.0%
Santa Fe	6.4%	5.1%	7.4%	7.1%
Total Grupo	6.5%	5.8%	3.5%	8.5%
Prom. Grupo	6.6%	5.7%	6.0%	8.4%

BI - AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chaco	4.4%	4.7%	7.5%	5.7%
Corrientes	2.5%	4.4%	8.1%	5.3%
Entre Ríos	7.1%	9.5%	8.5%	9.3%
Jujuy	1.2%	4.2%	4.6%	5.7%
Misiones	6.2%	5.5%	9.2%	8.0%
Tucumán	7.3%	2.0%	5.0%	7.8%
Total Grupo	5.3%	5.7%	6.1%	7.4%
Prom. Grupo	4.8%	5.1%	7.1%	7.0%

AI - BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chubut	5.9%	5.5%	9.2%	8.6%
La Pampa	10.9%	11.6%	13.5%	5.4%
Neuquen	7.0%	4.8%	10.8%	7.6%
Río Negro	-2.9%	8.2%	2.3%	5.5%
Santa Cruz	23.3%	10.5%	9.2%	6.5%
San Luis	4.4%	5.3%	9.8%	7.7%
Tierra del Fuego	-21.9%	10.5%	-0.2%	2.6%
Total Grupo	3.7%	9.0%	8.3%	6.5%
Prom. Grupo	3.8%	8.0%	7.8%	6.3%

BI - BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Catamarca	4.3%	5.0%	84.4%	10.7%
Formosa	2.5%	6.0%	5.4%	7.1%
La Rioja	5.2%	8.5%	0.4%	8.8%
Salta	-0.1%	6.0%	9.4%	6.4%
San Juan	6.0%	5.4%	9.4%	8.4%
Sgo del Estero	5.3%	5.5%	8.6%	7.9%
Total Grupo	3.0%	5.8%	24.5%	8.0%
Prom. Grupo	3.9%	6.1%	19.6%	8.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias -Ministerio de Economía de la Nación- y de ProvInfo -Ministerio del Interior-.

6. Balanza de Pagos Regional, estancamiento y *enfermedad holandesa*: algunas reflexiones.

En el largo plazo la Balanza de Pagos Regional (BPR) debe estar equilibrada, por lo que en los casos en que las provincias atraviesen por una situación de déficit crónicos (que revelan desequilibrios internos, con un bajo ahorro relativo regional), tal situación se cubre con capitales extraprovinciales (lo que permite calificar a las economías provinciales como “vulnerables”). Como es consenso, para reducir esa vulnerabilidad, las economías deben alcanzar un estadio de crecimiento autogenerado (es decir, financiado con su propio ahorro); y para ello deberá operar un "proceso de convergencia" respecto de las áreas más

desarrolladas, automático o inducido, que permita un nivel suficiente de PBG (puesto que los niveles de absorción no son fáciles de disminuir en las regiones atrasadas).

En la medida en que las diferencias en los niveles de ingreso (producto) per cápita son el resultado de distintas relaciones capital/trabajo, podemos esperar (siguiendo el esquema neoclásico tradicional) que el capital físico fluya desde las áreas más desarrolladas a las más estancadas (por diferenciales de retribución), conduciendo a la convergencia.

La idea es que las regiones con mayor coeficiente K/L ofrecerán el mayor salario real (bajo determinados supuestos; p.ej. funciones de producción iguales para todas las regiones y sujetas a rendimientos de escala constantes) y la menor retribución al capital. Lo contrario "debe acontecer" en la región con menor dotación K/L. Entonces, según este esquema el capital se desplazará de las regiones de salarios relativos elevados a las que poseen salarios relativos reducidos, mientras la corriente de mano de obra lo hará en dirección opuesta, operándose la convergencia. Sin embargo, estudios demuestran que no se observa un proceso de convergencia económica entre las distintas provincias argentinas (Utrera y Koroch (1998 y 2000), Garrido, Marina y Sotelsek (2002), Marina (2001), Figueras, Arrufat y de la Mata (2004) y Figueras, Arrufat y Regis (2003).

Surge entonces la pregunta respecto a por qué no ha operado la convergencia económica entre las distintas regiones que equilibre económicamente el mapa espacial de nuestra economía. Uno de los factores que explicarían esta falta de convergencia es el relacionado al mercado laboral. Dada la imposibilidad que tienen las provincias menos productivas de ganar competitividad frente al resto de las provincias vía una depreciación de la moneda, una alternativa de política podría ser dejar que el mercado reduzca los salarios reales; y llegar a un nuevo equilibrio a través de la movilidad de factores.

Pero he aquí que históricamente, por "mimesis" salarial, las remuneraciones abandonan la pauta de productividad y se fijan por causales sociológicas (Villanueva, 88, pág. 172). La presión sindical por homogeneizar salarios entre distintas regiones y sectores en pro de una mayor "justicia laboral" y el empleo público en expansión, que considera a los asalariados de la región centro como pauta de salario referencial para el empleado público nacional, finalizan integrando los mercados laborales de las diversas regiones. El salario resulta entonces establecido en buena medida en forma institucional, y no económicamente.

Una segunda alternativa de política es constituida por las transferencias interjurisdiccionales, desde las provincias más ricas a la más pobres. En Argentina esto ha ocurrido históricamente a través del régimen de coparticipación (y sus modificatorias), el cual permite al gobierno nacional redistribuir recursos entre provincias. Esto no es sino una manera "centralizada" de forzar un flujo de "capital" hacia las áreas deficitarias. Pero lo paradójico es que éste podría resultar también en un factor de estancamiento, vía la "enfermedad holandesa", como el ejercicio de simulación y alguna evidencia empírica entre la analizada lo sugieren.

En definitiva, y resumiendo, existen elementos que sugieren que históricamente ha existido la cadena siguiente:

- **Se da una falta de competitividad** (capacidad de venta externa) **de las economías provinciales postergadas** (equilibrio de “cuentas externas” para un bajo nivel de actividad, esto es una **restricción externa regional**). Lo cual implica que **su BC**, para una nivel socialmente aceptable de nivel de empleo (o de salario real provincial), **es negativo**.
- **Las circunstancias sociales** (desigualdades espaciales evidentes y alto nivel de concentración geográfico) **exigen acciones compensatorias** por el gobierno central (transferencias compensatorias).
- Paradójicamente, el modo en que asignan dichas transferencias **conduce a agravar el problema** (y no a salvarlo) al generar un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en las área postergadas.

7. Comentarios finales

De acuerdo a una primera aproximación empírica efectuada en este trabajo⁴⁷, en las provincias argentinas pueden visualizarse ciertos rasgos que parecen denotar un comportamiento no benevolente en el uso de las transferencias por parte de los gobiernos provinciales, en el sentido de dirigirlas excesivamente a la contratación de un factor productivo (trabajo). Esto en contraposición a lo que postula el modelo tradicional de gobiernos benevolentes, que ante tal situación predice una baja en la presión impositiva legal en los gobiernos que reciben transferencias. En todo caso, en los gobiernos provinciales receptores parece existir una disminución en la presión impositiva efectiva de “facto”, posiblemente debida a los menores incentivos existentes para recaudar eficientemente sus impuestos locales.

Por otra parte, y en función de los resultados encontrados en trabajos de otros autores, en Argentina tampoco se ha visualizado un proceso de convergencia económica, en que las provincias más rezagadas hayan acortado sus diferencias económicas con las provincias más avanzadas, a pesar de la existencia de voluminosas transferencias fiscales redistributivas.

El anterior hecho estilizado probablemente se encuentre asociado a un fenómeno hallado en este trabajo, en el sentido que las provincias que recibieron más transferencias por habitante en el período 1991 – 1998 son las que mostraron también, en promedio, un desempeño más deficiente en la producción de manufacturas industriales. Ello podría estar dando cuenta de un fenómeno de *enfermedad holandesa* en las provincias argentinas, originado en el sistema de transferencias y en el modo en que los gobiernos provinciales asignan la mayor parte de esos ingresos recibidos desde el gobierno central.

Así, el sistema de transferencias operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de las provincias subsidiadas, pero quizá produciendo por vía

⁴⁷ Que en un paso futuro serán profundizados con técnicas econométricas que permitan enfocar mejor el problema y controlar por la influencia de ciertos fenómenos, tales como los regímenes de promoción económica regional o la desigual distribución entre provincias de los recursos naturales no renovables.

indirecta un desincentivo para la producción de manufacturas (con polea de transmisión en el mercado laboral), que en última instancia le afectaría negativamente sus posibilidades de crecimiento regional.

A partir de los resultados provisionales encontrados en este trabajo, es necesario plantear si no sería conveniente establecer un sistema de transferencias a provincias en que una determinada proporción de los envíos deba destinarse a subsidiar la contratación de empleos privados en la producción de transables (especialmente manufacturas) o a subsidiar al capital destinado a esos mismos sectores, dependiendo en todo caso el mix óptimo de política de la escasez relativa de factores en las provincias más pobres.

Si este fuera el caso, sería conveniente implementar medidas de esta naturaleza con relativa urgencia, aprovechando los elevados aumentos en la recaudación impositiva nacional y concomitantes transferencias a provincias que todavía se observan, y de ese modo anticipándose a que dichos mayores flujos terminen nuevamente consolidados en mayor contratación de empleo público, muchas veces asignado a desarrollar tareas de baja productividad en las provincias.

Anexo I

Metodología para la construcción del Índice de Balanza Comercial Provincial y cálculos de Residuos Fiscales Netos en Provincias realizados por otros autores.

Se aproximó el resultado de la balanza comercial provincial a través de relacionar un indicador de la importancia de la oferta de bienes transables en cada provincia, con otro indicador que refleja una aproximación de la capacidad de demanda en cada jurisdicción. Así, el índice de BCP se construyó a través del siguiente cociente:

$$BCP_i = (PBG_i^{tr} / PBG_T^{tr}) / (PBG_i / PBG_T) ;$$

donde: BCP_i = Índice de Balance Comercial de la Provincia i
 PBG_i^{tr} = Producto Bruto Geográfico Transable de la Provincia i
 PBG_T^{tr} = Producto Bruto Geográfico Transable del Total del país
 PBG_i = Producto Bruto Geográfico de la Provincia i
 PBG_T = Producto Bruto Geográfico de Total del país

Se supone que a mayor índice existe mayor probabilidad que esa provincia presente un superávit en su balanza comercial.

La Tabla I presenta el índice para el período 1991-1998, considerando como transables al sector primario (incluye Minería) y a las manufacturas industriales⁴⁸.

Las celdas sombreadas presentan los valores del índice de BCP mayores a 1, lo cual estaría indicando a las provincias que poseen una participación en el PBI transable de la economía mayor a la que poseen en el PBI total, lo que más probablemente las convierte en provincias “exportadoras netas” de bienes.

La Tabla I.2 muestra el índice de BCP agrupando las provincias según la clasificación de ingresos y densidad de la población. Además, se agregó a la tabla los datos de Residuo Fiscal Provincial calculado por distintos autores y en diferentes años.

⁴⁸ Se debe considerar que los resultados se encuentran fuertemente influidos por la explotación de recursos no renovables en sólo algunas provincias y los regímenes de promoción económica regional existentes en provincias como Tierra del Fuego, San Luis, Catamarca, La Rioja y San Juan.

Tabla I.1
Índice de Balance Comercial Provincial

Provincia <i>i</i>	BCP _{<i>i</i>} 1
Ciudad de Bs. As.	0.50
Buenos Aires	1.24
Catamarca	1.00
Córdoba	1.02
Corrientes	1.02
Chaco	0.79
Chubut	1.54
Entre Ríos	1.10
Formosa	0.98
Jujuy	1.52
La Pampa	1.57
La Rioja	1.06
Mendoza	1.02
Misiones	1.04
Neuquén	1.52
Río Negro	0.74
Salta	1.27
San Juan	0.98
San Luis	1.85
Santa Cruz	1.44
Santa Fe	0.97
Sgo. del Estero	0.56
Tucumán	0.98
Tierra del Fuego	1.18

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PBG de ProvInfo.

Tabla I.2 - Índice de Balance Comercial Provincial y Residuo Fiscal Neto, en grupos de provincias con Alta y Baja Densidad y Alto y Bajo Ingreso

AI - AD	IBCP 1 (1991-1998)	RFN 1997 (FIEL)	RFN 2003 (IERAL)	RFN 2003 (Ruarte Bazán)
Ciudad de Bs. As.	0.50	-2208	1473	-283
Buenos Aires	1.24	-232	-586	-521
Córdoba	1.02	-115	-553	-383
Mendoza	1.02	337	-215	165
Santa Fe	0.97	-1	-588	-1080
Prom. Grupo	0.95	-444	-94	-420

BI - AD	IBCP 1 (1991-1998)	RFN 1997 (FIEL)	RFN 2003 (IERAL)	RFN 2003 (Ruarte Bazán)
Chaco	0.79	736	742	1290
Corrientes	1.02	697	811	331
Entre Ríos	1.10	407	283	712
Jujuy	1.52	1078	967	1568
Misiones	1.04	418	420	609
Tucumán	0.98	449	465	867
Prom. Grupo	1.07	631	615	896

AI - BD	IBCP 1 (1991-1998)	RFN 1997 (FIEL)	RFN 2003 (IERAL)	RFN 2003 (Ruarte Bazán)
Chubut	1.54	293	-979	-863
La Pampa	1.57	345	383	1029
Neuquen	1.52	641	-1336	-576
Río Negro	0.74	542	128	666
Santa Cruz	1.44	1845	-643	22
San Luis	1.85	692	1608	582
Tierra del Fuego	1.18	3173	6601	4030
Prom. Grupo	1.40	1076	823	698

BI - BD	IBCP 1 (1991-1998)	RFN 1997 (FIEL)	RFN 2003 (IERAL)	RFN 2003 (Ruarte Bazán)
Catamarca	1.00	1786	1564	2699
Formosa	0.98	1207	1551	2356
La Rioja	1.06	2127	2157	2559
Salta	1.27	776	474	923
San Juan	0.98	831	1093	1628
Sgo. del Estero	0.56	1230	1189	1610
Prom. Grupo	0.97	1326	1338	1963

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ProvInfo, Argañaraz y otros (2004), Fiel (1999) y Ruarte Bazán y otros (2006)

Bibliografía

- **Argañaraz, Capello, Dvorkin, Garzón y Poma (2004)**: “Residuo fiscal neto en provincias originado en el Gobierno Central: Una aplicación al caso argentino”, Anales de las XXXVII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE-UNC, Córdoba.
- **Artana, D. A. y Moskovits, C. (1999)**, “Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución del Regional y Personal del Ingreso”, FIEL, Buenos Aires.
- **Corden, Max (1984)**: “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, Oxford Economic Papers, Noviembre.
- **Capello, M. y M. Roca (1999)**: "Desarrollo Económico y Social en Argentina: Bloques Homogéneos de Provincias", Actualidad Económica, N° 46, IEF, FCE-UNC.
- **Figueras, Arrufat y Regis (2003)**: El fenómeno de convergencia regional : una contribución, AAEP, Mendoza.
- **Figueras, Arrufat, Salto y Rubio (2003)**: Mercados Laborales Regionales: un nuevo estudio de oferta y demanda, JFP, Córdoba.
- **Figueras, Arrufat y De la Mata (2004)**: Convergencia Regional: un estudio sobre indicadores de tendencia, AAEP, Bs. As. noviembre
- **Garrido, Marina y Sotelsek (2002)**: “Dinámica de la distribución del producto a través de las provincias argentinas (1970-1995)”, Anales XXXV Reunión AAEP.
- **Llach, Juan (1987)**: Reconstrucción o estancamiento, Buenos Aires, Tesis
- **Marina, A. (2001)**: Convergencia económica en Argentina, en Mancha N. & Sotelsek.
- **Moreno, R. y Vayá, E. (2002)**, Econometría espacial: nuevas técnicas, Investigaciones Regionales, Asociación Española : de Centros Regionales, U. De Alcalá; Número de Otoño.
- **Porto, A. y P. Sanguinetti (1998)**: Political determinants of Federal Grants, Evidence from Argentina, UTDT.
- **Ruarte Bazán y Moneta Pizarro (2006)**: Balanza Fiscal Regional y Federalismo en Argentina. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNC, Córdoba. .
- **Sachs, J. y F. Larrain (1994)**: Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall.
- **Utrera & Koroch (1998)**: Convergencia: evidencia para provincias argentinas, XXXII Reunión AAEP
- **Utrera, G. (1999)**: “El crecimiento económico en Latinoamérica”, Anales de la XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- **Utrera, G. y J. Koroch (2000)**: “Regional Convergente in Argentina: Empirical Evidence”, Anales de la XXXV. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- **Willington, Manuel (1998)**: “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina”, Estudios, IERAL, Año XXI, No.84, Enero-Marzo.
- www.cargafiscal.com.ar

***TRANSPARENCIA, GESTION, PLANIFICACION Y EFICIENCIA, DEL
PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL***

AUTORES DR. JOSE LEVY HARA, Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI Y
DRA. SILVIA TRIPICCHIO

Palabras claves: Ética, Transparencia, Gastos, Recursos y Endeudamiento en
el Presupuesto Nacional

Clasificación JEL: H61

INDICE

Resumen	3
Transparencia, Gestión y Eficiencia del Presupuesto	6
El presupuesto por resultados	11
La disponibilidad de la información	12
Objetivos de la gestión del presupuesto por resultados	12
Control del presupuesto	14
Análisis de la cuenta de inversión	15
El presupuesto en un sistema federal	16
La transparencia presupuestaria	17
Tema de los fideicomisos	19
De la delegación de facultades y modificación del artículo 37	26
Bibliografía	36

Resumen

“La mejor política, la mas fácil, la mas eficaz, es la política de la honradez y de la buena fe; la política clara simple de los hombres de bien y no la política doble y hábil de los truhanes de categoría. La sinceridad de los actos no es todo que se puede apetecer en política; se requiere además la justicia en que reside la verdadera probidad.” Juan Bautista Alberdi.

Las políticas presupuestarias inciden sobre la toma de decisiones en un determinado ejercicio económico desde su confección, el presupuesto nacional debe contener y comprender cierta información para confeccionarse conforme a determinadas normas instituidas principalmente en la Ley 24156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional).

Como citaba J. B. Alberdi en el primer párrafo esto sería imposible de realizarse sin una verdadera probidad, situación que el Presupuesto Nacional no cumple afectando la transparencia, la gestión y la eficiencia del mismo presupuesto nacional.

Las normas que regulan la presentación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de un ejercicio presupuestario no son de cumplimiento estricto y esto influye en la asignación, distribución del gasto y su posterior rendición de cuentas.

Es complejo y de difícil acceso tanto para el ciudadano como para las OSCS.

Las partidas presupuestarias carecen de temporalidad y claridad de exposición, su acceso es complicado y de difícil interpretación entre lo presupuestado y ejecutado. Si bien no podemos decir que la información no se encuentra disponible, sí podemos asegurar que no es del todo transparente. La ejecución de las distintas partidas en su mayoría no condicen con las presupuestadas oportunamente, así como tampoco las metas a cumplir dan un sustento de fondo sobre la asignación de dichas partidas, impidiendo discernir cuál es el costo de oportunidad (lo que se deja de ganar por elegir la alternativa incorrecta) de sus distribuciones.

Haría falta un profundo debate presupuestario en el Poder Legislativo y en cada una de las comisiones que lo integran, la escasa información sobre la rendición de cuentas a la sociedad por parte de los órganos de control y del Poder Ejecutivo, llevan a profundizar los controles sociales respecto a estos temas.

Los gobernantes de turno son servidores públicos y por ende tienen asignada la responsabilidad de cada caso que corresponda. Todo acto de corrupción, entendiéndose por corrupción todo acto que viola la ética y la moral

publica, debe tener responsables directos y/o indirectos, por ese motivo deben ser informadas a la opinión pública las sanciones aplicadas.

El tema que hoy nos compete es de una vital relevancia e importancia. Cuesta comprender que el Estado considere al presupuesto no como una herramienta para tomar decisiones, sino como un mero acto formal para la distribución de los ingresos que se proyectan recaudar.

Sin duda, la planificación es uno de los principales pilares en la cual deben basarse los funcionarios de turno, para proyectar las políticas de estado necesarias que permitan el bienestar común.

Todo ciudadano aspira a que su gobierno planifique sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia, una total claridad y transparencia de las reglas de juego en el mercado. Para ello es indispensable tener elaboradas **políticas de estado serias**, que provengan de un acuerdo entre todos los sectores, garantizando así la seguridad jurídica de las mismas para que no cambien cuando lo hace el sesgo partidario del gobierno, es por eso que debemos diferenciar bien entre “políticas y partidismos”.

Para planificar no sólo hay que tener en cuenta la capacidad técnica del funcionario que la realiza, sino abordarla también desde la óptica de crear conciencia, educar en la cultura presupuestaria, crear la responsabilidad de la gestión y el reconocimiento de los funcionarios de carrera. Dentro de la planificación proponer presupuestos plurianuales.

Aun así cabría preguntarse, ¿cuál sería el enfoque a dar al presupuesto y a los presupuestos plurianuales, sabiendo que no se llega a cumplir el de un ejercicio?

El presupuesto debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento, y a su vez, una herramienta en la toma de decisiones político-económicas, analizando las metas a cumplir, con el sustento técnico para poder evaluar la gestión.

Por eso hoy no podríamos afirmar que existe realmente una transparencia presupuestaria y de la información, conforme su definición: **“la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.”**.

Un sistema democrático - republicano se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente las instituciones que la componen con la independencia que le son asignadas en la Constitución Nacional.

Para ello debemos hacer lo mismo respecto a la transparencia y la responsabilidad en el sector público incluyendo los tres poderes, 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 concernientes 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; es ahí donde alimentamos la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravadas por la falta de seguridad jurídica con el riesgo de llegar a un pseudo autoritarismo.

Otro de los temas problemáticos que vamos a exponer es sobre el manejo discrecional, y cómo deberían enfocarse, dentro del Presupuesto Nacional, los distintos Fideicomisos que existen (más de 4.000 millones de pesos), donde el trasvasamiento de fondos entre ellos, el desmanejo conforme su creación y la discrecionalidad de la delegación de facultades ha llegado a ser un verdadero cambalache financiero.

En el temario propuesto, observamos claramente que no son compartimientos estancos los problemas planteados. La administración pública está directamente relacionada con el clientelismo político.

Las políticas de estado equitativas y eficientes deben apuntar a crear la cultura de la ética y moral pública, donde no solo es responsable el estado sino toda la dirigencia, entendiéndose por ella desde las ONGs, los empresarios, los gremios, los partidos políticos y cualquier otra organización que viva en un Estado de derecho, incluido el ciudadano, fin último de una democracia adulta.

Solo con reglas claras y precisas podremos evitar el crecimiento y erradicar la economía informal. Porque cuando hay claridad de objetivos, y una correcta política progresiva tributaria, se cumplen los principios de responsabilidad del estado que es garantizar a la sociedad: justicia, salud, seguridad y educación.

Así, una vez cumplidos estos principios básicos, tendremos la seguridad jurídica necesaria para un país en crecimiento.

Por lo expuesto en el presente trabajo consideramos que la formulación del presupuesto no se efectúa con total transparencia y que también influye la falta de independencia de los poderes del estado en la eficiencia de la gestión del mismo. Porque la transparencia y la claridad en la exposición de las cuentas públicas son la base para conservar la república, y como decía Abraham Lincoln **“Dejad que el pueblo conozca los hechos y el país estará a salvo”**,

TRANSPARENCIA, GESTIÓN Y EFICIENCIA DEL PRESUPUESTO

Las instituciones presupuestarias inciden sobre los resultados fiscales y generan efectos sobre la estabilidad y el crecimiento económico.

Se infiere que las mismas comprenden el conjunto de principios, reglas, regulaciones y procedimientos que guían la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos. El B.I.D ¹ interpreta tres dimensiones en el análisis de dichos instrumentos:

- a) los procedimientos ejercidos para su elaboración, ejecución y control;
- b) las normas que conducen al resultado presupuestario y,
- c) las reglas que afectan la *transparencia*.

Entre los sistemas “*presidencialistas*” se caracterizan por la poca flexibilidad de sus normas y procedimientos y por la concertación de decisiones en manos del Poder Ejecutivo, mientras que el ideal de una *democracia* es que reflejen un balance entre las diferentes ramas del poder público ²; pues la pugna entre diferentes poderes del Estado debe verse como una amenaza a la estabilidad institucional. De no ser así, se corren riesgos en contra de la armonía política, económica, social y cultural ³.

Es necesario aclarar que la elaboración y formulación del presupuesto público está a cargo del Poder Ejecutivo, que la aprobación es responsabilidad del Poder Legislativo, y la ejecución es atribuida a la burocracia que interviene en su aplicación en las diferentes entidades estatales.

Para dicha elaboración, la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO recibirá de la Secretaría de Hacienda la determinación de los **ingresos** estimados por la A F I P, la Oficina de Crédito Público para los recursos de capital y demás reglas contractuales y los **egresos** destinados al funcionamiento de la Administración Pública, el servicio de la deuda y los gastos de inversión aprobados.

Es potestad del Poder Legislativo objetar determinadas partidas o denegarlas, previo debate en las Comisiones respectivas de cada Cámara. Estas Comisiones solicitan la presencia de los distintos organismos que reciben ingresos y/o disponen egresos, acudiendo también las autoridades del B.C.R.A. Se estudian al respecto los planes de desarrollo, los márgenes de endeudamiento, la situación fiscal, el gasto social, las inversiones a realizar y la participación de las Provincias.

Existen divergencias entre las escuelas económicas respecto a la conveniencia de tener presupuestos equilibrados. Las escuelas *neoliberales* ⁴ impulsan presupuestos balanceados argumentando que el desequilibrio origina efectos nocivos a la estabilidad económica, ya que mientras que el

desequilibrio conduce a la *inflación* – expansión monetaria -, el *superávit* permite un entorno recesivo - contracción económica -.

Se parte de la premisa que el *libre mercado* –asegura el pleno empleo la estabilidad y la competencia. Por el contrario, otros autores, como KEYNES⁵ justifica un presupuesto desequilibrado, apoyado en el uso de la política fiscal; la cual en *recesión* se debe aumentar la demanda, ampliando el gasto público y restringiendo los tributos; y en situación de *inflación* se procura disminuir las demandas, reduciendo el gasto público y aumentando los tributos.

El B.I.D.¹ considera que en lugar de promover un presupuesto equilibrado, las restricciones fiscales podrían hacer que los déficit – o la deuda – se sitúen por debajo de determinado umbral.

Durante todo el Siglo XX y hasta nuestros días el gasto público creció en forma continua, sobre todo en países como los escandinavos, donde la noción de “estado de bienestar” tuvo un mayor desarrollo y el gasto se convirtió en seria preocupación. Dado su tamaño, a la atención de los aspectos formales se sumó el interés por la *eficiencia y la eficacia* del mismo⁶.

Este fenómeno resultó más marcado aún en los países “en desarrollo”, sujetos a fuertes variaciones en los términos del intercambio, a inestabilidad política interna y falta de credibilidad internacional. Las políticas discrecionales adoptadas no han tenido éxito, con los consiguientes costos en términos de *recesión e inflación*.

Según MUSGRAVE⁷ la votación de varias opciones de presupuesto es inherente al sistema “*presidencialista* “. Emerge la opción de aprobar sistemas de elección *simple o calificada*.

CASTILLO⁸ denomina *eficiencia* a la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar un nivel de producto *eficacia* al grado de cumplimiento de los objetivos planteados independientemente de los recursos asignados a tal fin. A su vez designa a los *indicadores de resultado* a aquellos conseguidos y que suelen expresarse cuantitativamente en términos de calidad o en grados de satisfacción de los beneficiarios del servicio.

El primer nivel para evaluar *la eficiencia y la eficacia* estarán expresados, en la medida que se logren los objetivos de política económica y social se habrá obtenido el correspondiente nivel de *eficacia*; a su vez la *eficiencia* se podrá medir por el costo social que significa la obtención de los objetivos de la política pública.

Las políticas fiscal, pública, y la programación financiera, integran el marco de referencia para el análisis del desempeño de las finanzas públicas y su proyección. En éste escenario se inscribe el presupuesto anual y su ejecución. El desempeño de las finanzas públicas de hecho brindan elementos de juicio para medir la *eficiencia y la eficacia* del presupuesto al comprender:

- a) el cumplimiento de la política de *ingresos* que puede expresarse en metas cuantitativas la *eficiencia* de la “administración tributaria” ;
- b) la rigurosidad en la aplicación de la política de *egresos* de funcionamiento garantizará su *eficacia*; programas de reingeniería de procesos y de racionalización del gasto coadyuvarán en el incremento de la *eficiencia* de la gestión pública en general y en particular;
- c) el programa de inversiones mantendrá la prioridad a los sectores sociales y de infraestructura , buscando el mayor rendimiento económico;
- d) la gestión de proyectos debe contar con la información de calidad, procesada y resumida de indicadores, índices o señales que permitan mostrar lo que está sucediendo desde dos perspectivas, ya sea en relación al funcionamiento interno del proyecto, donde se mide la *eficiencia* y la otra asociada con los resultados y efectos que se obtienen por la operación del mismo, que incluyen la medición del cumplimiento, es decir la *eficacia* obtenida al desarrollarse los objetivos, metas , tiempos y calidad,
- e) los indicadores permitirán examinar el proceso o gestión, la calidad del producto o servicio, el logro de los objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

Técnicas como las de presupuesto por programa, base cero, etc, surgieron como respuesta a aquella preocupación. Se trata de metodologías que proveen facilitar el control del gasto y la medición de la *eficiencia* y la *eficacia*.

Probablemente debido a que los primeros procedimientos en el país no respondieron a las expectativas, en la actualidad la doctrina la retoman en un contexto diferente, en el cual se coloca la cultura de las organizaciones, la estructura sociopolítica de las Instituciones y el uso de técnicas como el monitoreo del desempeño y la evaluación de los resultados.

En respuesta a la persistencia de los déficit fiscales y al rendimiento consecuente de la *deuda pública* en la mayoría de los países ha aumentado la atención dirigida hacia las instituciones presupuestarias.

Han surgido así nuevas reglas macro fiscales presupuestarias tales como, la creación de fondos de *estabilización* y la práctica presupuestaria ha incorporado los *presupuestos Plurianuales*, es decir que admitiendo el ciclo económico como una realidad mediante ambos recursos a lo largo del ciclo debe ser cero, lo que es compatible con déficit negativos y superávit positivos en años particulares dentro de ese período.

La mayoría de países de América Latina tuvieron frecuentemente la necesidad de enfrentar ajustes en sus economías. Esta inestabilidad fue desapareciendo cuando se alcanzaron mejores niveles de desarrollo, pero mientras tanto debieron disminuir la magnitud de dichas crisis y contar con buenas proyecciones de sus economías al encauzar la labor del sector público.

La O.C.D.E.⁹ define a los presupuestos plurianuales como una perspectiva a mediano plazo, ilustrando cómo se desarrollarán los *ingresos y los gastos*, como mínimo en los dos años posteriores al siguiente ejercicio económico.

En forma similar, la actual propuesta presupuestaria deberá ser conciliada con los pronósticos contenidos en informes económicos anteriores para el mismo período; como así también para cualquier dato de comportamiento *no financiero*.

Los presupuestos plurianuales constituyen una buena herramienta para facilitar una conciliación entre los fines de la política económica, para disminuir las fluctuaciones cíclicas y, para contribuir a un mejor ordenamiento del gasto y reducir la incertidumbre del sector privado¹⁰

Se dice con frecuencia que las políticas de estabilización impulsadas por los organismos internacionales –en particular el F.M.I.- son pro cíclicas. Cuando un país entra en dificultades, dichos organismos recomiendan cesar sus déficit fiscales aumentando los impuestos y disminuyendo sus gastos, con lo cual se *agrava* la contracción; pero se omite señalar la falta de previsión en la etapa de *expansión*, donde se debía haber creado un *fondo anticrisis*.

La posibilidad de trabajar en un horizonte de programación de varios años, permite a los responsables hacer sus propias proyecciones y sus planes de trabajo, para aprovechar mejor los *recursos* que tienen a su disposición, evitando concentrar energías en el corto plazo, y obtener un incremento en la *eficiencia del gasto público*.

Al mismo tiempo, los presupuestos plurianuales constituyen un buen punto de referencia para la labor del sector privado. El sector público contribuye a la formación del clima generado por los negocios, y en la medida en que éste clima se vea librado de cambios poco predecibles, se mejoran las condiciones de inversión.

En nuestro país, la Ley 25152 estableció que el Poder Ejecutivo debe elaborar un presupuesto *plurianual* de no menos de tres años y que contenga la siguiente información:

- a) proyecciones de recursos por rubros.
- b) proyecciones de gastos por finalidades, funciones y naturaleza económica.
- c) programar inversiones del período.
- d) programar las operaciones de crédito proveniente de organismos multilaterales.
- e) criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.

f) descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Para su formulación se plantean tres cuestiones fundamentales:

- 1) el horizonte de proyección debe ser de tres años.
- 2) el nivel de desagregación deberá permitir reflejar las políticas presupuestarias, las discusiones tomadas y las realizaciones escogidas para el mediano plazo, con cuantificación de indicadores reales de sus realizaciones.
- 3) el mecanismo de elaboración seguirá la metodología del presupuesto anual, estableciendo techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboraron sus anteproyectos.

Como consecuencia de la crisis de fines del 2001, estas proyecciones no tuvieron resultados encomiables. Además resultó escasa su difusión y el Congreso debiera tener particular interés en el comportamiento del presupuesto público a mediano plazo.

EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Su cobertura temática es muy amplia comprende aspectos presupuestarios tarifarios y tributarios de los organismos objeto del análisis ¹¹.

Esta etapa se efectúa en dos pasos:

- a) un diagnóstico preliminar que trata básicamente el funcionamiento del ente, es decir el régimen legal que lo regula, objetivos, relaciones funcionales y jerárquicas, organigrama vigente, servicios que produce, etc.
- b) una somera descripción de los sistemas presupuestarios y tributarios que los organismos presenten, para luego dar un diagnóstico definitivo.

Este sirve de base para la propuesta a elaborar posteriormente y al describir el sistema presupuestario se destaca la metodología empleada en la formulación, la estructura adoptada en su seguimiento y ejecución y la organización existente.

Al tratar el sistema tarifario o tributario, se presta atención a la estructura y principios utilizados, los criterios de financiamiento seguidos, la metodología empleada para el cálculo, su vinculación con la estructura presupuestaria y el órgano responsable de la determinación¹¹.

A fin de llevar a cabo esta etapa, se elaboran “modelos presupuestarios” y tarifarios o tributarios adaptados a cada organismo. El contenido básico que presentan las propuestas alcanzadas son en materia de:

- 1) conformación de un sistema de INFORMACIÓN integrado comprensible de todas las actividades que racionalice el poder decisorio.
- 2) bases para el desarrollo de una estructura presupuestaria integradora.
- 3) bases para el desarrollo de una metodología única para la formulación del presupuesto.
- 4) bases para el desarrollo de un seguimiento físico y financiero.
- 5) bases respecto a la organización adecuada para el desarrollo e instrumentación de un proceso sistemático de programación y seguimiento del presupuesto.
- 6) no es posible hacer un seguimiento efectivo en el máximo nivel de la actividad – nivel político –si previamente no se realiza un seguimiento operativo, a nivel de las unidades de gestión primaria, que determinan la programación de todas las actividades; es decir que comprende anteproyectos zonales o sectoriales.

7) como resultado de éste análisis, se enuncia el proyecto de presupuesto consolidado ajustado.

En la próxima etapa se desarrolla el seguimiento físico-financiero del presupuesto. Su propósito es eliminar el “despilfarro” y centrar las responsabilidades de sus unidades ejecutivas debidamente nominadas en el instrumento legal.

LA DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

No siempre se dispone de sistemas de información compatibles - territorial o funcionalmente- o simplemente no existe información ¹²

La posibilidad de que los electorados controlen a sus representantes, ha cobrado nuevas dimensiones a partir del fenomenal desarrollo de las comunicaciones masivas. La posibilidad de los medios , por el otro lado, inducen escepticismo en mucho de los analistas ⁶

Cuando ocurre esta situación se sugiere trabajar en distintas dimensiones temporales simultáneamente:

a) en el corto plazo, debe procurarse trabajar con la información existente, teniendo en claro cuales son las carencias o las limitaciones.

b) en el mediano y largo plazo se deben seguir los siguientes pasos :

La recuperación de los sistemas de información. Los diseños deben realizarse en base a la situación óptima y se deben configurar no en función a la información existente, sino aquella que se considere ideal.

Recuperar los sistemas de información, identificando los distintos sistemas, sus variables y los períodos; y avanzar en armonizarlos en los aspectos territoriales y funcionales.

El valor de la información depende de su carácter dinámico y corresponde mencionar los análisis a realizar:

- 1) indicadores primarios;
- 2) elementos que identifican el programa y los objetivos de la acción;
- 3) posibilidades de análisis y evaluación general.

OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Este sistema persigue básicamente varios objetivos¹³

- a) potenciar el uso del principal instrumento de política económica que disponen los gobiernos, tanto nacionales, provinciales o municipales.
- b) plantear los usos alternativos a partir que pueda llegar a tener un presupuesto en función a las variables que explicita su estructura presupuestaria.
- c) transmitir una experiencia metodológica sobre como potenciar la participación del Parlamento en el proceso presupuestario, con una concepción dinámica y permanente.
- d) como material didáctico de las asignaturas de Finanzas Públicas.
- e) su uso como herramienta de política económica.
- f) como expresión de políticas públicas – empleo, salarios, inversiones, tributos , endeudamiento, etc.
- g) como herramienta para medir eficiencia, eficacia, y productividad de los recursos.
- h) como instrumento para producir transformaciones estructurales.
- i) como determinante del sistema contable.
- j) como plan de gobierno.
- k) como instrumento asignador.
- l) Como integrador de los distintos niveles de gobierno en un país federal.
- m) Como condiciones metodológicas debemos mencionar:
 - a) su certeza
 - b) proyecciones macroeconómicas.
 - c) los recursos a políticas explícitas.
 - d) asignar racionalmente el espacio territorial que desea cubrir; los beneficiarios; la productividad esperada.
 - e) suprimir la costumbre de adicionarle otros propósitos.
 - f) mencionar con claridad sus propuestas, tamaño, destino.
 - g) impedir la discrecionalidad e indefiniciones.
 - h) ser cauto en los cálculos de los ingresos, pero no incurrir en minimizarlo para evitar la discrecionalidad en el manejo del posible excedente.

- i) explicitar el propósito requerido como finalidad de los bienes públicos.
- j) determinar que funcionario ejecuta cada asignación.
- k) identificar facultades que hacen a su manejo.

CONTROL DEL PRESUPUESTO

El PODER LEGISLATIVO debe ejercer el *control político* de los resultados de la gestión estatal, impulsando un estudio riguroso de los resultados fiscales y del manejo de la política económica y financiera ¹³.

Esta actividad se ejerce mediante la prescripción de métodos y formas de rendir cuentas de los responsables del manejo del erario público y los fondos y bienes de la Nación exigiendo informes de la gestión fiscal, estableciendo responsabilidades derivadas de esa gestión, imponiendo sanciones, ejerciendo jurisdicción coactiva, promoviendo investigaciones penales o disciplinarias ante las respectivas autoridades competentes.

La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA debe ejercer controles al presupuesto:

- a) examinando si se cumplen los principios y procedimientos establecidos, verificando si las actuaciones cumplen con los objetivos.
- b) controla los resultados mediante la inspección del manejo otorgado a la inversión pública

La JUSTICIA mediante sus sentencias dirime las divergencias entre los diversos actores que participan en el proceso presupuestal, interviniendo con doctrinas, jurisprudencias, consultas y conceptos de utilidad para dirimir dudas.

La Procuración General de la Nación debe velar por el ejercicio *diligente y eficiente* de las funciones administrativas, ejerce vigilancia de la conducta oficial y aplica el poder disciplinario, adelantando al efecto las investigaciones correspondientes, y además impone sanciones. Interviene en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías institucionales; asegurando una mejor gestión oficial.

Los tres poderes EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL deben asumir las funciones propias de su competencia y así, deben propulsar la concertación y la armonía, en beneficio del interés general y social, buscando un equilibrio entre los diferentes actores. De esta forma se logra un cabal acatamiento de las finalidades conferidas a cada uno de ellos, y se traduciría en mayor *eficiencia y eficacia del proceso presupuestal* y notable *transparencia y armonía y disciplina fiscal*.

El exceso de poder y capacidad de decisión en manos de uno de los actores de este proceso puede *pervertirlo*, redundando en costumbres indeseables y situaciones de corrupción e inmoralidad.

Asimismo las *instituciones* no deben ser rígidas y complejas, de tal manera que no repercutan nocivamente sobre los resultados fiscales y no ejerzan efectos negativos sobre los propósitos de la política económica.

En los países que han avanzado en las reformas de sus sistemas presupuestarios, el Parlamento cumple un rol muy importante, rol que se define como auditoría de gestión del Poder Ejecutivo e incluyen las funciones de monitoreo del desempeño y evaluación de los resultados.

Una parte importante de esta auditoría es el análisis de la Cuenta de Inversión que refleja la ejecución presupuestaria del año fiscal terminado y que el Jefe de Gabinete entrega al Congreso.

A pesar que la Auditoría General de la Nación ha cumplido con enviar al Parlamento el análisis de todos los presupuestos finalizados hasta el 31 de diciembre del 2004 inclusive, el Congreso Nacional, en importante mora en sus funciones, aún no ha dictaminado los presupuestos posteriores al año 1994; tarea cuyo resultado a la fecha sería meramente ilusoria.

ANÁLISIS DE LA CUENTA DE INVERSIÓN

La Cuenta de Inversión es el instrumento puente que vincula lo programado con lo ejecutado ¹³. Representa el instrumento que tiene como función esencial, mostrar la gestión de gobierno para posibilitar su evaluación política por el Senado de la Nación.

En principio ,junto con el presupuesto –ex ante– constituyen los principales instrumentos para evaluar las políticas públicas.

Para ello se deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) posibilitar la rendición de la gestión, para su posterior control y evaluación y además permitir otros usos adicionales.
- b) Con relación a las inversiones, además de explicar el nivel físico y financiero deberá contrastarlo con lo programado inicialmente.
- c) debiera explicar los desvíos financieros, físicos y las causas que las produjeron.
- d) las alternativas futuras como aporte propositivo.
- e) existen dificultades para su evaluación en los tres niveles de gobierno.

f) debiera considerar la cuantía de lo realizado, con las necesidades que debían haber programado.

EL PRESUPUESTO EN UN SISTEMA FEDERAL

El análisis del presupuesto de la Nación, Provincias y Municipios, es la herramienta fundamental para el estudio de la provisión de los “bienes públicos”¹⁰.

El interés general puede verse afectado negativamente, cuando los distintos poderes jurisdiccionales compiten entre sí, sin la debida coordinación que debe ejercer el Gobierno Central buscando imponer una racionalidad que mejore el resultado colectivo¹⁴.

El gasto público en nuestro país se realiza en los tres niveles de gobierno y la Constitución Nacional y los Pactos Fiscales, marcan las responsabilidades de gasto en muchas áreas está bien definida, como ser la Nación estará a cargo de la defensa nacional, las relaciones exteriores, valor de la moneda, etc.

Por su parte los gobiernos subnacionales tendrán en cuenta especialmente los sectores económicos y sociales, como ser la educación, la salud, la vivienda, provisión de alimentos, etc.

Para evitar superposiciones el presupuesto deberá ser el instrumento utilizado para la coordinación y división de las responsabilidades entre las distintas jurisdicciones; no siendo muy clara la acción de los Municipios.¹⁵

Para evitar desequilibrios, la *coparticipación federal y municipal* debiera basarse en criterios objetivos de reparto, fomentando el uso racional y eficiente de los recursos, teniendo en cuenta indicadores de calidad del gasto público que permita compara resultados entre provincias y municipios, e instalar un sistema de *coparticipación* para premiar a aquellas jurisdicciones que hacen un esfuerzo para mejorar la calidad de las prestaciones.⁶

Para optimizar esta provisión de “bienes públicos” se requiere el intercambio de información entre quienes formulan los presupuestos de los tres niveles de gobierno, permitiendo una *mayor transparencia* y control de la gestión y optimizar dicha provisión.

La aplicación de éstas reglas por parte de las provincias, incluyendo la constitución de un *fondo de estabilización*, evitaría que el Poder Ejecutivo Nacional tuviera que rescatar a los gobiernos subnacionales en dificultades.

Una característica del sistema, es el continuo desnivel del equilibrio macroeconómico, debido a que gran parte de las provincias recaudan una mínima parte de los recursos necesarios para financiar sus gastos. Esta falta

de *correspondencia fiscal* se traduce en una gran diversidad en cuanto a los niveles de oferta de dichos “servicios públicos” provinciales “per cápita”.

Las disparidades de la oferta representan un impacto negativo muy importante sobre la igualdad de oportunidades. Inclusive la descentralización hacia las provincias, brindar los servicios de salud y educación, no han prestado adecuadamente su provisión; estando a la fecha los distintos actores en esas dos áreas, realizando gestiones para unificar dicha gestión, para que los beneficiarios de esos “bienes públicos” mejores adecuadamente sus prestaciones.

Por otra parte, el acceso de los estados subnacionales al crédito interno y externo, permitió a las provincias y municipios, aumentar más aún el gasto. Ante la imposibilidad de cancelar los servicios de la deuda, el Poder Ejecutivo Nacional se hizo cargo de esas obligaciones, con cargo a la futura distribución de fondos coparticipables. Lamentablemente, hubo casos, como el de RIO NEGRO que ya tienen absorbida toda disposición en las transferencias respectivas. Consideramos necesario ampliar los futuros Presupuestos Nacionales, de modo tal, que en cese esa masa crítica de pasivos jurisdiccionales.

La utilización de metodologías similares de formalización del presupuesto entre los tres niveles de gobierno, facilitaría la coordinación y complementariedad para la ejecución del “gasto público”, en correspondencia con la ley 24156 de Administración Financiera.

Esta clasificación por ubicación geográfica podrá ser:

- a) por su finalidad y función, indicando el destino del área.
- b) por fuente de financiamiento, según el origen de los fondos.
- c) de acuerdo a las diferentes dependencias de la estructura organizativa de gobierno.
- d) por su carácter económico en *gastos corrientes y de capital*.
- e) por su objeto, de acuerdo a la naturaleza del servicio o producto.

Si bien la duplicación del gasto público se debe a una falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno, también dificulta la óptima provisión, una descentralización de bienes y servicios incompleta en ciertas áreas.

LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Entre las reglas que afectan negativamente *la transparencia del presupuesto* debemos destacar la existencia de partidas extrapresupuestarias,

manipulación de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, exclusión del cálculo de resultados de gastos que deberían considerarse, no inclusión de las deudas contingentes, tales como los avales del Gobierno Nacional a empresas del Estado, al sector privado o a gobiernos subnacionales.¹⁶

La *transparencia presupuestaria* se define como la divulgación completa en forma oportuna y sistemática de toda la información económica pertinente.

Dispone un informe previo, para alentar el debate sobre la totalidad del presupuesto y como éste interactúa sobre la economía; se indica en el mismo, explícitamente los objetivos del Gobierno en política fiscal y económica para el presupuesto venidero, y como mínimo de los dos ejercicios siguientes.

Mensualmente: se deben mostrar los progresos alcanzados en la implementación del presupuesto, conteniendo los ingresos y gastos de cada mes, con una comparación de los montos pronosticados en dicho período. Si se produjera alguna divergencia significativa entre los montos reales y pronosticables se deberá dar una *explicación*.

A mitad de año: se brinda una actualización sobre lo implementado, incluyendo un pronóstico del resultado del proyecto para el año en curso y como mínimo, los dos ejercicios siguientes.

Este informe debe contener un debate abarcativo de los activos y pasivos financieros y no financieros, obligaciones jubilatorias respectivas a los empleados públicos, y pasivos no contingentes.

A fin de año: deberá mostrar el cumplimiento obtenido, con el nivel autorizado por el Parlamento. Cualquier ajuste al presupuesto efectuado durante el año, se mostrará por separado.

Este documento deberá ser revisado por la Auditoría General de la Nación y deberá incluir una información del comportamiento *no financiero*, incluyendo una comparación entre los objetivos de desempeño y los resultados reales logrados. Inclusive comparando dichos logros obtenidos, con los respectivos ítems del ejercicio anterior.

Informe a largo plazo: Deberá publicarse como mínimo cada cinco años, o cuando se efectúen cambios importantes en los programas.

El informe deberá evaluar las implicancias presupuestarias del cambio demográfico como el envejecimiento de la población u otros acontecimientos potenciales.

Políticas contables: un resumen de ellas deberá acompañarse en todos los informes describiendo el método utilizado –percibido o devengado-. Si se requiriera un cambio en dichas políticas, la naturaleza y razones del mismo deberá ser divulgado en forma completa.

El Parlamento deberá tener la oportunidad y los recursos para examinar en forma efectiva cualquier informe económico que considere necesario. Estos informes deberán estar a disposición al público por todos los medios de comunicación.

TEMA DE LOS FIDEICOMISOS

El objeto principal es buscar un ordenamiento en materia que rijan la constitución y funcionamiento de los fideicomisos públicos. Atento que en este sentido existe un vacío legal y contable para los fideicomisos públicos, contemplado en el artículo 8° de la ley 24156 de la Ley de Administración Financiera y sistemas de Control del Sector Público en su inciso d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Parecería importante señalar que las características valiosas de la figura han sido percibidas por el Estado y su aprovechamiento a favor de la comunidad parece positivo, no así lo inorgánico que se está produciendo, con un crecimiento desordenado, sin parámetros básicos de conformación de la especie, que nos hace temer como en otros países, la proliferación anárquica, sin controles adecuados dentro de la estructura de la Administración Pública.

La experiencia ha demostrado que en esos casos se generan burocracias nuevas y mas costosas y la desnaturalización de su finalidad.

El fideicomiso proviene de fiducia que significa confianza, siendo una figura jurídica que permite aislar bienes, flujos de fondos, negocios, derechos entre otras cosas, en un patrimonio independiente y separado con diferentes finalidades. Su correlato anglosajón es el trust y cuenta con antiguas raíces en el derecho romano. En el sistema financiero se ha convertido en estrella en pleno auge.

El fideicomiso público, ha tenido su origen en Méjico (Ley Orgánica de la Administración Pública y Ley Federal de Entidades Paraestatales) donde se ha tenido el especial cuidado, a través de un marco jurídico específico, de evitar la creación anárquica y deformada del instituto.

Estos son auxiliares del Poder Ejecutivo Nacional mejicano para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, excluyéndose los que no cumplan estos supuestos.

José M. Villagordoa Lozano ¹⁷ autor de dicho origen, manifiesta que en el fideicomiso público se transmite la titularidad fiduciaria de ciertos bienes para que, según las bases y objetivos que se le fijan, el fiduciario pueda alcanzar los mismos.

Villagordoa Lozano observa, con acierto, que si bien el fideicomiso público se apoya en la estructura convencional que caracteriza el tipo

contractual, esto es, la relación bilateral fiduciario-fiduciante, hay, sin embargo, una diferencia esencial de naturaleza genética en el proceso de formación que lo diferencia del fideicomiso privado.

En el público, la celebración del contrato es una fase dentro de un proceso, toda vez que existe un procedimiento jurídico sui generis que se inicia en el acto jurídico que da viabilidad al fideicomiso (ley o decreto), fija sus objetivos y características, determina las condiciones y términos a que se sujetará la contratación correspondiente y regula, en fin, la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos, a través del cual se constituyen y manejan ciertas unidades empresariales, constituyendo un patrimonio autónomo afectado a un fin y que es administrado por un ente fiduciario.

El fideicomiso en la Administración Pública, por ende, debe tener características "sui generis" con relación a los demás tipos posibles de fideicomiso.

En primer lugar, y por la cita transcripta más arriba del autor mexicano, se propicia tener como fuente exclusiva del fideicomiso público a la ley especial.

Ello marca una diferencia sustantiva con las fuentes previstas en la ley 24.441 (contrato y testamento) en razón, justamente, de la naturaleza y finalidad de interés público de esta clase de fideicomiso.

Según este autor el fideicomiso público se debería considerar desde más de una perspectiva, a saber:

-Como negocio fiduciario implica las relaciones jurídicas que se dan en el fideicomiso en general, pero con los siguientes matices: el fiduciante es siempre el Estado y los fines que se persiguen serán de interés público.

-Carece de personería jurídica debiendo adaptarse a la norma que autoriza la constitución del fideicomiso público.

-Es una unidad jurídico-económica constituida total o parcialmente con bienes del Estado, incluidos los monetarios, cuya organización y funcionamiento se encomienda a un fiduciario, bajo el control de la Administración Pública.

Adoptando la definición de *Miguel Acosta Romero*¹⁸ es posible describir al "fideicomiso público" como un contrato por medio del cual la Administración por intermedio de algunas dependencias facultadas y en su carácter de fideicomitente transmite la propiedad de bienes del dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos a un "fiduciario" (instituciones nacionales, provinciales de crédito) para realizar un fin lícito de interés público.

La definición es aplicable a todas las especies de fideicomisos públicos, sean nacionales, provinciales y municipales.

Desde hace años se vienen constituyendo mediante diversas normas de este Congreso o del Poder Ejecutivo Nacional fideicomisos públicos en el marco de la ley 24.441, concebida para regular el fideicomiso en el ámbito del derecho privado.

Por otra parte, las características distintivas entre el fideicomiso público y el privado, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

-El fideicomiso público tiene origen en el derecho público.

-El Gobierno Federal -en este caso- debe necesariamente intervenir en su constitución.

-El patrimonio separado se conforma en cabeza de un fiduciario con bienes del Estado y, consecuentemente, la finalidad del fideicomiso que le sirve de causa es de interés público.

-El fideicomiso público puede coincidir con el normado en la Ley 24.441 o bien tomar algunos de sus contenidos, pero con características y adaptaciones que respondan a las necesidades de la administración del Estado Nacional en cada caso concreto y en relación con el mencionado interés público.

-El aditamento de público o privado es suficiente indicativo de su diversidad, especialmente en lo que respecta al origen del contrato.

El Título I de la Ley 24.441 tipificó el contrato de fideicomiso estableciendo la posibilidad de que se constituya un patrimonio separado de quienes sean sus administradores, lo cual dio lugar a la aparición de aquellos fideicomisos donde aparecen como fiduciantes el Estado Nacional, Provincial o Municipal.

Se trata de un instituto que tiene sus raíces en el derecho privado comienza inorgánicamente a tener influencia y a ser aprovechado por la comunidad como fideicomiso público al amparo de una ley que no lo tuvo como objeto principal con opiniones diversas entre ellas a *Sebastián Soler*¹⁹.

El fideicomiso público se debe pensar en una aplicación distinta y a una materia que tiene un perfil muy especial y característico: las actividades realizadas en el ámbito del sector público.

En este ámbito resulta obvio que, teniendo en cuenta los fines del Estado Nacional, se pueden proyectar los instrumentos que mejor permitan alcanzar los mismos, especialmente aquellos que involucren el interés general y que tengan un consiguiente impacto en el nivel de empleo y en un crecimiento económico sustentable.

Puntualmente en aquellos sectores que puedan generar el ingreso de divisas al país o, en general, para la realización de múltiples actos jurídicos inherentes al manejo de asuntos de interés público.

Ello no quita mérito a la posible conveniencia de que una entidad financiera estatal sea la depositaria de los recursos dinerarios involucrados, asumiendo, en su caso, el carácter de agente de percepción y pago. Esto de acuerdo con las instrucciones que el fiduciario le imparta, en virtud de ser el titular de los bienes fideicomitidos, en ejercicio del "pacto fiduciae" y en cumplimiento de los objetivos que se establezcan en la constitución del fideicomiso público.

¿Cuales serían las eventuales partes de tal fideicomiso? Cabe destacar que en el caso solamente habría, en un sentido estricto, una sola como tal: El Estado Nacional, titular propiamente dicho de los bienes que resulten fideicomitidos.

La utilización demasiado amplia del Título I de la Ley 24.441 por el sector público que tiene, sus fundamentos en el derecho administrativo, ha llevado a constituir especies que, en muchos casos, desvirtúan a la figura establecida por aquella norma.

Esto, con el aparente objeto de sólo constituir el patrimonio separado que la misma habilita configurando, bajo la denominación de "fondo fiduciario", nuevos organismos con personalidad jurídica propia en el ámbito del Estado Nacional, con la consiguiente incidencia en el aumento del gasto burocrático.

Dicha personalidad jurídica propia no es inherente a un fideicomiso público, que solamente es un patrimonio autónomo afectado a un fin y que está administrado por un fiduciario, como ya se señalara precedentemente.

El concepto "fondo fiduciario" no es otra cosa que un patrimonio especial, consecuencia del "fideicomiso", con lo cual una interpretación estricta de la norma podría llevar a que, aún fideicomisos "no públicos" y con objetivos netamente comerciales, ajenos a "fines públicos", puedan caer dentro de las previsiones de dicha norma, lo cual de por sí parece excesivo frente a actividades que el propio Estado lleva a cabo, por ejemplo, a través de sus entidades financieras

La Convención de la Haya sobre el Fideicomiso y su Reconocimiento de 1985, estableció en el cónclave que precisara los elementos esenciales en virtud de las cuales las partes pueden encontrarse frente a un "trust" (fideicomiso).

Tiene como objetivo la pretensión de que la figura, cuando nazca en un país que la reconozca, tenga el valor de ley uniforme de derecho internacional privado y que en todos aquellos que no cuenten con ella, constituya una regla para la solución de conflictos.

La Convención advierte que el instituto se refiere a las relaciones jurídicas creadas por una persona, el constituyente - por un acto entre vivos o mortis causa colocando los bienes bajo el control de un fiduciario o "trustee", en el interés de un beneficiario o para una finalidad determinada.

Los bienes así transmitidos al fiduciario constituyen un patrimonio separado del "propio" de ese último. Este patrimonio separado se integrará con los bienes que se transmitan en propiedad fiduciaria, de acuerdo con la naturaleza de cada uno de ellos y con el respaldo de una norma con el rango necesario a esos efectos. Esta será el título suficiente para que dicha transmisión se concrete con arreglo a derecho.

La norma legal constituyente de un "fideicomiso público" deberá precisar:

El fiduciante; el Estado; el fiduciario; el procedimiento para su designación; el patrimonio fideicomitido, los bienes transmitidos en propiedad fiduciaria; la finalidad u objeto fiduciario, los intereses y satisfacción de necesidades generales y, en su caso, de fomento económico y/o social; el plazo o condición al que el fideicomiso esté sometido; las causales de extinción y los beneficiarios, las personas físicas y/o jurídicas que sean los destinatarios del objeto del fideicomiso, aunque es justo reconocer que éstas, por el propio interés público en juego, pueden estar indeterminadas y, por lo tanto, configurarse como beneficiaria la comunidad misma.

La figura se encuadra en el concepto de "fideicomiso latinoamericano", que tuviera sus orígenes en la legislación panameña, luego seguida por Puerto Rico, Colombia, Méjico, Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras, como así también en otros países de la región, lo cual permitió superar los problemas que causaba la doble propiedad, inherente al "trust" anglosajón.

A este respecto, cabe destacar que la Ley 24.441 - que adoptara la mentada figura del "fideicomiso latinoamericano" ha previsto como vehículo para la transmisión de la propiedad fiduciaria de los bienes y consecuentemente la constitución de un patrimonio separado o especial afectado a los fines del fideicomiso las siguientes vías: el contrato y el testamento.

Esto con el objetivo de que el instrumento se desarrollara primordialmente, como quedara dicho, en el ámbito de la actividad privada del país.

Hay que destacar la importancia de quien tenga la investidura de fiduciario, dado que es la idoneidad de éste la que permitirá satisfacer el interés público que se persigue proteger.

La confianza, fundamento de la misión encomendada a un fiduciario, recomienda que ésta sea depositada por el "fiduciante" en quien la merece por su capacidad específica y neutralidad, vinculado esto con los objetivos perseguidos.

El "fiduciario" desempeña un rol de propietario y administrador, desde una posición neutral, la más propicia para atender a las instrucciones del fiduciante y satisfacer las expectativas de los beneficiarios en forma objetiva e imparcial. La independencia del fiduciario sirve de fundamento a las exigencias que surgen de las normas que lo instituyeron como tal respecto de su proceder en el cumplimiento del encargo.

La regla es que el fiduciario debe obtener beneficios de los bienes objeto del fideicomiso, los que se encuentran destinados en forma exclusiva a la finalidad propuesta. En su carácter de dueño tiene la facultad de realizar actos de administración, pero, a la vez, como consecuencia del vínculo de la obligación tiene también la carga de administrar ya que, como bien expresa *Sergio Rodríguez Azuero*²⁰: "del manejo, conservación y natural explotación económica del bien depende, en buena parte, el adecuado cumplimiento de la voluntad del fiduciante".

La otra alternativa sería una jurisdicción dentro del propio Estado, aunque tuviese personalidad jurídica, lo cual permitiría afirmar, en función de la realidad jurídica subyacente, que aquél estaría contratando consigo mismo y que un contrato con una jurisdicción propia, cualquiera ella sea, puede devenir en una suerte de construcción jurídica poco ágil.

De dicha "construcción jurídica", se pueden encontrar en el listado de fondos fiduciarios que se reseñan en Leyes de Presupuesto recientes, algunos de los cuales han sido objeto de críticas doctrinarias .

La Ley de Presupuesto 2003 aunque legalmente no correspondiera dentro del marco de la ley 24.156, ha modificado la ley 25.152 e impuesto que dicho tipos de fondos deben ser aprobados por una norma con rango similar al de estas últimas.

Con respecto a las disposiciones en particular que configuran este proyecto, ellas se encuadran dentro de lo expuesto.

Particularmente debe destacarse que el proyecto propicia que se prohíbe "...toda asignación del patrimonio del fideicomiso público total o parcial, permanente o transitoria, salvo luego de su extinción y liquidación, a otro destino que no fuere el del objeto de su creación.". Para evitar cualquier duda al respecto se precisa que tal disposición "...se establece con carácter de ley especial a los efectos de su eventual modificación, no pudiendo por ende, efectuarse por la ley de presupuesto nacional respectiva."

Particularmente se dispone que el fiduciario no responderá con sus bienes por las obligaciones contraídas en la ejecución del fideicomiso, las que sólo serán satisfechas con el patrimonio del mismo, salvo los casos de responsabilidad en el ejercicio de su gestión.

Para el supuesto de insuficiencia de dicho patrimonio, y a falta de otros recursos provistos por el fiduciante, se determina que el fiduciario procederá a

la liquidación del fideicomiso y entregará el producido al Tesoro Nacional, salvo disposición en contrario de la ley especial de creación.

Finalmente y por un artículo especial se determina la aplicación supletoria, en todo aquello que no se oponga a la ley proyectada -o a las leyes especiales de creación de los fideicomisos públicos y sus respectivas reglamentaciones- lo dispuesto en el Título I de la Ley 24.441

A los fines de alinear la situación de los fideicomisos públicos existentes con las disposiciones del nuevo marco normativo de derecho público, se establece en una disposición transitoria que los fideicomisos y fondos fiduciarios creados por las normas se regirán por ellas.

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un cuerpo ordenado y coherente de normas que rijan la constitución y funcionamiento de los fideicomisos públicos.

Para ello hay que tener en cuenta puntos importantes para su reglamentación y control posterior como los siguientes:

-El Estado nacional como propietario de los bienes de su dominio público o privado transferido a un fiduciario establecido por ley, a través de su Poder Ejecutivo deberá informar al Congreso Nacional trimestralmente la gestión, evolución, el flujo y uso de los Fondos Fiduciarios integrados con bienes o fondos del Estado Nacional, incluidos en el Sector Público Nacional en los términos establecidos por el artículo 8 inciso d) de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control :

Área de la Administración Nacional responsable del seguimiento de cada Fondo Fiduciario de acuerdo a la norma de creación de cada uno de los fondos.

Detallar en su caso los flujos financieros que se originan por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, como así ingresos y recursos, las transferencias realizadas y las obras ejecutadas o programadas, y los gastos de administración, personal, agencias y remuneraciones abonadas; Controles ejercidos en cada Fondo por la Sindicatura General de la Nación y por la Auditoría General de la nación con los alcances establecidos en la ley 24156.

En cada presupuesto anual deberá adjuntarse como planilla anexa, un estado de origen y aplicación de fondos, al igual que el detalle de las erogaciones indicando el rubro de los mismos para cada fondo fiduciario.

-Los fideicomisos públicos estarán sujetos al control de los mismos órganos internos y externos que actúan respecto de la Administración Pública centralizada, de conformidad con lo establecido por la ley 24.156, sus complementarias y modificatorias. En los fideicomisos públicos actuará en carácter de fiduciante, en todos los casos

representando al Estado Nacional, quien sea designado como tal por la ley especial de su creación.

-Todo lo relativo a los bienes transmitidos en propiedad fiduciaria se rige por las leyes de presupuesto y administración financiera respectivas, salvo lo dispuesto en la presente.

En todos los casos en que se constituya un fideicomiso público, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley, ejercerá las funciones de fiduciario quien sea designado como tal de conformidad con el procedimiento establecido por la ley especial de creación. En caso de no encontrarse previsto en ella asumirá automática y transitoriamente esa función el Banco Central de la República Argentina hasta tanto el Congreso de la Nación subsane la omisión. De no ocurrir ello dentro del año parlamentario de sanción de aquella corresponderá la inmediata liquidación del fideicomiso.

DE LA DELEGACION DE FACULTADES Y MODIFICACION DEL ARTICULO 37

“La mejor política, la mas fácil, la mas eficaz, es la política de la honradez y de la buena fe; la política clara simple de los hombres de bien y no la política doble y hábil de los truhanes de categoría. La sinceridad de los actos no es todo que se puede apetecer en política; se requiere además la justicia en que reside la verdadera probidad.” Juan Bautista Alberdi

Hoy se ha modificado una de las leyes más importantes en el marco de la Administración Financiera y de las Finanzas Públicas, dentro de esta norma uno de los artículos más sustanciales que pone control al gasto y su distribución dentro de la ley madre que es el Presupuesto Nacional.

Las políticas presupuestarias inciden sobre la toma de decisiones en un determinado ejercicio económico desde su confección, el presupuesto nacional debe contener y comprender cierta información para confeccionarse conforme determinadas normas instituidas principalmente en la Ley 24156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), que hoy queremos modificar. Muchos legisladores displicentemente han enunciado ante la prensa porque tanto lío por modificar solo un artículo, sabiendo ellos que ese artículo es un pilar dentro de la norma, pero como las mayorías mandan, no tienen a veces conciencia del daño que causan, ya que esta modificación es in eternum hasta que sea modificada cuando algún gobierno con probidad desee volver a mantener la independencia de los poderes.

Las normas que regulan la presentación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de un ejercicio presupuestario hoy no son de cumplimiento estricto y esto influye en la asignación, distribución del gasto y su posterior rendición de cuentas. Por eso esta modificación del artículo 37 es

sumamente importante para mantener la transparencia presupuestaria y el seguimiento del mismo.

Hoy es complejo y de difícil acceso tanto para el ciudadano como para las OSCS cuanto peor si se da la libertad de asignación del monto total del presupuesto. Sin ir más lejos en la página Web del Ministerio de Economía el último boletín fiscal que se puede observar es del 4to.trimestre del 2005, y cuando vino el Jefe de Gabinete las respuestas no respondidas siguen siéndolo habiéndose comprometido a entregarlas dentro de los 5 días. ¿Como se puede entonces confiar en un funcionario dándole la libertad de manejo presupuestario, si apenas puede cumplir con las preguntas de rigor que se le efectúan?

Las partidas presupuestarias carecen de temporalidad y claridad de exposición, su acceso es complicado y de difícil interpretación entre lo presupuestado y ejecutado. Si bien no podemos decir que la información no se encuentra disponible, sí podemos asegurar que no es del todo transparente. La ejecución de las distintas partidas en su mayoría no conciden con las presupuestadas oportunamente, así como tampoco las metas a cumplir dan un sustento de fondo sobre la asignación de las mismas, impidiendo discernir cuál es el costo de oportunidad (lo que se deja de ganar por elegir la alternativa incorrecta) de sus distribuciones.

Haría falta un profundo debate presupuestario en el Poder Legislativo y en cada una de las comisiones que lo integran, la escasa información sobre la rendición de cuentas a la sociedad por parte de los órganos de control y del Poder Ejecutivo, llevan a profundizar los controles sociales respecto a estos temas y es lo que estamos haciendo al querer modificar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

El tema que hoy nos compete es de vital importancia. Cuesta comprender que el Estado considere al presupuesto no como una herramienta para tomar decisiones, sino como un mero acto formal para la distribución de los ingresos que se proyectan recaudar, el manejo discrecional del erario publico.

Sin duda, la planificación es uno de los principales pilares en el cual deben basarse los funcionarios de turno para proyectar las políticas de estado necesarias que permitan el bienestar común.

Todo ciudadano aspira a que su gobierno planifique sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia, una total claridad y transparencia de las reglas de juego en el mercado. Para ello es indispensable tener elaboradas **políticas de estado serias**, que provengan de un acuerdo entre todos los sectores, garantizando así la seguridad jurídica de las mismas para que no cambien cuando lo hace el sesgo partidario del gobierno es por eso que debemos diferenciar bien entre “políticas y partidismos”

Para planificar no sólo hay que tener en cuenta la capacidad técnica del funcionario que la realiza, sino abordarla también desde la óptica de crear conciencia, educar en la cultura presupuestaria, crear la responsabilidad de la gestión y el reconocimiento de los funcionarios de carrera. Dentro de la planificación proponer presupuestos plurianuales.

Aun así cabría preguntarse, ¿cuál sería el enfoque a dar al presupuesto y a los presupuestos plurianuales, sabiendo que no se llega a cumplir el de un ejercicio?

El presupuesto debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento, y a su vez, una herramienta en la toma de decisiones político-económicas, analizando las metas a cumplir, con el sustento técnico correspondiente.

Por eso hoy no podríamos afirmar que existe realmente una transparencia presupuestaria y de la información, conforme su definición: **“la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.”**.

Un sistema democrático - republicano se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente las instituciones que la componen con la independencia que le son asignadas en la Constitución Nacional.

Para ello debemos hacer lo mismo respecto a la transparencia y la responsabilidad en el sector público incluyendo los tres poderes, 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 concernientes 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; es ahí donde alimentamos la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravadas por la falta de seguridad jurídica con el riesgo de llegar a un pseudo autoritarismo.

Ya vivimos y vemos como el Poder Ejecutivo maneja discrecionalmente los montos de los distintos Fideicomisos que existen (más de 4.000 millones de pesos), donde el trasvasamiento entre ellos, el desmanejo conforme su creación y la discrecionalidad de la delegación de facultades ha llegado a ser un verdadero cambalache financiero.

Las políticas de estado equitativas y eficientes deben apuntar a crear la cultura de la ética y moral pública, donde no solo es responsable el estado sino toda la dirigencia, entendiéndose por ella desde las ONGs, los empresarios, los gremios, los partidos políticos y cualquier otra organización que viva en un Estado de derecho, incluido el ciudadano, fin último de una democracia adulta.

Solo con reglas claras y precisas podremos evitar el crecimiento y erradicar la economía informal. Cuando hay claridad de objetivos, y una correcta política progresiva tributaria, se cumplen así los principios de

responsabilidad del estado, que es garantizar a la sociedad, justicia, salud, seguridad y educación.

Una vez cumplidos estos principios básicos, tendremos la seguridad jurídica necesaria para un país en crecimiento.

George Kopits, en su trabajo, calidad de gobierno, transparencia y responsabilidad, nos demuestra claramente el concepto de sector público abierto, abarcando desde el electorado, los mercados financieros, el estado, las empresas estatales y privadas, es decir la sociedad en todo su conjunto. Haciendo hincapié que la transparencia se basa en el acceso fácil y oportuno de la información, la cual debe ser real, fidedigna, oportuna y comparable en el ámbito internacional. **“En el ámbito económico, la falta de transparencia y de responsabilidad en el sector público suele contribuir a la desestabilización macroeconómica, a distorsiones en la asignación de recursos y a desigualdades económicas.”**

Esto también define la corrupción, ya que por ejemplo en el caso argentino, la delegación de facultades y potestades desde el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo (Jefe de Gabinete) puede llegar a tener la suma del poder público en materia financiera como nunca la tuvo ningún gobierno desde la época de Juan Manuel de Rosas (1835).

Nos preguntamos entonces ¿las leyes pueden incitar a la corrupción?, y la respuesta es sí, cuando ellas atentan contra las libertades individuales y apuntalan la desigualdad llevándonos al autoritarismo donde la única verdad revelada y solución parecen venir solo de los gobernantes de turno.

“SIN DUDA QUE LAS CONSTITUCIONES QUE REGULARON DESPUES LA CONDUCTA DE LA REPUBLICA CALIFICARON DE CRIMEN LEGISLATIVO EL ACTO DE DAR PODERES EXTRAORDINARIOS Y OMNIMODOS A SUS GOBERNANTES; PERO ESA MAGNIFICA DISPOSICION NO IMPIDIO QUE LA SUMA DE TODOS LOS PODERES Y FUERZAS ECONOMICAS DEL PAIS QUEDASEN DE HECHO A LA DISCRECION DEL GOBIERNO, QUE PUEDE USAR DE EL POR MIL MEDIOS INDIRECTOS.” “SI SE DEJA EN MANOS DE LA PATRIA, ES DECIR, DEL ESTADO, LA SUMA DEL PODER PUBLICO, SE LO DEJA EN MANOS DEL GOBIERNO QUE LO REPRESENTA, Y OBRA POR EL ESTADO ESA SUMA ENTERA DEL PODER PUBLICO. (LA OMNIPOTENCIA DEL ESTADO ES LA NEGACION DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL)

Varios senadores y diputados en el debate de la delegación de facultades han sustentado que el jefe de gabinete no tendrá superpoderes. Esta afirmación es falaz y contradictoria, podría decirse que varía en función del enfoque que se pueda realizar. Por ejemplo desde un punto de vista semántica, (siempre analizando el tema de la delegación de facultades) es indistinto conforme el diccionario de la Real Academia Española hablar de superpoderes o suma de poder publico (esto seria en materia financiera y económica) significan en su esencia lo mismo.

Siguiendo el análisis planteado fundamentan en tres objetivos que veremos, pero “como el fenómeno varía en función del observador.” como enunciara Albert Einstein. Las cosas tienen también otras perspectivas:

El primer objetivo es reglamentar las atribuciones del Jefe de Gabinete, aquí comienza la falacia presentada: es verdad que el Jefe de Gabinete es el jefe de la administración y tiene la responsabilidad de ejecutar el presupuesto, pero es mentira que necesite más atribuciones para ello. Además el Poder Legislativo es quien sanciona la Ley de Presupuesto para cada ejercicio y el que debe dar el visto bueno para ver en que se gasta el erario público punto principal de la definición de presupuesto nacional, donde se basa en políticas de estado predefinidas, por lo tanto no debería haber movimientos de fondos que no estén hoy autorizados por las normas vigentes. Por lo tanto la responsabilidad de ejecutar no significa que tiene atribuciones de hacer lo que desee con la totalidad del presupuesto nacional.

El segundo objetivo es establecer una coherencia normativa entre la ley de administración financiera que fuera sancionada y en 1992 y la reforma constitucional de 1994. Esto además de ser falaz y falso, un planteo absurdo, ya que el capítulo IV de la Constitución Nacional enuncia “Del Jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”, es difícil imaginarse que estos funcionarios estén en el limbo o en un universo paralelo, ya que todos de alguna manera rinden cuenta y dependen del Presidente de la Nación (titular del poder ejecutivo), más aun teniendo en cuenta que el Jefe de Gabinete lo nombra y lo remueve el Presidente de la Nación. Asimismo respecto de la incoherencia que habría a la fecha también se desvirtúa la realidad por ejemplo el artículo 37 que se quiere modificar aclara específicamente en su primera parte que se reglamentara “ los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución” , pero pone una condición que son las “quedaran reservadas al Congreso Nacional” esta postura tuvo su sentido en como objetivo de mantener bien delineadas las obligaciones de cada uno de los poderes y mantener el sistema republicano. Por lo tanto hoy mismo el jefe de gabinete puede hacer modificaciones ya que así lo enuncia la actual norma.

Más aún cuando en la última sanción del presupuesto 2006 en el Capítulo II (desde el artículo 8 al 11) reglamentan la delegación de facultades, cuando en otros ejercicios solo era un artículo, peor porque el Jefe de Gabinete puede delegar en otro funcionario esas facultades como esta en el artículo 11 mencionado. Sabiendo que uno de los principios fundamentales de la Administración es que la responsabilidad se asigna no se delega.

Por último el tercer objetivo que se planteó fue promover el uso de una herramienta eficaz para optimizar la gestión, aquí entramos en el abismo kafkaiano total, se dan ejemplos como “a) 100 pesos de un monto destinado a inversión pública para destinarlo a la adquisición de medicamentos del programa Remediar. b) dispone de partidas excedentes de amortización de la deuda por modificaciones no previstas en el tipo de cambio para obligaciones a pagar en moneda extranjera con objeto de financiar erogaciones corrientes o de capital. C) modificar una partida presupuestaria de 100 pesos destinados

por ejemplo a contratos de locación de obra, para ser destinados a la finalidad servicios sociales como adquisición de libros para escuelas del interior.

Este planteo es incoherente ya que el sustento no amerita el pronunciamiento de importancia para modificar la Ley de Administración Financiera en estos momentos que según el Poder Ejecutivo (incluido en el mensaje Presidencial de la Asamblea Legislativa del corriente año) plasma una baja del desempleo rondando ahora en un 10%, un crecimiento de la economía abrumador que lleva acumulado mas de 18 meses con un promedio del 8%, con un superávit de recaudación nunca visto. Entonces me preguntaría donde esta la emergencia para delegar más facultades, donde tenemos emergencia publica y económica, para seguir tratando de sancionar más atribuciones y poderes al Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido porque los senadores no han puesto el mismo ahínco en sancionar una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (que tendría que estar en vigencia desde 1996), mas cuando ellos representan los intereses de nuestras Provincias, en vez de buscar acumular más poderes.

Maquiavelo, quien sostenía, **“quien ejerza el poder siempre actuará según la mezquindad de su espíritu, y conforme a la ambición personal, siempre y cuando tenga el espacio dado a en su entorno, para poder realizarlo.”**

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.

La transparencia, es parte de la eficiencia de la política, dejando claramente expresado que política y finanzas públicas, están interrelacionadas y ambas son parte de un todo en la economía política de un país.

Como decía Mariano Moreno, el hombre es bueno por naturaleza, pero hay que tener una ley dura para que le exija serlo.

Ahora bien tomando como consecuencia lo expresado técnicamente en los párrafos anteriores analicemos el artículo que se intenta modificar y que valores tendrían entonces los mismos.

“Art. 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los

gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.”

Queda en claro que la decisión del legislador en la sanción de esta norma era diferenciar bien en claro que podía ser sustento de modificaciones a la ley de presupuesto y cuales quedarían reservadas al Congreso Nacional, por lo tanto es absurdo el planteo de que se esta reglamentando el artículo ya que lo que se está haciendo es quitarles las facultades reservadas al Congreso Nacional en temas tan importante como el cambio de la finalidad.

Nuestro país tiene en el tema presupuestario, para su claridad y transparencia un “pequeño” manual sobre las cuentas publicas, el cual se denomina MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PUBLICO NACIONAL (creado por el Decreto 866/92).

Algunas de las definiciones de este manual 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 clara. Detallamos a continuación dos de las más importantes:

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.

Ahora bien respecto a las **Contribuciones Figurativas** las mismas están definidas como "Recursos originados en las contribuciones de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social destinados a la financiación de gastos corrientes, gastos de capital y de aplicaciones financieras de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social.

Esto es un verdadero trabalenguas y sofisma técnico contable digno de matar al mismo Fray Lucas Pacciolo, vulnerando todo principio de definición y exposición de cuentas, donde un gasto es una contribución, y una contribución un ingreso por ende el gasto pasaría a ser un ingreso. Una total falta de exposición y criterio en las finanzas publicas.

Esto agravado con el sustancial monto de la partida de Gastos Figurativos como se detalla a continuación:

Año 2001 \$ 12.032.075.197 (23.48% total del gasto)

Año 2002 \$10.644.325.742.- (24.84%)

Año 2003	\$10.021.837.026.- (15.14%)
Año 2004	\$11.672.279.150.- (19.54%)
Año 2005	\$12.977.500.282.- (16.75%)
Año 2006	\$15.915.495.882.- (16.98%)

El ejercicio 2001/2004/2005 la delegación de facultades fue dada sin sujeción al artículo 37, los restantes fueron con sujeción del artículo mencionado. Asimismo desde 2004 en adelante en vez de un solo artículo delegando facultades pasamos a un capítulo de aproximadamente cuatro artículos.

La delegación de los mismos es tan amplia que por ejemplo el artículo 11 de la ley de presupuesto nacional 26078 para el ejercicio 2006, faculta al Jefe de Gabinete a delegar la misma facultad en cualquier funcionario de Poder Ejecutivo, habiendo publicados en el boletín Oficial, desde decretos, pasando por Decisiones Administrativas hasta una simple resolución de alguna Secretaría modificando partidas presupuestarias. Vulnerando el principio de responsabilidad ya que la misma se asigna no se delega.

Vemos así como es tan amplia la delegación de facultades otorgadas que se hace incomprensible la modificación sostenida desde el oficialismo. Peor aún las normas mencionadas no contienen en la mayoría de los casos monto alguno, solo la siguiente frase al terminar el articulado “NOTA: Esta Resolución se publica sin las Planillas anexas. La documentación no publicada puede ser consultada en la Sede Central de esta Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en www.boletinoficial.gov.ar. Se adjuntan como planillas y datos los decretos del ejercicio 2004/2005/2006 y un ejemplo práctico de ellos. (Ver Anexos)

Entonces como podemos delegar mayores facultades hasta el alcance de llegado el caso de sancionar la reforma del artículo 37 a estar delegando la suma del poder público en materia financiera. Violentando el mismo art. 29 de la Constitución, dejando a salvo mi responsabilidad votando por la negativa.

Enunciaba Maurice Duverger en su libro Hacienda Pública **“La última palabra en materia presupuestaria la tiene el parlamento....son ellos que le dan fuerza de ley”...** la autorización tiene como objetivo limitar la libertad de acción financiera del gobierno...se considera que la regla asegura a su vez la buena gestión financiera”

El avasallamiento a los principios republicanos está socavando el sistema. Ahora nos enteramos que el Senado se presta a prorrogar todas las facultades que vence este año, ¿Cuál es el límite del gobierno? El Poder Ejecutivo ha perdido el rumbo en el respeto a las instituciones, es asombroso leer y escuchar con tal despropósito que esta delegación se hace porque el Congreso Nacional no lleva el ritmo del Poder Ejecutivo, pero quien tiene

mayoría en el Senado, el oficialismo y quien junta las voluntades para sancionar normas hasta sobre tablas, el oficialismo. Entonces cual es la libertad que se necesita con tanto apresuramiento. Será que en menos de un mes y medio entrará a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto Nacional del ejercicio 2007, y que el año que viene es un año electoral.

Para finalizar quiero hacer mención a las palabras de Montesquiu **“No existe tiranía más cruel que aquella que se ejerce a la sombra de las leyes y bajo el aspecto de la justicia”**

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- B.I.D. América Latina tras una década de reformas. Washington 1997
- 2.- Duverger Maurice . Instalaciones políticas y derecho constitucional . ARIEL . Barcelona 1988.
- 3.- Gómez Ricardo Jorge. Las instituciones presupuestarias. 33ª Jornadas de Finanzas Públicas. F.C.E. 2000.
- 4.- Friedman Milton y Rose. Libertad de elegir ORBIS . Barcelona 1983.
- 5.- Keynes J.M. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica México 1974.
- 6.- Llosas Hernán . Reglas macrofiscales y presupuestos plurianuales . 33ª Jornadas de Finanzas Públicas. F.C.E. U.N.C. 2000
- 7.- Musgrave Richard y Peggy . Hacienda Pública ,Teórica y Aplicada . Mc Grae Hill . Madrid 1992 Cap.VII.
- 8.- Castillo Omar . Parámetro para medir la eficacia y la eficiencia de los presupuestos . Revista Internacional de Presupuesto Público . Nº 47.2001.
- 9.- O.C.D.E. Prácticas óptimas de la O.C.D.E. para lograr la transparencia presupuestaria. Rev. Internacional de Presupuesto Público Nº 56 .1999.
- 10.- Petrei Humberto A. Presupuestos plurianuales. 32ª Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E. U.N.C. 1999.
- 11.- Vega Juan A. y Braceli Orlando O. Una experiencia presupuestaria en Mendoza. 21ª Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E. U.N.C. 1988.
- 12.- Braceli Orlando O. La política económica , la asignación de recursos públicos en el presupuesto nacional. 29ª Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E.U.N.C. 1996.
- 13.- Braceli Orlando O. Los límites de la evaluación de las políticas públicas. El presupuesto y la cuenta de inversión nacional. 29ª Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E. U.N.C. 30ª Jornadas de Finanzas Públicas .F.C.E.U.N.C.1997
- 14.- O.C.D.E. Reglas fiscales para los distintos niveles de gobierno. El caso argentino. Revista Internacional de Presupuesto Público Nº 56. 2004
- 15.- Zapata Juan A. y María P. El presupuesto gubernamental y la provisión de bienes públicos en un país federal. 33ª Jornadas de Finanzas Públicas F.C.E. U.N.C. 2000
- 16.- O.C.D.E. Orácticas óptimas para lograr la transparencia presupuestaria . Revista Internacional de Presupuesto Público Nº 56 2004.

- 17.- Villagordoa Lozano José M – Breve Estudio sobre el Fideicomiso.
- 18.- Acosta Romero Miguel – Derecho Bancario- Porrúa – México- 1978.
- 19.- Soler Sebastián – Antecedentes del Fideicomiso.
- 20.- Rodríguez Azuero Sergio – Derecho Comercial.

Normas que modifican y/o complementan a
Ley 25827 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA

Sumario:

Número/Dependencia

Descripción

Decreto 1290/2003 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 22-dic-2003	PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL SU OBSERVACION Y PROMULGACION
Decisión Administrativa 2/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 16-ene-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 DISTRIBUCION - SU APROBACION
Decisión Administrativa 33/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 03-mar-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decreto 350/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 24-mar-2004	PRESUPUESTO PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION
Decisión Administrativa 87/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 31-mar-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decreto 489/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 22-abr-2004	PRESUPUESTO MONTO - INCORPORACION
Decisión Administrativa 131/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 22-abr-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decisión Administrativa 136/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 23-abr-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decisión Administrativa 138/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 26-abr-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decisión Administrativa 160/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 06-may-2004	PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004 SINTETIZADA
Decisión Administrativa 174/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	

10-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 199/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SU REESTRUCTURACION

[Decisión Administrativa 196/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 207/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 215/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 243/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 258/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
22-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 264/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
22-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 303/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 304/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 305/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 315/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
19-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decreto 917/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
23-jul-2004
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION NACIONAL 2004 - SU MODIFICACION

[Decreto 908/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
26-jul-2004

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

LEY 25.827 ART. 28

[Decisión Administrativa 335/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-jul-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 339/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
30-jul-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 375/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-ago-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 378/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-ago-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 379/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-ago-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 380/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-ago-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 384/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
23-ago-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 400/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
01-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 437/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decreto 1207/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
17-sep-2004

INST NAC CENTRAL UNICO COORD. ABLACION E IMPLANTE

PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 446/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
23-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 457/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 461/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

[Decreto 1332/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
01-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 495/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 501/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 502/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 504/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 506/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 508/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
19-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Resolución 221/2004](#) SECRETARIA DE HACIENDA
19-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 517/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
21-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 531/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
02-nov-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 543/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
02-nov-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 590/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-nov-2004

MINISTERIO DEL INTERIOR
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 594/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-nov-2004

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 616/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
01-dic-2004

MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA
PRESUPUESTO Y CALCULO DE RECURSOS-MODIFICACION

[Decreto 1675/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
02-dic-2004

PRESUPUESTO
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 623/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
02-dic-2004

PRESUPUESTO
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 624/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
02-dic-2004

MINISTERIO DEL INTERIOR
PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

[Decreto 1687/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
03-dic-2004

PRESUPUESTO
EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 631/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
03-dic-2004

MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA
PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 634/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-dic-2004

POLICIA FEDERAL ARGENTINA
PRESUPUESTO - MODIFICASE

[Decisión Administrativa 637/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
10-dic-2004

JUBILACIONES Y PENSIONES
PRESUPUESTO 2004 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 638/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-dic-2004

HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER
PRESUPUESTO ADMINISTRACION NACIONAL-MODIFICACION

[Decisión Administrativa 645/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-dic-2004

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
PRESUPUESTO ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION

[Ley 25967](#) HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA
16-dic-2004

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EJERCICIO 2005 - SU APROBACION

[Decreto 1852/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
16-dic-2004

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
SU OBSERVACION Y PROMULGACION

[Decisión Administrativa 672/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-dic-2004

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 673/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-dic-2004
MIN PLANIFICACION FEDERAL, INV PUBLICA Y SERVICIOS
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 671/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 674/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 676/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
24-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 683/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 685/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 746/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
30-dic-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
MODIFICACION

[Resolución 820/2004](#) MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
30-dic-2004
ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS
LEY 25827, ART. 65- MODIFICACION DE PLANILLA ANEXA

[Decreto 1959/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
30-dic-2004
ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
CONSTITUCION DE UNA APLICACION FINANCIERA

[Decisión Administrativa 712/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-ene-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 719/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
05-ene-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
LEY 25827, ART. 28 - AMPLIACION DE UN LIMITE

[Decisión Administrativa 720/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
05-ene-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
LEY 25827, ART. 28 - AMPLIACION DE UN LIMITE

[Decreto 2047/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
18-ene-2005
MINISTERIO DE DEFENSA
SINTETIZADO

[Decisión Administrativa 796/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

04-feb-2005

SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS
MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2004

[Decisión Administrativa 797/2004](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-feb-2005

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SINTETIZADA

[Decisión Administrativa 341/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-jul-2005

MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA
PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 344/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-jul-2005

MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE
PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 359/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
15-jul-2005

GENDARMERIA NACIONAL
PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Ley 26078](#) HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA
12-ene-2006

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006
SU APROBACION

BOLETINES OFICIALES

Decreto 1290/2003 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 18-dic-2003

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

SU OBSERVACION Y PROMULGACION

Resumen:

OBSERVANSE EN EL PROYECTO DE LA LEY 25827 EN ALGUNOS ARTICULOS Y CIERTAS FRASES. PROMULGASE LA LEY 25827 CON LAS SALVEDADES ESTABLECIDAS.

Decisión Administrativa 2/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 14-ene-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

DISTRIBUCION - SU APROBACION

Resumen:

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, APROBADO POR LA LEY Nº 25.827.

Decisión Administrativa 33/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 01-mar-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA JURISDICCION 01, PODER LEGISLATIVO NACIONAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 319, DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA NACION, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS. DICHA MODIFICACION SE FINANCIA CON EL INCREMENTO DE RECURSOS DE FUENTE DE FINANCIAMIENTO 21, TRANSFERENCIAS EXTERNAS, COMO CONSECUENCIA DE UN CONVENIO FIRMADO CON LA UNIVERSIDAD ALCALA DE HENARES PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN IBEROAMERICA (PRADPI), EN EL CUAL SE CONTEMPLA LA EJECUCION DE ACCIONES TENDIENTES A LA DIFUSION E INSERCIÓN DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN AQUELLAS PROVINCIAS DE NUESTRO PAIS QUE AUN NO TIENEN CREADA ESTA INSTITUCION.

Decreto 350/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 19-mar-2004

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004.

Decisión Administrativa 87/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-mar-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, VIGENTE PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA JURISDICCION 40, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 318, SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR.

Decreto 489/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 20-abr-2004

PRESUPUESTO

MONTO - INCORPORACION

Resumen:

INCORPORASE UN DETERMINADO MONTO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, A FIN DE PODER EFECTUAR LAS EROGACIONES PREVISTAS EN LA ENMIENDA AL CONVENIO DE CREDITO SUSCRIPTA EL 9 DE ABRIL DE 2003 CON EL MCC S.P.A. CAPITALIA GRUPPO BANCARIO.

Decisión Administrativa 131/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-abr-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 75, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, ORGANISMO DESCENTRALIZADO 850, ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ASIGNACION DE CREDITOS DE LA CATEGORIA 01, ACTIVIDAD 04, Y ASIGNACION DE CREDITOS DE OTRAS CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS 99, A CONSECUENCIA DE UNA DONACION INCORPORADA POR LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEDIANTE LA RESOLUCION NRO. 901/2001.

Decisión Administrativa 136/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-abr-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, INCREMENTANDOSE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 91, OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, PARA PERMITIR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL. A TAL FIN SE PROPICIA UNA REDUCCION DE CREDITOS DE LA JURISDICCION 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, A LOS EFECTOS DE QUE LA MEDIDA RESULTE NEUTRAL SOBRE EL TOTAL DE LAS EROGACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL.

Decisión Administrativa 138/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-abr-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, CON LA FINALIDAD DE AMPLIAR LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 103 - CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 70 - MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, MEDIANTE COMPENSACION CON CREDITOS ASIGNADOS A DICHA JURISDICCION Y A EFECTOS DE MEJORAR LA SITUACION SALARIAL DE LOS INVESTIGADORES Y PERSONAL DE APOYO A LOS MISMOS.

Decisión Administrativa 160/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-abr-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LOS PROGRAMAS 17 "PLAN DE GESTION AMBIENTAL MATANZA - RIACHUELO BID 1059-OC/AR", 19 "RECURSOS HIDRICOS" Y 50 "FORMULACION, PROGRAMACION, EJECUCION Y CONTROL DE PROYECTOS DE OBRAS PUBLICAS", QUE EJECUTAN RESPECTIVAMENTE LA SUBSECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS Y LA SUBSECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, A LOS EFECTOS DE ADECUARLOS A LAS ACTUALES NECESIDADES OPERATIVAS, PARA CUMPLIR CON LOS FINES Y OBJETIVOS DE CADA PROGRAMA.

Decisión Administrativa 174/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 05-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 85, MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL, A FIN DE MANTENER LOS NIVELES DE ATENCION DE LAS DISTINTAS PRESTACIONES.

Decisión Administrativa 199/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SU REESTRUCTURACION

Resumen:

REESTRUCTURASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, CON LA FINALIDAD DE ASEGURAR LA SUSTENTABILIDAD DEL SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA.

Decisión Administrativa 196/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004 EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, PROGRAMA 28 ATENCION DE GRUPOS VULNERABLES, AMPLIANDO LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS ASIGNADOS CON LA INCORPORACION DE UN APOORTE DERIVADO DEL CONVENIO SUSCRITO CON LA COMUNIDAD EUROPEA PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO NRO. ALA/B7-310/2003/5760 "APOYO A PROYECTOS ALIMENTARIOS COMUNITARIOS (APAC), DESTINADO A MEJORAR LAS CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO DE COMEDORES COMUNITARIOS.

Decisión Administrativa 207/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 21-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, CON LA FINALIDAD DE REFLEJAR PRESUPUESTARIAMENTE LA RESTITUCION DE LAS DISPONIBILIDADES DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR, AFECTADAS POR EL DECRETO NRO. 1383/2003, POR EL QUE SE ESTABLECIO LA CONSTITUCION DE UNA APLICACION FINANCIERA DESTINADA AL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL A CARGO DEL TESORO NACIONAL. DICHA RESTITUCION OPERO CONFORME LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCION CONJUNTA NRO. 230 Y NRO. 78 DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y DE LA SECRETARIA DE FINANZAS, RESPECTIVAMENTE, DE FECHA 29 DE DICIEMBRE DE 2003.

Decisión Administrativa 215/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 26-may-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA ENTIDAD 001, AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, PROGRAMA 16, CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, CON EL PROPOSITO DE PERMITIR EL NORMAL DESENVOLVIMIENTO DE LAS TAREAS DE AUDITORIA QUE LE FUERAN ENCOMENDADAS, CONTEMPLADAS EN EL PLAN OPERATIVO ANUAL, COMO ASI TAMBIEN, DE LAS RELACIONADAS CON LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS FINANCIADOS POR LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE CREDITO.

Decisión Administrativa 243/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL APROBADO PARA EL EJERCICIO 2004, A FIN DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA - ENTIDAD 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR, Y ASIMISMO COMPLETAR EL REQUERIMIENTO PRESENTADO AL CITADO INSTITUTO POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, SOLICITANDO LA CONFECCION DE UN MILLON CUATROCIENTAS MIL (1.400.000) CARTILLAS DE DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD, ADICIONALES A LAS PREVISTAS POR EL ACTUAL PRESUPUESTO. LA INCORPORACION DE MAYORES RECURSOS A LAS DISPONIBILIDADES DEL INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR OBEDECE TAMBIEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS QUE DEMANDEN LOS CAMBIOS 1 Y 2 DEL ACUERDO SUSCRITO CON LA NATIONAL GEOSPATIAL AND INTELLIGENCE AGENCY, PARA LA EJECUCION DE FOTOGRAFIA AEREA EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY Y DATOS VECTORIALES PROVISIONALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA. EL INCREMENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS QUE SE PROMUEVE QUEDA EXCEPTUADO DE EFECTUAR LA CONTRIBUCION AL TESORO NACIONAL A LA QUE SE REFIERE EL ARTICULO 12 DE LA LEY NRO. 25.827, TODA VEZ QUE LOS MISMOS SE ORIGINAN EN LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS.

Decisión Administrativa 258/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 107, ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, QUE ACTUA EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE TURISMO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA EJECUCION DE OBRAS COMENZADAS DURANTE EL EJERCICIO 2003, SUSTENTADAS EN EL APORTE LOCAL DEL PRESTAMO BIRF NRO. 4085-AR - PROYECTO BOSQUES NATIVOS Y AREAS PROTEGIDAS, COMO ASI TAMBIEN LAS QUE SE PREVE EJECUTAR DURANTE EL PRESENTE EJERCICIO. ASIMISMO RESULTA IMPRESCINDIBLE INCREMENTAR LOS CREDITOS DEL INCISO 1 - GASTOS EN PERSONAL, CON EL PROPOSITO DE FINANCIAR LA INCORPORACION DE VEINTITRES (23) CARGOS AL CUERPO DE GUARDAPARQUES NACIONALES, LOS QUE SE CORRESPONDEN CON LOS EGRESADOS DEL XX Y XXIV CURSO DE ASPIRANTES A GUARDAPARQUES "GUARDAPARQUE BERNABE MENDEZ". LA MODIFICACION PREVISTA SE FINANCIA CON UN AUMENTO DE RECURSOS DE LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO 12 - RECURSOS PROPIOS, Y MEDIANTE UNA COMPENSACION DE CREDITOS CON APLICACIONES FINANCIERAS.

Decisión Administrativa 264/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-jun-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE, APROBADO POR LA

LEY NRO. 25.827 Y DISTRIBUIDO POR LA DECISION ADMINISTRATIVA NRO. 2 DEL 14 DE ENERO DE 2004, EN LO CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 80 - MINISTERIO DE SALUD, ENTIDAD 913 - ADMINISTRACION DE PROGRAMAS ESPECIALES, Y ENTIDAD 914 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, CON LA FINALIDAD DE UTILIZAR RECURSOS PROVENIENTES DE APORTES Y CONTRIBUCIONES DESTINADOS AL FONDO SOLIDARIO DE REDISTRIBUCION PARA ASEGURAR A TODOS LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE OBRAS SOCIALES EL ACCESO A PRESTACIONES DE ALTO IMPACTO ECONOMICO. LA MEDIDA PRETENDE SOLUCIONAR PARCIALMENTE EL CONSIDERABLE ATRASO DE LA ADMINISTRACION DE PROGRAMAS ESPECIALES EN EL PAGO DE LOS SUBSIDIOS Y/O REINTEGROS POR PRESTACIONES SOLICITADAS POR LOS AGENTES DEL SEGURO DE SALUD, AGRAVADO POR EL INCREMENTO DE LA DEMANDA DE LOS MISMOS EN EL CORRIENTE AÑO.

Decisión Administrativa 303/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 250, CAJA DE RETIROS, JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA POLICIA FEDERAL, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 40, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, A FIN DE ATENDER EL INCREMENTO EN EL GASTO PRESTACIONAL INCORPORANDO UN AUMENTO EN LA RECAUDACION POR APORTES Y CONTRIBUCIONES.

Decisión Administrativa 304/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICANSE POR COMPENSACION EL CALCULO DE RECURSOS Y LAS FUENTES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL SERVICIO FINANCIERO 321, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA DE LA JURISDICCION 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 305/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE LA JURISDICCION 5 - PODER JUDICIAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 335 - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION A EFECTOS DE ATENDER EROGACIONES INDISPENSABLES PARA SU NORMAL FUNCIONAMIENTO.

Decisión Administrativa 315/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 14-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004 DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ORGANISMO DESCENTRALIZADO, QUE FUNCIONA EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. LA MODIFICACION PROPICIADA SERA ATENDIDA CON UN INCREMENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS DEL ORGANISMO CITADO, GENERADOS A PARTIR DEL IMPORTANTE AUMENTO DE LAS PRESENTACIONES DE SOLICITUDES REGISTRALES. EL APORTE AL TESORO NACIONAL DE PESOS SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL (\$ 674.100.-) DEBERA SER INGRESADO A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION DEPENDIENTE DE LA SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION EN DOS (2) CUOTAS IGUALES CON VENCIMIENTO LOS DIAS 30 DE SEPTIEMBRE Y 15 DE DICIEMBRE DE 2004.

Decreto 917/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 21-jul-2004
PRESUPUESTO

ADMINISTRACION NACIONAL 2004 - SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004.

Decreto 908/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 20-jul-2004
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

LEY 25.827 ART. 28

Resumen:

FACULTASE AL SEÑOR JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, CON INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, A AMPLIAR EL LIMITE ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 28 DE LA LEY Nº25.827 EN DETERMINADOS CASOS.

Decisión Administrativa 335/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004 POR COMPENSACION DENTRO DE LA JURISDICCION 2001, SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, A FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDO POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 339/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-jul-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, A LOS EFECTOS DE AFRONTAR EROGACIONES CORRESPONDIENTES AL INCISO 1- GASTOS EN PERSONAL, ORIGINADAS EN LA RETRIBUCION AL PERSONAL ASIGNADO A TAREAS VINCULADAS CON LA FISCALIZACION PARA CERTIFICAR CALIDAD O ESTADO SANITARIO A SOLICITUD DE TERCEROS, SERVICIO EXTRAORDINARIO BRINDADO FUERA DEL HORARIO OFICIAL ESTABLECIDO O EN DIAS NO LABORABLES PARA LA ADMINISTRACION NACIONAL.

Decisión Administrativa 375/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, RESPECTO DE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR ORGANISMO DESCENTRALIZADO 201 DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES, A LOS EFECTOS DE ATENDER EROGACIONES INHERENTES A GASTOS EN PERSONAL QUE REDUNDEN EN UN MAYOR CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE CONTROL Y FISCALIZACION ENCOMENDADAS AL ORGANISMO.

Decisión Administrativa 378/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LA JURISDICCION 01 - PODER LEGISLATIVO, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 319 - DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA NACION, A FIN DE INCORPORAR PARCIALMENTE AL EJERCICIO VIGENTE LOS SALDOS REMANENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES DEL PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN IBEROAMERICA (PRADPI), DISMINUYENDO EN IGUAL CUANTIA LOS RECURSOS DEL PRESENTE AÑO.

Decisión Administrativa 379/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS -11-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, POR COMPENSACION DE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 90 - SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA Y 91 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, PARA PERMITIR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 380/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 50 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, ORGANISMO 608 - INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL (INTI),

ORGANISMO AUTARQUICO EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION. MODIFICASE EL CALCULO DE RECURSOS DEL ORGANISMO 608 - INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL.

Decisión Administrativa 384/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE PARA EL CORRIENTE EJERCICIO, RESPECTO DE LA SUBJURISDICCION 4001 - MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS. DICHA MODIFICACION SE FINANCIAN CON EL INCREMENTO DE RECURSOS DE LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO 21 - TRANSFERENCIAS EXTERNAS, COMO CONSECUENCIA DEL ACUERDO DE COOPERACION SUSCRITO EN LA CIUDAD DE GINEBRA, SUÍZA, EN EL MES DE MAYO DEL AÑO EN CURSO, ENTRE LA SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS Y EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS DEL NIÑO. DICHA INCORPORACION DE RECURSOS SE HALLA ALCANZADA POR LAS EXCEPCIONES DEL ARTICULO 12 DE LA LEY NRO. 25.827.

Decisión Administrativa 400/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-ago-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 10, MINISTERIO PUBLICO, A LOS EFECTOS DE ATENDER EROGACIONES RELACIONADAS CON GASTOS EN PERSONAL QUE RESULTAN INDISPENSABLES PARA SU NORMAL FUNCIONAMIENTO. A LOS FINES DE NO INCREMENTAR EL NIVEL DE GASTOS VIGENTE, SE EFECTUA UNA DISMINUCION DE LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA JURISDICCION 91, OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO.

Decisión Administrativa 437/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 14-sep-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL APROBADO PARA EL EJERCICIO 2004, A FIN DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA SUBJURISDICCION 23 - ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA, A EFECTOS DE REFLEJAR LOS MAYORES RECURSOS QUE SE ESTIMA HAN DE VERIFICARSE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004. DICHA INCORPORACION TIENE POR OBJETO FINANCIAR LA AMPLIACION DE CREDITOS VIGENTES PARA INCREMENTAR LA FRECUENCIA DE LOS VUELOS REGULARES DE FOMENTO, PROGRAMAR LA ATENCION DE NUEVAS RUTAS SOLICITADAS POR DISTINTAS COMUNIDADES PATAGONICAS, COMO ASI TAMBIEN EL AUMENTO DE VUELOS POR PARTE DE LA MISION DE PAZ EN LA REPUBLICA DE HAITI.

Decreto 1207/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 14-sep-2004
INST NAC CENTRAL UNICO COORD. ABLACION E IMPLANTE
PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE, EN LA PARTE REFERIDA AL CITADO ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE POLITICAS, REGULACION Y RELACIONES SANITARIAS DEL MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, CON LA FINALIDAD DE SOLVENTAR LA OPERATIVIDAD DEL REGISTRO NACIONAL DE DONANTES DE CELULAS PROGENITORAS HEMATOPOYETICAS.

Decisión Administrativa 446/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-sep-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, RESPECTO DE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 91 - OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, PROGRAMA 99, OTRAS ASISTENCIAS FINANCIERAS, SUBPROGRAMA 02, ASISTENCIA AL REGIMEN DE JUBILACIONES, PARA PERMITIR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 457/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 24-sep-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA ENTIDAD 109, SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, PROGRAMA 16, CONTROL INTERNO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL, CON EL PROPOSITO DE PERMITIR EL NORMAL DESENVOLVIMIENTO DE DICHO ORGANISMO Y, EN PARTICULAR DE LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES ASIGNADAS, ENTRE OTROS POR LOS DECRETOS NROS. 1295/2002 Y 311/2003 Y POR LA LEY NRO. 25.798. ASIMISMO, MODIFICASE LA DISTRIBUCION ADMINISTRATIVA DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, RECURSOS HUMANOS, PARA EL EJERCICIO 2004, EFECTUANDO UNA AMPLIACION DE LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS DEL INCISO 1, GASTOS EN PERSONAL DE LA SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, EN LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO 11, TESORO NACIONAL, MEDIANTE COMPENSACION DE CREDITOS CON LA JURISDICCION 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decisión Administrativa 461/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 24-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

TRANSFIERENSE LOS CREDITOS CORRESPONDIENTES Y CARGOS PRESUPUESTARIOS DEL EJERCICIO 2004 DEL PROGRAMA 01, "ACTIVIDADES CENTRALES", ACTIVIDAD 02, DE LA SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, AL PROGRAMA 16, "CONTROL Y FISCALIZACION DE LA OFERTA PUBLICA" DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ORBITA DE LA SUBSECRETARIA DE SERVICIOS FINANCIEROS DE LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decreto 1332/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 30-sep-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, CON LA FINALIDAD DE INGRESAR AL TESORO NACIONAL LOS SALDOS RESULTANTES DE LA VENTA DE ACCIONES DE INMARSAT VENTURES PLC., LOS QUE SE DESTINARAN AL REGIMEN NACIONAL DE PREVISION SOCIAL Y AL PROGRAMA NACIONAL 58ASISTENCIA Y COORDINACION DE POLITICAS DE COMUNICACIONES DE LA JURISDICCION 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

Decisión Administrativa 495/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO AL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS QUE FORMAN PARTE DE LA PRESENTE, CON EL FIN DE INCREMENTAR LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 107 ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, PROGRAMA 20 - BOSQUES NATIVOS Y AREAS PROTEGIDAS - BIRF 4085-AR, QUE ACTUA EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE TURISMO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, CON EL OBJETO DE CONTAR CON LOS RECURSOS NECESARIOS A FIN DE POSIBILITAR LA EJECUCION DE OBRAS CORRESPONDIENTES A DICHO PRESTAMO. PARA ELLO, SE EFECTUA UNA REDUC CION DE CREDITOS EN LA JURISDICCION 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, A LOS EFECTOS DE QUE LA PRESENTE MEDIDA NO AFECTE EL TOTAL DE LAS EROGACIONES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL.

Decisión Administrativa 501/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-oct-2004

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS QUE FORMAN PARTE DE LA PRESENTE, CON LA FINALIDAD DE TRANSFERIR LOS CARGOS ASIGNADOS AL PROGRAMA 40 - "PROMOCION DEL COMERCIO Y PRODUCCION DE SEMILLAS", DE LA JURISDICCION 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, AL PROGRAMA 40 "PROMOCION DEL COMERCIO Y PRODUCCION DE SEMILLAS" DE LA ENTIDAD 614 - INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA MISMA JURISDICCION. DICHA TRANSFERENCIA SE LLEVA A CABO COMO CONSECUENCIA DE LA SANCCION DE LA LEY Nº 25.845, POR LA CUAL SE RESTITUYEN LAS FUNCIONES, MISIONES Y LA ESTRUCTURA APROBADA POR LA DECISION ADMINISTRATIVA Nº 489, DE FECHA 19 DE DICIEMBRE DE 1996, DEL INSTITUTO NACIONAL DE

SEMILLAS, POR LO QUE RESULTA NECESARIO REGULARIZAR LA COMPOSICION Y LA CANTIDAD DE CARGOS PERTENECIENTES AL MISMO.

Decisión Administrativa 502/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS QUE FORMAN PARTE DE LA PRESENTE, A FIN DE POSIBILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL CONVENIO DE COLABORACION CELEBRADO CON FECHA 26 DE JULIO DE 2004 ENTRE EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, EL ENTONCES MINISTERIO DE SALUD, ACTUALMENTE MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, EL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, EL CONSEJO NACIONAL DE COORDINACION DE POLITICAS SOCIALES Y LA PRESIDENCIA DE LA NACION, QUE TIENE POR OBJETO LA IMPLEMENTACION DE LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, COMO UN MODELO DE GESTION PUBLICA QUE IMPLIQUE LA INTEGRACION Y COORDINACION DE LAS POLITICAS SOCIALES DE ATENCION PRIMARIA DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.

Decisión Administrativa 504/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 05 - PODER JUDICIAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 320 - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, DE ACUERDO AL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS Y A LOS EFECTOS DE ATENDER EROGACIONES RELACIONADAS CON LOS GASTOS EN PERSONAL QUE RESULTAN INDISPENSABLES PARA SU NORMAL FUNCIONAMIENTO.

Decisión Administrativa 506/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR LOS CREDITOS DEL PROGRAMA 16 DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 114 - INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. DICHA ENTIDAD CUENTA CON RECURSOS PROPIOS ORIGINADOS EN LA CONTRIBUCION ESPECIAL DETERMINADA EN EL ARTICULO 6º DE LA LEY Nº 23.427, MODIFICADA POR LA LEY Nº 25.791, QUE INTEGRAN EL FONDO PARA EDUCACION Y PROMOCION COOPERATIVA. ESTOS RECURSOS FUERON INCORPORADOS PARCIALMENTE AL PRESUPUESTO DEL CITADO ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR LA RESOLUCION Nº 69/2004 DE LA SECRETARIA DE HACIENDA, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decisión Administrativa 508/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 15-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 05 - PODER JUDICIAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 335 - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION Y DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, A LOS EFECTOS DE ATENDER LOS MAYORES GASTOS QUE SE GENERAN POR LA EXPROPIACION, CON DESTINO AL PODER JUDICIAL, DEL INMUEBLE UBICADO EN LA CALLE LAVALLE Nº 1429/31/33/39 DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Resolución 221/2004 SECRETARIA DE HACIENDA - 14-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004 CON LA FINALIDAD DE INGRESAR A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION REMANENTES DE RECURSOS DE LAS JURISDICCIONES Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2003, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN EL ARTICULO 12

DE LA DECISION ADMINISTRATIVA Nº 2, DE FECHA 14 DE ENERO DE 2004.

Decisión Administrativa 517/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 19-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2003, MEDIANTE UNA TRANSFERENCIA DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS ENTRE LA JURISDICCION 25 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS Y LA JURISDICCION 20.14 - SECRETARIA DE CULTURA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, A FIN DE ATENDER GASTOS INCURRIDOS POR ESTA ULTIMA CON MOTIVO DE LA CELEBRACION DEL ACTO CONMEMORATIVO DEL 25 DE MAYO, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS.

Decisión Administrativa 531/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE LA JURISDICCION 20 PRESIDENCIA DE LA NACION, SUBJURISDICCION 14 SECRETARIA DE CULTURA, FUENTE DE FINANCIAMIENTO 11 - TESORO NACIONAL, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS.

Decisión Administrativa 543/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-oct-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DADO QUE EL ESTADO NACIONAL NECESITA AFRONTAR LOS GASTOS EMERGENTES DE LA IMPLEMENTACION DEL "PROYECTO MARCO DE RESGUARDO FRONTERIZO" EN SU ACCIONAR CONTRA LA FIEBRE AFTOSA EN LA ZONA FRONTERIZA NORTE Y DE LA EJECUCION DE LA CAMPAÑA DE "CONTROL DE LA PLAGA CARPOCAPSA TEMPORADA 2004/2005", PARA LO CUAL RESULTA IMPRESCINDIBLE INCREMENTAR EL PRESUPUESTO GENERAL VIGENTE DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, DE ACUERDO CON LOS DETALLES OBRANTES EN LAS PLANILLAS ANEXAS.

Decisión Administrativa 590/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 24-nov-2004
MINISTERIO DEL INTERIOR

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBJURISDICCION 05 - GENDARMERIA NACIONAL, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS. ESTA MODIFICACION INCORPORA LOS MAYORES RECURSOS Y GASTOS QUE GENERAN NUEVOS CONVENIOS Y/O PRORROGA DE CONVENIOS CELEBRADOS EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2004 E INGRESOS DE RECURSOS QUE TENDRIAN QUE HABER INGRESADO EN EL EJERCICIO 2003.

Decisión Administrativa 594/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 24-nov-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, A EFECTOS DE AFRONTAR EROGACIONES CORRESPONDIENTES AL INCISO 1 GASTOS EN PERSONAL, DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS.

Decisión Administrativa 616/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-nov-2004
MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA

PRESUPUESTO Y CALCULO DE RECURSOS-MODIFICACION

Resumen:

MODIFICANSE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL Y EL CALCULO DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS Y RECURSOS VIGENTES DE LA JURISDICCION MENCIONADA.

Decreto 1675/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 30-nov-2004

PRESUPUESTO

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, CON COMPENSACION DE CREDITOS ENTRE LA JURISDICCION 90 - SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA Y LA JURISDICCION 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decisión Administrativa 623/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-nov-2004

PRESUPUESTO

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 90-SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA, PARA PERMITIR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 624/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-nov-2004

MINISTERIO DEL INTERIOR

PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

Resumen:

EXCEPTUASE A LA POLICIA FEDERAL ARGENTINA Y AL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, DEPENDIENTES DEL CITADO MINISTERIO, DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 28 DE LA LEY NRO. 25.827, HASTA DETERMINADOS LIMITES MAXIMOS EN PESOS EN LO REFERIDO A CONTRATACIONES EN MATERIA DE PERSONAL. MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004.

Decreto 1687/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 30-nov-2004

PRESUPUESTO

EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004. INCREMENTASE EL CALCULO DE RECURSOS A FIN DE ATENDER OBLIGACIONES QUE NO CUENTAN CON ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS, SOBRE LA BASE DEL BUEN DESEMPEÑO DE LAS CUENTAS PUBLICAS Y UNA FAVORABLE RECAUDACION TRIBUTARIA, DERIVADA DE LA RECUPERACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y LA APLICACION DE ACCIONES EFICACES EN MATERIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y CONTROL DE LA EVASION IMPOSITIVA.

Decisión Administrativa 631/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-nov-2004

MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA

PRESUPUESTO EJERCICIO 2004 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004 CON EL OBJETO DE TRANSFERIR AL AMBITO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS CORRESPONDIENTES A COMEDORES ESCOLARES, CUYO CONTROL DE GESTION ECONOMICOFINANCIERO SE ENCONTRABA A CARGO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION, PROGRAMA 33, ACCIONES COMPENSATORIAS EN EDUCACION.

Decisión Administrativa 634/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 03-dic-2004

POLICIA FEDERAL ARGENTINA

PRESUPUESTO - MODIFICASE

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN RELACION CON LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA POLICIA FEDERAL ARGENTINA, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 30 MINISTERIO DEL INTERIOR, A FIN DE ATENDER EROGACIONES INDISPENSABLES PARA SU NORMAL FUNCIONAMIENTO, EN EL MARCO DEL CONVENIO CELEBRADO POR DICHA INSTITUCION CON EL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SOBRE PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS QUE SE DERIVEN DE LA EJECUCION DEL PLAN DE PREVENCION DEL DELITO.

Decisión Administrativa 637/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 09-dic-2004

JUBILACIONES Y PENSIONES

PRESUPUESTO 2004 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 850, ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA JURISDICCION 75, MINISTERIO

DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y AL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 311, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, CON LA FINALIDAD DE TRANSFERIR A LA ANSES LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS OPORTUNAMENTE ASIGNADOS AL SEGUNDO DE LOS MINISTERIOS CITA DOS, DESTINADOS AL PAGO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS A LOS VETERANOS DE LA GUERRA DEL ATLANTICO SUR Y SUS DERECHAHABIENTES.

Decisión Administrativa 638/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-dic-2004
HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER
PRESUPUESTO ADMINISTRACION NACIONAL-MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE, CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR LOS RECURSOS ASIGNADOS AL MENCIONADO HOSPITAL NACIONAL, AMPLIACION QUE EXPRESA LA MAYOR RECAUDACION DEL MISMO POR SERVICIOS DE PRESTACIONES MEDICAS A AFILIADOS DE DISTINTAS OBRAS SOCIALES.

Decisión Administrativa 645/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
PRESUPUESTO ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, A EFECTOS DE INCORPORAR LOS SOBRANTES PRESUPUESTARIOS DEL EJERCICIO 2003 CORRESPONDIENTES AL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 315, IMPRENTA DEL CONGRESO DE LA NACION Y AL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 319, DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA NACION, AMBOS PERTENECIENTES A LA JURISDICCION 01, PODER LEGISLATIVO NACIONAL, CON EL FIN DE ATENDER EROGACIONES INHERENTES AL NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS.

Ley 25967 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA - 24-nov-2004
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EJERCICIO 2005 - SU APROBACION

Resumen:

APRUEBASE EL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005.

Decreto 1852/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 15-dic-2004
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
SU OBSERVACION Y PROMULGACION

Resumen:

OBSERVANSE EN EL PROYECTO DE LA LEY 25967 EN ALGUNOS DE SUS ARTICULOS Y CIERTAS FRASES. PROMULGASE LA LEY 25967 CON LAS SALVEDADES ESTABLECIDAS.

Decisión Administrativa 672/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-dic-2004
CONSEJO DE LA MAGISTRATURA
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS Y CON LA FINALIDAD DE DOTAR DE MAYORES CREDITOS PRESUPUESTARIOS AL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 320 CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 05 PODER JUDICIAL DE LA NACION. EL REFERIDO GASTO ADICIONAL SE AFRONTA A PARTIR DE LA UTILIZACION DE UNA APLICACION FINANCIERA PREVISTA EN DICHO ORGANISMO.

Decisión Administrativa 673/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-dic-2004
MIN PLANIFICACION FEDERAL, INV PUBLICA Y SERVICIOS
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS, PROGRAMA 26 "DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA", DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS EXISTENTES EN LA CUENTA CAJA DE AHORRO DEL BANCO NACION ARGENTINA, SUCURSAL PLAZA DE MAYO NRO. 225.815/5, QUE TIENEN SU ORIGEN EN LA RECAUDACION DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA QUE TENIA VIGENCIA ANTES DE LAS REFORMAS DE LA LEY NRO. 23.966, CUYA ADMINISTRACION POR LEY NRO. 21.581 CORRESPONDE A LA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS DEL CITADO MINISTERIO.

Decisión Administrativa 671/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, RESPECTO DE LA JURISDICCION 40, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 334, ENTE DE COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, A LOS FINES DE INCORPORAR AL EJERCICIO VIGENTE LOS SALDOS REMANENTES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2003, DISMINUYENDO EN IGUAL CUANTIA LOS RECURSOS DEL PRESENTE AÑO.

Decisión Administrativa 674/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 21-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, RESPECTO DE LA JURISDICCION 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, EN LO QUE SE REFIERE A LOS PROGRAMAS 36, FORMULACION DE POLITICAS DEL SECTOR PRIMARIO Y 39 PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, PROINDER BIRF 4.212, ACTUALMENTE EN EJECUCION EN EL AMBITO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, COMO ASI TAMBIEN LOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS, AMBOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN LA ORBITA DE LA MENCIONADA SECRETARIA.

Decisión Administrativa 676/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 21-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE LA JURISDICCION 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, EN LO QUE SE REFIERE A LOS PROGRAMAS 36, FORMULACION DE POLITICAS DEL SECTOR PRIMARIO, 39 PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, PROINDER BIRF 4.212 Y 90 ATENCION DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR INUNDACIONES, PARA PERMITIR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL, CON CARGO A LOS CREDITOS DESTINADOS A LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS, BID 899 PROSAP Y BIRF 4.150 DEL PROYECTO FORESTAL DE DESARROLLO, BIRF 3.948/AR Y DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS, PROINDE BIRF 4.212.

Decisión Administrativa 683/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, A FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE LOS GASTOS OCASIONADOS POR LA APROBACION DEL DECRETO NRO. 1668/2004, POR EL QUE SE INCORPORO POR UNICA VEZ, UNA DETERMINADA SUMA AL MONTO DE LAS AYUDAS ECONOMICAS MENSUALES NO REMUNERATIVAS LIQUIDADAS EN EL MES DE DICIEMBRE DE 2004 A LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS JEFES DE HOGAR Y ATENCION A GRUPOS VULNERABLES COMPONENTES DE INGRESOS Y DESARROLLO HUMANO (IDH).

Decisión Administrativa 685/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-dic-2004
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO AL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 45, MINISTERIO DE DEFENSA, A LOS EFECTOS DE ATENDER EROGACIONES RELACIONADAS CON LOS GASTOS EN PERSONAL, EN VIRTUD DE LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO NRO. 682/2004, POR EL QUE SE OTORGO A PARTIR DEL 1 DE JUNIO DE 2004, AL PERSONAL DE LAS JURISDICCIONES Y ORGANISMOS PERTENECIENTES AL PODER EJECUTIVO NACIONAL, UNA SUMA MENSUAL NO REMUNERATIVA Y NO BONIFICABLE, COMO ASI TAMBIEN DEL DECRETO NRO. 368/2004, QUE MODIFICA EL REGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y LAS RESOLUCIONES NRO. 1451/2004 Y 1452/2004 DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, MEDIANTE LAS

CUALES SE DETERMINA LA REMUNERACION MENSUAL PARA LOS FUNCIONARIOS DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACION DE ACUERDO A LO PRESCRITO EN EL DECRETO NRO. 3294/78. A LOS FINES DE NO INCREMENTAR EL NIVEL DE GASTO VIGENTE, SE EFECTUA UNA DISMINUCION DE LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA JURISDICCION 91, OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO.

Decisión Administrativa 746/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, RESPECTO DE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 05 PODER JUDICIAL Y 10 - MINISTERIO PUBLICO.

Resolución 820/2004 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION - 27-dic-2004

ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS
LEY 25827, ART. 65- MODIFICACION DE PLANILLA ANEXA

Resumen:

MODIFICASE LA PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 65 DE LA LEY Nº 25.827 DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, A FIN DE ATENDER LA COLOCACION DE BONOS DE CONSOLIDACION Y DE BONOS DE CONSOLIDACION DE DEUDAS PROVINCIALES.

Decreto 1959/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 28-dic-2004

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
CONSTITUCION DE UNA APLICACION FINANCIERA

Resumen:

DISPONESE LA CONSTITUCION DE UNA APLICACION FINANCIERA A TITULO GRATUITO POR PARTE DE LAS JURISDICCIONES Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, QUE SE DESTINARA AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS A CARGO DEL TESORO NACIONAL. MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004. (NOTA: PUBLICADA EN SUPLEMENTO DE BOLETIN OFICIAL).-

Decisión Administrativa 712/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-dic-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
SINTETIZADA

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL APROBADO PARA EL EJERCICIO 2004, DE LA JURISDICCION 45, MINISTERIO DE DEFENSA, ENTIDAD 450, INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN PLANILLAS ANEXAS.

Decisión Administrativa 719/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-dic-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
LEY 25827, ART. 28 - AMPLIACION DE UN LIMITE

Resumen:

AMPLIASE EL LIMITE EN PESOS, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 28 DE LA LEY Nº 25.827 AL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DE LA CITADA CARTERA DE ESTADO, A LA BIBLIOTECA NACIONAL, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ORBITA DE LA SECRETARIA DE CULTURA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION Y A LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LABORATORIOS E INSTITUTOS DE SALUD DOCTOR CARLOS G. MALBRAN, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ORBITA DEL MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE.

Decisión Administrativa 720/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-dic-2004
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2004
LEY 25827, ART. 28 - AMPLIACION DE UN LIMITE

Resumen:

AMPLIASE EL LIMITE ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 28 DE LA LEY Nº 25.827, PARA EL MENCIONADO ORGANISMO. MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004.

Decreto 2047/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P. E. N.) - 30-dic-2004

MINISTERIO DE DEFENSA
SINTETIZADO

Resumen:

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN LAS PLANILLAS ANEXAS, A FIN DE

ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 4521 - ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO, PARA DAR CUMPLIMIENTO AL INCREMENTO EN LAS ASIGNACIONES FAMILIARES DISPUESTO POR EL DECRETO N° 1691/2004.

Decisión Administrativa 796/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 30-dic-2004
SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS
MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2004

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, MEDIANTE UNA COMPENSACION DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS DE LA JURISDICCION 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, PROGRAMA 16 "CONTROL DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS", DEL ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS Y DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA, PROGRAMA 18, "APOYO A LA ACTIVIDAD AEREA NACIONAL", EN RELACION CON INVERSIONES DE CARACTER PRIORITARIO ORIENTADAS A ADECUAR LA INFRAESTRUCTURA A FIN DE BRINDAR UNA OPERACION AEREA SEGURA Y EFICIENTE.

Decisión Administrativa 797/2004 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 20-dic-2004
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
SINTETIZADA

Resumen:

EXCEPTUASE A LA SUBJURISDICCION 4001, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 28 DE LA LEY NRO. 25.827 HASTA UN LIMITE MAXIMO EN PESOS, EN LO REFERIDO CONTRATACIONES EN MATERIA DE PERSONAL ENCUADRADAS EN EL DECRETO NRO. 1184 DE FECHA 20 DE SETIEMBRE DE 2001, DESDE EL 1° DE ENERO DE 2004 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004. MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2004, DE ACUERDO AL DETALLE OBRANTE EN PLANILLAS ANEXAS A LA PRESENTE DECISION ADMINISTRATIVA Y QUE FORMA PARTE INTEGRANTE DEL MISMO. LA EXCEPCION ESTABLECIDA NO SIGNIFICARA MAYORES EROGACIONES PARA EL TESORO NACIONAL.

Decisión Administrativa 341/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-jul-2005
MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA
PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A CONSECUENCIA DE LA PRORROGA DE LOS CONTRATOS DE PRESTAMO (BID) 1031/OC-AR2 Y 1059/OC-AR3, CIRCUNSTANCIA QUE PERMITIRA AMPLIAR LOS CUPOS DE BECAS PREVISTOS PARA EL EJERCICIO EN CURSO EN LA CITADA JURISDICCION.

Decisión Administrativa 344/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-jul-2005
MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE
PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE PARA EL PRESENTE EJERCICIO, A FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS INDISPENSABLES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DR. BALDOMERO SOMMER.

Decisión Administrativa 359/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 07-jul-2005
GENDARMERIA NACIONAL
PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LA JURISDICCION 30, MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBJURISDICCION 04, GENDARMERIA NACIONAL, CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR MAYORES RECURSOS Y GASTOS QUE GENERAN LOS CONVENIOS Y/O PRORROGA DE CONVENIOS CELEBRADOS CON ENTES ESTATALES Y/O PRIVADOS Y RECURSOS INCORPORADOS EN EL PRESENTE EJERCICIO QUE DEBIAN SER INGRESADOS EN EL CORRESPONDIENTE A 2004.

Ley 26078 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA - 07-jul-2005
PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006
SU APROBACION

Resumen:

APRUEBASE EL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006. DISPOSICIONES GENERALES. NORMAS SOBRE GASTOS. NORMAS SOBRE RECURSOS. CUPOS FISCALES. CANCELACION DE DEUDAS DE ORIGEN PREVISIONAL. JUBILACIONES Y PENSIONES. OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO.

PRESUPUESTO

Decreto 917/2004

Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2004.

Bs. As., 21/7/2004

VISTO el PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el Ejercicio 2004, aprobado por la Ley N° 25.827, las Leyes Nros. 25.725, 25.733, 25.053, 23.906, 23.760, 22.919 y 11.672 (t.o. 1999), la Decisión Administrativa N° 2 de fecha 14 de enero de 2004, el Decreto N° 683 de fecha 31 de mayo de 2004, el Decreto N° 1194 de fecha 4 de diciembre de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que durante el transcurso del presente ejercicio se ha verificado un notable desempeño de las cuentas públicas, el cual tuvo como factor clave la favorable recaudación tributaria, en un contexto de recuperación de la actividad económica y de aplicación de eficaces acciones en materia de administración tributaria y control de la evasión.

Que para ello ha contribuido el accionar del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION mediante el tratamiento y sanción de diversos instrumentos legales relacionados con asuntos fiscales que contribuyen, entre otros aspectos, a un mayor control de la evasión.

Que en ese marco ha podido apreciarse un incremento en la percepción de los ingresos provenientes de los Impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias y sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias, producto del aumento del consumo y de las importaciones.

Que asimismo, la recaudación de los Derechos sobre el Comercio Exterior se vio incrementada por los mejores precios de bienes exportables (petróleo y soja, entre otros) y por la aplicación de retenciones a las exportaciones de petróleo y sus derivados.

Que los recursos estimados en el PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el Ejercicio 2004 no contemplan los aumentos referidos precedentemente.

Que en consecuencia debe incrementarse el cálculo de recursos para el presente ejercicio.

Que por otra parte resulta necesario reforzar los créditos del PODER LEGISLATIVO NACIONAL a los fines de incorporar los sobrantes presupuestarios de ejercicios anteriores, y de atender las actividades que se desarrollan en el seno de determinadas Comisiones, como así

también los gastos relativos a las acciones que lleva adelante el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION.

Que es menester incrementar los créditos de la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION a los efectos de no resentir el normal desenvolvimiento de las actividades del señor Presidente de la Nación.

Que como consecuencia de la puesta en marcha del PLAN ESTRATEGICO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD 2004 - 2007, resulta necesario dotar a las Fuerzas de Seguridad, al MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS y al MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA de las partidas necesarias para atender el normal desarrollo del citado Plan.

Que el Artículo 11 de la Ley N° 25.053 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 25.733 establece las sumas a distribuir por el FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE para los Ejercicios 2002 y 2003.

Que en ese sentido se incrementan los créditos vigentes de la JURISDICCION 70 - MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, a efectos de incorporar parcialmente las sumas correspondientes al Ejercicio 2003, que permitan dar continuidad a los compromisos asumidos por el ESTADO NACIONAL con relación al citado Fondo.

Que por otra parte deben incrementarse los créditos a que aluden los Artículos 86 y 88 de la Ley N° 25.827 destinados a la Jurisdicción 70 - MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA por la suma de PESOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES (\$ 55.000.000) para el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral del Personal Docente y No Docente de las Universidades Nacionales y la suma de PESOS TREINTA Y CINCO MILLONES (\$ 35.000.000) para el Fondo Especial para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

Que mediante el Decreto N° 1194 de fecha 4 de diciembre de 2003 y el Decreto N° 683 de fecha 31 de mayo de 2004 se procedió a aumentar el haber mínimo de cada beneficiario correspondiente a las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Que resulta necesario incorporar a la Entidad 850 - ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL dependiente de la Jurisdicción 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL los créditos presupuestarios destinados a atender el aumento en los haberes previsionales antes mencionados.

Que en virtud de encontrarse impagas a la fecha, deudas que fueran reconocidas por las Leyes Nos. 23.982 y 24.130 y cuyas acreencias

correspondan a beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, corresponde modificar el presupuesto vigente de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a efectos de brindar la pertinente cobertura presupuestaria a la cancelación de las mismas.

Que por otra parte se incrementan los créditos de la Jurisdicción 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a fin de permitir la continuidad de las acciones correspondientes al Plan Nacional de Regularización del Trabajo.

Que asimismo debe continuarse con la atención de las necesidades nutricionales de la población, mediante la asistencia financiera a comedores escolares, razón por la cual corresponde aumentar los créditos vigentes de la Jurisdicción 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Que resulta necesario incrementar la dotación actual de cargos de personal del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con destino a la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO.

Que es menester aumentar los créditos vigentes de la Entidad 111 - CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, dependiente de la Jurisdicción 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con el objeto de asignar un subsidio a la FUNDACION HOSPITAL DE PEDIATRIA DR. JUAN P. GARRAHAN, como así también para atender los mayores gastos de alimentación, servicios básicos y de vigilancia en que incurre la Entidad, a fin de brindar adecuada asistencia en los Establecimientos pertenecientes a la misma.

Que es necesario incrementar los créditos vigentes del MINISTERIO DE DEFENSA con el objeto de atender gastos de funcionamiento de las distintas reparticiones que lo componen, la adquisición de equipamiento y el pago de indemnizaciones a personal que actuó en Misiones de Paz.

Que además deben preverse los créditos necesarios en el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO con el objeto de posibilitar la cancelación de la deuda en concepto de cuotas de adhesión con la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS y con la ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, y permitir a la COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES organismo descentralizado en la órbita del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO cumplir con los objetivos mínimos del Plan Nacional Espacial.

Que es preciso reforzar los créditos de la SECRETARIA DE MEDIOS DE COMUNICACION dependiente de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS para la atención de gastos de publicidad y propaganda.

Que con el objeto de dar inicio a las actividades relacionadas con el CENSO NACIONAL ECONOMICO deben incrementarse los créditos vigentes del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Que por otra parte resulta necesario incrementar los créditos vigentes de la Jurisdicción 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION a fin de atender los compromisos asumidos por la Institución y solventar los gastos inherentes al normal funcionamiento del servicio.

Que es menester modificar el presupuesto vigente de la Entidad 451 - Dirección General de Fabricaciones Militares, dependiente de la Jurisdicción 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, contemplando un aporte del TESORO NACIONAL a fin de asegurar el funcionamiento de la Institución.

Que asimismo deben reforzarse las acciones inherentes al funcionamiento del programa ProHuerta, para lo cual deben incrementarse los créditos de la Entidad 606 - INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA, dependiente de la Jurisdicción 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Que deben atenderse los intereses de la deuda que la ARMADA NACIONAL mantenía con ASTILLEROS Y FABRICAS NAVALES DEL ESTADO SOCIEDAD ANONIMA (A.F.N.E.), la cual fue asumida por el TESORO NACIONAL conforme al Decreto N° 1787 del 26 de agosto de 1993, atento las especiales circunstancias en que se encuentra dicho astillero.

Que resulta necesario modificar el presupuesto vigente de la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro, a fin de poder hacer efectivo un aporte no reintegrable a la ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA para que ésta pueda cancelar la deuda existente con la REPUBLICA DEL PARAGUAY, en virtud de lo estipulado en el Acta - Acuerdo, de fecha 4 de mayo de 2004, celebrada entre el MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS de la REPUBLICA ARGENTINA y el MINISTERIO DE OBRAS Y COMUNICACIONES de la REPUBLICA DEL PARAGUAY.

Que asimismo es necesario reforzar los créditos presupuestarios de otras Jurisdicciones y/o Entidades a los fines de no resentir el normal desarrollo de sus actividades.

Que de conformidad con lo establecido por el Artículo 12 de la Ley N° 25.827 se ha previsto el aporte del TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%) al TESORO NACIONAL en aquellos organismos que ven incrementados sus recursos por la presente medida y no se encuentran comprendidos en las excepciones contempladas en el mismo.

Que la distribución a las Provincias de los recursos percibidos en cumplimiento del Artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997) y sus modificaciones y los recursos remanentes de la Ley N° 23.760 - Título I y modificatorias, derogado por el Artículo 3° del Decreto N° 1684 de fecha 12 de agosto de 1993, se realiza automáticamente y en forma diaria a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, hasta el último día hábil de cada mes.

Que el crédito presupuestario del Ejercicio 2003 compatible con la recaudación efectiva resultó ser mayor al autorizado, razón por la cual se iniciaron los trámites necesarios para su adecuación. La formalización de las distintas etapas administrativas impidieron su efectivización antes del cierre de dicho ejercicio, resultando por ello necesario disponer la convalidación del registro del monto transferido en forma automática a las Provincias, en cumplimiento de las normas citadas en el considerando anterior.

Que el INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES organismo descentralizado en la órbita del MINISTERIO DE DEFENSA solicitó durante el año 2003 un incremento en los créditos presupuestarios destinados a cumplimentar el Artículo 39 de la Ley N° 25.725, para garantizar la atención del gasto anual en retiros y pensiones, y para asegurar la devolución de los descuentos realizados sobre los haberes previsionales en cumplimiento de lo establecido por el Decreto N° 1819 de fecha 12 de setiembre de 2002 y la Decisión Administrativa N° 8 de fecha 29 de enero de 2003 y sus modificatorias.

Que por el carácter alimentario de las prestaciones previsionales, el citado Organismo debió efectuar las erogaciones conforme las responsabilidades del mismo emanadas de la Ley N° 22.919.

Que las áreas técnicas competentes y las autoridades correspondientes evaluaron y conformaron la modificación presupuestaria pero el cumplimiento de los procedimientos administrativos impidió su concreción en fecha compatible con la del cierre del Ejercicio 2003.

Que por las razones expuestas se considera procedente convalidar el registro efectuado al cierre del Ejercicio 2003 por el INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES.

Que considerando la situación de iliquidez por la que atraviesa el MERCADO ELECTRICO MAYORISTA (MEM) resulta conveniente establecer que los Préstamos autorizados por el Decreto N° 365 de

fecha 26 de marzo de 2004 y por el Decreto N° 512 de fecha 23 de abril de 2004 serán reintegrados a partir del Ejercicio 2005.

Que es menester exceptuar a la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro de las disposiciones del Artículo 84 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999) a los fines de posibilitar que la referida Jurisdicción pueda transferir créditos para atender necesidades impostergables de otras Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional.

Que atento a la urgencia en resolver las situaciones expuestas resulta imperioso adoptar las medidas descriptas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención que le compete la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Que el presente se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1° — Modifícase el PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el Ejercicio 2004, de acuerdo con el detalle obrante en Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° — Modifícase la planta de personal para el Ejercicio 2004 de la SECRETARIA DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, de acuerdo con el detalle obrante en Planilla Anexa al presente artículo, que forma parte integrante del mismo.

Art. 3° — Convalídase el registro efectuado al cierre del Ejercicio 2003 por la Contaduría General de la Nación de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, correspondiente al monto transferido en forma automática a las Provincias por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, de acuerdo con el detalle obrante en Planilla Anexa al presente artículo que forma parte integrante del mismo, en cumplimiento del Artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997) y sus modificaciones y los recursos remanentes de la Ley N° 23.760 - Título I y modificatorias,

derogado por el Artículo 3° del Decreto N° 1684 de fecha 12 de agosto de 1993.

Art. 4° — Convalídase el registro efectuado al cierre del Ejercicio 2003 por la Entidad 470 - INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES organismo descentralizado en la órbita del MINISTERIO DE DEFENSA de acuerdo con el detalle obrante en Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 5° — Las sumas efectivamente desembolsadas por el TESORO NACIONAL con destino al FONDO UNIFICADO, creado por el Artículo 37 de la Ley N° 24.065, en virtud de las autorizaciones dispuestas por el Decreto N° 365 de fecha 26 de marzo de 2004 y por el Decreto N° 512 de fecha 23 abril de 2004 serán devueltas a partir del Ejercicio 2005 con más la tasa de interés equivalente a aquella que determine el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA para sus obligaciones de letras. A tal efecto la SECRETARIA DE ENERGIA dependiente del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS deberá determinar el correspondiente cronograma de devolución y proceder a su comunicación a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Art. 6° — Suspéndese para el presente ejercicio la aplicación de las disposiciones del Artículo 84 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 1999), en lo relativo a la Jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro.

Art. 7° — Los aportes al Tesoro Nacional dispuestos en la presente medida, deberán ser ingresados en cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir del mes siguiente a la fecha del presente decreto.

Art. 8° — Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 9° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Roberto Lavagna. — Aníbal D. Fernández. — Ginés M. González García. — José J. B. Pampuro. — Alicia M. Kirchner. — Daniel F. Filmus. — Carlos A. Tomada. — Gustavo O. Beliz. — Rafael A. Bielsa.

NOTA: Este Decreto se publica sin Planillas Anexas. La documentación no publicada puede ser consultada en la Sede Central de esta Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en www.boletinoficial.gov.ar

Normas que modifican y/o complementan a
Ley 25967 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA

Sumario:

Número/Dependencia

Descripción

[Decreto 1852/2004](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
16-dic-2004

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
SU OBSERVACION Y PROMULGACION

[Decisión Administrativa 1/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-ene-2005

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION 2005
SU DISTRIBUCION

[Decisión Administrativa 44/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
09-mar-2005

SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES
PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 40/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
09-mar-2005

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 94/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
11-abr-2005

ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2005

[Decisión Administrativa 140/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
21-abr-2005

MINISTERIO DE DEFENSA
DISTRIBUCION PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 160/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
27-abr-2005

MINISTERIO PUBLICO
PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 188/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
06-may-2005

AERONAVES DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION
PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Resolución 97/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
11-may-2005

SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL
REMANENTES EJERCICIOS VARIOS

[Decisión Administrativa 199/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-may-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 200/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
17-may-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 213/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
19-may-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
MODIFICACION

[Decreto 565/2005](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
03-jun-2005

PRESUPUESTO

LEY NRO. 25.967 - ART. 12 INCORPORACION PLANILLA

[Decisión Administrativa 300/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-jun-2005

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 299/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-jun-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 414/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-jul-2005

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 417/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
01-ago-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 420/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-ago-2005

PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 436/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-ago-2005

PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 437/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-ago-2005

PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 456/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
09-ago-2005

SEC. AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS

MODIFICACION PRESUPUESTO - EJERCICIO 2005

[Decisión Administrativa 450/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
09-ago-2005

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

PRESUPUESTO

[Decisión Administrativa 477/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
11-ago-2005

PRESUPUESTO

MODIFICACION - EJERCICIO 2005

[Decisión Administrativa 479/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
19-ago-2005

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES

PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 483/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
22-ago-2005

MINISTERIO DE DEFENSA

MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2005

[Decisión Administrativa 484/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
22-ago-2005

MINISTERIO DE DEFENSA

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO 2005 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR

[Resolución 213/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
24-ago-2005

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES
PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 498/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
26-ago-2005

PRESUPUESTO
MODIFICACION - EJERCICIO 2005

[Decisión Administrativa 530/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
30-ago-2005

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decreto 1069/2005](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
06-sep-2005

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 576/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 577/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 578/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 580/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 583/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 584/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
16-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 598/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
19-sep-2005

PRESUPUESTO
SOBRANTES PRESUPUESTARIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES - INCORPORACION

[Decisión Administrativa 610/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
27-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 622/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-sep-2005

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 619/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Resolución 531/2005](#) MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
29-sep-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 646/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
14-oct-2005

PRESUPUESTO
MODIFICACION PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

[Decisión Administrativa 676/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
28-oct-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 691/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
03-nov-2005

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
CALCULO DE RECURSOS Y FUENTES FINANCIERAS - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 705/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-nov-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 706/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
04-nov-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 713/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-nov-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 723/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-nov-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
MODIFICACION

[Decisión Administrativa 720/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-nov-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
MODIFICACION

[Resolución 306/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
11-nov-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 740/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
18-nov-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 743/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
18-nov-2005

PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 744/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
18-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decreto 1466/2005](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
01-dic-2005

PRESUPUESTO

SOBRANTES PRESUPUESTARIOS AL 31/12/2004 - INCORPORASE AL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

[Resolución 338/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
05-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 785/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
06-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 786/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
06-dic-2005

PRESUPUESTO

SOBRANTES PRESUPUESTARIOS - INCORPORASE AL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

[Decisión Administrativa 787/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
06-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 789/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 790/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
07-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 793/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Resolución 11/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
14-dic-2005

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Resolución 38/2005](#) MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION
23-dic-2005

CREDITO PUBLICO

LEY NRO. 25.967 - MODIFICACION

[Resolución 31/2005](#) SECRETARIA DE HACIENDA
28-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 828/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
29-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decreto 1673/2005](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
06-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 859/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
09-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 860/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
10-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Ley 26078](#) HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA
12-ene-2006

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006

SU APROBACION

[Decisión Administrativa 867/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 871/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
12-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 876/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
13-ene-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

[Decreto 1748/2005](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
16-ene-2006

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 890/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
25-ene-2006

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

[Decisión Administrativa 913/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
27-ene-2006

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 934/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
02-feb-2006

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

[Decisión Administrativa 938/2005](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
06-feb-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

BOLETINES OFICIALES

Decreto 1852/2004 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 15-dic-2004

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

SU OBSERVACION Y PROMULGACION

Resumen:

OBSERVANSE EN EL PROYECTO DE LA LEY 25967 EN ALGUNOS DE SUS ARTICULOS Y CIERTAS FRASES. PROMULGASE LA LEY 25967 CON LAS SALVEDADES ESTABLECIDAS.

Decisión Administrativa 1/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-ene-2005

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION 2005

SU DISTRIBUCION

Resumen:

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, APROBADO POR LA LEY Nº 25.967.

Decisión Administrativa 44/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 03-mar-2005

SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, A FIN DE TRANSFERIR A LA PRIMERA CREDITOS PRESUPUESTARIOS PARA EL PAGO DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS A VETERANOS DE LA GUERRA DEL ATLANTICO SUR Y A SUS DERECHOHABIENTES.

Decisión Administrativa 40/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 03-mar-2005

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005 EN LA JURISDICCION 10 - MINISTERIO PUBLICO, PROGRAMA 16 EJERCICIO DE LA ACCION PUBLICA Y DEFENSA DE LA LEGALIDAD, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS.

Decisión Administrativa 94/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 05-abr-2005

ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2005

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 850 - ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Decisión Administrativa 140/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 19-abr-2005

MINISTERIO DE DEFENSA

DISTRIBUCION PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 MINISTERIO DE DEFENSA - PROGRAMA 17 - DESARROLLO TECNOLOGICO DE LA DEFENSA, INCORPORANDO MAYORES RECURSOS QUE SE PREVEN POR SOBRE LOS CALCULADOS PARA EL PRESENTE EJERCICIO.

Decisión Administrativa 160/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-abr-2005

MINISTERIO PUBLICO

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 10 - MINISTERIO PUBLICO - EJERCICIO DE LA ACCION PUBLICA Y DEFENSA DE LA LEGALIDAD.

Decisión Administrativa 188/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 04-may-2005

AERONAVES DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A

FIN DE REFORZAR LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 20, SUBJURISDICCION 01 - SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, A FIN DE ATENDER LOS GASTOS DERIVADOS DE LA REPARACION Y TRASLADO DE LAS TURBINAS DEL AVION BOEING 757-200 TANGO 01 DE LA DOTACION PRESIDENCIAL, Y DE LOS TRABAJOS ADICIONALES DE LA INSPECCION DEL MENCIONADO AVION.

Resolución 97/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 06-may-2005

SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL

REMANENTES EJERCICIOS VARIOS

Resumen:

ESTABLECESE QUE EL MENCIONADO SERVICIO, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, INGRESARA A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION LOS IMPORTES CORRESPONDIENTES A LOS REMANENTES Y/O EXCEDENTES DE LOS EJERCICIOS 1996, 1997 Y 1998. MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005.

Decisión Administrativa 199/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS-13-may-2005-
PLANILLA ANEXA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005 A FIN DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA CITADA SECRETARIA, INCORPORANDO RECURSOS PROVENIENTES DE UN SUBSIDIO OTORGADO POR EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y REMANENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES.

Decisión Administrativa 200/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS-13-may-2005-
PLANILLA ANEXA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005 EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A DETERMINADOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Y DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

Decisión Administrativa 213/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-may-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LOS CREDITOS DE LA JURISDICCION 30 MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBJURISDICCION 03 POLICIA FEDERAL ARGENTINA, PARA EFECTIVIZAR COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL AÑO 2004 Y GARANTIZAR EL NORMAL DESARROLLO DE LAS ACCIONES ACORDADAS EN EL CONVENIO SUSCRITO CON EL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Decreto 565/2005 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 01-jun-2005 - **PLANILLA ANEXA**
PRESUPUESTO

LEY NRO. 25.967 - ART. 12 INCORPORACION PLANILLA

Resumen:

INCORPORANSE A LA PLANILLA ANEXA DEL ARTICULO 12 DE LA LEY NRO. 25.967 OBRAS DE CONSTRUCCION Y SERVICIOS DE MANTENIMIENTO COMPRENDIDOS EN LAS LICITACIONES PUBLICAS EN LAS QUE EL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS TRAMITA LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCION PARA LA CONTRATACION DE LOS TRABAJOS EN DETERMINADOS CENTROS FEDERALES PENITENCIARIOS.

Decisión Administrativa 300/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-jun-2005
CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE INCREMENTAR LOS CREDITOS VIGENTES DEL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 320-CONSEJO DE LA MAGISTRATURA PARA ATENDER EL GASTO QUE DEMANDE LA ADQUISICION DE UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL JUZGADO FEDERAL DE QUILMES, CREADO POR LA LEY NRO. 25.519.

Decisión Administrativa 299/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-jun-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 91-OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, A FIN DE POSIBILITAR TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DISPUESTAS POR LA LEY NRO. 23.906.

Decisión Administrativa 414/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 26-jul-2005
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA MENCIONADA JURISDICCION ORGANISMO DESCENTRALIZADO INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL INTI.

Decisión Administrativa 417/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-jul-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005.

Decisión Administrativa 420/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-ago-2005
PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE POSIBILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION CONJUNTA NRO. 336/2005 DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL NRO. 155/2005 DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Decisión Administrativa 436/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-ago-2005
PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, VIGENTE EN JURISDICCION DEL MINISTERIO DEL INTERIORCOOPERACION, ASISTENCIA Y CAPACITACION A MUNICIPIOS.

Decisión Administrativa 437/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-ago-2005
PRESUPUESTO

EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005.

Decisión Administrativa 456/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 03-ago-2005
SEC. AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS

MODIFICACION PRESUPUESTO - EJERCICIO 2005

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005 DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA.

Decisión Administrativa 450/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-ago-2005
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

PRESUPUESTO

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE LAS TAREAS QUE SE LLEVEN A CABO COMO CONSECUENCIA DEL CONVENIO DE COOPERACION FORMALIZADO ENTRE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROCURACION GENERAL DE LA NACION, PARA LA INVESTIGACION DE DELITOS RELATIVOS A LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Decisión Administrativa 477/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 08-ago-2005
PRESUPUESTO

MODIFICACION - EJERCICIO 2005

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005 A FIN DE PERMITIR AL COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, CONTAR CON LOS CREDITOS NECESARIOS PARA LA REPARACION Y MANTENIMIENTO DEL EDIFICIO ASIGNADO AL MUSEO DE ARCHIVOS HISTORICOS.

Decisión Administrativa 479/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-ago-2005

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA CITADA ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, PROGRAMA 20-BOSQUES NATIVOS Y AREAS PROTEGIDAS BIRF 4085/AR.

Decisión Administrativa 483/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 18-ago-2005

MINISTERIO DE DEFENSA

MODIFICACION PRESUPUESTO EJERCICIO 2005

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA CITADA JURISDICCION, ENTIDAD 450 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR.

Decisión Administrativa 484/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 18-ago-2005

MINISTERIO DE DEFENSA

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO 2005 - INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR

Resumen:

MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A EFECTOS DE INCORPORAR REMANENTES DE RECURSOS PROPIOS DEL PRESUPUESTO 2004, CORRESPONDIENTES AL INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR.

Resolución 213/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 19-ago-2005 - **PLANILLA ANEXA**

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES

PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON EL REINTEGRO AL TESORO NACIONAL DE UN SALDO DISPONIBLE DE LA ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, FONDOS REMANENTES QUE SE DESTINARAN A APLICACIONES FINANCIERAS.

Decisión Administrativa 498/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-ago-2005

PRESUPUESTO

MODIFICACION - EJERCICIO 2005

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A EFECTOS DE POSIBILITAR EL INGRESO AL TESORO NACIONAL DE FONDOS ADEUDADOS POR EL PODER JUDICIAL DE LA NACION, EN EL MARCO DE LA CONTRIBUCION FIGURATIVA DISPUESTA POR LA DECISION ADMINISTRATIVA NRO. 587/98.

Decisión Administrativa 530/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 25-ago-2005

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE FACILITAR LA ADQUISICION DE TIERRAS CEDIDAS POR LA PROVINCIA DE LA PAMPA PARA LA AMPLIACION DEL PARQUE NACIONAL LIHUE CALEL, MEDIANTE LA INCORPORACION DE FONDOS PROVENIENTES DE LA VENTA DEL ESTABLECIMIENTO "HOTEL LLAO LLAO", UBICADO EN SAN CARLOS DE BARILOCHE, PROVINCIA DE RIO NEGRO.

Decreto 1069/2005 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 31-ago-2005

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

OBRAS PUBLICAS. INCORPORANSE A LA PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 12 DE LA LEY NRO. 25.967 DETERMINADOS PROYECTOS Y MODIFICANSE LAS ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD, ORGANISMO DESCENTRALIZADO ACTUANTE EN EL AMBITO

DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS, Y DEL ORGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA MISMA SECRETARIA, DEL AMBITO DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS. MODIFICASE LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005.

Decisión Administrativa 576/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 10 - MINISTERIO PUBLICO, PROGRAMA 16 - EJERCICIO DE LA ACCION PUBLICA Y DEFENSA DE LA LEGALIDAD.

Decisión Administrativa 577/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL TEATRO NACIONAL CERVANTES, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN JURISDICCION DE LA SECRETARIA DE CULTURA.

Decisión Administrativa 578/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE CANCELAR COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, UTILIZANDO MAYORES RECURSOS PROPIOS DEL ORGANISMO, GENERADOS A PARTIR DEL CRECIMIENTO TANTO DE LAS EXPORTACIONES COMO DE LA PRODUCCION AGRICOLA.

Decisión Administrativa 580/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS REPRESENTACIONES DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS EN LA CIUDAD DE WASHINGTON, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EN LA MISION ARGENTINA ANTE LA UNION EUROPEA Y EN LAS AGREGADURIAS DE DICHA SECRETARIA EN LAS EMBAJADAS EN BRASILIA, REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, Y BEIJING, REPUBLICA POPULAR CHINA, ASI COMO TAMBIEN ASEGURAR LA REALIZACION DE LAS ACCIONES PREVISTAS EN EL "PLAN ESTRATEGICO PARA EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGIA AGROPECUARIA 2005 2015".

Decisión Administrativa 583/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE TURISMO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION.

Decisión Administrativa 584/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 12-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS.

Decisión Administrativa 598/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 14-sep-2005
PRESUPUESTO

SOBRANTES PRESUPUESTARIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES - INCORPORACION

Resumen:

INCORPORANSE SOBRANTES PRESUPUESTARIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES AL PRESUPUESTO VIGENTE DE LA JURISDICCION 01 - PODER LEGISLATIVO NACIONAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO

FINANCIERO 313 CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION.

Decisión Administrativa 610/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-sep-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 200 - REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

Decisión Administrativa 622/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 27-sep-2005
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 50 - MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, ORGANISMO DESCENTRALIZADO 606 - INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA.

Decisión Administrativa 619/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS-27-sep-2005-
PLANILLA ANEXA

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE INCREMENTAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 30-MINISTERIO DEL INTERIOR.

Resolución 531/2005 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION - 28-sep-2005 - **PLANILLA ANEXA**

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE LA PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 52 DE LA LEY NRO. 25.967 DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE CONTAR CON LA PARTIDA PRESUPUESTARIA QUE PERMITA ATENDER LA MAYOR CANTIDAD DE PEDIDOS DE COLOCACION POR DEUDAS CON PROVEEDORES Y OTRAS DEUDAS CONSOLIDADAS.

Decisión Administrativa 646/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-oct-2005
PRESUPUESTO

MODIFICACION PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, A FIN DE INCORPORAR LA MAYOR RECAUDACION ESTIMADA DE RECURSOS PROPIOS A LOS CREDITOS VIGENTES DE LA BIBLIOTECA NACIONAL.

Decisión Administrativa 676/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 26-oct-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA, EN RELACION CON LA ATENCION DE GASTOS DEL INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR.

Decisión Administrativa 691/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 01-nov-2005
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

CALCULO DE RECURSOS Y FUENTES FINANCIERAS - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICANSE POR COMPENSACION EL CALCULO DE RECURSOS Y LAS FUENTES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LA ENTIDAD O.D. 111, CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE COMPROMISOS CONTRAIDOS POR EL ESTADO NACIONAL.

Decisión Administrativa 705/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 01-nov-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE ."PROYECTO FORESTAL DE DESARROLLO", QUE SE EJECUTA EN EL PROGRAMA 36 - FORMULACION DE POLITICAS DEL SECTOR PRIMARIO, DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS.

Decisión Administrativa 706/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 01-nov-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR.

Decisión Administrativa 713/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-nov-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA SECRETARIA DE MEDIOS DE COMUNICACION, A FIN DE INCREMENTAR EL INCISO 3 SERVICIOS NO PERSONALES.

Decisión Administrativa 723/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-nov-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA.

Decisión Administrativa 720/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 02-nov-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, ORGANISMO DESCENTRALIZADO 906, ADMINISTRACION NACIONAL DE LABORATORIOS E INSTITUTOS DE SALUD .DR. CARLOS G. MALBRAN, A FIN DE INCORPORAR REMANENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES.

Resolución 306/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 08-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICANSE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE INGRESAR EN LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION REMANENTES DE RECURSOS DE LAS JURISDICCIONES Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE EJERCICIOS ANTERIORES Y, ASIMISMO, LAS CUOTAS DE COMPROMISO PARA EL CUARTO TRIMESTRE Y DE DEVENGADO PRESUPUESTARIO CORRESPONDIENTE AL MES DE NOVIEMBRE DE 2005.

Decisión Administrativa 740/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 16-nov-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE, EN RELACION CON LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA JURISDICCION 80 - MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, ORGANISMO DESCENTRALIZADO ADMINISTRACION NACIONAL DE LABORATORIOS E INSTITUTOS DE SALUD "DR. CARLOS G. MALBRAN".

Decisión Administrativa 743/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 16-nov-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LOS CREDITOS DE LA JURISDICCION 20 - PRESIDENCIA DE LA NACION, A FIN DE INCORPORAR RECURSOS PROVENIENTES DE LA APLICACION DE LA LEY NRO. 25.730, QUE SE DESTINARAN A FINANCIAR GASTOS DEL INCISO 5 - TRANSFERENCIAS DE LA COMISION NACIONAL ASESORA PARA LA INTEGRACION DE PERSONAS DISCAPACITADAS.

Decisión Administrativa 744/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 16-nov-2005
PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE ADECUAR CORRELATIVAMENTE LOS CREDITOS CORRESPONDIENTES A LAS JURISDICCIONES 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Decreto 1466/2005 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

SOBRANTES PRESUPUESTARIOS AL 31/12/2004 - INCORPORASE AL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

Resumen:

INCORPORASE AL PRESUPUESTO VIGENTE DE LA JURISDICCION 01 - PODER LEGISLATIVO NACIONAL, LA TOTALIDAD DE LOS SOBRANTES PRESUPUESTARIOS EXISTENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004. AUTORIZASE AL TESORO NACIONAL A OTORGAR UN PRESTAMO AL FONDO UNIFICADO CREADO POR EL ARTICULO 37 DE LA LEY NRO. 24.065 Y ADMINISTRADO POR LA SECRETARIA DE ENERGIA.

Resolución 338/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 25-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A LOS EFECTOS DE INCORPORAR REMANENTES DE RECURSOS DEL EJERCICIO 2004 DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION, DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL ARTICULO 12 DE LA DECISION ADMINISTRATIVA NRO. 1/2005.

Decisión Administrativa 785/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, DEPENDIENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, A FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS.

Decisión Administrativa 786/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

SOBRANTES PRESUPUESTARIOS - INCORPORASE AL PRESUPUESTO DEL PODER LEGISLATIVO

Resumen:

INCORPORACION DE RECURSOS AL PRESUPUESTO VIGENTE DE LA JURISDICCION 01 - PODER LEGISLATIVO NACIONAL, SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO 314 - BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACION, EN CONCEPTO DE SOBRANTES PRESUPUESTARIOS CORRESPONDIENTES A EJERCICIOS ANTERIORES.

Decisión Administrativa 787/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS Y MEDIANTE LA UTILIZACION DE RECURSOS PROPIOS PROVENIENTES DE LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS.

Decisión Administrativa 789/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 50 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Y EN LOS QUE SE REFIERE A LOS PROGRAMAS 36 - FORMULACION DE POLITICAS DEL SECTOR PRIMARIO, 39 - PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, PROINDER BIRF 4212/AR Y 90 - ATENCION DEL ESTADO DE EMERGENCIAS POR INUNDACIONES.

Decisión Administrativa 790/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, A FIN DE INCREMENTAR EL INCISO 3 SERVICIOS NO PERSONALES.

Decisión Administrativa 793/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-nov-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA - SUBJURISDICCION 22 - ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA, A FIN DE CONTEMPLAR LOS MAYORES RECURSOS QUE SE PREVEN POR SOBRE LOS CALCULADOS, POSIBILITANDO ASIMISMO SU INVERSION.

Resolución 11/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 09-dic-2005

MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR REMANENTES DE RECURSOS DEL EJERCICIO 2003 DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD Y EL ORGANISMO REGULADOR DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS.

Resolución 38/2005 MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION - 22-dic-2005 - **PLANILLA ANEXA**

CREDITO PUBLICO

LEY NRO. 25.967 - MODIFICACION

Resumen:

SUSTITUYESE LA PLANILLA ANEXA AL ARTICULO 45 DE LA LEY 25.967.

Resolución 31/2005 SECRETARIA DE HACIENDA - 22-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON LA FINALIDAD DE INCORPORAR REMANENTES DE RECURSOS DE LOS EJERCICIOS 1997 Y 1998 DE LA COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION.

Decisión Administrativa 828/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 22-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS VIGENTES DEL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, MEDIANTE LA UTILIZACION DE RECURSOS PROPIOS DEL ORGANISMO GENERADOS A PARTIR DEL CRECIMIENTO TANTO DE LAS EXPORTACIONES COMO DE LA PRODUCCION AGRICOLA.

Decreto 1673/2005 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 27-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE DISPONER CON CARACTER TRANSITORIO Y LIMITADO A CIERTOS CASOS LA CONSTITUCION DE APLICACIONES FINANCIERAS POR PARTE DE JURISDICCIONES Y ENTIDADES PARA FINANCIAR GASTOS DEL TESORO NACIONAL Y ASIMISMO REGISTRAR LA DEVOLUCION DE LA APLICACION FINANCIERA DISPUESTA POR EL DECRETO NRO. 1959/2004 Y ANTICIPAR LA PERCEPCION DE REMANENTES DE RECURSOS PROVENIENTES DE LA COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES, LOS QUE SE DESTINARAN A LA ATENCION DE EROGACIONES CON CARGO AL TESORO NACIONAL.

Decisión Administrativa 859/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, A FIN DE ADECUAR LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 45 - MINISTERIO DE DEFENSA - SUBJURISDICCION 23 - ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AEREA, DE MANERA TAL QUE SE REFLEJEN LOS MAYORES RECURSOS PREVISTOS POR SOBRE LOS CALCULADOS PARA EL CITADO EJERCICIO, POSIBILITANDO ASI MISMO SU INVERSION.

Decisión Administrativa 860/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 28-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN RELACION CON LOS CREDITOS ASIGNADOS AL PROGRAMA 39 - PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO - PROINDER BIRF 4212 DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Ley 26078 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA 22-dic-2005 - **PLANILLA ANEXA**

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006

SU APROBACION

Resumen:

APRUEBASE EL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006. DISPOSICIONES GENERALES. NORMAS SOBRE GASTOS. NORMAS SOBRE RECURSOS. CUPOS FISCALES. CANCELACION DE DEUDAS DE ORIGEN PREVISIONAL. JUBILACIONES Y PENSIONES. OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO.

Decisión Administrativa 867/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LOS CREDITOS ASIGNADOS A LA JURISDICCION 70 MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA, EN EL MARCO DEL ACUERDO DE COOPERACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA COMUNIDAD EUROPEA.

Decisión Administrativa 871/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL PROGRAMA 76 - FORMULACION Y EJECUCION DE LA POLITICA ENERGETICA DE LA JURISDICCION 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

Decisión Administrativa 876/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LA JURISDICCION 80 - MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 909 -. COLONIA NACIONAL "DR. MANUEL A. MONTES DE OCA", CON EL FIN DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS INDISPENSABLES PARA SU NORMAL FUNCIONAMIENTO.

Decreto 1748/2005 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 29-dic-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, RESPECTO DE LOS CREDITOS VIGENTES DE LA JURISDICCION 91 OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO Y A EFECTOS DEREGISTRAR LAS COLOCACIONES DE TITULOS PUBLICOS EMITIDOS COMO CONSECUENCIA DEL PROGRAMA DE REORDENAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO.

Decisión Administrativa 890/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005

MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decisión Administrativa 913/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 80 - MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE.

Decisión Administrativa 934/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2005
SU MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, PARA POSIBILITAR EL NORMAL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS AGRICOLAS PROVINCIALES (PROSAP) DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Decisión Administrativa 938/2005 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 29-dic-2005
PRESUPUESTO
PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2005 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2005, CON EL OBJETO DE PERMITIR EL PAGO DE LAS CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS 1996, 1998 Y 2000 POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS, ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN EL AMBITO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Decisión Administrativa 94/2005

Modifícase el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2005, en la parte correspondiente al Organismo Descentralizado 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social, dependiente de la Jurisdicción 75 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Bs. As., 5/4/2005

VISTO el Expediente N° 024-99-80975826-1-796 del Registro de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), organismo descentralizado de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2005, aprobado por la Ley N° 25.967 y distribuido por la Decisión Administrativa N° 1 de fecha 11 de enero de 2005, y

CONSIDERANDO:

Que por Decisión Administrativa N° 131 de fecha 20 de abril de 2004 se modificó el Presupuesto del Ejercicio 2004, correspondiente a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a efectos de incorporar los recursos y gastos originados por la donación parcial del haber de su pensión como ex-Presidente de la Nación, efectuada oportunamente por el Doctor Don Raúl Ricardo ALFONSIN, mediante el testimonio notarial pertinente y que fuera aceptada por Resolución D.E. N° 901 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL del 12 de setiembre de 2001.

Que por Resolución D.E. N° 580 de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL del 7 de junio de 2004, se dio cumplimiento a la voluntad del donante en cuanto a que la donación esté destinada a la adquisición de medicamentos y prótesis que realiza el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJ y P), a través de su oficina en la Ciudad de Chascomús, Provincia de BUENOS AIRES, mediante la modificación presupuestaria correspondiente.

Que según surge del expediente mencionado en el Visto, corresponde que los gastos incurridos por la UNIDAD DE ATENCION PAMI-ANSES de la Ciudad de Chascomús, Provincia de BUENOS AIRES, y financiados con cargo a la donación de marras, desde que la misma se ha hecho efectiva, sean soportados por el presupuesto operativo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Que, en consecuencia y a fin de dar pleno cumplimiento a la voluntad del donante, corresponde modificar el presupuesto vigente a efectos

de transferir al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, el importe total de los fondos donados correspondientes al presente ejercicio y a saldos de ejercicios anteriores, según lo dispuesto por el Artículo 10 de la Ley Nº 25.967.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 10 de la Ley Nº 25.967.

Por ello,

EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

DECIDE:

Artículo 1º — Modifícase el PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el Ejercicio 2005, en la parte correspondiente al Organismo Descentralizado 850 - ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, dependiente de la JURISDICCION 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente Artículo, que forman parte integrante del mismo.

Art. 2º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Alberto A. Fernández. — Roberto Lavagna. — Carlos A. Tomada.

NOTA: Las planillas anexas no se publican. La documentación no publicada puede ser consultada en la Sede Central de esta Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en www.boletinoficial.gov.ar

**Normas que modifican y/o complementan a
Ley 26078 HONORABLE CONGRESO DE LA NACION ARGENTINA**

Sumario:

Número/Dependencia

Descripción

Decreto 8/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 12-ene-2006	PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006 SU OBSERVACION Y PROMULGACION
Decisión Administrativa 1/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 20-ene-2006	PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006 SU DISTRIBUCION
Resolución 38/2006 SECRETARIA DE HACIENDA 14-feb-2006	PRESUPUESTO PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION
Disposición 16/2006 ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD 22-mar-2006	ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD PRESUPUESTO - MODIFICACION
Decreto 352/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 31-mar-2006	PRESUPUESTO PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION
Decreto 363/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 04-abr-2006	PRESUPUESTO MINISTERIO PUBLICO FISCAL Y DISTRIBUCION DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION
Decisión Administrativa 119/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 18-abr-2006	PRESUPUESTO PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION
Decisión Administrativa 140/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 21-abr-2006	PRESUPUESTO PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION
Decisión Administrativa 152/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 25-abr-2006	PRESUPUESTO PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION
Decisión Administrativa 230/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 24-may-2006	MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION
Decisión Administrativa 281/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS 07-jun-2006	

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Resolución 147/2006](#) SECRETARIA DE HACIENDA

08-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 282/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

13-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 314/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

21-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 311/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

21-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 309/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

21-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 321/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

22-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decreto 811/2006](#) PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)

29-jun-2006

PRESUPUESTO

DECRETO NRO. 1687/2004 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 385/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

13-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 399/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

17-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 400/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

17-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 402/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

17-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

[Decisión Administrativa 405/2006](#) JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

18-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

BOLETINES OFICIALES

Decreto 8/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 09-ene-2006

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006
SU OBSERVACION Y PROMULGACION

Resumen:

OBSERVANSE EN EL PROYECTO DE LA LEY 26078 ALGUNOS DE SUS ARTICULOS Y CIERTAS FRASES. PROMULGASE LA LEY 26078 CON LAS SALVEDADES ESTABLECIDAS.

Decisión Administrativa 1/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 19-ene-2006

PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL 2006

SU DISTRIBUCION

Resumen:

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, APROBADO POR LA LEY Nº 26.078.

Resolución 38/2006 SECRETARIA DE HACIENDA - 09-feb-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE INCORPORAR A LA TESORERIA GENERAL DE LA NACION REMANENTES DE RECURSOS DEL EJERCICIO 2001 CORRESPONDIENTES AL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Y DEL EJERCICIO 2003, PERTENECIENTES A LA COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE.

Disposición 16/2006 ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD - 15-mar-2006

ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD

PRESUPUESTO - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 652, ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD, DE LA JURISDICCION 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS DE ACUERDO CON EL DETALLE OBRANTE EN PLANILLA ANEXA.

Decreto 352/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 30-mar-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON OBRAS PUBLICAS EN DISTINTAS JURISDICCIONES PROVINCIALES Y MUNICIPALES Y ASIMISMO POSIBILITAR LA EJECUCION DE OBRAS CORRESPONDIENTES A NUEVOS TRAMOS DE LA AUTOPISTA ROSARIO-CORDOBA.

Decreto 363/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) -31-mar-2006

PRESUPUESTO

MINISTERIO PUBLICO FISCAL Y DISTRIBUCION DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICANSE EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO PUBLICO FISCAL PARA EL EJERCICIO 2006 Y LA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA DICHO EJERCICIO.

Decisión Administrativa 119/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 11-abr-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE AMPLIAR LOS CREDITOS ASIGNADOS AL PROGRAMA 16 - FOMENTO E IMPULSO AL DESARROLLO DEL SISTEMA DEMOCRATICO DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR Y CUBRIR LOS GASTOS E INVERSIONES QUE DEMANDE EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LA CONFERENCIA PERMANENTE DE PARTIDOS POLITICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE (COPPPAL).

Decisión Administrativa 140/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 17-abr-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE INCORPORAR SOBANTES DE RECAUDACION DEL EJERCICIO 2005 EN EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD REGULADORA NUCLEAR, CORRESPONDIENTES A UNA DONACION DEL DEPARTAMENTO DE ENERGIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Decisión Administrativa 152/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 18-abr-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE ADECUAR LOS CREDITOS PRESUPUESTARIOS CORRESPONDIENTES A LAS JURISDICCIONES 75 - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y 85 - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, EN RELACION CON EL CONVENIO MARCO PARA LA EJECUCION DEL COMPONENTE MATERIALES DEL PROGRAMA JEFES DE HOGAR Y EL ACTA COMPLEMENTARIA DEL MISMO.

Decisión Administrativa 230/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 19-may-2006

MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LAS JURISDICCIONES 50, MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION Y 91, OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, A LOS EFECTOS DE INSTRUMENTAR DIVERSOS BENEFICIOS QUE PERMITAN AL SECTOR FRUTICOLA DE MANZANAS Y PERAS ACCEDER A RECURSOS QUE POSIBILITEN LA RECONVERSION DE SUS EXPLOTACIONES.

Decisión Administrativa 281/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 06-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE REALIZAR LAS ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS NECESARIAS PARA INTEGRAR EL CAPITAL SOCIAL DE LA EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES SOCIEDAD ANONIMA AR-SAT.

Resolución 147/2006 SECRETARIA DE HACIENDA - 02-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, DE LA JURISDICCION 30 - MINISTERIO DEL INTERIOR, ORGANISMO DESCENTRALIZADO 201-DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES, A LOS EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS INHERENTES AL PROGRAMA DE NORMALIZACION DOCUMENTARIA MIGRATORIA PARA EXTRANJEROS NATIVOS DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) Y SUS ESTADOS ASOCIADOS.

Decisión Administrativa 282/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 09-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE PARA EL EJERCICIO 2006 DE LA JURISDICCION 70-MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, PARA FINANCIAR PROGRAMAS OPERATIVOS Y/O DE FUNCIONAMIENTO.

Decisión Administrativa 314/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 13-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006 DE LA JURISDICCION 91-OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO, A LOS EFECTOS DE POSIBILITAR LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DISPUESTAS POR LA LEY NRO. 23.906.

Decisión Administrativa 311/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 13-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006 DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 109 - SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, DEPENDIENTE DE LA JURISDICCION 20- PRESIDENCIA DE LA NACION, A EFECTOS DE POSIBILITAR LA ATENCION DE GASTOS EMERGENTES DE COMPROMISOS CONTRAIDOS.

Decisión Administrativa 309/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 13-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, CON EL FIN DE INCREMENTAR EL CREDITO VIGENTE DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION A FIN DE OTORGAR UN APORTE NO REINTEGRABLE A LA PROVINCIA DE SAN JUAN PARA LA ATENCION DE LAS OBRAS DE LA CENTRAL HIDROELECTRICA "LOS CARACOLES".

Decisión Administrativa 321/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 13-jun-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL APROBADO POR LA LEY 26.078.

Decreto 811/2006 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) - 27-jun-2006

PRESUPUESTO

DECRETO NRO. 1687/2004 - MODIFICACION

Resumen:

SUSTITUYESE EL TEXTO DEL ARTICULO 5º DEL DECRETO NRO. 1687 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2004, EN RELACION CON LA CAPITALIZACION DEL BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Decisión Administrativa 385/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, EN LO QUE RESPECTA A LA JURISDICCION 30, MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBJURISDICCION 03, POLICIA FEDERAL ARGENTINA, PARA EFECTIVIZAR EL CUMPLIMIENTO DE POLITICAS ACORDADAS POR AMBOS ORGANISMOS.

Decisión Administrativa 399/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2006, CON EL OBJETO DE PONER EN MARCHA EL "PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO INFANTIL-PRIMEROS AÑOS".

Decisión Administrativa 400/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL, RECURSOS HUMANOS, DISTRIBUCION POR CARGOS Y HORAS DE CATEDRA PARA EL EJERCICIO 2006, EN LA PARTE CORRESPONDIENTE A LA JURISDICCION 75, MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA.

Decisión Administrativa 402/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 10-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL VIGENTE PARA EL EJERCICIO 2006, A FIN DE PERMITIR LA TRANSFERENCIA DE CREDITOS PRESUPUESTARIOS DEL EX MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE A FAVOR DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, EN ORDEN A POSIBILITAR EL EQUIPAMIENTO DE CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS, A TRAVES DEL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A DIFERENTES MUNICIPIOS DE LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES.

Decisión Administrativa 405/2006 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 14-jul-2006

PRESUPUESTO

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL EJERCICIO 2006 - MODIFICACION

Resumen:

MODIFICASE EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2006, EN LO QUE RESPECTA AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO 107, ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, PROGRAMA 20, BOSQUES NATIVOS Y AREAS PROTEGIDAS - PRESTAMO BIRF 4085/AR, A FIN DE POSIBILITAR LA EJECUCION DE OBRAS CORRESPONDIENTES A DICHO PRESTAMO.

Secretaría de Hacienda

PRESUPUESTO

Resolución 38/2006

Modifícase el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006, a fin de incorporar a la Tesorería General de la Nación remanentes de recursos del Ejercicio 2001 correspondientes al Ministerio de Economía y Producción y del Ejercicio 2003, pertenecientes a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Bs. As., 9/2/2006

VISTO el Expediente N° S01:0023708/2006 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006, aprobado por la Ley N° 26.078 y distribuido por la Decisión Administrativa N° 1 de fecha 19 de enero de 2006, y

CONSIDERANDO:

Que se deben incorporar remanentes de recursos del Ejercicio 2001 correspondientes al MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION y del Ejercicio 2003 pertenecientes a la COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE, dependiente del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, a la Tesorería General de la Nación dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 13 de la Decisión Administrativa N° 1 de fecha 19 de enero de 2006.

Que por el referido artículo se faculta a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION a disponer las adecuaciones presupuestarias necesarias para la implementación de su ingreso al TESORO NACIONAL.

Que los remanentes de recursos surgen de la diferencia entre los ingresos percibidos y los gastos devengados en cada ejercicio.

Que la percepción de dichos excedentes se destinará en su totalidad a Aplicaciones Financieras.

Que por Disposición del Subsecretario de Presupuesto N° 7 de fecha 23 de enero de 2006 se fijaron las cuotas de compromiso para el cuarto trimestre y de devengado presupuestario para los meses de enero, febrero y marzo del presente año.

Que resulta necesario modificar los montos autorizados para el primer trimestre, a fin de que los Organismos citados anteriormente puedan cumplimentar con los respectivos aportes al TESORO NACIONAL.

Que la presente medida se dicta en uso de la atribuciones emergentes del último párrafo del Artículo 13 y 15 de la Decisión Administrativa N° 1 de fecha 19 de enero de 2006.

Por ello,

EL SECRETARIO DE HACIENDA

RESUELVE:

Artículo 1º — Modifícase el Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006, de acuerdo con el detalle obrante en Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2º — Modifícase la cuota de compromiso para el primer trimestre y de devengado presupuestario correspondiente al mes de febrero de 2006, de acuerdo al detalle obrante en Planillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 3º — El aporte dispuesto por el Artículo 1º deberá ser ingresado a la TESORERIA GENERAL DE LA NACION antes del quinto día hábil posterior a la suscripción de la presente medida.

Art. 4º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Carlos A. Mosse.

NOTA: Esta Resolución se publica sin las Planillas anexas. La documentación no publicada puede ser consultada en la Sede Central de esta Dirección Nacional (Suipacha 767 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en www.boletinoficial.gov.ar

¿Como Afectó el Proceso de Reestructuración de la Deuda Pública a los Indicadores de Sustentabilidad Fiscal?

1- Introducción.

El presente trabajo se propone estudiar de proceso de reestructuración de la deuda pública desde la óptica de la teoría de la sustentabilidad de la política fiscal; a lo largo del mismo, la intención será centrarse en el accionar del Ministerio de Economía de la Nación durante dicho proceso y analizar que tan exitoso fue el proceso de reestructuración de la deuda dentro del marco de la sustentabilidad fiscal. A su vez, las conclusiones obtenidas mostrarán ser de gran importancia para el funcionamiento presente y futuro del sistema económico nacional.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera: la segunda sección desarrolla los conceptos básicos de la teoría de la sustentabilidad fiscal, la tercera sección tiene como propósito presentar el accionar que siguió el gobierno durante el proceso de reestructuración, en la cuarta sección se estiman diferentes indicadores de sustentabilidad fiscal para Argentina, la quinta sección hace referencia a un posible curso de política que el gobierno podría adoptar para evitar caer en un círculo vicioso en lo referente a la deuda pública, la sexta sección contiene las principales conclusiones del presente trabajo, la séptima sección detalla la bibliografía.

2- Sobre el Concepto de Sustentabilidad del Curso de la Política Fiscal.

Los sistemas económicos modernos tienen como a uno de sus principales protagonistas al Estado, agente que diseña e implementa la política económica en función de un proceso lógico que tiene, en principio, su base en las preferencias de la comunidad y en el funcionamiento de dicho sistema. Si bien el estudio de la política económica no es el análisis de las cuentas del Estado, la relación entre la política económica y la restricción presupuestaria del sector público no puede dejar de observarse con mucha atención al momento de analizar el comportamiento de este

agente; la situación fiscal (presente y proyectada) puede transformarse en un serio condicionante de las acciones de política económica a seguir y de los instrumentos a utilizar. Justamente de la ya mencionada restricción es de donde surge el concepto de sustentabilidad de la política fiscal; Blanchard (1993) afirma que el factor clave para determinar si el curso de la política fiscal es sustentable o no es ver si, dadas las restricciones a las que se enfrenta el sector público, dicho curso puede ser mantenido a través del tiempo sin que la deuda pública siga un sendero explosivo. De manera más concreta, en la práctica, hoy en día es casi universal el estudio del ratio entre deuda pública y PBI (DP/PBI) como proxy para el análisis de la sustentabilidad de la política fiscal; este será el criterio adoptado en el presente trabajo¹. A continuación se presentan las relaciones básicas en torno al concepto de sustentabilidad de la política fiscal y de la aplicación de este criterio.

El Estado, siendo un agente económico más, se maneja de acuerdo a una restricción presupuestaria que en sentido amplio no puede violar; la misma viene dada periodo a periodo por:

$$B_t = (1+i)B_{t-1} + (M_{t-1} - M_t) + (G_t - Z_t)$$

En donde:

B_t = Stock de deuda pública que transferido al periodo t .

M_t = Cantidad de moneda que circula en la economía al periodo t .

G_t = Gasto operativo del Gobierno al periodo t .

Z_t = Ingresos del gobierno al periodo t .

i = Tasa de interés nominal de la economía (se supone constante durante todo el análisis).

Dado que esta restricción tiene la propiedad de vincular distintos periodos temporales vía el traspaso de deuda pública de un periodo a otro, el análisis debe desarrollarse bajo un marco intertemporal; es fácil demostrar que tras una serie de

¹ Para un análisis detallado del uso de este criterio léase Piekarz (2004).

simples operaciones algebraicas e iterando hacia delante la restricción presupuestaria de cada periodo, se llega a la siguiente expresión de la restricción intertemporal del sector público²:

$$b_{t-1} = \sum_{s=0}^{\infty} \left(\frac{1 + \theta_{t+s}}{1 + r} \right)^{1+s} s_{t+s}$$

En donde:

b_{t-1} = Ratio DP/PBI inicial.

s_{t+i} = Superávit fiscal primario como proporción del PBI al periodo $t+i$.

θ_i = Tasa de crecimiento del PBI real al periodo i .

r = Tasa de interés real de la economía (se supone constante durante todo el análisis).

De esta última expresión es de donde surge gran parte de lo que hoy en día se conoce como el análisis de sustentabilidad de la política fiscal. En concreto, para que un curso adoptado de política fiscal sea sustentable dicha restricción presupuestaria debe cumplirse; si no se cumpliera y el término de la derecha fuese mayor al de la izquierda, se observaría que el ratio DP/PBI seguiría una trayectoria explosiva, lo cual decretaría la insustentabilidad del curso de política fiscal adoptado. La idea intuitiva que se esconde detrás de esta expresión es la de que el valor presente de todos los superávits primarios a darse debe igualar el valor de la deuda inicial³. Esta última expresión permite a su vez obtener el ratio DP/PBI sustentable de la economía dadas las tasas futuras de crecimiento del PBI real, la tasa de interés real y los superávits futuros a darse.

Resta por presentar el indicador a usar para definir si una política fiscal es sustentable o no, en este trabajo se hará uso de una variante del “verdadero indicador de sustentabilidad de la política fiscal” desarrollado por Blanchard (1990). La idea detrás de dicho indicador es muy simple; partiendo de la restricción intertemporal del sector gobierno, se tendrá que dados los valores que se den a lo largo del tiempo de s_{t+i} , θ_i y r habrá un nivel del ratio DP/PBI que será sustentable (b_{sust}), dicho valor obtenido

² Para seguir el desarrollo paso a paso de la obtención de dicha fórmula léase Milei (2001).

deberá ser cotejado con aquel valor del ratio DP/PBI que realmente se observa en la economía (b_{obs}); la forma de cotejarlo será analizando los valores que asume el ratio b_{obs}/b_{sust} : si dicho ratio asume un valor mayor a la unidad, el curso de la política fiscal será considerado insustentable; de asumir un valor menor a la unidad, será considerado sustentable.

Cabe remarcar que el hecho de que la política fiscal sea sustentable o no depende en gran medida de los valores que asuma la tasa de crecimiento del PBI real a lo largo del tiempo. En este trabajo al momento de obtener los valores de los indicadores de sustentabilidad de la política fiscal se seguirá el desarrollo presentado en Milei (2001). En dicho trabajo se presenta una serie de indicadores de sustentabilidad de la política fiscal que tienen en cuenta el hecho de que economías emergentes, como la de Argentina, no deberían por qué presentar una tasa de crecimiento constante del PBI real del tipo de estado estacionario; sino que en principio, si se cumple la hipótesis de convergencia al estado estacionario, deberían estar inmersas en un proceso de convergencia hacia el mismo. Como corolario de dicho análisis se obtiene que de no considerarse este hecho se estaría subestimando el nivel del ratio DP/PBI que puede soportar una economía emergente.

Antes de efectuar los cálculos de dichos indicadores se procederá a hacer un resumen del proceso de reestructuración de la deuda pública llevado a cabo por Argentina a principios del año 2005, de allí se obtendrá el valor del ratio DP/PBI observado del país; y a su vez, como ejercicio contra fáctico, se obtendrá el ratio DP/PBI que tendría Argentina si no hubiese llevado adelante dicho proceso.

3- Sobre el Proceso de Reestructuración de la Deuda Pública.

Tras declarar la cesación de pago de una gran porción de su deuda pública en diciembre del 2001, Argentina debió embarcarse en el diseño de un programa para retomar el pago de sus compromisos contraídos. El esquema elegido fue llevar adelante un proceso de reestructuración de la deuda pública que se encontraba en situación de

³ Para un análisis pormenorizado de esta condición léase Burger (2003)

default, dicha deuda ascendía a aproximadamente 81.800 millones de dólares. Para ello el gobierno convocó a los acreedores que dispusieran de títulos defaulteados para canjearlos por nuevos títulos con condiciones y vencimientos diferentes, dichas nuevas condiciones implicarían una reducción considerable tanto del valor nominal como presente de la deuda pública. Habiendo partido a fines del 2003 en Dubai con una propuesta de quita de alrededor del 75% del valor nominal de la deuda pública defaulteada y tras una serie de negociaciones, la oferta final consistió en una reducción aproximada del 70% del valor presente del monto en cuestión. Cabe remarcar aquí que al proceso de renegociación de la deuda pública no entró aquella deuda contraída con los organismos multilaterales de crédito, la cual representa una cuantía importante del total de la deuda pública del país.

Los objetivos del proceso de reestructuración de la deuda pública fueron, según el Ministerio de Economía, los siguientes: compatibilizar los requerimientos de servicios de deuda con la capacidad de pago de la nueva estructura económica argentina, crear las condiciones para fortalecer la previsibilidad fiscal y disminuir la vulnerabilidad frente a shocks externos. A su vez se estimaba que un proceso de reestructuración de la deuda exitoso implicaría que el país volviese a recuperar la confianza de los mercados internacionales de crédito y que dicha reinserción beneficiara al sector privado a través de una mejora en sus condiciones de financiamiento.

El proceso de reestructuración seguiría la siguiente lógica; de concertar una aceptación de la oferta de canje superior al 70% se emitiría nueva deuda por un valor aproximado de 38.500 millones dólares en reemplazo de los 81.800 millones de dólares de deuda a canjear, de ser la aceptación inferior al 70% la emisión de nueva deuda rondaría los 41.800 millones de dólares. A cambio de los bonos defaulteados los acreedores que aceptasen el canje podrían optar canjearlos por tres tipos de bonos diferentes que serían emitidos en euros, dólares, yenes y pesos; dichos bonos fueron denominados: bonos par, bonos cuasi par y bonos descuento, cada uno presentaría una oferta diferente de descuento y los tres ofrecerían un cupón atado al crecimiento del país. A su vez, el periodo de suscripción para la asignación de bonos par se dividiría en dos, el periodo temprano y el periodo remanente.

Aquellos acreedores que no aceptasen el canje deberían de optar por otras vías para cobrar sus títulos, vías que pueden resumirse en recurrir a la justicia para su cobro; en este sentido el Gobierno se encargó enfáticamente de hacer saber que no habría una nueva y mejor oferta de canje de la deuda en cuestión e incluso, al comienzo de la operación, mencionó la posibilidad de que aquellos bonos que no se canjeen en el proceso de reestructuración queden para siempre en default.

El calendario del proceso fue el siguiente: el 14 de enero del 2005 se dio comienzo a la operación, el 4 de febrero del 2005 se dio fin a la recepción temprana de ofertas para la elección de bonos par, el 25 de Febrero fue la fecha de cierre del canje, el 18 de marzo el Gobierno anunció los resultados y el 1ro de abril del 2005 fue la fecha de liquidación.

Al momento del comienzo de la operación el Gobierno estimaba que la adhesión al canje rondaría el 75% del monto elegible total, es decir un monto aproximado de 61.000 millones de dólares; a su vez el Ministro de Economía de aquel entonces, Roberto Lavagna, hizo de conocimiento público que, según su criterio, con una adhesión del 50% el canje ya sería considerado un éxito; esta cifra no fue compartida por el Fondo Monetario Internacional ni por diversos analistas privados que afirmaron que el canje sería exitoso si al mismo se adhiriese al menos un 75% del monto elegible total.

Al 18 de marzo del 2005 la Subsecretaria de Finanzas del Ministerio de Economía hizo publico un comunicado de prensa en donde daba a conocer los resultados del proceso de canje de la deuda pública, dichos resultados pueden resumirse en una adhesión de aproximadamente del 76,15% del monto elegible total, lo que representó aproximadamente 62.318 millones de dólares; esto implicó finalmente que Argentina deba emitir nuevos títulos por un monto total equivalente a 35.261 millones de dólares a cambio de los bonos canjeados. En esta ocasión el Gobierno hizo público que aproximadamente el 87% de la deuda se encontraba normalizada, a su vez insistió una vez más en que no habría una nueva oferta para los "holdouts" que rechazaran la oferta en su momento, los cuales aun conservaban aproximadamente 20.000 millones de dólares en bonos defaulteados.

Al 10 de junio del 2005 la Subsecretaria de Finanzas del Ministerio de Economía publica una presentación en donde se encuentran los datos de la deuda pública post reestructuración; dicho documento presenta las distintas partidas de la deuda de manera desagregada, lo cual permite calcular a cuanto ascendería la deuda pública no haberse embarcado el país en el proceso de reestructuración. De esta forma se tiene que tras el proceso de reestructuración, la deuda pública asciende a 144.453 millones de dólares, lo cual arroja un ratio DP/PBI de alrededor del 0,759. De no haberse llevado adelante el proceso de reestructuración de la deuda pública, el monto total de la misma ascendería a aproximadamente 197.000 millones de dólares, monto que daría un valor del ratio DP/PBI de alrededor de 1,181. Estos últimos dos valores son de suma importancia para el presente trabajo, pues son parámetros claves para el cálculo de los indicadores de sustentabilidad.

Aun cuando se evidencia una notable caída en el ratio DP/PBI tras el proceso de reestructuración, se puede ver que el valor presente de la deuda no deja de ser alto. Cabe remarcar que incluso el mismo Roberto Lavagna por aquel entonces admitió que aún con un canje exitoso la Argentina seguirá con una deuda pública muy alta y sostuvo que, en gran parte, esto se debe a los compromisos adquiridos con los organismos multilaterales de crédito.

Para poder sacar conclusiones fundamentadas sobre el accionar del Gobierno durante el proceso de reestructuración y sobre las implicancias del monto de la deuda pública para la sustentabilidad del curso actual de la política fiscal, en la próxima sección de este trabajo se procederá a estimar y analizar los valores que asumen los indicadores de sustentabilidad.

4- Indicadores de Sustentabilidad de la Política Fiscal para Argentina.

Como ya fue mencionado, un correcto análisis de la sustentabilidad de la política fiscal de una economía emergente requiere que se consideren diferentes supuestos sobre la evolución futura del PBI real de la economía. En este trabajo se desarrollarán cuatro casos que manejan diferentes hipótesis de comportamiento en torno a las tasas de crecimiento futuras del PBI real.

Puesto que este trabajo centra su foco en analizar tanto el proceso de reestructuración de la deuda como el accionar del Gobierno durante este proceso, es que a lo largo de todos los casos se intentará hacer uso, siempre que fuera posible, de información disponible al Ministerio de Economía al momento de llevar adelante el proceso de reestructuración. La idea detrás de este proceder es que las conclusiones que puedan extraerse sean acordes al contexto y a la información disponible durante ese lapso de tiempo, de este modo se busca evitar que las mismas sean simples conclusiones extraídas de un análisis ex-post basado en información no disponible al momento de llevar adelante el proceso de reestructuración.

Antes de analizar cada uno de los casos se procederá a hacer mención de los valores asignados a aquellas variables que no tienen por qué alterarse según la hipótesis de convergencia con que se trabaje; en concreto, se está haciendo referencia a la tasa de interés real y al ratio entre superávit fiscal primario y PBI.

En lo referente a la tasa de interés real, se siguió el criterio usado al momento de calcular una serie de indicadores de esta índole para un grupo seleccionado de países emergentes, entre los que se encuentra Argentina, en Obstfeld y Rogoff (1997). Dichos autores sostienen que usar la tasa de interés libre de riesgo es ciertamente inapropiado, pues las tasas de crecimiento del PBI futuras contienen un alto grado de incertidumbre; en su lugar consideran más apropiado usar la tasa de retorno de una serie de “equities”. Por esto es que, siguiendo a Obstfeld y Rogoff, en el presente trabajo se hará uso de una tasa de interés real del orden del 8% anual.

En lo referente al ratio entre superávit fiscal primario y PBI utilizado para el cálculo de los diferentes indicadores, se hizo uso de la información que el Ministerio de Economía, vía la Secretaria de Política Económica, dio a conocer en el Informe Económico Trimestral N° 52. En dicho documento se pronostica que el superávit primario sería de alrededor del 3% del PBI proyectado para el 2005 (valor que finalmente subestima al posteriormente observado). Puede ser que asumir que este nivel del ratio pueda mantenerse a largo plazo en un país como Argentina pueda llegar a parecer arriesgado, es por esto que en una sección posterior del trabajo se hará referencia a las recomendaciones que da la teoría económica en torno a como poder

consolidar la política fiscal⁴ y de esta forma lograr estabilizar la cuentas del sector público para así poder reducir el ratio DP/PBI de la economía.

Para que el análisis de los indicadores de sustentabilidad sea más completo y veraz, luego de calcularlos para los valores asignados, se hará un análisis de sensibilidad de estos indicadores vía simulación de diferentes valores de la tasa de interés real y del ratio entre superávit fiscal primario y PBI.

A continuación se procede a presentar cada uno de los casos trabajados, haciendo mención al criterio adoptado para la asignación de los distintos valores referidos a los parámetros utilizados en cada uno:

Caso A: En este caso se trabaja con la hipótesis de uso más frecuente en los diferentes estudios de sustentabilidad, la cual consiste en suponer que la economía seguirá un sendero de expansión del PBI real en donde el crecimiento de dicho agregado se da a una tasa constante que se considera sustentable a largo plazo; puede demostrarse de manera simple que, dado este supuesto de convergencia, el ratio DP/PBI sustentable puede expresarse como:

$$b_{sost} = \left(\frac{1 + \bar{\theta}}{r + \bar{\theta}} \right) s_0 \quad b_{sost} = \left(\frac{1 + \bar{\theta}}{r - \bar{\theta}} \right) s_0$$

$\bar{\theta}$ = Tasa sustentable de crecimiento del PBI real a largo plazo.

La tasa de crecimiento del PBI real que se usará en esta sección del trabajo será aquella obtenida en un documento de trabajo del Ministerio de Economía de la Nación por Maia y Kweitel (2003); luego de realizar un ejercicio de contabilidad del crecimiento, ellos concluyen que la tasa de crecimiento sustentable a largo plazo del PBI real de Argentina asciende al 3% anual. Los autores llegan a esta conclusión tras ver que, dadas sus regresiones, es razonable suponer que la población, el nivel de empleo, y la productividad de los factores aumentarán cada una a un ritmo del 1.5% anual. El ratio DP/PBI sustentable bajo esta hipótesis asciende a 0,618, arrojando un

⁴ En este marco el término “consolidación fiscal” hace referencia a la idea de fortalecimiento de la

valor del indicador de sustentabilidad fiscal igual a 1,911. De no haberse llevado a cabo el proceso de reestructuración dicho indicador asumiría un valor igual a 1,228. Puesto que en ambos casos el indicador es mayor a la unidad se concluye que, bajo esta hipótesis de convergencia, la deuda pública es insustentable y el hecho de haberse llevado a cabo el proceso de reestructuración de la misma no afectó este hecho.

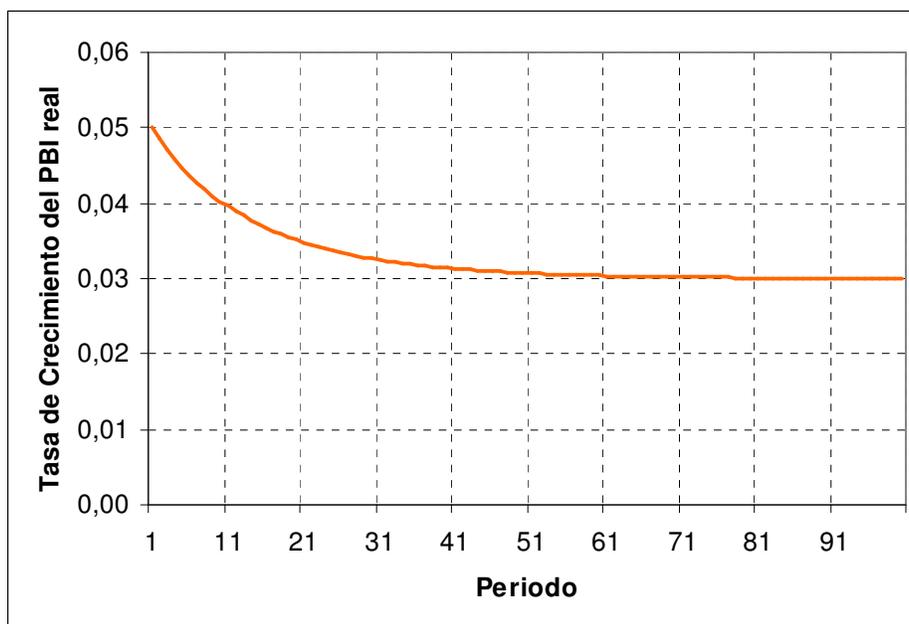
Caso B: En este caso se propone una hipótesis de convergencia que no deja de ser un simple ejercicio intelectual puesto que difícilmente pueda sostenerse un comportamiento al infinito del la tasa del PBI real como la que se propondrá. Lo que se propone es estudiar el valor que asumiría este indicador sí el PBI real creciese al infinito a una tasa como la que el Ministerio de Economía estimó en el 2004 para el 2005⁵. Dicha tasas es del orden del 5% (valor ampliamente menor al efectivamente observado en lo que va del año, que ronda el 8%)⁶. Si se toma a esta tasa como la de crecimiento del PBI real sustentable a largo plazo se tiene que el ratio DP/PBI sustentable de la economía es igual a 1,050. De esta manera se tiene que el indicador de sustentabilidad fiscal es igual a 0,723, mientras que hubiese ascendido a 1,125 de no haberse llevado adelante la reestructuración de la deuda pública. De este análisis se desprende que bajo esta hipótesis de convergencia el curso de la política fiscal se torno sustentable luego del proceso de reestructuración.

Caso C: En este caso se trabajará de acuerdo al comportamiento que debería seguir la tasa de crecimiento del PBI real si se cumpliera la hipótesis neoclásica de convergencia al estado estacionario. Para obtener el sendero de crecimiento de la economía al estado estacionario, lo que se hizo fue calibrar para la economía doméstica un modelo de Solow-Swan aumentado vía la incorporación de progreso tecnológico; los detalles sobre la calibración de este modelo serán tratados en un apéndice al final del trabajo, aquí solo se presentarán los resultados útiles para el calculo del indicador de solvencia. En el presente análisis se parte de una tasa de crecimiento del PBI real del 5% (aquella utilizada en el Caso B) y se trabaja con una tasa de tasa de crecimiento del PBI real de estado estacionario del orden del 3% (aquella utilizada en el Caso A), el sendero de convergencia obtenido tras efectuar los cálculos pertinentes es el siguiente:

política fiscal.

⁵ Este valor puede encontrarse en el Informe Económico Trimestral N° 52 del Mecon.

Gráfico 1



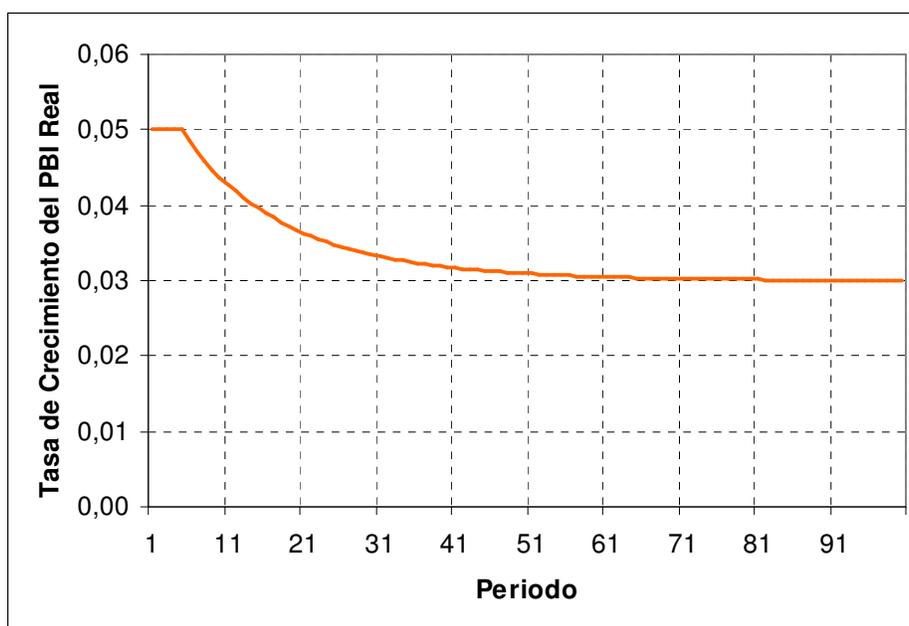
El valor obtenido del ratio DP/PBI bajo esta hipótesis de convergencia es de 0,744⁷, de modo que el indicador de sustentabilidad fiscal asume el valor de 1,019 en el presente y asumiría el valor de 1,587 en caso de no haberse llevado a cabo el proceso de reestructuración. En fin, puesto que el indicador arroja un valor mayor a la unidad aun cuando se llevo a cabo adelante el proceso de reestructuración de la deuda, se llega a la preocupante conclusión de que bajo esta hipótesis de convergencia el ratio DP/PBI no resulta sustentable dado el curso actual de la política fiscal.

Caso D: Como último caso se trabajará con el supuesto de que el Gobierno, a través de su política económica actual, podrá mantener un nivel alto de crecimiento durante unos años hasta que se alineen los fundamentals de la economía y la misma se embarque en un proceso de convergencia al estado estacionario. Para esto se supondrá que la economía podrá mantener una tasa de crecimiento del PBI real del 5% durante cinco años, a partir de donde se comportará como lo hizo en el caso C y procederá a converger al estado estacionario. El siguiente gráfico muestra dicho comportamiento de la tasa de crecimiento del PBI real:

⁶ Debe hacerse mención a que aún trabajando con un valor del 8% para este parámetro, los resultados que se desprenden del presente trabajo no se ven alterados.

⁷ El calculo de este valor fue hecho a través del uso de un programa informático, dado que para su obtención no se es posible hacer uso de una simple formula como en los casos anteriores.

Gráfico 2



Haciendo los cálculos pertinentes se llega a que el ratio DP/PBI sustentable asume el valor de 0,777, el indicador de sustentabilidad asume el valor de 0,977 en el presente y hubiese asumido el valor de 1,520 de no haberse llevado a cabo la reestructuración. De este análisis se desprende que, bajo esta hipótesis de convergencia y dados los valores de los parámetros usados, el proceso de reestructuración de la deuda pública volvió al curso actual de política fiscal sustentable.

Como puede observarse, la hipótesis usada para el cálculo de los indicadores de solvencia en torno al comportamiento futuro de la tasa de crecimiento del PBI real es determinante al momento de concluir si la política fiscal es sustentable o no.

En la siguiente tabla se presentan los resultados obtenidos con anterioridad para cada uno de los casos trabajados:

Tabla 1: Indicadores Obtenidos

	Sin Reestructuración	Con Reestructuración
Caso A	1,911	1,228
Caso B	1,125	0,723
Caso C	1,587	1,019
Caso D	1,520	0,977

A continuación se procede a presentar los valores que asumirían estos indicadores bajo diferentes supuestos sobre los valores de la tasa de interés real y del ratio entre superávit fiscal primario y PBI. Este ejercicio consiste en ver como se afectan los resultados obtenidos si estos parámetros asumen un valor un 15% superior o un 15% inferior al empleado con anterioridad. Los resultados obtenidos son:

Tabla 2: Indicadores Obtenidos para una Tasa de Interés Real del 6.8%

	Sin Reestructuración	Con Reestructuración
Caso A	1,452	0,933
Caso B	0,679	0,436
Caso C	1,184	0,761
Caso D	1,128	0,725

Tabla 3: Indicadores Obtenidos para una Tasa de Interés Real del 9.2%

	Sin Reestructuración	Con Reestructuración
Caso A	2,369	1,522
Caso B	1,574	1,012
Caso C	1,997	1,283
Caso D	1,922	1,235

Tabla 4: Indicadores Obtenidos para un Ratio Superávit Fiscal Primario y PBI del 2.55%

	Sin Reestructuración	Con Reestructuración
Caso A	2,248	1,444
Caso B	1,323	0,850
Caso C	1,867	1,199
Caso D	1,788	1,149

Tabla 5: Indicadores Obtenidos para un Ratio Superávit Fiscal Primario y PBI del 3.45%

	Sin Reestructuración	Con Reestructuración
Caso A	1,662	1,067
Caso B	0,978	0,628
Caso C	1,380	0,886
Caso D	1,322	0,849

Tras inspeccionar los resultados obtenidos se puede apreciar con claridad que, sin importar la hipótesis de convergencia con la que se trabaje, el hecho de que el curso de política fiscal sea sustentable depende en gran medida de que no se produzca un salto en el nivel de la tasa de interés real y también de que puedan mantenerse en el futuro altos niveles de superávits fiscales primarios; esto último resulta ser de gran importancia para el accionar del Gobierno, puesto que se trata de una variable que está determinada en forma casi directa por su accionar.

En la siguiente sección del trabajo se lleva adelante una breve digresión sobre la postura que asume la teoría económica moderna en lo referente a las medidas que deberían asumir los Gobiernos que presentan altos niveles del ratio DP/PBI para lograr la consolidación fiscal.

5- ¿Qué Medidas Debería Adoptar un Gobierno que Busca la Consolidación Fiscal?

Está claro que el nivel de superávit fiscal primario no es una variable de índole puramente económica, sino que se encuentra ligada en gran medida a consideraciones de índole político-institucionales⁸. Dado que el panorama al que se enfrenta la economía Argentina, resulta sumamente relevante analizar qué medidas puede adoptar el Gobierno para lograr la consolidación fiscal. En el siguiente desarrollo se seguirá el trabajo de Alesina y Perotti (1996); dichos autores incorporan en el análisis de la

política fiscal el rol de las instituciones y de los procedimientos presupuestarios, y se preguntan si estos impactan en el desempeño fiscal del Estado y si es posible recomendar determinadas reformas institucionales para el logro de la consolidación fiscal.

En principio, dichos autores definen a las instituciones presupuestarias como a todas aquellas reglas y regulaciones de acuerdo a las cuales se arma, se aprueba y se implementa el presupuesto fiscal; ellos distinguen tres tipos de reglas y procedimientos: en primer lugar se encuentran las metas numéricas en torno al presupuesto, en segundo lugar destacan la reglas de procedimiento que regulan la preparación, aprobación e implementación del presupuesto tanto a nivel de gabinete de ministros como a nivel legislativo, por último ellos hacen mención de reglas que atañen a la transparencia del presupuesto. Luego de presentar cada una de estas instituciones presupuestarias los autores proceden a exponer los resultados de diferentes estudios empíricos en torno a estas cuestiones, para luego de este modo arribar a una serie de interesantes conclusiones.

En las conclusiones los autores sostienen que las instituciones presupuestarias son de hecho importantes para un país que busca la consolidación fiscal y además remarcan que existe una serie de instituciones fiscales que pueden recomendarse para el logro de dicho fin; las mismas son: las reglas numéricas a nivel nacional resultan no ser recomendables, en cambio si los son para los gobiernos subnacionales; aquellos países que deben enfrentar años de austeridad fiscal para reducir el ratio DP/PBI deberían adoptar procedimientos “jerárquicos” para la elaboración, aprobación e implementación del presupuesto y a su vez sostienen que es casi con seguridad una buena idea que primero se requiera la aprobación del monto total del presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo sin ser enmendado y que luego se discuta la composición del presupuesto con participación del Poder Legislativo; por último, los autores sostienen que los presupuestos deben ser tan transparentes como sea posible y sostienen que alcanzar dicha transparencia puede llegar a ser difícil si las medidas tomadas para alcanzarla se limitan a legislación detallada.

⁸ Para ver un estudio interesante de este fenómeno para el caso de Argentina relacionado al gasto público electoral y al manejo de los ATN puede verse Alvarez (2005).

Como conclusión final los autores remarcan que en realidad ninguna institución presupuestaria evitará que el Gobierno lleve a cabo políticas que den lugar a déficits fiscales si es realmente esto lo que esta determinados a hacer, lo que si es cierto es que dichas instituciones pueden ser de gran ayuda para aquellos gobiernos que realmente quieran ser responsables en materia fiscal.

Dado que, como se pudo ver en las secciones previas, Argentina para no entrar en un círculo vicioso en torno a su deuda está obligada a seguir una política fiscal sumamente cautelosa y responsable, no parece alocado sostener que aquellas modificaciones en las instituciones presupuestarias recomendadas por Alesina y Perotti serían de gran utilidad para consolidar la política fiscal; siempre y cuando el Gobierno esté dispuesto a atenerse a los sacrificios que dichas medidas implican. De no llevarse a cabo estas medidas y de no existir un verdadero compromiso en materia fiscal por parte del sector público, es posible inferir que el panorama futuro para la economía dista de ser alentador.

6- Conclusiones.

A lo largo de este trabajo puede apreciarse que en efecto el proceso de reestructuración de la deuda pública representó una obra de arquitectura-financiera que demandó un esfuerzo técnico descomunal y que tuvo un resultado exitoso en su cometido de alivianar el peso de la deuda, de esta forma se puede afirmar que el curso de acción elegido por el Ministerio de Economía fue apropiado dados los fines. Esto no deja de lado que, aún después del mencionado proceso, la deuda pública del país se eleva a un monto alarmante. Pudo a su vez apreciarse que el ratio DP/PBI solo será sostenible en las actuales condiciones si el gobierno logra mantener niveles altos de superávit fiscal primario por un largo período de tiempo; se tiene que esto requerirá un cambio radical en la forma de diseñar la política fiscal del país, es por esto que se presenta el enfoque seguido en el artículo de Alesina y Perotti (1996) en torno a las instituciones presupuestarias como una recomendación de medidas a tomar por el Gobierno en un futuro próximo. Resta únicamente por decir que un acuerdo de renegociación de la deuda contraída con los organismos multilaterales de crédito

acreedores del país se vislumbra como inevitable para que la política fiscal se presente como sustentable de una manera más clara y veraz.

7- Bibliografía.

- Alesina y Perotti (1996), “Fiscal Discipline and the Budget Process. AEA Papers and Proceedings”.
- Alvarez (2005), “Gasto Político Electoral: El Caso de los ATN en Argentina”, Trabajo Publicado en el pagina del Instituto de Economía y Finanzas de la UNC, <http://www.eco.unc.edu.ar/ief/observatorio/observatorio.htm#05>.
- Barro y Sala-i-Martin (2004), “Economic Growth”, segunda edición, Cambridge, MIT Press.
- Bevilacqua (2004), “Análisis de la Sustentabilidad Fiscal en la Argentina”, trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas del 2005.
- Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sarto (1990), “The Sustainability of Fiscal Policy: New Answer to old question”, OCDE Economies Studies. No. 15
- Burger (2003), “Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability”, Edward Elgar, UK.
- Kydland y Zarazaga (2003), “Argentina's lost decade and subsequent recovery: hits and misses of the neoclassical growth model”, Minneapolis Fed. EEUU.
- Maia y Nicholson (2001) “El Stock de capital y la Productividad Total de los Factores en Argentina”, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

- Maia y Kweitel (2003), “Argentina: Sustainable Output Growth After The Collapse”, Buenos Aires: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.
- Meloni, (1999), “Algunas estimaciones del producto potencial de Argentina”, Universidad Nacional de Tucumán y MEyOSP.
- Milei (2001), “La sustentabilidad de la Política Fiscal en Países emergentes”, trabajo publicado en el sitio de la AAEP, www.aaep.org.ar.
- Ministerio de Economía de la Nación, Indicadores económicos. Año 2004, www.mecon.gov.ar
- Ministerio de Economía de la Nación, “Informe Económico Trimestral N° 52”, www.mecon.gov.ar
- Obstfeld y Rogoff (1997), “Foundations of International Macroeconomics”, Cambridge, MIT Press.
- Piekarz (2004), “La sustentabilidad financiera de la deuda pública”, trabajo publicado en el sitio de la AAEP, www.aaep.org.ar.
- Trapé (2004), “¿De qué hablamos cuando hablamos de solvencia fiscal?”, trabajo publicado en el sitio de la AAEP, www.aaep.org.ar.
- Sala-i-Martin (1999), “Apuntes de crecimiento económico”, Barcelona, Antoni Bosch.

Apéndice: Calibración del modelo de Solow-Swan aumentado vía la incorporación del progreso tecnológico.

Puesto que tanto en los casos C y D se necesitó obtener el sendero de convergencia de la tasa de crecimiento del PBI real de Argentina que se daría de cumplirse la hipótesis neoclásica de crecimiento, se procedió a calibrar un modelo de Solow-Swan que incorpore algún indicador de progreso tecnológico. La variante elegida para incorporar el progreso tecnológico es la que presenta Barro y Sala-i-Martin (2004) como “Labour-Augmenting Technological Progress”. Se tiene que bajo este modelo la tasa de crecimiento del capital por trabajador efectivo viene dada por la siguiente expresión:

$$\gamma_k = s \frac{f(\hat{k})}{\hat{k}} - (x + n + \delta)$$

En donde:

γ_k = Tasa de crecimiento del capital por trabajador efectivo.

s = Tasa de ahorro promedio de la economía.

x = Tasa de progreso tecnológico de la mano de obra.

n = Tasa de crecimiento de la mano de obra.

δ = Tasa de depreciación del stock de capital de la economía.

A su vez se tiene que si la función de producción es del tipo Cobb Douglas, la tasa de crecimiento del producto por trabajador efectivo vendrá dada por la siguiente expresión:

$$\gamma_y = \alpha \gamma_k$$

En donde:

γ_y = Tasa de crecimiento del producto por trabajador efectivo.

α = Participación del capital en el producto.

Mientras que la tasa de crecimiento del PBI real agregado de la economía vendrá dado por:

$$\frac{dy}{y} = \gamma_s + x + n$$

La obtención de todos los datos necesarios para la calibración de este modelo, incluido el parámetro A de la función de producción, es de relativa simpleza. En el presente trabajo se utilizaron los resultados obtenidos de una serie de estudios serios sobre crecimiento y contabilidad del crecimiento que arrojaron resultados similares; en concreto, los parámetros α y A se extrajeron de estimaciones de Maia y Nicholson (2001), en donde obtienen los valores 0,57 y 0,819 para dichos parámetros respectivamente; el valor de δ se extrajo de Kydland y Zarazaga (2003), en donde encuentran que el mismo asciende a 0,113 para la economía doméstica; los valores de x y n se obtuvieron de Maia y Kweitel (2003), en donde dichos autores obtienen valores del orden del 1,5% para ambos parámetros; finalmente el valor de s fue calculado para este trabajo en base a los datos suministrados por el Ministerio de Economía de la Nación, el resultado de dicho computo arrojó un valor **del 0,18**.

Una vez calibrado el modelo se corrió un programa diseñado para obtener el sendero de convergencia de la tasa de crecimiento del PBI real a su estado estacionario y se obtuvieron los resultados plasmados en el gráfico 1.

Resta únicamente por decir que el análisis de sensibilidad de los indicadores de sustentabilidad fiscal demostró que los mismos son relativamente insensibles a los valores con que se calibró el modelo de crecimiento.

“Sustentabilidad de la Política Fiscal en Argentina. Planes Sociales versus Prestamos al Sector Corporativo”

Luis Gerardo García Oro

(Alumno FCE - UNC)

gerardogarciaoro@gmail.com

Contenido

Los países latinoamericanos en las últimas décadas recurrieron a préstamos que financiaban en muchos casos gastos corrientes, incurriendo en deficientes políticas fiscales no sostenibles a largo plazo. El presente trabajo reflexiona sobre el caso argentino, analizando la sustentabilidad de la Política Fiscal enfocada sobre el gasto en Bienestar Social sobre el Rubro Trabajo e incluyendo en el análisis no solo al Sector Gobierno, sino también los Individuos y Corporaciones.

Primero analizaremos el período 1975-2005 donde Argentina mostró periodos de alta inflación y desequilibrios fiscales durante tres crisis bien marcadas. Cuentas públicas estructuralmente deficitarias, dificultades para lograr incrementos sostenidos en la recaudación tributaria. Desempleo, crisis sociales, políticas e institucionales fueron moneda corriente.

Ante esta situación, el gasto público social creció a niveles sin precedentes, aquí miramos el rubro Trabajo donde los Planes Jefes y Jefas de Hogar fueron introducidos en el año 2002 y representaron el 69% del gasto en Bienestar Social en Trabajo en dicho año.

Posteriormente, se analizan los Planes Jefes y Jefas de Hogar, el decreto que les dio origen, las características y requisitos para ser beneficiario. También, la contraprestación que exige el decreto y se discute sobre si estos planes constituyen una fuente de creación de puestos de trabajo reales tal que contribuyan a aliviar el problema del desempleo en el lado real de la economía.

Luego, encontramos otro problema dentro del Sector Financiero, éste se relaciona con las condiciones exigidas por los bancos para el otorgamiento de créditos vinculados a la actividad productiva. Se relevo los requerimientos exigidos por los bancos públicos y privados (nacionales y extranjeros). Se enfatiza la dificultad de empresas Pymes para poder financiar sus proyectos y no poder aprovechar la expansión reciente de la economía para generarse a si mismas una mayor capacidad productiva.

Entonces, teniendo en cuenta que las Pymes son intensivas en mano de obra y podrían paliar los problemas de desempleo siempre presentes en nuestra economía, se pensó en la posibilidad de trasladar ciertos fondos otorgados mediante el gasto en Bienestar Social sobre el rubro Trabajo (Planes Jefes y Jefas) hacia préstamos al Sector Corporativo (sobre todo Pymes) a una tasa de interés subsidiada, inferior a la que pagarían en el sistema financiero al que difícilmente tengan acceso estas empresas, por el punto anterior ya mencionado, siempre analizando esto desde el punto de vista de la sustentabilidad a nivel agregado (Sector Público y Privado) como un uso alternativo de dichos fondos. Se trasladarían los planes “mal otorgados”, cuyo destino se relacione al clientelismo político o hacia beneficiarios que no cumplen con los requisitos del decreto.

Como conclusión hallaremos un ahorro y uso mas eficiente de recursos por parte del Gobierno, una redistribución de fondos desde los Individuos hacia las empresas (Pymes), las cuales son intensivas en mano de obra, expandiendo su producción y el nivel de empleo; revitalizar la cultura del trabajo; Pudiendo así aliviar el problema de desempleo en el lado real y racionamiento del crédito en el Sector Financiero en similares condiciones a las actuales en términos de sustentabilidad de la Política Fiscal.

Palabras Clave: sustentabilidad, Pymes, Planes Jefes y Jefas de Hogar, Sector corporativo, Sector Individuos, Sector Gobierno.

Clasificación JEL: D6, E2, H3, H5

“Sustentabilidad de la Política Fiscal en Argentina. Planes Sociales versus Prestamos al Sector Corporativo”

Luis Gerardo García Oro
(Alumno FCE - UNC)
gerardogarciaoro@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos recurrieron en las últimas décadas a préstamos para financiar en muchos casos gastos corrientes. De esta manera, su tasa de endeudamiento se fue incrementando hasta niveles insostenibles. El caso Argentino no fue la excepción.

Hoy la presión de la deuda, mas allá de la reestructuración alcanzada por el actual gobierno, es uno de los temas pendientes que exigirá mucho tiempo de ahorro y cuidado de las cuentas de balance primario del Sector Público para alcanzar una situación sostenible a largo plazo.

El presente trabajo se estructura en tres apartados, en el primero desarrollaremos algunas cuestiones preliminares que fundamentan el análisis empírico efectuado posteriormente.

En primer lugar, hacemos referencia al desempeño de la Política Fiscal en las últimas décadas de la economía Argentina. Luego, una breve reflexión sobre los planes Jefas y Jefes de Hogar para posteriormente, terminar hablando sobre las condiciones requeridas por los bancos públicos y privados (nacionales y extranjeros) ante el requerimiento de créditos.

Los siguientes dos apartados constituyen la parte empírica del trabajo.

En el primero de éstos, analizamos la existencia de quiebre estructural sobre el gasto en Bienestar Social en Trabajo a inicios del año 2002, y analizaremos la influencia que tuvo sobre este cambio los Planes Jefas y Jefes de Hogar. Veremos como las condiciones económicas reinantes en ese momento plantean un antes y un después para este tipo de gastos incurridos por el gobierno.

Luego, en el tercer apartado, se analiza la sustentabilidad de la Política Fiscal pero mirando no solo el Sector Público, sino también otros dos sectores de la economía doméstica; el Sector Corporativo y el Sector de los Agentes o Individuos particulares.

Este planteo se debe a que cuando el Gobierno incurre en una situación de, por ejemplo, déficit en su balance primario implicara un superávit para el Sector Privado (ya sea el Sector Corporativo, los Individuos ó si incluyéramos el Sector Externo, el resto del mundo). Esta idea se basa en el circuito económico simple, donde el gasto en que incurre un sector, se corresponde con ingresos para otro.

¿Será saludable que todos los sectores puedan balancear sus cuentas? Si el Sector Gobierno no se endeuda, entonces el Sector Privado no puede ahorrar mas de lo que invierte. Aquí se ve la relación entre la restricción presupuestaria del gobierno con la restricción presupuestaria de los distintos agentes a nivel macroeconómico. Así, veremos como el efecto de los cambios presupuestarios en un grupo de agentes es transmitido a la posición presupuestaria de otro agente, incorporando así la noción de sostenibilidad financiera o solvencia del sector privado.

Diremos también, que la situación será insostenible cuando el ratio Deuda – PIB crezca siempre y a tasas crecientes.

I.

a. Breve revisión del pasado

“Diversos indicadores de desempeño fiscal muestran la extrema inestabilidad macroeconómica experimentada por la Argentina desde mediados de los setenta.”¹ Entre 1975 y 2004 encontramos tres crisis profundas. Hubo periodos de alta inflación y desequilibrio fiscal en los años 1975-76, 1981-83 y 1989. Y luego con el advenimiento del Programa de Convertibilidad la Política Fiscal ha experimentado continuos cambios, no habiendo una estructura fiscal estable durante los años 90.

Si analizamos el panorama durante los decenios 80 y 90, contemplamos algunos rasgos de la evolución fiscal. Primero que nada, las cuentas públicas tuvieron un carácter estructuralmente deficitario. En segundo lugar, hubo grandes dificultades para lograr incrementos sostenidos en la recaudación tributaria.

A esto se añade, la aparición y permanencia de la crisis provisional hasta la reforma del sistema.

Por último, los intereses de la deuda, a medida que transcurrían los años iban cobrando mayor importancia y se volvieron una carga difícil de llevar para los sucesivos gobiernos del periodo considerado.

Con la crisis a fines del año 2001, sobrevino una salida brusca y hasta trágica del régimen de Convertibilidad, haciendo que el año 2002 sea un periodo de transición hacia otro modelo económico muy diferente. Situaciones de desempleo, crisis sociales e institucionales y caída en el producto fueron moneda corriente.

Ante esto, los esfuerzos realizados por el gobierno para mantener la paz social y poder hacerse fuerte en el poder llevaron a que el gasto público social creciera a niveles sin precedentes en años anteriores.

Comparando el nivel de gasto en Bienestar Social en Trabajo para los años 2001 y 2002, se verifica un crecimiento del 727%, lo cual no es un dato menor dado que, por un lado el nivel de este gasto en el año 2001 (que fue de \$579,9 millones de pesos) estuvo alrededor del promedio gastado entre 1993 y 2001, o sea, no fue un valor pequeño; y por otro lado en el año 2002 se verificó una caída en el producto del 10,9%. Esto implica que, hablando de sustentabilidad, estos gastos corrientes utilizados para paliar las crisis sociales si bien son entendibles dada la situación vivida, provocan un crecimiento insostenible del endeudamiento.

Para lograr este abrumador crecimiento del gasto en Bienestar Social, en particular aquí para el rubro Trabajo, influyo la introducción de los llamados Planes Jefas y Jefes de Hogar destinados a reducir valores de la tasa de desempleo y contribuir a mejorar la distribución del ingreso.

El monto de estos planes para el año 2002 publicado por INDEC fue de 2915,5 millones de pesos; esto representa un 69% de la erogación en Trabajo ya señalada para igual periodo. Es decir que, prácticamente todo el incremento en este tipo de erogaciones a nivel nacional se debe a la introducción de estos planes.

Bien es sabido los problemas relacionados con los beneficiarios y las condiciones que implican este tipo de planes sociales. Es una discusión que se plantea en el seno de cada hogar de nuestro país y obviamente en el gobierno, sobre la cual no queremos ahondar. Simplemente, este trabajo plantea en el siguiente apartado algunas características de estos planes y ciertas discusiones al respecto.

b. Planes Jefas y Jefes de Hogar

¹ Centagnolo, O.; Damill, M.; Frenkel, Roberto; Jiménez, J.P.; op.cit.; p.4

Los discutidos planes Jefes de Hogar son creados por el Decreto 565 de Abril de 2002, esta da cuenta de:

“Art. 3º — El PROGRAMA tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los titulares indicados en el artículo 2º, con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando:

- a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2º;
- b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal;
- c) su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral;
- d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones, que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios.”

Así, queda claro el fin con el cual estos planes son creados, muchas de estas ideas distan bastante de lograrse aún para casos de familias que no son tenidas en cuenta para ser beneficiarias de estos planes sociales por ser consideradas por encima del perfil de beneficiario buscado. Es útil aquí reflexionar sobre esto, si un Jefe de familia es desempleado, no recibe el plan y al mismo tiempo tiene problemas para enviar a sus hijos al colegio o capacitarse, estaría marginado del sistema. Entonces, ¿Se tiene la seguridad de que quien por un motivo u otro no fuese beneficiario del plan puede enviar a sus hijos a que se eduquen? ¿Puede este Jefe mantener a su familia en estándares de vida dignos? La respuesta a estos interrogantes es que no, por lo dicho anteriormente.

En este sentido los planes sociales ayudan a la solución de este problema, pero no cumplen en erradicar la pobreza y desempleo.

Hoy en Argentina, el número de personas que perciben estos planes son aproximadamente un millón cuatrocientas mil; inicialmente para el año 2002 eran dos millones.

Estos planes deberían significar algún tipo de prestación laboral por lo que son tenidos en cuenta por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y dada la trascendencia que han cobrado en los últimos años, la tasa de desempleo por ejemplo, adquiere un valor incluyendo los planes y otro diferente (obviamente mayor) dejando de lado los planes.

La discusión cotidiana se centra en las siguientes preguntas:

¿Constituyen estos planes fuentes de creación de puestos de trabajo reales? ¿O es a caso olvidarse de un problema hoy, hacer actuar al plan como un subsidio y pretender enfrentar el problema seriamente en el futuro? ¿Estará bien dirigida toda esta masa de fondos que constituyen gastos corrientes, o con el mismo dinero, podría crearse capacidad productiva cierta que genere empleo genuino?

En el Informe sobre Inserción Laboral de los Beneficiarios de Planes Jefes de Hogar, publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a Enero de 2004, se revelan las siguientes estadísticas:

“Entre septiembre de 2002 y el mismo mes de 2003, alrededor de 120 mil beneficiarios del Programa Jefes de Hogar (PJH) consiguieron un puesto de trabajo registrado; este número representa un 5,3% del total de los beneficiarios.(...)”

Los beneficiarios que lograron incorporarse al mercado de trabajo formal perciben un salario medio 46,7% inferior al promedio de los trabajadores registrados. Esto demuestra que los mismos están dispuestos a trabajar a pesar de percibir bajos salarios.”²

²Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Informe sobre Inserción Laboral de los Beneficiarios de Planes Jefes de Hogar – Enero 2004; p.1

Con esto se ve la postura del gobierno al aplicar estos planes, tratar de hacer alcanzar a dos millones de familias (en el mejor de los casos) niveles de ingreso mínimos que le sirvan de compensación por su situación de desempleo pero que por otro lado, mientras éstos son beneficiarios no cesen en su búsqueda de empleo en el sector formal apelando a que cuando encuentren un puesto de trabajo, dejen de percibir el beneficio.

Todos estos puntos son materia en discusión y por esto mismo en el tercer apartado se presenta la alternativa de destinar parte de esos fondos a préstamos a Pymes marginadas del sector financiero por diversos motivos que analizaremos.

c. **Sobre los préstamos al sector corporativo, fundamentalmente Pymes.**

Muchas empresas, sobre todo Pymes, se enfrentan ante restricciones de capital que no les permite crecer e incrementar su capacidad productiva para satisfacer una demanda creciente.

Hoy los datos publicados desde el Ministerio de Economía muestran un crecimiento en el PIB a tasas del 8% aproximadamente. Con este aumento de actividad, las empresas pueden sentirse tentadas en incurrir en préstamos.

Ahora, no siempre puede una empresa acceder al sector financiero tan fácilmente, ciertas restricciones legislativas que regulan el sistema bancario y garantías solicitadas pueden marginar a muchas empresas, excluyendo así su participación y aprovechamiento de las condiciones económicas de incremento en el PIB.

Muchas empresas Pymes terminan sin recurrir al crédito dadas las exigencias que veremos y simplemente eligen por el camino de la autofinanciación, financiarse con sus proveedores, o directamente, en el peor de los casos (para el desarrollo económico a nivel agregado) no invierten.

Veamos porque muchas empresas no recurren al crédito. Para hacerlo, mostraremos algunos datos que fueron relevados sobre algunos de los bancos comerciales públicos y privados (nacionales y extranjeros) que muestran las exigencias solicitadas para alcanzar créditos destinados a erogaciones de capital para empresas Pymes.

Básicamente, se les piden dos tipos de información: por un lado la información que da cuenta de la existencia de la empresa (estatutos, poderes, cuit) y por otro lado, la que permite evaluarla crediticiamente (balances, ventas, etc.).

Sobre la información de la empresa se pide en casi todos los bancos lo mismo.
Esto es:

- Estatuto y modificaciones inscriptas, o contrato social.
- Acta de asamblea designando autoridades.
- Acta de directorio de distribución de cargos.
- Poderes.
- Comprobante de CUIT.
- Comprobante de SUSS.
- Declaración jurada de libre deuda SUSS.
- Formulario de inscripción al registro oficial correspondiente.
- Inscripción II. BB.

La declaración jurada de libre deuda de SUSS se presenta porque no se da acceso a la apertura de cuentas para empresas que adeuden cargas sociales por un requisito legal.

Adicionalmente, todo banco requiere la no aparición como deudor en el Veraz.

Con respecto a la evaluación crediticia que el banco efectúa, básicamente se piden los dos últimos balances y las ventas post-balance (desde el cierre del ejercicio hasta el último mes).

En general, salvo excepciones, los bancos no exigen un mínimo de facturación anual para acceder al crédito pero el valor informado constituye un elemento muy importante para la evaluación crediticia de la empresa.

También, según la entidad, podría pedir otra documentación respaldatoria. La petición de este tipo de información guarda estrecha relación con el resultado de la evaluación hecha sobre los balances y ventas. Esta podría ser:

- Listado de deudas bancarias y comerciales.
- Resúmenes de cuenta de otros bancos.
- Principales proveedores y clientes.
- Declaración de bienes de socios

Sobre los montos máximos de créditos otorgados, la respuesta en todos los casos es que depende de la información de la empresa y del análisis de riesgo que se realice. Si bien, cada banco en particular es distinto y el análisis tiene cierta dosis de subjetividad, las peticiones expuestas son comunes a la mayoría de los bancos.

Otro elemento que los bancos valoran especialmente es el tema de las garantías que pueda presentar la empresa. En el caso de las Pymes estos avales estarán dados por el patrimonio de los socios, ya sea en bienes o en plazos fijos que pudieran ser transferibles a través de una operación de caución. O sea, que los socios responden con su patrimonio en nombre de la empresa.

También pueden los bancos solicitar cierta “reciprocidad” por parte de la empresa, ofreciéndole el crédito a cambio de acreditar sueldos a los empleados, realizar pagos a proveedores y cobranzas sobre los mismos.

Dicho todo esto sobre las exigencias para recibir financiamiento crediticio, pensemos ahora a nivel macroeconómico sobre la situación actual del otorgamiento de créditos.

No todos los bancos tienen las mismas necesidades o incentivos para prestar fondos.

Analizando el comportamiento bancario en los últimos años, se puede notar que el stock de préstamos desde enero de 2003 hasta marzo de 2004 solamente se incrementó para 6 bancos. Estos son (en orden de mayor a menor expansión): MacroBansud, seguido por el Itaú, el Nuevo Banco Industrial, el Llodys, el Banex y el Ciudad de Buenos Aires.

Es importante notar que, los bancos privados nacionales fueron los que más incrementaron su cartera de préstamos, seguidos por los bancos públicos. Por otro lado, los bancos privados extranjeros redujeron su cantidad de créditos otorgados en el período mencionado.

Con esto, finalizamos este análisis referido al otorgamiento de crédito a empresas. Como se vio, todos los requerimientos son de alguna manera válidos para asegurar el repago del crédito a otorgar. Los requisitos relacionados a la existencia de la empresa suelen ser fáciles de cumplir para una empresa que no opere en mercados subterráneos o en negro. En tanto, que los requisitos útiles para la evaluación crediticia son los que suelen marginar a ciertas empresas “sin capacidad de repago” del uso del crédito.

Sobre estas empresas fundamentalmente, buscaremos transferirles una porción del gasto en Bienestar Social sobre el rubro Trabajo.

De esta manera, la empresa tendrá fondos que le servirán para incurrir en un aumento de su capacidad productiva, utilizando mayor cantidad de insumos, sean estos capital o lo que más nos interesa, mano de obra.

Por lo general las Pymes son intensivas en mano de obra, por lo que un crédito podría servirle para contratar mayor cantidad de personal, y así aliviar a nivel macroeconómico el problema del desempleo; quizás con una situación de sustentabilidad mucho más positiva o similar que el otorgamiento de esos fondos como gasto en Bienestar Social relacionado al Trabajo.

II. El Ministerio de Economía de la Nación (MECON) divide el gasto en Bienestar Social según siete funciones. Estas son: Seguridad Social, Trabajo, Vivienda, Asistencia Social, Deportes y Recreación, Promoción Social y Bienestar Social sin discriminación.

En este apartado, se tomo la porción gastada en Trabajo a valores corrientes para el periodo 1980-2005 y estimaciones oficiales para el año 2006. Aquí se incluirían todos los gastos relacionados con subsidios de desempleo y planes sociales destinados a reducir la tasa de desempleo y alcanzar estándares mínimos de bienestar social para una familia donde el jefe/a de hogar pueda estar desempleado.

Al mirar los datos de gasto social en Trabajo, puede notarse que para el periodo 1980-2001 el gasto promedio en millones de pesos de este rubro de bienestar social es de \$282,3. En tanto que para el periodo siguiente 2002-2006 el gasto promedio es de \$2518,1. Es decir, casi 9 veces mayor. Parecería que hay un antes y un después del año 2002, pero aun falta relacionar este cambio con la modificación en el PIB para iguales periodos.

Por lo tanto, se buscó para igual periodo valores del Producto Bruto Interno (PIB) corriente, con el fin de poder hacer comparables los valores de gasto social en Trabajo para los distintos años enunciados.

Con estas dos variables, se plantea la posibilidad de que estén relacionadas de manera lineal como se sigue:

$$J_t = \alpha + \beta \cdot PIB_t + \mu_t$$

Donde: PIB es el Producto Interno Bruto como ya se dijo,

J representa el gasto en Bienestar Social relacionado al Trabajo,

α y β son los coeficientes de la regresión. El primero incluye todos los demás factores que hacen a la formación de J; y β indicara el grado de relación lineal entre el PIB y el gasto social en Trabajo. Por último, μ es un termino de perturbación aleatorio bien comportado de acuerdo a lo que la técnica de estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) requiere.

Ahora si, este modelo nos permitirá analizar la existencia de quiebre estructural para algún año en particular. Ahora, ¿para que año seria interesante analizarlo?

Por eso, nos apoyamos sobre el modelo propuesto y aplicamos el test de Chow para probar si existe quiebre estructural a comienzos del año 2002.

Para ello, generamos los dos sub-modelos, calculamos la suma de cuadrados residuales y el valor observado del estadístico F planteado por Chow.

Así, tenemos:

$$F_{obs} = 434,3$$

y el valor crítico para un nivel de significación $\alpha = 0.01$ con 2 y 20 (como aproximación de 2 y 23) grados de libertad es igual a 5,85. Por lo tanto, claramente se rechaza la hipótesis de que ambos conjuntos de datos pertenecen a un mismo modelo y concluimos que existe quiebre estructural a inicios de 2002.

Es decir, las condiciones económicas cambiaron y el abrupto incremento en el gasto social referido a Trabajo no se corresponde con cambios en el PIB, sino otros factores de índole política, institucional y económica que podríamos discutir durante horas.

Entonces, ahora podríamos efectuar nuevamente la regresión utilizando el programa E-Views añadiendo una variable dummy o ficticia que asuma valores 1 y 0 para antes y después del año 2002, donde verificamos el quiebre estructural. Así nos queda:

$$J_t = \alpha + \beta \cdot PIB_t + \pi \cdot DV_t + \mu_t$$

Y así tenemos los siguientes resultados:

Dependent Variable: TRABAJ
Method: Least Squares
Date: 03/15/06 Time: 12:15
Sample: 1980 2006
Included observations: 27

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1318.645	444.8133	2.964490	0.0068
PIB	0.000644	0.000287	2.244711	0.0343
DV	-1615.688	247.5730	-6.526107	0.0000
R-squared	0.827920	Mean dependent var	707.4407	
Adjusted R-squared	0.813580	S.D. dependent var	941.2524	
S.E. of regresión	406.3982	Akaike info criterion	14.95698	
Sum squared resid	3963829.	Schwarz criterion	15.10097	
Log likelihood	-198.9193	F-statistic	57.73517	
Durbin-Watson stat	2.145370	Prob(F-statistic)	0.000000	

Donde puede apreciarse que el valor del R cuadrado es muy bueno, pero es importante destacar que aquí no realizaremos estimaciones ni inferencia sobre los valores de los coeficientes. Es simplemente una relación planteada para determinar la existencia de quiebre estructural a través del procedimiento de Chow.

El valor del estadístico Durbin Watson es de 2,14 mostrando la no existencia de correlación residual.

Como se dijo, no nos interesa la explicabilidad de la variable PIB sobre la variable J, simplemente diremos que la relación entre estas dos variables es positiva (dado el signo del coeficiente) para este periodo tomado. Esto implica, como sería lógico, que periodos de expansiones económicas se corresponden con mayor gasto social relacionado al empleo.

Con esto concluye nuestro primer apartado, habiendo podido mostrar empíricamente como el gasto en Bienestar Social referido a Trabajo creció enormemente.

A continuación, en el siguiente apartado, cuando analicemos las condiciones de sustentabilidad veremos la importancia que tuvo sobre este quiebre estructural la introducción de los Planes Jefas y Jefes de Hogar a inicios del año 2002.

III. Analicemos un modelo de sustentabilidad que comprenda 3 sectores: el Sector Gobierno (simbolizado como g), Sector de los Agentes o Individuos (h) y el Sector Corporativo (c).

Si bien sólo nos referiremos a estos tres sectores, otros podrían ser tenidos en cuenta, estos son el Sector Externo (f) y Financiero al cual no haremos referencia alguna.

Todas las ecuaciones a las que se hará referencia son identidades, por lo tanto este no es un análisis de equilibrio general. El objetivo aquí es ver que sector incurre en déficit y como contrapartida de esto, que otro sector tendrá un superávit.

El período tomado para esta sección es entre 1994 y 2006, donde los valores utilizados para el año 2006 constituyen las estimaciones del presupuesto anual efectuadas por el MECON, no volveremos a hacer esta aclaración y simplemente nos referiremos como si fueran valores verificados.

Notación

Primero que nada, analicemos la notación utilizada recordando la letra asignada al comienzo de este apartado a cada uno de los 3 sectores que tenemos en cuenta aquí. Esto es, el

subíndice g representa al Sector Público o Gobierno, h representa al Sector de los Agentes o Individuos y c el Sector Corporativo.

En las identidades de sustentabilidad:

D_{g_t} D_{h_t} D_{c_t} = Total de deuda de cada sector acumulada a cada periodo de tiempo (t).

E_{d_t} = Total de dividendos producidos por el Sector Corporativo en cada periodo de tiempo (t)

$\frac{\Delta D_{g_t}}{Y_t}$, $\frac{\Delta D_{h_t}}{Y_t}$, $\frac{\Delta D_{c_t}}{Y_t}$ = Representan el cociente entre la tasa de cambio del stock de deuda en

relación a la tasa de cambio en el ingreso (PIB) para cada uno de estos sectores. (+ si crece el endeudamiento, - si es reduce su endeudamiento)

$\frac{\Delta E_{d_t}}{Y_t}$ $\frac{\Delta E_{d_{t-1}}}{Y_t}$ = Son el cambio en el stock de dividendos producidos por empresas domésticas en

relación al producto en el periodo corriente.

r_g r_h r_c = tasas de interés a las que puede endeudarse cada sector.

g = tasa de crecimiento de la economía, medida como la tasa de crecimiento del PIB.

r_{gA} r_{hA} r_{cA} = tasas de interés ganadas por cada sector por tener en su posesión activos financieros.

d_d = Tasa de crecimiento de los dividendos del Sector Corporativo.

B_g B_h B_c = resultado del balance primario de cada sector. (+ si es déficit, - si es superávit)

A_g A_h A_c = Total de activos financieros en posesión de cada sector. Aquí se supone que todos los sectores pueden tener activos financieros en su poder.

Y = Producto o ingreso de la economía (PIB)

En el balance primario de cada sector:

I_g = Total de inversión realizada por el Sector Público

G = Gasto corriente total efectuado por el Sector Público. Simbolizado como C_g también en el balance primario del Sector Corporativo. ($C_g = G$)

T_c = Total de impuestos recaudados sobre los ingresos del Sector Corporativo.

T_w = Total de impuestos recaudados sobre los salarios y otros correspondientes a trabajadores (Individuos).

C = Gasto total en consumo realizado por los Individuos.

w_c = Monto total de salarios pagados por el Sector Corporativo.

w_g = Monto total de salarios pagados por el Sector Gobierno.

I_c = Total de gasto en inversión realizada por el Sector Corporativo.

Identidades fundamentales

Ahora si estamos en condiciones de presentar las identidades a las que hacíamos referencia.

Veremos la sustentabilidad centrándonos en el cociente entre la tasa de cambio del stock de deuda en relación a la tasa de cambio en el ingreso (PIB) para cada uno de estos sectores.

Estas son:

$$\frac{\Delta D_{g_t}}{Y_t} = (r_{g_t} - g_t) \frac{D_{g_{t-1}}}{Y_t} - (r_{g_{A_t}} - g_t) \frac{A_{g_{t-1}}}{Y_t} + \frac{B_{g_t}}{Y_t}$$

$$\frac{\Delta D_{h_t}}{Y_t} = (r_{h_t} - g_t) \frac{D_{h_{t-1}}}{Y_t} - (r_{h_{A_t}} - g_t) \frac{A_{h_{t-1}}}{Y_t} + \frac{B_{h_t}}{Y_t}$$

$$\frac{\Delta D_{c_t}}{Y_t} + \frac{\Delta E_{d_t}}{Y_t} = (r_{c_t} - g_t) \frac{D_{c_{t-1}}}{Y_t} + (d_{d_t} - g_t) \frac{\Delta E_{d_{t-1}}}{Y_t} - (r_{c_{A_t}} - g_t) \frac{A_{c_{t-1}}}{Y_t} + \frac{B_{c_t}}{Y_t}$$

La primera ecuación refleja la sustentabilidad de la deuda del Sector Público, la segunda la del Sector de los Individuos y en la tercera se refiere al Sector Corporativo, donde se añade, a la izquierda el crecimiento en los dividendos que debe repartir la empresa ya que esto le representa una obligación con sus socios o accionistas.

Así, entre otras relaciones por ejemplo, podemos ver que si la tasa de crecimiento de la economía es mayor que la tasa de interés a la que se endeuda cada sector, el stock de deuda para todos los sectores se reduce (ceteris paribus todo lo demás). Similar análisis puede hacerse mirando la relación de la tasa de crecimiento de la economía con alguna otra tasa enunciada y ver el signo correspondiente.

Adicionalmente, el último término de cada una de las identidades representa el balance primario o la condición de solvencia de cada uno de los sectores. Estas también son identidades, y no siempre se verifica que su valor sea cero. Mas bien, siempre algún sector gasta mas de los recursos de ahorra.

Veamos sus expresiones:

$$B_g = I_g + G - T_c - T_w + w_g$$

$$B_h = (T_w + C) - (w_c + w_g)$$

$$B_c = w_c + T_c - (I_c + C + C_g + I_g) + I_c$$

Si bien estos valores no necesariamente suman 0 en cada caso, la suma entre estos y añadiendo ahora si el Sector Externo (f) (donde B_f será igual a la diferencia entre exportaciones e importaciones totales de la economía doméstica), deberá esta suma dar cero si la situación es sustentable. De tal manera que se verifique lo siguiente:

$$B_g + B_h + B_c + B_f \equiv 0.$$

Y si esta identidad se verificase, diremos que la situación es sustentable; al igual que lo diremos también, cuando el ratio deuda – PIB asociado a cada sector no crezca a tasas crecientes.

Supuestos

Luego de haber explicado el modelo, a los fines de realizar el análisis empírico se realizaron los siguientes supuestos.

- Como ya se anticipó, solo miraremos el Sector Gobierno, Individuos y Corporativo.

- $\frac{\Delta A_i}{Y_t} = 0 \rightarrow i = g, h, c$ (No es de nuestro interés hacer consideraciones de este tipo)

- $d_{d_t} = g_t$, pensamos en que la tasa de crecimiento de los dividendos ganados tendría relación muy estrecha con la tasa de crecimiento del producto. Los ciclos económicos también se viven como ciclos bursátiles (aunque es cierto que estos ciclos tienen un cierto rezago temporal con respecto al producto).

De toda manera, cuando hablemos de los préstamos al Sector Corporativo, veremos que las empresas sobre las que queremos enfocar nuestro análisis son Pymes y por ende, están mucho más expuestas a las condiciones económicas reinantes, es difícil amortiguar fuertes depresiones o expandir su producción rápidamente ante situaciones de crecimiento. Como consecuencia de este

supuesto se verifica: $(d_{d_t} - g_t) \frac{\Delta E_{d_{t-1}}}{Y_t} = 0$

Ahora si estamos en condiciones de analizar los datos.

Análisis Empírico

Se tomó el periodo 1994 a 2006 y sobre las identidades anteriores se agregaron 2 tipos de variables sumando y restando sobre distintos sectores.

Primero analizaremos el caso de Planes Sociales que incluyen el gasto en Desarrollo Social vinculado exclusivamente a Trabajo.

Luego, analizamos otra alternativa, la de reemplazar un porcentaje de ese gasto social en Trabajo por préstamos al Sector Corporativo (sobre todo Pymes) a una tasa de interés subsidiada.

Finalmente, comparamos los resultados y leemos todo en términos de sustentabilidad de la política fiscal.

CASO A: PLANES SOCIALES

Analicemos las condiciones de sustentabilidad de la política fiscal enunciadas aplicando ciertas modificaciones sobre las identidades mencionadas a los fines de enfatizar el rol que juegan los planes Jefes de Hogar.

Así, agregamos sobre las identidades referidas al balance primario una variable J (llamada así por los planes Jefas y Jefes de Hogar que se reparten desde el año 2002) deduciendo su valor previamente de la variable G que incluye los gastos corrientes, entre estos a J.

Esta variable, implicará un uso de fondos para el sector gobierno y una fuente de fondos para el sector de los individuos. Entonces, las nuevas restricciones de recursos para estos agentes son:

$$B_g = I_g + G + J - T_c - T_w + w_g$$

$$B_h = (T_w + C) - (w_c + w_g) - J ; B_c \text{ no cambia.}$$

Para tener una serie completa de datos, para periodos anteriores a 2002, se midió como J al gasto en Bienestar Social sobre el rubro Trabajo y para los años 2002 a 2006 se utilizó el gasto en Planes Jefas y Jefes de Hogar.

Los resultados de las identidades anteriores se resumen en la siguiente tabla.

PLANES SOCIALES

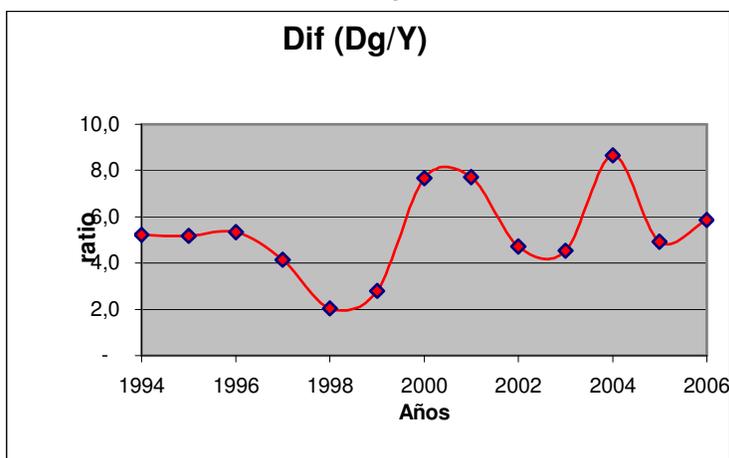
AÑO	Bg	Bh	Bc	SUMA	dif (Dg/Y)	dif (Dh/Y)	dif (Dc/Y) + Dif (Ed/Y)
1994	6.708.432	-6457598,800	-250833,353	0	5,226	-4,440	3,747
1995	7.295.902	-7054963,200	-240938,524	0	5,170	-1,527	6,472
1996	7.312.513	-7271934,200	-40579,248	0	5,329	-4,569	3,118
1997	7.101.193	6292660,500	-13393853,5	0	4,137	5,290	-8,403
1998	4.839.131	9717614,000	-14556744,7	0	2,040	8,947	-6,989
1999	7.180.492	-5313861,900	-1866630,46	0	2,787	0,782	4,963
2000	7.303.412	-5475472,800	-1827938,78	0	7,665	-0,058	4,176
2001	6.700.794	-5164823,500	-1535970,97	0	7,704	3,094	5,205
2002	6.683.797	-5077445,900	-1606351,57	0	4,721	3,026	7,857
2003	7.497.694	-5258223,400	-2239470,99	0	4,533	-2,393	0,507
2004	11.748.230	-8751234,900	-2996995,38	0	8,657	-5,593	-1,621
2005	9.415.400	-7374893,076	-2040507,23	0	4,931	-3,447	-1,082
2006	10.857.737	-8314801,571	-2542935,26	0	5,861	-3,204	-0,605

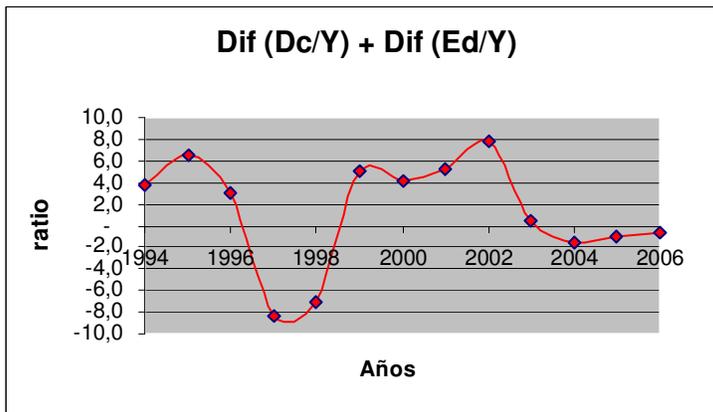
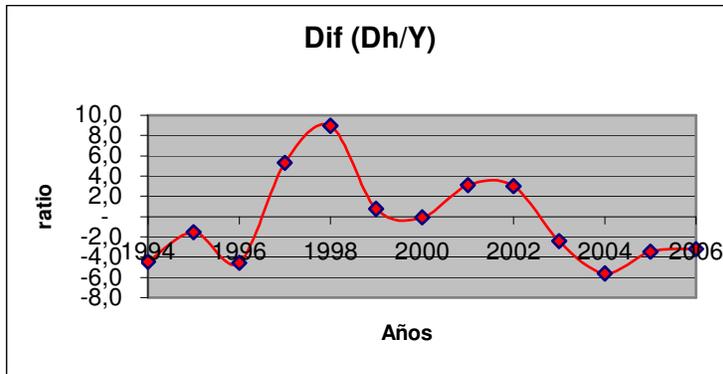
(Bi en millones de pesos)

Como puede apreciarse, el sector público incurre en déficit primario enorme. Ahora... ¿Que parte del sector privado absorbe ese déficit? La respuesta se encuentra mirando los valores de los Bi. El sector de los Individuos es el que se mas se beneficia, los valores negativos de Bh son mayores a los valores negativos de Bc correspondiente al Sector Corporativo.

La suma de los Bi da un valor nulo, por lo tanto la sustentabilidad a nivel agregado para este caso quedara determinada sobre el Sector Externo, es decir, dependiendo de la diferencia entre Exportaciones e Importaciones.

A continuación veremos, gráficamente cada uno de los ratios asociados a cada agente:





Mirando los ratios asociados a cada sector, vemos que el diferencial de deuda con respecto al producto para el Sector Público es positivo para todos los periodos, mostrando una tendencia cíclica aparentemente creciente dados los puntos mínimos de cada onda, pero habría que tomar un periodo mas largo para verificarlo con mayor precisión. Esto nos muestra la imposibilidad de lograr un achicamiento en su deuda por parte del Sector Público.

El mismo patrón cíclico se verifica para los sectores de Individuos y Corporativo, la diferencia aquí esta en que alternan valores positivos y negativos para el ratio. Observando a partir del año 2002, con la introducción de los planes Jefes y Jefas vemos la caída precipitosa del ratio correspondiente al Sector Individuos, estabilizándose para los años 2005 y 2006. Adicionalmente, para el Sector Corporativo se verifica una tendencia bajista a partir de igual periodo y también con tendencia a estabilizarse.

En los tres casos, los ratios parecen mostrar una situación en la que se alcanza una cierta sustentabilidad o solvencia. Solo el sector gobierno muestra algunos síntomas de insostenibilidad de su Política Fiscal aunque su ratio no crezca a tasas crecientes, pero si vemos la posición de endeudamiento constante sobre Bg.

El sector corporativo incurre en valores muy pequeños para el ratio y en la mayoría de los casos positivo. O sea que estaría endeudándose constantemente pero a tasas muy pequeñas, en general se dice que se incurre en una situación insostenible cuando este diferencial no solo es positivo sino también, que crezca a tasas cada vez mayores. El carácter alternante a lo largo del tiempo, parece no ser una situación preocupante.

CASO B: PRESTAMOS AL SECTOR CORPORATIVO

Aquí introduciremos 2 variables, por un lado el monto total de préstamos que otorgará el Sector Público al Sector Corporativo, simbolizado como P_{cg_t} y por otro lado la tasa de interés subsidiada positiva que se cobre por el uso de dicho capital (i_{pg}).

Suponemos que el valor de dicha tasa es del 5%, este valor surge de considerar las dos tasas de interés mas bajas a las que pudo endeudarse el sector publico que fueron 4,33% y 5,17% para los años 2003 y 2004 respectivamente. De todas maneras, las conclusiones no cambiaran demasiado ante distintos valores de la misma.

La idea de introducir estos préstamos al Sector Corporativo se fundamenta en cuestiones que van más allá de las críticas que día a día escuchamos sobre los planes Jefes y Jefas de Hogar. Por todos son conocidos, los cuestionamientos que recibe el gobierno sobre el enorme gasto que estos significan, sobre la tendencia hacia la vagancia que generan en muchos casos (por no exigir contraprestaciones claras), la no del todo clara distribución de los beneficiarios y la posibilidad de utilizar dichos fondos para crear puestos de trabajo ciertos.

Incluso actualmente, con respecto al punto de la contraprestación exigida parece estarse buscando una solución vinculada a obligar a los beneficiarios a capacitarse y reivindicar así la cultura de trabajo.

Pero más allá de este problema, en Argentina, hay otro problema vinculado al sector financiero y el difícil acceso al crédito por parte del Sector Corporativo pequeño y mediano (Pymes).

El análisis de riesgo del deudor realizado por los bancos, deja a muchas empresas de lado por no cumplir ciertos requisitos o por quizás, en algún momento no haber podido cumplir con sus compromisos al no haber tenido el desempeño esperado en su actividad. Estas empresas quizás este deseosas de contratar mano de obra, de invertir y de esta manera generar crecimiento y puestos de trabajo reales en la economía.

Por todo esto, se propone como alternativa, que el 30 % del gasto total en Bienestar Social en Trabajo para el periodo 1994 a 2001 se destine a préstamos al sector corporativo y para el periodo 2002 a 2006 el mismo porcentaje pero sobre el gasto en planes Jefas y Jefes de Hogar. Solo se reemplaza un porcentaje de los Planes ya que no todos los beneficios sociales pueden dejar de otorgarse como transferencias directas a los individuos; es por esto en este aparatado la variable J representara el 70% del monto utilizado al analizar el Caso A.

Suponemos que tan solo el 50% de esos préstamos son devueltos, es decir, la mitad de las empresa beneficiarias cumplen sus compromisos.

Aquí se apela a la confianza en el empresario en que devolverá el préstamo que recibió, por ende, cubrimos la posibilidad de defraudar con ese margen enunciado.

El balance primario en cada caso quedara así:

$$B_g = I_g + G + P_{cg_t} - T_c - T_w - P_{cg_{t-1}} (1 + i_{pg}) + w_g$$

$$B_c = w_c + T_c + P_{cg_{t-1}} (1 + i_{pg}) - (I_c + C + C_g + I_g) + I_c - P_{cg_t} ; \text{Bh igual que el caso A.}$$

Los resultados en este caso son:

PRESTAMO AL S. CORPORATIVO

AÑO	Bg	Bh	Bc	SUMA	dif (Dg/Y)	dif (Dh/Y)	Dif(Dc/Y) + Dif(Ed/Y)
1994	6.708.360,3	-6457472,380	-250887,89	0,0	5,226	-4,440	3,747
1995	7.295.835,4	-7054831,860	-241003,49	0,0	5,170	-1,526	6,472
1996	7.312.444,5	-7271758,130	-40686,36	0,0	5,329	-4,569	3,118
1997	7.101.100,6	6292883,220	-13393983,78	0,0	4,137	5,290	-8,403
1998	4.839.013,7	9717824,810	-14556838,55	0,0	2,040	8,948	-6,989
1999	7.180.381,7	-5313671,610	-1866710,08	0,0	2,787	0,782	4,963
2000	7.303.311,7	-5475338,370	-1827973,31	0,0	7,665	-0,058	4,176
2001	6.700.723,9	-5164649,530	-1536074,36	0,0	7,704	3,094	5,205
2002	6.683.706,1	-5076571,250	-1607134,88	0,0	4,721	3,027	7,856
2003	7.497.235,2	-5257413,400	-2239821,79	0,0	4,533	-2,392	0,507
2004	11.747.760,0	-8750424,900	-2997335,13	0,0	8,656	-5,593	-1,621
2005	9.414.927,8	-7374128,077	-2040799,73	0,0	4,930	-3,447	-1,083
2006	10.857.399,3	-8314149,071	-2543250,26	0,0	5,861	-3,203	-0,605

(Bi en millones de pesos)

Mirando los valores de los Bi, al igual que en el Caso A tenemos, Bg positivo y de gran magnitud, y por otro lado valores negativos para Bh y Bc para casi todos los años considerados.

Analizando el valor de los ratios, también son muy similares a los del Caso A, esto nos muestra que podemos de esta manera arribar a una situación de igual sustentabilidad, pero utilizando ahora si, una proporción de los recursos sobre los Planes Sociales vinculados al Trabajo de manera mas eficiente, creando capacidad productiva cierta, posibilitándole a las Pymes expandir sus actividades y así también contribuir a reducir la tasa de desempleo sin descuidar aspectos relacionados a la búsqueda de una mejor distribución de la renta, provocando también un efecto multiplicador sobre el consumo que vuelve a incrementar el producto.

Ahora por último, prestemos atención a las diferencias en el valor de cada uno de los balances primarios relacionados a cada sector en cada momento de tiempo bajo ambos casos para ver la importancia de todo lo visto hasta aquí:

AÑO	Bg caso A - Bg caso B	Bh caso A - Bh caso B	Bc caso A - Bc caso B
1994	71,88	-126,42	54,54
1995	66,37	-131,34	64,97
1996	68,95	-176,07	107,12
1997	92,44	-222,72	130,28
1998	116,93	-210,81	93,88
1999	110,68	-190,29	79,61
2000	99,90	-134,43	34,53
2001	70,58	-173,97	103,39
2002	91,33	-874,65	783,32
2003	459,19	-810,00	350,81
2004	470,25	-810,00	339,75
2005	472,50	-765,00	292,50
2006	337,50	-652,50	315,00

(en millones de pesos)

Así podemos ver y concluir lo siguiente:

El Sector Público mejora su posición de déficit primario para todos los años, la mejora podría haber sido en mayor magnitud si se incrementa el porcentaje del monto destinado a préstamos.

El Sector Corporativo también mejora su posición de superávit en su balance primario (recordar que presentaba valores negativos de Bc en todos los años). Entonces, su superávit se acerca más al gran superávit que tenía el Sector Individuos.

Este último, empeora ahora su situación, pero nunca pasa a una situación deficitaria en sus cuentas de balance primario, conserva superávit y éste continúa siendo mayor al superávit del Sector Corporativo.

Esto parece resultar una situación de mayor equidad, el Gobierno reduce su déficit y mejora su posición fiscal, y este déficit se distribuye de manera más equitativa entre los otros 2 sectores analizados aquí.

Además, un mejoramiento en el balance primario del sector corporativo en sacrificio de ciertos beneficios que reciben los Individuos implicaría una mayor producción y por ende, mayor requerimiento de mano de obra; posibilitando de esta forma que el Sector de los Individuos se apropie de parte de este mejoramiento en el Sector Corporativo.

CONCLUSIONES

Este trabajo presenta un vínculo cierto entre las variables que interesan a la Política Fiscal de algún Gobierno en particular con el resto de los sectores intervinientes en la economía, a los fines de evaluar la sustentabilidad a nivel agregado.

Se presento el tema, se analizaron algunos puntos relacionados a la sustentabilidad de la Política Fiscal Argentina a lo largo de nuestra historia, para luego enfocarnos en el objetivo del trabajo, tratando de mostrar como la utilización del gasto público social en Argentina se incremento notablemente a partir del año 2002, sobre todo debido a la aparición de los Planes Jefes de Hogar y las consecuencias que este abrupto incremento tuvo sobre las condiciones de sustentabilidad enunciadas.

Hicimos referencia a estos planes para tratar de entender si las condiciones por las que se crearon se cumplen en la práctica, es decir, si contribuían a la resolución de los problemas reales de la economía, como ser el desempleo y la distribución de la renta. Este es un tema sobre el cual los controles se vuelven muy difíciles y por la misma incredulidad (justificada) de todos los argentinos, se generan sospechas de clientelismo político y manejo inadecuado de estos planes.

Luego, se analizaron las condiciones actuales para las pequeñas y medianas empresas a la hora de recurrir al uso del crédito, se recopilo y analizo los requerimientos de los bancos públicos y privados (nacionales y extranjeros) para el otorgamiento de los mismos. Entonces, encontramos un problema perteneciente al sector financiero de nuestra economía: el racionamiento del crédito que impide a las Pymes aprovechar el empuje del crecimiento en el producto que vive hoy nuestro país. Empresas que son consideradas como “insolventes” por hechos pasados en esta Argentina cambiante, hoy se ven marginadas del sector crediticio. Este es un problema digno de ser aliviado.

Así surgió la posibilidad de que parte de los Planes Jefes de Hogar otorgados al Sector de los Individuos, fundamentalmente los que están “mal otorgados” (por los motivos que fuere), pudieran ser otorgados al sector Corporativo (fundamentalmente Pymes que no tengan acceso al Sector Financiero) como préstamos a una tasa de interés subsidiado a los fines de que estas empresas, intensivas en mano de obra, puedan incrementar su capacidad productiva; pero siempre mirándolo desde el punto de vista de la sustentabilidad no solo de la Política Fiscal, sino a nivel agregado de la economía, incorporando de esta manera, la noción de solvencia para el Sector Corporativo y de los Individuos.

Encontramos que luego de aplicar esta política, se arribaría a condiciones de sustentabilidad a nivel agregado similares o mejores a las actuales (donde todos estos fondos se reparten vía gasto en Bienestar Social sobre el rubro Trabajo, y dentro de éstos, los planes Jefes y Jefas); pero con una creación de puestos de trabajo ciertos, fomento de la actividad productiva y cultura del trabajo en el país; un mayor ahorro del Sector Público y redistribución de recursos dentro del Sector Privado, donde se mejoraría el balance primario del Sector Corporativo en relación al enorme valor alcanzado por el balance primario del Sector Individuos.

REFERENCIAS

- ✓ Burger,Phillipe; *Sustainable fiscal policy and economic stability : theory and practice*; E. Elgar; U.K.; 2003
- ✓ Centragnolo, O.; Damill, M.; Frenkel, Roberto; Jiménez, J.P.; *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso Argentino*; Centro de Investigaciones en Economía – Fac. de Cs. Económicas y Empresariales; Univ. De Palermo; 1997.
- ✓ INDEC; *Anuario Estadístico de la República Argentina*; Bs. As. Años 1994-2005.
- ✓ Gujarati.Damonar; *Econometría*; Mc Graw Hill; Mexico; 1990.
- ✓ Banco Central de la República Argentina; www.bcra.gov.ar
- ✓ Ministerio de Economía de la Nación; www.mecon.gov.ar
- ✓ Ministerio de Trabajo de la Nación; www.trabajo.gov.ar
- ✓ Ministerio de Desarrollo y Acción Social; www.desarrollosocial.gov.ar

Crecimiento del producto bruto geográfico de las provincias argentinas

por
Facundo Sabino Herrera¹

¹ hhex@uolsinectis.com.ar ; facu.sabino@gmail.com.

Crecimiento del producto bruto geográfico de las provincias argentinas

Facundo Sabino Herrera

Universidad Nacional de Córdoba-Facultad de Ciencias Económicas

Abstract: El propósito de este trabajo es analizar la existencia de convergencia absoluta y condicionada, como así también de convergencia sigma, para el periodo 2002 a 1993. Se presenta una breve reseña en la literatura sobre convergencia a nivel internacional, en el contexto del debat sobre modelos de crecimiento. Complementamos el estudio de la evolución dinámica de la renta per-cápita provincial con el uso del índice de Theil.

Clasificación JEL: O18, C21

Palabras Claves: convergencia absoluta, convergencia condicionada, convergencia sigma.

1. Introducción

El desarrollo del tema convergencia / divergencia en la literatura empírica de crecimiento cobra fuerza a partir de la aparición de modelos de crecimiento endógeno. Originariamente, los modelos de crecimiento exógenos, predecían que economías con características similares llegarían al mismo estado estacionario. Partiendo desde un periodo de tiempo determinado aquellas economías con un mayor capital per-cápita crecerían menos deprisa que las más pobres, esto debido a los rendimientos decrecientes del capital. En pocas palabras, se

cumpliría la hipótesis del catching-up. Es decir que en el largo plazo las economías más pobres alcanzan a las más ricas.

Entonces, la verificación de la hipótesis de convergencia era el test para los modelos tradicionales de tipo exógenos.

Summers y Heston realizaron en los ochenta un estudio con una serie de países donde encontraban evidencia que la hipótesis de beta convergencia no se verificaba (Barro; 1995)

Un sentido opuesto a esta visión optimista de los tradicionales modelos se postula la hipótesis de divergencia, en el sentido de que la dinámica de las fuerzas del mercado impulsan una acumulación creciente en aquellas economías más desarrolladas, aumentando la brecha entre las economías ricas y pobres (Azariadis, Costas y Allan Drazen; 1990).

A principio de los años noventa los economistas neoclásicos realizaron una demostración de que los modelos de crecimiento exógenos no tenían falencias en la predicción, argumentando que esos modelos no predecían convergencia, en realidad. El desarrollo es el siguiente, el modelo de Solow predice que dos economías con iguales parámetros y condiciones de partida, aquella que se encuentra más alejada de su estado estacionario crecerá más que aquella que se encuentra más cerca. Pero si consideramos que cada economía parte de estados estacionarios distintos, entonces la convergencia no se cumple. Pero en realidad, ese concepto de convergencia es absoluto. Entonces, estos autores neoclásicos idearon el concepto de convergencia condicionada.

La primera forma de estudiar convergencia fue estudiar regiones dentro de un mismo país, o sea economías con parámetros similares, mismas tecnologías, instituciones y preferencias. El problema es que son economías abiertas donde el capital fluye libremente. No obstante, el modelo presentado por Barro, Mankiw y Sala-i-Martin(1994) no difiere mucho del modelo con economía cerrada bajo ciertas condiciones. Aun así este tipo de estudio supone economías homogéneas dentro de un mismo país, cuestión que no es tan frecuente.

La segunda manera de estudiar convergencia condicionada es agregando variables al modelo. El propósito de estas variables es actuar de proxy del estado estacionario.

Existe beta-convergencia si manteniendo constantes un número de variables, la correlación parcial entre el nivel de renta inicial y el crecimiento es negativo.

En España, por ejemplo, se hallan estudios sobre convergencia entre sus provincias como el de Sueiras, J.Colinas; Noguera Mendez, Pedro(1997) de la Universidad de Murcia, en el cual demuestra la inexistencia de la convergencia absoluta. Como así también el trabajo de Salas,

Rafael (1999) donde utiliza índices de Theil para analizar la divergencia de la renta entre las provincias españolas.

Ya tratamos el concepto de beta convergencia, pero nos falta el de sigma convergencia. Este hace referencia a la dispersión del ingreso entre las economías. De acuerdo a Sala-i-Martin, los conceptos de beta-convergencia y sigma convergencia son diferentes, aunque relacionados. Beta –convergencia es condición necesaria aunque no suficiente para la existencia de sigma –convergencia.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la segunda sección presenta el desarrollo conceptual de la convergencia beta absoluta (2.1), convergencia beta condicional (2.2), convergencia sigma (2.3) y el uso del índice de Theil (2.4). La sección 3 presenta la metodología econométrica empleada en nuestra investigación: un detalle de los datos empleados (3.1); el análisis de la convergencia absoluta (3.2), de la convergencia condicional (3.3), de la velocidad de convergencia (3.4), de la convergencia sigma(3.5) y los resultados del índice de Theil (3.6). Por ultimo presentamos las conclusiones en la sección 4.

2 Marco de referencia teórico

2.1 Convergencia absoluta

La existencia de convergencia absoluta en una economía supone una relación negativa entre la tasa de crecimiento y el nivel per- cápita de su producto, y se utiliza una regresión de corte transversal del tipo:

$$\ln(Y_{t+T}^i) - \ln(Y_t^i) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(Y_t^i) + \mu_t^i \quad (1)$$

Donde se espera que el estimador muestral α_1 sea negativo y estadísticamente significativo para la economía i-esima. Como ya mencionamos en la introducción, esto significa que aquellas economías con niveles per-capita mas elevado mostraran tasas de crecimiento más pequeñas. Esto implica suponer que las economías observadas poseen estados estacionarios equivalentes, es decir con parámetros similares(Sala-i-Martin;1995)

2.2 Convergencia condicionada

Como se menciona en la introducción en los años '90 los trabajos de Barro y Sala-i-Martin (1991 y 1992) y Mankiew, Romer y Weil (1992) presentaron un nuevo concepto de convergencia en respuesta a aquellos trabajos que demostraban la inconsistencia de la convergencia absoluta. Presentaron el concepto de convergencia condicional. Ellos sostenían que si las economías poseían parámetros diferentes entonces debíamos tomar en cuenta el estado estacionario de cada economía, **donde aquella economía que se encontrara mas alejada de su estado estacionario crecería más aprisa.**

Entonces lo que debemos buscar es la relación negativa entre el nivel alcanzado per-cápita de renta y su tasa de crecimiento condicionada al estado estacionario. Para condicionar dicha relación debemos utilizar el método de regresión multivariables donde se incluyen variables instrumentales del estado estacionario (Sala-i-Martin;1995). Así tenemos la siguiente expresión:

$$\ln(Y_{t+T}^i) - \ln(Y_t^i) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(Y_t^i) + \delta X_t^i + \mu_t^i \quad (2)$$

Donde Y_t^i representa el nivel de renta per-cápita de la economía en el periodo t, y X representa un vector de variables instrumentales del estado estacionario. Se espera que el coeficiente asociado al nivel inicial de renta sea negativo (Barro;1992) y estadísticamente significativo, como así también que los δ_i sean estadísticamente significativos.(Arrufat, J.L; Figueras,A.J;2003)

2.3 Convergencia sigma

A partir de los años '90 también surge una serie de trabajos que critican el concepto de convergencia beta como irrelevante desde el punto de la convergencia económica. Friedman (1992) y Quah(1993) llaman "falacia de regresión" a la utilización de datos de corte transversal para inferir una convergencia dinámica de un grupo de economías. Lo que se postula es que partiendo de una evidencia empírica de convergencia beta se desea observar la convergencia dinámica de las tasas de crecimiento de las economías(Arrufat, J.L; Figueras,A.J;2003). **Así es útil observar la dinámica de las tasas de crecimiento como así también la dispersión de la renta provincial a lo largo del tiempo.**

2.4 Índice de Theil

El Índice de Theil es usado como medida de desigualdad, basado en la teoría de la información. Sea X_i la probabilidad de que ocurra cierto suceso, el “contenido informativo” $H(X_i)$ de que el hecho realmente ocurra es una función decreciente de X_i , cuanto menos probable más interesante es saber si ha ocurrido o no. Aquí usamos función $H(X) = -\sum X_i \ln(X_i)$ (Mitnik;1999).

$H(X) = -\sum X_i \ln(1/X_i)$, esto es para el caso de n posibles eventos, con probabilidad $X_1 \dots X_n$ ($X_i > 0, \sum X_i = 1$). Así $H(X)$ es la entropía o contenido informativo. (Mitnik;1999).

Luego, $T = \ln(n) - H(X)$, donde se suele usar que el índice de Theil, o sea $t = T/\ln(n)$.

Si $t=0$ implica perfecta igualdad, y si $t=1$ es desigualdad perfecta. En nuestro trabajo nos interesa usar el índice de Theil como medida de desigualdad de los Productos brutos geográficos entre las provincias durante el periodo en examen 1993 a 2002 a los fines de complementar los análisis de convergencia. **Se espera que si hay una tendencia creciente a la igualdad, la convergencia absoluta es muy probable que sea significativa.**

3 Metodología econométrica

3.1 Datos provinciales

Los datos empleados como representativos de las rentas de cada provincia corresponden al Producto Bruto Geográfico de cada provincia, compuesto por nueve grandes divisiones. **Todos los datos de Producto Bruto Geográfico empleados están a precios constantes de 1993.**

Los datos utilizados fueron obtenidos del CFI (Consejo Federal de Inversiones) correspondientes a las provincias de: Buenos Aires, Catamarca, Chaco Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán.. **Las provincias de Corrientes y Tierra del Fuego no presentaban datos disponibles. La provincia de Santa Cruz presentaba PBG a precios constantes de 1986. Por ello no fueron incluidas.**

Además las provincias de Catamarca, Formosa y Tucumán presentan valores extremos por lo que se realizará una regresión que las incluye y otra que no para verificar el apalancamiento que estas producen en los datos.

3.2 Convergencia beta absoluta

En nuestra investigación hemos empleado el método de Mínimos Cuadrado Ordinarios (MCO), para estimar una relación lineal del tipo (1). Cabe aclarar que la ecuación que estimamos no es exactamente (1), si no una ecuación no lineal equivalente a esa que contiene al parámetro β de convergencia:

$$(1/T)[\ln(Y_{t+T}^i) - \ln(Y_t^i)] = \gamma_0 - [(1 - \exp(-\beta T))/T] \ln(Y_t^i) + \mu_t^i \quad (1.a)$$

Donde Y_t^i representa el PBG provincial de la provincia i-esima. T representa la duración del periodo en cuestión. La ventaja de estimar esta ecuación no lineal, de acuerdo a Sala-i-Martin (2000), está en que el estimador muestral de β nos da la velocidad de convergencia, que es la velocidad con la cual los países se acercan a su nivel de estado estacionario. **Para que se verifique la convergencia beta absoluta el estimador muestral de β debe ser negativo y estadísticamente significativo** (Arrufat, J.L; Figueras, A.J; 2003).

De acuerdo a los trabajos empíricos realizados a nivel internacional en Barro y Sala-i-Martin (1992) y Sala-i-Martin (1999) la velocidad de convergencia se aproxima al 2%.

Considerando que (1.a) es equivalente a (1) y que de (1.a) debemos despejar la velocidad de convergencia, tenemos que:

$$\gamma_1 = -[(1 - \exp(-\beta T))/T] \quad ; \text{ y esto nos dice que la velocidad de convergencia será :}$$
$$\beta = -[\ln(1 + \gamma_1)]/T$$

A continuación mostramos los datos en el cuadro I, los datos han sido divididos en 4. Se realiza una regresión para el periodo 2002-1993 y 2000-1993. Esta división se debe a que nos interesa observar si hubo algún impacto en el patrón de convergencia debido a la crisis del 2001. Además realizamos una regresión con y sin outliers para cada periodo. Para cada regresión se presenta el estimador muestral γ_1 , con su desviación estándar $DE(\gamma_1)$, el estadístico t observado en la muestra (t-stat) y la probabilidad asociada a dicho estadístico para la prueba de hipótesis nula que γ_1 es igual a cero (prueba de dos colas) (P(t-stat)), el R^2 y R^2 ajustado y la probabilidad de la prueba F (F-prob).

CUADRO I CONVERGENCIA BETA ABSOLUTA

	Con Outliers	Sin Outliers**
	PBG*	PBG*
Periodo 2002-1993		
γ_1	-0,00258	-0,0133418
DE(γ_1)	0,003278	0,0067
t-stat	-0,789	-1,995
P(t-stat)	0,442	0,063
R ²	0,0315	0,199
R ² -ajust.	-0,0195	0,149
F-prob	0,442	0,0633
β	0,000287	0,00149240
Periodo 2000-1993	PBG*	PBG*
γ_1	-0,0397161	-0,00248
DE(γ_1)	0,0040	0,0066
t-stat	-10,060	-0,375
P(t-stat)	0,0	0,7130
R ²	0,84194	0,0087
R ² -ajust.	0,834	-0,053
F-prob	0,0	0,713
β	0,00578947	0,00035473

*(nivel de PBG per-cápita de 1993 tomada en logaritmo natural)

**Las provincias de Catamarca, Formosa y Tucumán se hallan excluidas de los datos de regresión.

Los datos nos permiten observar que **para el periodo 2002-1993** incluyendo las provincias que poseen valores extremos la significación del parámetro γ_1 es extremadamente baja para un valor de significación del 5%, aunque el signo es el esperado; la prueba F muestra la no-

relevancia estadística del modelo. Los valores de R^2 y R^2 -ajustado son extremadamente bajos.

Así mismo, **para el período 2000-1993**, el R^2 muestra un valor inusualmente alto (mayor al 80%), y la variable del nivel inicial de renta es altamente significativa y con el signo esperado para un valor de alfa crítico de 5%, pero notamos que este resultado atípico se debe a un fuerte apalancamiento que ejerce la Provincia de Tucumán. Debido a esto, entonces, todas las pruebas indicarían la relevancia estadística del modelo. Debemos tener cuidado a la hora de sacar conclusiones por la presencia de este valor extremo en particular, que de no estar, los resultados serían diametralmente opuestos.

Sin los valores extremos, para el período 2002-1993 la significación del parámetro γ_1 es satisfactoria, como se puede ver el valor del t observado es cercano al requerido para un nivel de significación del 10%. La prueba F indica que el modelo tiene relevancia estadística para un nivel de significación del 10%. Notamos, sin embargo, que tanto el R^2 como el R^2 -ajustado son muy bajos (menor al 20%).

Para el período 2000-1993, la variable renta per-cápita del 1993 no es significativa estadísticamente para un nivel de significación del 5%, así mismo la prueba F nos dice que el modelo no es relevante estadísticamente y que caemos en la zona de aceptación no rechazando la hipótesis nula de que es nulo. Así mismo, el R^2 y el R^2 -ajustado son extremadamente bajos.

3.3 Convergencia Condicionada

Definimos como convergencia condicional a la relación inversa entre la tasa de crecimiento de la economía y su nivel de renta per-cápita inicial tomada en logaritmo natural tomando un número de variables instrumentales (proxies) que reflejen la diferencia de estado estacionario de una economía con otra dentro de una serie transversal (Barro,R.J y Sala-i-Martin;1992).

En nuestro trabajo hemos empleado el método de Mínimos Cuadrado Ordinarios (MCO), para estimar una relación lineal del tipo (2). Aunque que la ecuación que estimamos no es exactamente (2), si no una ecuación no lineal equivalente a esa que contiene al parámetro β de convergencia:

$$(1/T)[\ln(Y_{t+T}^i) - \ln(Y_t^i)] = \gamma_0 - [(1 - \exp(-\beta T))/T] \ln(Y_t^i) + \delta X_t^i + \mu_t^i \quad (2.a)$$

Donde Y_t^i representa el PBG provincial de la provincia i-esima. T representa la duración del periodo en cuestión. Como dijimos con anterioridad cuando definíamos la metodología del análisis de convergencia absoluta, en nuestra ecuación (2.a) tenemos el parámetro γ_1 del cual se despeja el parámetro β de convergencia. Así tenemos:

$\gamma_1 = -[(1 - \exp(-\beta T))/T]$; y esto nos dice que la velocidad de convergencia será:

$$\beta = -[\ln(1 + \gamma_1)]/T$$

Luego cada coeficiente asociado a las variables se denota por δ_1 a δ_5 respectivamente.

Las variables instrumentales seleccionadas que debieran reflejar el nivel de estado estacionario de la economía son las siguientes:

X1: tasa de natalidad provincial tomada en logaritmo natural

X2: proporción de gasto provincial sobre el gasto nacional en Ciencia y Técnica, tomada en logaritmo natural.

X3: horas cátedra en nivel medio educativo (Polimodal) tomada en logaritmo natural

X4: densidad poblacional, o sea habitantes cada Km² tomada en logaritmo natural.

X5: crecimiento poblacional

La **tasa de natalidad provincial** fue utilizada en un estudio realizado por Durlauf (1992) y esperamos que sirva para mostrar una relación positiva de modo que el crecimiento poblacional en el tiempo nos muestre una contribución positiva al crecimiento de la economía. Se espera un valor positivo respecto de la variable dependiente.

La **proporción de gasto provincial sobre el gasto nacional en CyT** la incluimos para observar si ese rubro tiene un impacto de tal forma que pueda significar una diferencia de punto de partida de cada economía y su contribución para explicar las diferencias en crecimiento. Esperamos que aquellas provincias que mayor gasto poseen en CyT en términos relativos crezcan menos, confirmando que si son mas desarrolladas estén mas cercas de su estado estacionario. Se espera un valor negativo respecto de la variable dependiente.

Tomamos las **horas cátedras en nivel medio educativo** para mostrar las provincias que tiene mejor desempeño educativo, esperando que se traduzca en una mejora en la productividad del capital humano y que sirva para explicar crecimiento. Se espera un valor positivo respecto de la variable dependiente.

Creemos es relevante incluir **la densidad poblacional** para mostrar la existencia de economías escala favoreciendo bajos costos medios y mejoras en la competitividad de cada provincia respecto de otra. Se espera un valor positivo respecto de la variable dependiente. Finalmente incluimos la variable **crecimiento poblacional** esperando que exista una relación positiva entre crecimiento y ésta variable explicadora.

Hemos realizado cuatro regresiones, una para cada período (2002-1993) y (2000-1993) y a su vez excluyendo e incluyendo valores extremos.

Se realizó una prueba de multicolinealidad entre las variables instrumentales y la renta per cápita de 1993 (tomada en log natural) y se evidencia una baja correlación entre ellas rechazando la hipótesis de correlación para un nivel de significación de 10%. En el Apéndice A mostramos la matriz de correlación del periodo 2002-1993, y los resultados de las otras regresiones son análogos.

Por ausencia de multicolinealidad vimos conveniente realizar una regresión de todas las variables en conjunto. Se muestran los resultados en el Cuadro 2 y 3.

CUADRO 2 CONVERGENCIA BETA CONDICIONADA (2002-1993) Y (2000-1993)

	Con Outliers					
Periodo	PBG*	X1	X2	X3	X4	X5
2002-1993						
γ_1, δ_i	-0,003642	0,737497	-0,72728	0,0104314	-0,0085581	0,2419660
DE(γ_i)	0,0040595	0,434182	0,453512	0,0112213	0,009260726	0,1327541
t-stat	-0,8973258	1,698586	-1,603670	0,92960257	-0,924138819	1,82266310
P(t-stat)	0,38471660	0,111500	0,1311013	0,3683291	0,3710688514	0,08977815
R²	0,491	*(nivel de PBG per-capita de 1993 tomada en logaritmo natural)				
R²-ajus	0,272					
F-prob	0,10					
β	0,00041					

	Con Outliers					
Periodo	PBG*	X1	X2	X3	X4	X5
2000-1993						
γ_i	-0,045151	0,387021	-0,5653	0,000422	-0,004734	0,2802368
DE(γ_i)	0,0052894	0,5657245	0,590910964	0,014621	0,0120663	0,17297377
t-stat	-8,53617	0,68411694	-0,95680907	0,0288863	-0,392338	1,6201116
P(t-stat)	0,0	0,505068579	0,354895525	0,9773629	0,7007163	0,1275069
R²	0,9027	*(nivel de PBG per-capita de 1993 tomada en logaritmo natural)				
R²-ajus	0,8611					
F-prob	0,0					
β	0,0066					

CUADRO 3 CONVERGENCIA BETA CONDICIONADA (2002-1993) Y (2000-1993) (SIN OUTLIERS)

	Sin Outliers**					
Periodo	PBG*	X1	X2	X3	X4	X5
2002-1993						
γ_i	-0,006146	0,4281740	-0,41342853	0,005401508	-0,003378	0,1622286737
DE(γ_i)	0,00916995	0,2719775	0,287009978	0,006958557	0,0057232	0,0816311530
t-stat	-0,6703121	1,5742993	-1,44046745	0,77623970	-0,590301	1,987337771
P(t-stat)	0,51648457	0,1437209	0,177585800	0,453974689	0,5669174	0,0723556425
R²	0,605640					
R²-ajus	0,390535					
F-prob	0,065213					
β	0,000685					
Periodo	PBG*	X1	X2	X3	X4	X5
2000-						

1993						
γ_i	-0,0073211	-0,045116117	-0,0064434	0,00011817	0,00386878	0,1788687
DE(γ_i)	0,01085546	0,321969013	0,33976452	0,00823759	0,00677522	0,0966355
t-stat	-0,6744225	-0,14012565	-0,0189644	0,01434535	0,57101942	1,9000000
P(t-stat)	0,51396679	0,8910935933	0,9852090	0,98881133	0,57946534	0,09119017
R²	0,30159101	*(nivel de PBG per-capita de 1993 tomada en logaritmo natural) **Las provincias de Catamarca, Formosa y Tucumán se hallan excluidas de los datos de regresión.				
R²-ajus	-0,0793593					
F-prob	0,595					
β	0,01050					

Los datos de las 4 regresiones no confirman la hipótesis de convergencia condicionada, creemos que se debe principalmente a la dispersión inicial y la debilidad de la convergencia absoluta. La heterogeneidad de los datos se traduce en resultados adversos.

Sea para el periodo (2002-1993) como para (2000-1993) las variables no son estadísticamente significativas para un nivel de significación de 5%. Notamos son embargo que los valores mejoran significativamente para el período (2002-1993) respecto de los valores obtenidos en la convergencia absoluta. Las pruebas F por otro lado no avalan la relevancia del modelo en general. Así mismo tenemos **R²** y el **R²-ajustado** extremadamente bajos.

La exclusión de valores extremos no cambia nuestra conclusión en términos globales, aunque para ambos períodos la variable crecimiento poblacional es relevante para un nivel de significación del 10%.

Los signos de las variables son los esperados, se observa solo un cambio de signo para la variable tasa de natalidad para el periodo (2000-1993) sin valores extremos, pero aun así tiende a cero.

3.4 Velocidad de Convergencia

Lo que predice el modelo teórico en función de hallazgos internacionales es que la velocidad de convergencia se aproxima al 2%. En nuestro caso, las velocidades halladas, ya sea para la convergencia absoluta como para aquella condicionada es significativamente inferior al 2%, y

oscila alrededor de 0, a excepción del valor hallado en el periodo (2000-1993) sin valores extremos para la convergencia condicionada.

Convergencia Absoluta	2002-1993 (con outliers)	2000-1993 (con outliers)	2002-1993 (sin outliers)	2000-1993 (sin outliers)
B (%)	0,0287%	0,5789%	0,149%	0,0354%
Convergencia condicionada	2002-1993 (con outliers)	2000-1993 (con outliers)	2002-1993 (sin outliers)	2000-1993 (sin outliers)
B (%)	0,041%	0%	0,0685%	1,05%

Análisis gráfico de convergencia absoluta

Gráficamente podemos confirmar los resultados obtenidos en los análisis de la convergencia. El **gráfico 1** muestra en las abscisas el nivel de renta (PBG) per-cápita tomada en logaritmo natural de 1993 de cada una de las provincias de la muestra, y en la ordenada la tasa de crecimiento de la renta (PBG) entre 2002 y 1993. Como se puede observar los valores extremos corresponden a Catamarca, Formosa y Tucumán. La recta de regresión debe tener una ligera pendiente negativa, pero la gran dispersión provocada por los outliers explican los valores extremadamente bajos de los R^2 .

El **gráfico 2** al igual que el gráfico 1 muestra en las ordenadas la tasa de crecimiento del PBG para el periodo 2000-1993 respecto del PBG per-cápita tomada en logaritmo natural. El valor extremo en la esquina superior izquierda corresponde a la Provincia de Tucumán con un nivel de renta per-cápita extremadamente bajo y con la tasa de crecimiento más alta, lo que confirmaría la hipótesis de convergencia, pero considerando que es la única y que produce un fuerte apalancamiento, debemos tener mucho cuidado a la hora de aceptar los resultados favorables.

Gráfico 1

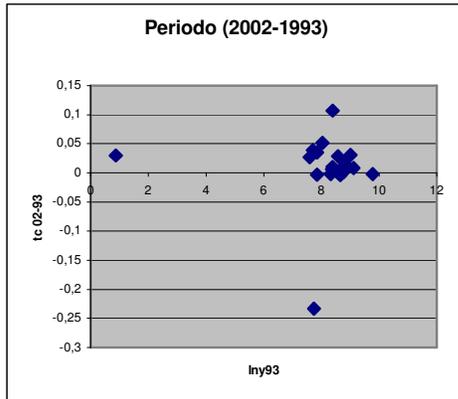
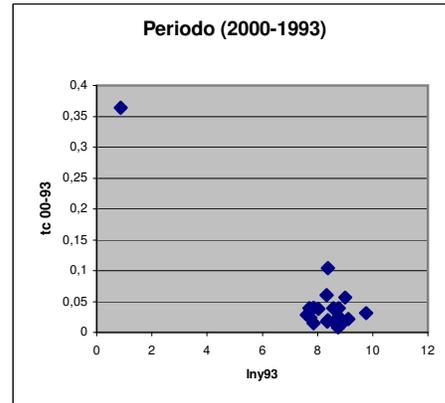


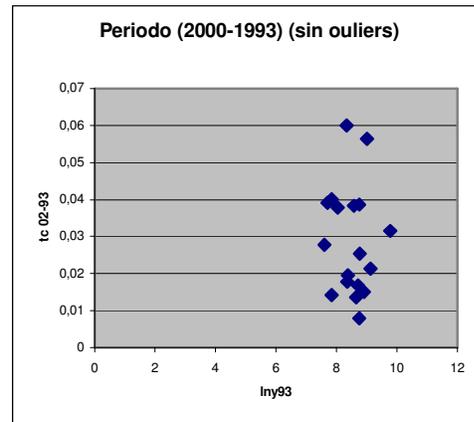
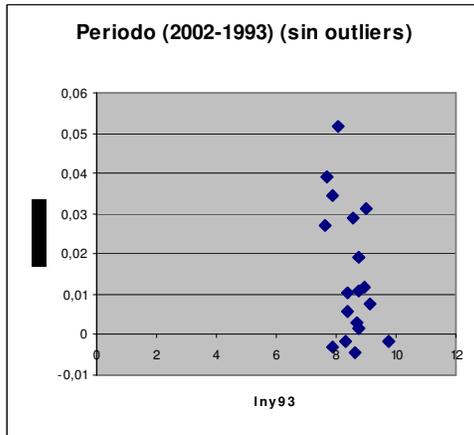
Gráfico 2



Los **gráficos 3 y 4** muestran los datos correspondientes para ambos periodos pero sin los valores extremos. En las abscisas el nivel de renta (PBG) per-cápita tomada en logaritmo natural de 1993 de cada una de las provincias de la muestra, y en la ordenada la tasa de crecimiento de la renta (PBG), $(\ln y_{02} - \ln y_{93})$ y $(\ln y_{00} - \ln y_{93})$ respectivamente para cada periodo y dividido por el periodo de acuerdo a la ecuación (1.a). En ambos gráficos observamos la ausencia de un patrón que confirme un patrón convergente tal como predice nuestro modelo. No hay una clara relación negativa entre las variables. La dispersión es evidente y confirma el resultado de no-significación estadística de nuestro modelo, en función de la prueba F y la prueba t.

Gráfico 3

Gráfico 4



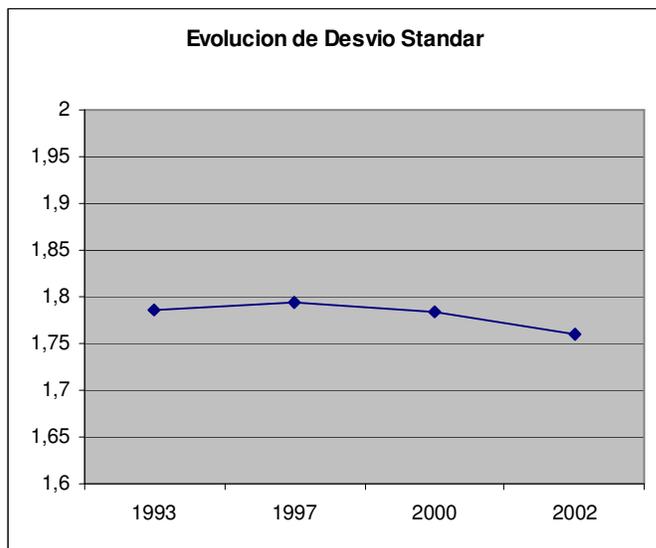
3.5 Convergencia Sigma

Hemos ya mencionado que algunos autores Friedman (1992) y Quah(1993) remarcan la necesidad de evaluar la convergencia sigma para evitar “falacia de la regresión. Lo que deseamos observar es la convergencia dinámica de la renta provincial durante el periodo de análisis. **Hemos tomado el producto bruto geográfico per-cápita de cada provincia, tomada en logaritmo natural y evaluamos la dispersión entre las mismas para los años 1993, 1997, 2000, 2002. A continuación mostramos los datos y el análisis gráfico correspondiente:**

El gráfico 5 muestra en las abscisas los años analizados, y en las ordenadas el valor correspondiente al desvío estándar para cada año de las rentas de todas las provincias analizadas, aun aquellas con valores extremos. No hemos excluidos aquellas con valores extremos ya que no modificaba significativamente nuestras conclusiones. Tal como se puede ver en el gráfico **si bien existe una tendencia negativa con el tiempo, es decir los desvíos disminuyen de 1993 a 2002, la variación no es significativa**, de modo que concluimos que el grado de dispersión en la renta per-cápita se mantiene estable a lo largo del tiempo.

Gráfico 5

Año	DS
1993	1,78521188
1997	1,79437425
2000	1,78421015
2002	1,75988266



Ya que el desvío estándar oscila entre 1,8 y 1,75 no hay evidencia suficiente para probar la existencia de convergencia sigma, a pesar de la existencia de una leve disminución desde 1997 a 2002. Por otro lado, como decíamos al inicio, de acuerdo a Sala-i-Martin (2000), la convergencia beta es condición necesaria para la convergencia sigma. Por lo que al no existir convergencia beta, no es de extrañar que no exista convergencia sigma.

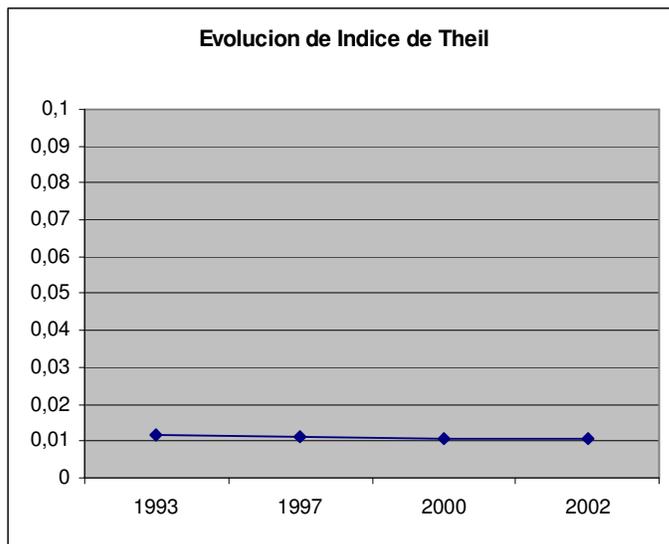
3.6 Índice de Theil

Como ya explicamos con antelación, el índice de Theil es una medida de desigualdad de valores. En nuestro caso, nos interesa observar la evolución dinámica de la desigualdad entre los productos brutos geográficos provinciales a lo largo del tiempo, para el periodo bajo estudio. **Los valores que asume el índice están comprendidos entre 0 y 1, donde t=0 equivale perfecta igualdad, y t=1 perfecta desigualdad.**

Se ha calculado el índice para los años 1993, 1997, 2000 y 2002. A continuación se presentan los datos y el análisis gráfico:

Gráfico 6

Año	índice de Theil
1993	0,01188046
1997	0,01134334
2000	0,01088981
2002	0,01073205



Como se puede observar hay un leve patrón de convergencia hacia una mayor igualdad, pero no es muy significativa. **Así, podemos concluir que los niveles de desigualdad entre rentas provinciales para el periodo 2002-1993 se mantienen estables.**

4 Conclusión

Recapitulando a modo de cierre las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo en cada uno de los apartados, siguiendo el orden establecido tenemos que:

-Respecto a la convergencia absoluta: para el periodo 2002-1993, tomando todas las provincias bajo estudio, la variable renta per-cápita inicial no es significativa estadísticamente; pero si excluimos aquellas provincias con valores extremos (Catamarca, Formosa y Tucumán) se verifica una leve significatividad estadística a un nivel de significancia del 10%. Los

valores de R^2 y R^2 -ajustado son muy bajos. La hipótesis nula de la prueba F postula que los parámetros son todos nulos y por ende el modelo no debiera ser significativo; el valor F-observado cae en la región de no rechazo, por lo que concluimos que el modelo no es significativo para un nivel de significación del 10%. Sin embargo **cuando excluimos los valores extremos**, el parámetro que relaciona la tasa de crecimiento con el nivel de renta per-capita inicial (γ_1) es significativo de acuerdo a la prueba t individual, y el modelo posee relevancia estadística de acuerdo a una prueba F satisfactoria. Persisten, a pesar de ello, valores muy bajos de los R^2 y R^2 -ajustado.

Para el periodo 2000-1993, tampoco se verifica una significación estadística para la variable renta inicial per-cápita. Se señaló que una de las provincias (Tucumán) producía un apalancamiento tal que generaba una fuerte significación estadística. Para este caso, los valores de R^2 y R^2 -ajustado y aquellos correspondiente a la prueba F son altamente significativos. Pero debíamos tener cuidado porque es un valor extremo. **De modo que excluyendo los valores extremos, para el periodo (2000-1993)** la variable renta inicial per-cápita no es significativa estadísticamente, evidenciado por la prueba t sobre cada parámetro como así también por la prueba F.

Cabe remarcar, que a pesar de haber hallado pruebas estadísticas desalentadoras en los casos ya mencionados con antelación, en las cuatro regresiones los signos esperados de los valores t fueron los esperados. Es decir, que el signo de la relación entre, la tasa de crecimiento entre el periodo analizado (variable explicada) y el nivel de producto bruto geográfico per-cápita del periodo inicial (variable explicadora), es negativo tal como se esperaba.

-Respecto a la convergencia condicionada: los hallazgos sobre convergencia condicionada no distan mucho de los hallados en convergencia absoluta. Nuestras conclusiones respecto a la significación estadística de las variables no varía mucho si excluimos los valores extremos. **Para el periodo (2002-1993), como para el (2000-1993)** las variables seleccionadas como proxies del estado estacionario no son significativas estadísticamente para explicar las tasas de crecimiento, a un nivel del 5%. No obstante, notamos que los valores de significación estadística (t-stat, probabilidad de F, R^2 y R^2 -ajustado) mejoran significativamente respecto a los obtenidos en la regresión de convergencia absoluta, pero no lo suficiente para aceptar la

hipótesis de convergencia condicionada. Cabe aclarar que la variable crecimiento poblacional es significativa para un valor de alfa de 10% para ambos períodos excluyendo las provincias con valores extremos.

-Respecto a la velocidad de convergencia: Observamos para todos los casos una velocidad muy inferior al 2% sostenido por la literatura y evidencia internacional. Así mismo, notamos en la convergencia absoluta, que la regresión correspondiente al período 2000-1993 con las provincias extremas posee el valor máximo (0,5789%). En convergencia condicionada el valor máximo (1,05%) se logra para el período 2000-1993, también excluyendo las provincias extremas.

-Respecto a la convergencia sigma: analizando los datos de las rentas per-cápita de las provincias bajo examen, para los años 1993, 1997, 2000, 2002, y tomando el desvío estándar del PBG per-cápita tomado en logaritmo natural como método apropiado, concluimos que no hay un patrón de convergencia dinámica entre ellas, por lo que se mantienen estables los niveles de dispersión entre ellas. El hallazgo no debiera ser sorprendente ya que como mencionábamos en la introducción, la convergencia beta es condición necesaria para la existencia de convergencia sigma.

-Respecto a la evolución del índice de Theil: si tomamos el rango de variación del índice que va entre cero y la unidad, entonces, uno no observa un aumento en la igualdad que sea significativa, que de suceder correspondería a un patrón de convergencia en niveles de renta per-capita, en cambio, se mantiene estable para todo el período (2002-1993).

En suma, podemos concluir que los niveles de producto bruto geográfico de las provincias argentinas analizadas, son muy heterogéneos, y que dicha heterogeneidad estructural perdura en el tiempo (Marina;2000). Los hallazgos no difieren significativamente respecto a otros trabajos empíricos sobre convergencia, realizados sobre las provincias argentinas. **La brecha entre las economías provinciales ricas y pobres no ha disminuido para el período 2002-1993.**

Referencias

Arrufat,J.L; Figueras, A.J.;Blanco,V.J.;De la Mata,M.D,”Análisis de la movilidad regional en Argentina: Un enfoque basado en las cadenas de Marcov” XL Reunion de la AAEP, 2005

Arrufat,J.L;Figueras,A.J;Regis,P.J, “El fenómeno de la convergencia regional: una contribución” Anales de la AAEP/Tucumán, 2002

Azariadis, Costas and Allan Drazen, “Threshold Externalities in Economic Development”, *Quarterly Journal of Economics*, CV, 501-526,1990.

Barro, Robert J.,”Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, CVI, 407-444, 1991.

Barro,R.J y Sala-i-Martin, X,”Economic Growth”, McGraw Hill, New York, 1995.

Barro,R.J y Sala-i-Martin, X, “Convergence”, *Journal of Political Economy*, Vol. 100. 1992.

Durlauf, Steve y Johnson,P “Global versus Local Convergence across National Economies”, NBER Working papers, 3.996 Febrero, 1992.

Levine, R. y David R. “A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions”, *American Economic Review*, 82, 4 (September) , pp 942-963. 1992.

Mankiw, N.G., D. Romer, y D.Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2 (Mayo), pp407-437.,1992.

Marina,A; Garrido,N;Sotelsek,D, “Dinámica de la distribución del producto a través de las provincias argentinas”XXXV Reunion Anual de AAEP, 2000.

Mitnik, O.,”Notas docentes sobre distribución del ingreso y pobreza”, ILADES/Georgetown University. 1999.

Quah, Danny, “Galton’s Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis”, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 95, No. 4, No. 4, pp 427-443, Diciembre., 1993.

Sala-i-Martin, X, “Apuntes de Crecimiento económico”, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2000.

Summers,Robert y Alan Heston, “A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries”, *Review of Income and Wealth*, 32,1-26, 1988.

Apendice A : Prueba de correlacion entre variables
Correlations Caso: periodo 2002-1993 con outliers

		LN93	LNTN	LNCYT	LNHSC	LNDEN	CRECPOB
LN93	Pearson Corr	1	-0,31161816	-0,31692388	0,04405923	-0,06188085	-0,16610953
	Sig. (2-tailed)		0,16910069	0,16157626	0,84959675	0,78988138	0,47175814
	N	21	21	21	21	21	21
LNTN	Pearson Corr	-0,31161816	1	0,49	-0,487	-0,547	0,52
	Sig. (2-tailed)	0,16910069		0,87589614	0,25435816	0,31126454	0,102870
	N	21	21	21	21	21	21
LNCYT	Pearson Corr	-0,31692388	0,49	1	-0,62690042	-0,27009654	0,5978
	Sig. (2-tailed)	0,16157626	0,87589614		0,02355574	0,14005842	0,124587
	N	21	21	21	21	21	21
LNHSC	Pearson Corr	0,04405923	-0,487	-0,62690042	1	0,46683707	-0,37326155
	Sig. (2-tailed)	0,84959675	0,25435816	0,02355574		0,09267546	0,15885745
	N	21	21	21	21	21	21
LNDEN	Pearson Corr	-0,06188085	-0,547	-0,27009654	0,46683707	1	-0,37269844
	Sig. (2-tailed)	0,78988138	0,31126454	0,14005842	0,09267546		0,18897541
	N	21	21	21	21	21	21
CRECPOB	Pearson Corr	-0,16610953	0,52	0,5978	-0,37326155	-0,37269844	1
	Sig. (2-tailed)	0,47175814	0,102870	0,124587	0,15885745	0,18897541	
	N	21	21	21	21	21	21
**	Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).						

Los resultados para el periodo 2002-1993 sin outliers, y aquellos correspondientes al periodo 2000-1993 con y sin outliers son similares, por lo cual no mostramos las otra matrices para no ser redundantes

Análisis:

Dados los valores de significacion, no se verifica correlacion entre las variables y no se detecta multicolinealidad entre las mismas para un nivel de significación de 1%

***TABLERO DE CONTROL DE LAS CUENTAS
PÚBLICAS. UNA VISION DESDE EL ESTADO
AHORRO–INVERSION-FINANCIAMIENTO.***

**Licenciado José María Las Heras
Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba.
Septiembre del 2006**

lasheras_asociados@yahoo.com.ar

EL TABLERO DE CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS. UNA VISION DESDE EL ESTADO
AHORRO – INVERSION – FINANCIAMIENTO.

I.-APROXIMACION TEORICA.

Proponemos resignificar la importancia de la información financiera para la toma de decisiones en el Estado. Aun cuando existe una vasta bibliografía al respecto, esta no es suficiente para resaltar la dimensión de la cuestión financiera pública con su impacto sobre la construcción de las instituciones y la calidad de vida de los ciudadanos. Señala Schumpeter que “la importancia causal y sintomática de la actividad financiera hace que la hacienda pública sea uno de los mejores puntos de partida para realizar un investigación de una sociedad y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política”. Por otra parte afirma Peter Drucker, como un secreto muy sostenido en la organización moderna “ que los primeros instrumentos de administración no nacieron en la empresa privada sino en el estado”. Podemos decir que tanto el presupuesto como la contabilidad, los dos instrumentos mas importantes de administración fiscal aunque revestidos de horizontes temporales distintos, pero tan necesario unos como otros, nacieron de necesidades públicas. No existía aun la empresa privada, un acontecimiento de la modernidad, cuando en la Inglaterra del siglo 13 se rebelan los Barones contra el rey Juan sin Tierra para acotar el despotismo real. El monarca pretendía enriquecerse a costa de sus vasallos mas ricos para recuperar lo que de fortuna no le dejo su padre al privilegiar a sus hermanos mayores (lo dejo “sin tierra”, de allí su curioso nombre). Exigieron los barones, detentores del poder feudal, saber porque y como se destinan los recursos del reino, poder administrador de la época. Fue la primera experiencia de separación de funciones del poder público generando incipientes institutos de control bajo algún cariz de independencia.

Los constitucionalistas señalan a ese acontecimiento como el primer antecedente democrático de división del poder, siglos antes de su institucionalización bajo el tríptico formato que en definitiva le dio la revolución francesa. Para ejercer el derecho a opinar sobre el destino de los recursos nace el más potente instrumento financiero público: el *presupuesto*. El mensaje de los Barones fue claro “Su majestad, queremos contar con la información en que gasta y como lo que obligatoriamente nos quita”. Nadie quiere que lo controlen (más aun en una personalidad despótica como la de ese rey) y posiblemente su primera actitud fue entregar una maraña de documentos confusos y desordenados. No conformes con ello los barones pidieron, o lo hicieron por su cuenta, un ordenamiento coherente de los tributos con algún detalle de los gastos. Se hicieron sumas por criterios más o menos homogéneos originando los primeros clasificadores de gastos y de recursos. Los rebeldes Barones se las arreglaron para ordenar la información. No querían perderse la oportunidad de controlar que se hacia con sus propios dineros ni que

el Rey Juan, y sus ministros, los confundieran a la hora de discutir. En un pergamino se sumaron totales de gastos y recursos, y se vio en cuanto era mayor uno y otro. Seguro, como ahora, los primeros más que los segundos. ¿Soluciones? : bajar los gastos del reino o (lo mas terrible) aumentar los recursos. ¡Igual que hoy!, pero eso sí había nacido el presupuesto como una herramienta de control de los gobernados sobre el gobernante ¿Cómo fue ese presupuesto del siglo 13? Nada más que un gran cuadro de grandes cifras para que todos las entendieran y pudiera participar en nada mas ni menos que recortar el omnímodo poder monárquico. Abusando de metonimias hoy lo llamaríamos **tablero de control**. Si darle tal nombre (solo lo llamarían “la cuenta de gastos y tributos de su majestad”) se anticiparon en varios siglos en lo que en el final del siglo XX se anuncia, con bombos y platillos, como uno de los grandes descubrimientos de la administración.

Con el presupuesto nace el primer intento para sistematizar la información financiera pública. A partir de ello los escribas, sobre todo los más proclives a las matemáticas se convirtieron en los primeros contables. Casi dos siglos después en pleno renacimiento, y raíz de la modernización Luca Paccioli (teólogo, filósofo, matemático) sistematiza la información crematística con la partida doble.

Contar con el diseño de instrumentos de información presupuestarios y contables no garantiza por si la calidad de la información. Ambos envases financieros dependen de la calidad de los datos que se suministren. El poder es habilidoso para que no lo controlen. Ya se dice en Lampeduzza “hay que cambiar todo para que todo siga igual” y no es cuestión de que los ciudadanos (ya no existen los Barones) “pretendan” controlar lo que los gobernantes hacen. Dos extremos configuran ese modo de actuar. En un gobierno totalitario la información es una cuestión de Estado. Simplemente no se da, se oculta. En un sistema democrático la información, y no siempre, se da hasta el mínimo de detalle. Se deja que se vean los árboles, y a veces no todos, con algún follaje vistoso. Pero no el bosque.

Los especialistas colaboran con tal confusión. La unidad del conocimiento como una necesidad holística exponiendo la multiplicidad de causas y efectos de un quehacer, amparada en la madre filosofía, ha sido conculcada ante una atomización exagerada del saber y el consiguiente recorte de instrumentos de análisis. Bien lo vemos en una multiplicidad de herramientas técnicas financieras sin ligazón alguna. Como dice Chesterton “un especialista es aquel que sabe cada vez más de cada vez menos cosas” y los expertos financieros públicos no escapan a dicho síndrome. ¿Le podríamos llamar “*especialismo*”? Brillan en el conocimiento de *un* tema. Seguramente el sectorialista presupuestario del área salud es quien mas sabe de ello. Pero nada más. No existe en la mayoría de los casos una estrategia de integración de la información estatal.

El Estado moderno esta en crisis. No pretendemos aquí hacer un análisis del pensamiento de la modernidad ni de las ventajas o desventajas de la globalización. Para avanzar en lo nuestro nos quedamos con la definición del sociólogo polaco Bauman en su libro *La modernidad líquida*. Vivimos en una modernidad líquida: no hay estructuras ni valores ni paradigmas estables y sólidos como lo fue hasta las dos terceras partes del siglo pasado. A eso se corresponde, parafraseándolo, un *Estado líquido* que no da respuesta a las necesidades sociales. Esta “definición de una indefinición” (lo líquido tiende a escaparse) plantea la necesidad de contar con instrumentos dinámicos y flexibles, integrales e integrados que permitan opinar, y decidir, con solvencia sobre las cuestiones fiscales adecuándonos a un entorno ambiental que va desde lo comunal a lo global, del corto plazo al largo plazo que aun con un alto grado de erratismo es la condicionalidad con la cual deberemos manejarnos.

En la actividad privada se utiliza desde hace más de una década, y con gran ímpetu, un espectro instrumentos de análisis integral de la información financiera con diversas denominaciones (entre otras):

- *Tablero de control,*
- *Tablero de mando,*
- *Tablero de comando.*
- Cuadro de mando Integral,
- Data warehouse.

En lo que no sean aclaraciones de conceptos utilizaremos la primera denominación. La palabra “control” implica mando y comando Veremos en cuando podemos utilizar esa herramienta para medir el desempeño fiscal. Siguiendo una abundante bibliográfica podemos reseñar gráficamente que su filosofía se engarza como una similitud del tablero de vuelo de un avión. Esperamos usarlo con confianza en su aplicación a la gestión pública. Ya muchos pasajeros tienen experiencia de tener mas miedo de volar después de haber permitido permiten ver ese variopinto y sofisticado comando, si la azafata esta de buen humor, y el comandante también. El concepto de tablero de control aéreo se ha trasvasado, casi linealmente, a la administración. Su utilización como herramienta al modo de una “navegación fiscal” pretende tres objetivos:

- Marcar el rumbo a seguir,
- Brindar información para pilotear en dirección correcta
- Detectar inmediatamente cualquier anomalía

El tablero de control aplicado al sector público lo bautizaremos con la sigla **TCP**. Como condición esencial el TCP pretende brindar una buena como oportuna información para tomar decisiones. Uno de los vicios notorios en el Estado, mas que en la empresa privada, es que la información que reciben los niveles directivos y gerenciales es habitualmente incompleta, inoportuna, fuera de término, voluminosa, poco relevante y con criterios inconsistentes de elaboración que dificultan la toma de decisión. En el sector privado la autofagia informativa cohibe el desarrollo de parámetros competitivos con el entorno del mercado circundante. En el Estado, en cambio, coarta la armónica performance del denominado tríptico de las **3E** de la buena administración que por extensión definimos el prisma de la Excelencia o de las **5E**: Eficiencia, Eficacia, Economicidad, Efectividad y Ejecutividad (oportunidad). Hace varias décadas estos requerimientos han llevado a unos y otros a plantearse las necesidades de contar con instrumentos integrados. En las empresas privadas “estas necesidades insatisfechas están llevando a que se plantee toda una categoría de nuevos sistemas llamados de *inteligencia del negocio* o de *información ejecutiva*”. En el Estado en los últimos años se dio impulso a una amplia reforma en los instrumentos de análisis de información financiera. Por caso el llamado SIMAFAL (Sistemas de Mejoramiento de la Administración Financiera en Latino América), aun con sus debilidades por su configuración estática define una arquitectura fiscal para la comprensión sistémica ante el paradigma de las necesidades de modernización estatal. En Argentino el “Programa de la Reforma de los sistemas de administración financiera y de control”, implemento con la ley 24156 el desarrollo de un exitoso modelo de información financiera ajeno a cualquier contexto ideológico dígase neoliberalismo, post convertibilidad o neo keynesianismo Vivimos en una época en que nos vemos inundados de información de todo tipo. Internet colabora mucho en todo esto. En el año 1994 había un millón de direcciones de correo electrónico. Hoy existen mil millones y habrá dos mil millones dentro de diez años. Es importante así tener en cuenta que “la clave en cualquier actividad es saber cual es la información útil, en medio de un mar de datos innecesarios”. Y si no ingrese al *google* para ver el tema “tablero de control”. Encontrara en el buscador de todo y solo podrá discernirse lo bueno de lo malo, lo esencial de lo superfluo si el navegante posee un formación y conocimientos esenciales sobre la temática en búsqueda.

Por si fuera poco todas esas limitaciones se acentúan dentro del marco de un “creciente cuestionamiento a la utilidad de la contabilidad de gestión tradicional, excesivamente centrada en los aspectos contables y financieros”. De todas formas, y esto intentaremos, la sistematización de la información financiera no debe entenderse como el desarrollo de una arquitectura rígida sino provista de un dinamismo que permita anticipar los problemas aun advirtiendo los efectos

sinérgicos que tienen las pequeñas turbulencias hablando en términos aéreos. La por ahora, no muy conocida teoría del caos significa considerar, aun en hechos imprevisibles, los efectos de pequeños fenómenos iniciales sobre el contexto sistémico analizado. Estas turbulencias revistas de desconocimiento o asimetrías de la información han sido señaladas en el campo económico como “burbujas” con sus impactos explosivos. Por ello la formulación de un modelo, o tablero, de control aun partiendo de que la información tiene siempre un grado de fallidez, nos debe permitir medir la sensibilidad de las relaciones entre las partes involucradas (fenómenos endógenos) como las externas al modelo (fenómenos exógenos)

El tablero de control gubernamental permite integrar, clasificar y seleccionar información clave para la toma de decisiones con datos provenientes de los distintos sistemas interrelacionados y datos externos del complejo entorno en que se desenvuelve el Estado. Su arquitectura permite el desarrollo de informes y análisis de indicadores para los distintos niveles de usuarios desde el gobernador de una provincia hasta los niveles intermedios de la administración. Al primero le interesa ver el bosque en su conjunto y observar fallas notorias: zonas u árboles contaminados, defectuosos, en proceso de degradación. Y se preguntara porque y quienes son sus responsables. Los niveles inferiores verán, pero sin perder una visión general del bosque que pueden hacer para mejorar las dificultades en un bosquecito o de una parte del bosque visualizando su entorno inmediato. Menos metafóricamente se señala para la actividad privada que “a través de una adecuada arquitectura del tablero de control se pueden obtener indicadores e informes que permitan visualizar el desempeño de toda la empresa y de cada una de sus áreas. Y además relacionar los resultados propios con datos del mercado y la competencia”. En el Estado lo será en su totalidad y en cada área y se relacionara con los datos del medio ambiente con sus efectos pro activos o reactivos. En el nivel inferior gubernamental, un Estado municipal su entorno será la región y el Estado provincial del cual pertenece. Saltando al Estado nacional las condiciones restrictivas internacionales y su relación con los Estados inferiores dentro de un sistema federal como es el de Argentina. También con la formula constitucional imperante desde 1994, la información debe mostrar las distorsiones entre un sistema de distribución de competencias fiscales y el criticado proceso de centralización tributaria que hoy se advierte.

Todo ello tiene que ver en la administración financiera gubernamental con la instalación muy reciente de la llamada *visión productiva* La administración moderna no esta “solo” orientada al control financiero sino también en sus repercusiones, de ida y vuelta, con la producción pública. La consolidación de tecnologías presupuestarias de programación es una comprobación de todo ello

ya sea usando el presupuesto por programas o por resultados o base cero, o por objetivos. En esencia distintas denominaciones para metodologías productivas públicas de similar arquitectura.

Como se dice en la actividad privada de hoy hay una orientación hacia un “un enfoque más integral, con gran énfasis en la visión, los objetivos estratégicos, en los problemas de contexto y en tratar de definir y medir los factores claves del éxito”. Nada mas ni nada menos se debería aspirar en el Estado moderno con sus atributos de “liquido” según vimos en Bauman

Siguiendo a un autor clásico en el tema: Kaplan el TCP es una herramienta que permite traducir la estrategia y la misión de la organización en un conjunto de indicadores que proporciona la estructura necesaria para medir gestión. Por ello no debemos confundir el TCP como la integración informativa de un “gran depósito de datos y a partir de allí hacer distintos tipos de análisis multidimensionales” como es erróneamente el criterio de Immon creador del Data Warehouse. Esta advertencia es más relevante en el Estado donde por interés o por costumbre hay una doble actitud. Una primera “no dar información” porque quien la tiene supone que pierde poder lo cual es generalmente cierto pero contradictorio con la fortaleza de una democracia con alta participación social. Y una segunda “darle en sobreabundancia” sin una metodología amigable de interpretación de modo que en la confusión se entienda poco. En el primer caso el TCP será fallido por inconcluso. En el segundo caso fallido por confuso. La información debe ser una elaboración resignificada (en el sentido de interpretada) de diversas bases de datos interrelacionadas bajo criterios de unidad (formal y sustancial) y universalidad. En la información pública se necesita un modelo simple, revolucionario y accesible como el creado por Bill Gates. Necesitamos muchas ventanas (*windows*) de información financiera que abran a otras ventanas y a ventanitas y así sucesivamente armonizando el sentido de curiosidad del hombre, una especie de *boyarismo* fiscal, con las demandas de información que por técnicas no significan que deban ser confusas.

La concepción teleológica de Kaplan potencia una pregunta muy importante, como oculta, en toda organización: ¿para que? No se junta información para determinar un objetivo sino al revés. No esta demás resaltar, aunque parezca una perogrullada, que se requiere ante todo fijar una misión, un objetivo, una finalidad y en función de ello se configura el tipo de información necesaria. Una obviedad que sin embargo no siempre se tiene presente. Actuando con “mentalidad estratégica”, y recordando el optimo paretiano, evitemos entrar el sofismo de que esta primero el huevo o la gallina. Con su enfoque Kaplan pone por delante la misión y la estrategia de

la organización con una clara definición de los objetivos e indicadores. Así implícitamente orienta en la búsqueda de la información que hay que seleccionar para realizar el control

El modelo norteamericano de tablero de control de Kaplan ha tenido su contrarréplica en la doctrina europea. Y si bien ha nacido para su aplicación en la actividad privada, como señala Humberto Petrei en Presupuesto y Control, se ha adoptado para su aplicación en la faz pública. Tratándose de economías como las de la Unión Europea, con mayor presencia estatal, se apunta a la importancia de ciertas relaciones. Así el llamado modelo *EFQM* de Excelencia, creado en 1988, se basa en que "la satisfacción del cliente, la satisfacción de los empleados y un impacto positivo en la sociedad se consiguen mediante el liderazgo en política y estrategia, una acertada gestión de personal, el uso eficiente de los recursos y una adecuada definición de los procesos, lo que conduce finalmente a la excelencia de los resultados empresariales". El modelo es de aplicación continua en el que cada uno de sus nuevos criterios se desglosa en distintos subcriterios que pueden aplicarse independientemente o en forma. Los subcriterios se evalúan en función de ponderar el proceso hacia la excelencia de la organización. Si comparamos la esencia de su arquitectura, independientemente del nombre, se comprende que el modelo con despliegue de *subcriterios* se enmarca en la estrategia del formato tipo "ventana" al cual nos referimos anteriormente.

Aplicado en el Estado el modelo EFQM es una herramienta para la gestión de la calidad que posibilita orientar la organización hacia el ciudadano. Ello permite medir resultados desde el punto de vista de las elecciones colectivas (teoría del consenso de Buchanan) y de los niveles de eficiencia y economicidad por parte del funcionariado. El EFQM induce a la auto evaluación de la organización, con la incorporación explícita de agentes facilitadores, en base al plan y construyendo una matriz tipo FODA.

Así la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM, organización sin fines de lucro, formada en 1988 por importantes empresas europeas) planteo como modo de impulsar la excelencia en las organizaciones europeas que se rijan por los principios de Gestión de Calidad Total (TQM) tanto en la forma de operar como en sus relaciones con sus empleados, accionistas, clientes y comunidades en que ellos operan.

El Modelo EFQM de Excelencia es un marco de trabajo no-prescriptivo que reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos

enfoques. La base del modelo, y en cuanto a su adaptación al sector público, aunque de manera no exhaustiva se basa en los siguientes preceptos:

- Orientación hacia los resultados.
- Enfoque al ciudadano
- Liderazgo y constancia en los objetivos.
- Gestión por procesos y hechos. .
- Desarrollo e implicación de las personas.
- Aprendizaje, innovación y mejora continua.
- Desarrollo de alianzas estratégicas interestatales e intersectoriales .
- Responsabilidad pública con información accesible

Con tal enfoque ya sea la visión de Kaplan o la europea del EFQM, y “navegando” en el ámbito estatal, prevalece primero la estrategia y luego se integra la información resolviendo equilibradamente distintas ópticas como:

- ✓ **visión hacia el ciudadano** en cuanto satisfacción necesidades sociales,
- ✓ **visión financiera** para resolver el principio de escasez insito a la economía publica.
- ✓ **visión productiva** en la relación insumo- producto
- ✓ **visión de causalidad** en los procesos ínter temporales e ínter espaciales.

En esta última visión vale resaltar la reciproca e intima relación entre tiempo y espacio. Esta cuarta dimensión, como una metonimia de los conceptos de la denominada *econofísica* y hablando en términos de la teoría de la relatividad con Einstens, Heisemberg y Bhorn nos auxilia mentalmente a comprender contextos mas abarcativos que permiten acceder y resignificar el amplio espectro de relaciones en el ámbito financiero público. La obra de teatro Copenhague es

un excelente ejercicio de aprendizaje para visualizar los problemas desde diferentes posiciones y aun cuando se trate de un problema aparentemente extraño a nuestra disciplina no debe ser visto al verla, o leerla, como un deleite cultural sino como un recurso aplicable por extensión al campo de las ciencias económicas.

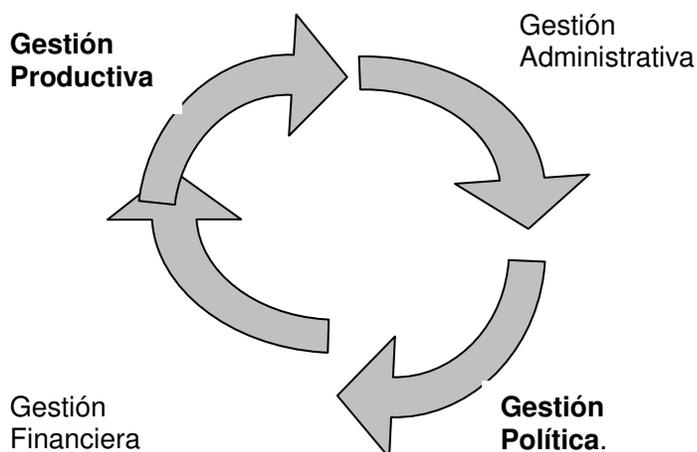
El TCP no debe visualizarse como proveedor exclusivo de información financiera sino también como disparador para el desarrollo de los procesos de producción pública. En este sentido tenemos un concepto mas amplio de lo que usualmente se define como financiera en nuestro medio en el sentido limitado del valor del dinero a través del tiempo, Una visión anglosajona, mas pragmatista, plantea lo financiero no solo en ese contexto sino como la expresión de los procesos reales de la organización pública. Las propiedades de un TCP pueden inducir en la generación de un sistema de programación presupuestaria, e implementar a modo de ejemplo la técnica de presupuestos por programas. Y cuando esta existe mejor en cuanto su información servirá de retorno para mejorar cualquier técnica de producción preexistente. Por otra parte el TCP no es exclusivamente en sistema de información cuantitativa sino que sus múltiples interrelaciones permiten resolver una necesidad vital de la organización gubernamental: la toma de decisiones a tiempo real.

Advirtiendo las limitaciones fallidas en el uso de toda palabra y siguiendo a Edgar Morin vemos la cuestión sistémica como un enfoque y no como una teoría. Si la consideramos como tal se parcializaría la investigación científica por ver problemas desde una sola óptica. Se rechaza así siguiendo al epistemólogo francés la tendencia reduccionista de ver los problemas atándonos a una determinada teoría. En igual contexto para evitar contradicciones semánticas señalamos como limite amplio de la frontera análisis del TCP en la medida que sirva como ***sopORTE a las decisiones gubernamentales y colectivas de distintos agentes.***

En la adaptación de las siguiente figura circular unidireccional, tomado del léxico de la administración financiera privada, hemos sustituido la expresión Gestión Operativa por Gestión Productiva; y la de Gestión Comercial por la de Gestión Política. En el primer caso par resaltar una nueva visión financiera en la provisión de bienes y servicios públicos. En el segundo caso para evitar un uso inadecuado, como falaz, difundido en los años noventa en que los ciudadanos eran considerados *clientes* del Estado. La administración financiera gubernamental al excluir la actividad empresaria pública en cuanto no sean los efectos consolidados de sus resultados, establece un nexo distinto entre el sujeto demandante, que indistintamente recibirá la denominación de ciudadano o de usuario, en función del *ethos* del Estado: contribuir al bien

común. Nunca será así un cliente, en cuanto no puede optar por *otro* Estado para satisfacción las necesidades públicas.

El cuadro tiene una ostensible falla al establecer relaciones exclusivamente unidireccionales. Las relaciones entre los cuatro vectores del círculo no solo son bi direccionales, ni solo de ida y vuelta, sino que también lo son, y en demasía, de tipo transversales.



Entre las ventajas en el uso de un TCP pueden señalarse que permite una **segmentación de las demandas ciudadanas** según el tipo de bien en cuestión. En el TCP se habla de *segmentación de clientes* y ya no hemos referido que entendemos por uno y otro. Por otra parte la herramienta permite el análisis a **escala global** si como se dice las fronteras nacionales ya no son una barrera para la competencia que representan las empresas extranjeras, más eficientes y sensibles. Si las empresas de la era global compiten contra las mejores empresas mundiales por extensión en el contexto de la globalización los tan vapuleados Estados nacionales necesitan de instrumentos potentes para afrontar los desafíos de fronteras cada vez mas indelebles. En tercer lugar dentro de una modernidad líquida (y un Estado líquido) es indispensable la **innovación** en el desarrollo de las estructuras y de los procesos bajo el paradigma de adaptación a entornos turbulentos. También los ciclos de vida de los bienes públicos sociales se acortan. Es cierto que existen bienes públicos sociales (BPS) reconocidos desde vieja data (como salud y educación) pero aun estos, y ni contar los que se suman, requieren de la generación de tecnologías distintas para brindar respuestas oportunas. La degradación ambiental, las nuevas (y las reaparecidas) enfermedades, la capacitación para el nuevo mundo productivo, el problema del desempleo necesitan de respuestas rápidas. Y para ello se necesita información adecuada. ¿Qué entendemos por adecuada? En principio la entendamos que sea suficiente, coherente y oportuna.

Por ultimo con la crisis de la organización tradicional, la cual imponía una clara distinción entre una elite intelectual y un grupo ejecutor de la producción, se ha pasado con los nuevos modelos de sofisticación productiva a una reducción del porcentaje de colaboradores de la organización que realizan funciones meramente operativas. Las demandas competitivas han aumentado las necesidades de plantas de personal permanente o temporario que realizan funciones analíticas, ingeniería, marketing, dirección y administración. En términos públicos hablamos así de la necesidad del *planeamiento estratégico* que solo es posible de resolver contando con una estructura que permita el desarrollo de un sistema integrado de planeamiento y control de gestión.

Aun cuando la administración estratégica se basa en un principio organizacional nada nuevo (surgido del arte de la guerra contemporánea con Van Clausewit) de “concepción centralizada y ejecución descentralizada” ello no debe reducirse a una rígida división entre los que piensan y los que hacen. Mas bien se apunta a una indispensable coherencia de todos los niveles en función de la misión y de los objetivos que “arrastran” todo tipo de herramientas, ente ellas el modo de elaborar un TCP. Hasta el empleado mas bajo en cualquier organización también debe planificar en el reducido ámbito de sus funciones. En el Estado hay que rescatar una palabra hoy prostituida: *burocracia*. En esto no hay nada nuevo respecto a un modo de pensar con mentalidad de amplios horizontes. Si Chesterton criticaba a los especialistas, otro ingles Fulton escribía respecto al directivo publico ideal como aquel “profano inteligente que aun trasladándose frecuentemente de un puesto a otro de la administración, pueda conseguir una visión práctica de cualquier problema, independientemente de su naturaleza, a la luz de sus conocimientos y de su experiencia en la máquina administrativa” (Informe *Fulton, Tres estudios sobre el servicio civil británico, 1973*). Pero para no caer ni en voluntarismo ni en posturas demagógicas, del rol nuevo funcionariado se necesita una cierta formación científica y técnica como herramienta que puedan ayudarlo a desarrollar ese amplio enfoque. El TCP tiende a ello.

Si para Kaplan y Norton la mayoría de las empresas fracasan en sus planes estratégicos, cuanto más los es en el Estado, no tanto por su mayor complejidad sino por sus vaivenes políticos. Las tan deseadas “políticas de Estado”, entendidas estas por su carácter estratégico de permanencia, una vez mas nos muestran su importancia como prerrequisito para concretar la planificación estratégica. El fracaso no es otro que no alcanzar los objetivos planteados. Dichas falencias son generalizadas en el Estado ante la existencia de niveles políticos con mentalidad voluntaristas, funcionarios para el “ya” y plantas permanentes pasivas y rutinarias. No son otros estos que parte de los elementos conspirativos para lograr un planeamiento estratégico. Se

necesita contar con información sustantiva que dinamite reacciones pro activas de los distintos responsables estratégicos, gerenciales y operativos del Estado. Contar con TCP para distintos niveles es fundamental. La implantación del Tablero de Comando induce a un cambio cultural en toda gestión. Aun cuando se exagera el concepto de "si no lo puedes medir no lo puedes administrar" (¿es posible en todas las políticas públicas?), un buen sistema de información para la toma de decisiones estratégicas debe permitir interpretar relaciones causa-efecto, determinar un grupo acotado de indicadores clave representativos del universo estatal, integrar las interrelaciones entre objetivos políticos y requerimientos técnicos y provocar incentivos para la mejora continua de la organización

Así la organización gubernamental tendrá chance de ser exitosa (nadie es *guru* para asegurarlo) mucho mas que aquella que no invierte en sus activos intelectuales y genera la capacidad de gestionar. La especialización funcional debe ser integrada en los procesos basados en un enfoque al ciudadano, siguiendo a Osborne y Gable, en el marco de una democracia representativa y participativa. La producción en masa y la prestación de productos y servicios estándar debe ser reemplazada por la entrega flexible, comprometida y de alta calidad de productos y servicios innovadores, que pueden ser individualizados a determinados segmentos por grupos homogéneos de demandas de los ciudadanos seleccionados. La innovación y mejora de productos, servicios y procesos debe contar con una burocracia muy capacitada, una superior tecnología de la información y unos procedimientos organizativos adecuados.

Se suele señalar la importancia en contar con pocos indicadores expresivos de los aspectos críticos de la organización. Esa es la esencia del control de gestión. Cuanto poco sabemos de los aspectos globales de la organización menos reacción tendremos para su manejo. Los indicadores si son representativos permiten un encadenamiento pluri direccional para difundirlos a todos los niveles y tomar decisiones consistentes. El TCP permite encadenar horizontes temporales y demandas sectoriales diversas de la planificación, la programación y el presupuesto que nemotécnica mente la expresamos como las **3 P**.

Aun cuando en la explicación del TCP se utiliza la metáfora del controlador de vuelo de un avión es necesaria una advertencia. No es un mero esquema para "planear" viendo solo el bosque en una vista de lejana altura sino que lleva a meterse en segundas instancias en todos sus vericuetos arriesgándose a penetrar para poder así ver los detalles de árboles, flora y fauna. Comprender la sinergia del bosque en una vista general nos permitirá ver la totalidad del sistema pero debemos determinar los sensores que adviertan los efectos de los pequeños detalles y como

influyen, a su vez, sobre el conjunto. Al enfoque del “óptimo paretiano” de la relevancia de los fenómenos más significativos debería agregarse la necesidad de detectar a tiempo y así anticiparse en evaluar los efectos de los pequeños fenómenos. Nada puede ignorarse y la aun ignota teoría del caos en administración, como así mismo la aplicación de las denominadas neo teorías económicas como la neuro economía y sico economía, han comenzado a tallar en el ámbito público. Un TCP provisto de sensores permite valorar el universo del conjunto de fenómenos en el sentido profundo de las relaciones causa efecto, de los retornos (*feedback*) un modo de trabajar priorizando resultados.

Se señala que la diferencia entre la administración tradicional y la moderna es solo de mezcla de proporciones dos términos opuestos ortodoxia y heterodoxia. En la administración tradicional se es “ortodoxo en los medios y heterodoxo en los resultados”. En la administración moderna la regla medios y resultados se invierte. Se es mas flexible en lo primero y mas rígido en lo segundo y por lo tanto “ortodoxo en los resultados y heterodoxo en medios”. Una moderna corriente del derecho administrativo, entre ellos expuesta por Domingo Sesin, le da flexibilidad a la formula a través de una nueva tendencia doctrinal “para que quien desempeñe la función administrativa mediante apreciación subjetiva del interés publico comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción practica, seleccionando un alternativa entre varias igualmente válidas para el derecho”. El concepto legal que se va así imponiendo es relevante en cuanto pretende evitar una tendencia también extrema como negativa querer liberalizar al máximo el marco decisional del funcionario. Foucault al potenciar la ley sobre el sistema disciplinario (diríamos de herencia weberiana) señala que “en el sistema de la ley, lo indeterminado es lo que está permitido; en el sistema del reglamento disciplinario, lo determinado es lo que se debe hacer, y por consiguiente todo el resto, al ser indeterminado, esta prohibido”

Una buena estrategia para construir un TCP requiere la administración de gran cantidad de información y abarca múltiple versiones provenientes del almacenamiento de una base de datos. No es una sumatoria sino que condensa y agrega información integrándola, y asociándola, de muchas fuentes internas y externas. La doctrina, aunque nosotros utilicemos denominaciones indistintamente, concluye que no es lo mismo un Tablero de Comando que un Tablero de Control. Por otra parte se señala que el tablero de control tradicional esta limitado a los aspectos económico-financiero exclusivamente, que solo incluye datos históricos, que no explica las causas de las performance de la organización y que el control se limita al seguimiento presupuestario. Por supuesto que consideramos el TCP en sus antípodas de forma tal de integra los aspectos financieros con los productivos del Estado, explicando las causas de los desvíos de modo que

sirva como instrumento de predicción evitando rigideces y provocando un barrido de datos, procesos y suministro de información para la totalidad de los niveles de la organización

II. ALGUNOS ANTECEDENTES DE TABLERO DE CONTROL EN ARGENTINA

Escasamente se ha avanzado en el sector público argentino en dicho sentido, como en muchas otras herramientas modernas de gestión: contratos por resultados, PPP (Public Private Partnership según la exitosa experiencia inglesa), cartas del ciudadano, presupuesto participativo., subsidiariedad por demanda y oferta entre otras.

En la **Provincia de Córdoba** en el año 2006 a partir de la incorporación de datos de todos los Ministerios se está desarrollando un TCP con seguimiento del avance de la ejecución de cada variable. Para hacer más visual el esquema se trabaja con sensores tipo semáforos indicando cada color rojo, amarillo y verde el grado global de cumplimiento. El sistema fue desarrollado por la empresa chilena Prosecac que en base al concepto de “Balance Integral de Información” lo entiende como una manera de potenciar y mejorar la información para una exitosa toma de decisiones, considerando la visión estratégica de una empresa. Ya en el ámbito de la Provincia de Córdoba dicho contexto se extiende al sector público. Entre los productos que destaca el consultor externo está la llamada Vision Web, un modo de integrar todas las potencialidades de las tecnologías multi-dimensionales. Así se puede conocer de manera simple y rápida el estado de situación de la organización y los niveles de detalle de información que se requieran. Aun cuando habrá que ver como funciona en la práctica, y si se mantiene como estructura informativa de largo plazo en el gobierno de Córdoba, el proveedor resalta su simplicidad de uso y su diseño concebido para ser utilizado a nivel de la alta dirección política como en los estamentos directivos y gerenciales. La figura de gerente es una denominación que se utiliza desde hace unos años en Córdoba en todos los niveles del Estado más allá de su aplicación de las noveles, como discutidas, figuras de Agencias experimentadas en la provincia desde el año 1999. El TCP-Córdoba pretende hacer operativos los indicadores estratégicos, pudiendo llegar incluso al nivel de cada puesto de trabajo con su respectivo responsable para su control y seguimiento mediante el uso de la herramienta Vernier. Asimismo cabe mencionar que Strategos, así su denominación de mercado, ha sido certificada por Balanced Scorecard Collaborative, soportando la inclusión de otras metodología para la implementación de planes estratégicos. La herramienta Vernier permite evaluaciones de competencias en un amplio grado o como se dice para valorizar sus atributos en un espectro de 360°.

Las soluciones para Córdoba se ha implementado mediante la Metodología conocida como “Modelamiento del Conocimiento Organizacional”, desarrollada y perfeccionada en los últimos quince años, a partir de experiencias con más de trescientos organizaciones incorporando las más modernas técnicas de administración como BSC, Administración en una Página, Factores Críticos de Éxito, Control Presupuestal y Técnica de Subproducto, entre otras. La metodología, se dice, permite de un modo fácil, dinámico y ampliamente participativo, recabar información para análisis y diagnóstico, además de modelar los procesos de apoyo a la toma de decisiones y planificación estratégica.

Desde ese punto de vista de integración completa de la información la empresa consultora destaca la terminación del proyecto financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el Gobierno de la Provincia de Córdoba. La autoridad política provincial a partir de la visión de futuro del Estado definió y desarrollo la planificación estratégica según BSC, y se hizo operativo mediante la definición de modelos de control de gestión para cada ministerio. De este modo, el Gobernador de la Provincia dispone de un tablero de control en donde observa y controla en detalle el resultado del accionar de sus ministros, supervisando el nivel de logro de los indicadores estratégicos fijados para alcanzar la visión de futuro

En el **Gobierno Nacional** se siguió una estrategia de implementación diferente con desarrollos tecnológicos propios. La ONIG (Oficina Nacional de Innovación de Gestión), de la SGP (Secretaría de Gestión Pública) , con el aporte del desarrollo informático de la ONTI (Oficina Nacional de Tecnología Industrial) ha desarrollado el Sistema de Información de Gestión (SIG.) en el marco del Planeamiento Estratégico Público para la Innovación de la Gestión. El establecimiento de planes estratégicos y operacionales permite el diseño y adecuación del universo de programas de cada institución a los planes operacionales, admitiendo por esta mediación, una asignación coherente y congruente de los recursos a las operaciones y acciones establecidas en el planeamiento. El SIG para la evaluación y seguimiento del plan consiste en la aplicación de los conceptos, categorías y metodología del planeamiento estratégico situacional en el ámbito de las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, con el objeto de obtener información de los problemas, los objetivos estratégicos y las acciones previstas para su obtención, de modo tal de posibilitar la generación y seguimiento de las políticas prioritarias a través de un Tablero de Comando de las Políticas Públicas. En este mismo sentido se crean instrumentos de medición e indicadores cuyo procesamiento electrónico posibilita un monitoreo visual del avance de las acciones. El Modelo de Gestión por Resultados y la Planificación Estratégica Situacional comprende una agenda de innovaciones de la gestión pública

incorporando, como uno de sus principales componentes sistémicos, la gestión por resultados. Este modelo de gestión es un instrumento que permite superar las tradicionales formas de administración burocrática, estableciendo una modalidad vinculada a los logros y su medición en las organizaciones. El nuevo modelo de gestión permite a las organizaciones públicas:

- Estructurar la gestión pública en torno al proceso resultados - productos-recursos;
- Descentralizar la toma de decisiones, sobre la base de la asignación de resultados y la instalación de sistemas de auto evaluación y autocontrol;
- Articular la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el seguimiento de gestión y la rendición de cuentas por resultados;
- Promover en los organismos públicos el predominio de acciones creativas y de rutinas de calidad.

Para garantizar que este esfuerzo se institucionalice y se consolide en nuevas prácticas de gestión pública cualitativamente superiores fue necesario establecer principios y ejes conceptuales capaces de guiar las reformas que requieren las estructuras y los sistemas administrativos actuales. En el ámbito nacional el sistema parte de definir cuatro *Ejes de las Reformas de la Gestión Pública* para hacer efectivo este propósito, alrededor de los cuales se articulan y organizan las actividades de recuperación de la calidad institucional:

- La *promoción de la eficacia* con calidad en el sector público, que remite al fortalecimiento de la responsabilidad del Estado en el eficaz cumplimiento de las demandas de la ciudadanía, en el mejoramiento de la gestión de las políticas públicas y la gobernabilidad;
- La *transversalidad*, como perspectiva que enfoca los problemas de la administración pública en su dimensión horizontal y transdisciplinaria y propicia la labor coordinada y coherente de las dependencias y organismos que intervienen en la acción de gobierno;
- La *transparencia* y la *lucha contra la corrupción*, que someten la gestión pública al escrutinio riguroso de la población;
- La *participación* de la ciudadanía que, al mismo tiempo que refuerza la democratización institucional porque compromete la inserción activa de los ciudadanos en el sector público, fortalece la responsabilidad del Estado en tanto garante del efectivo ejercicio de los derechos de ciudadanía, establecidos por la Constitución Nacional.

El esquema pretende obtener *Resultados, Responsabilidades y Compromisos Públicos* que resignifican el quehacer y las modalidades de gestión del aparato público y están explicitados en el modelo de gestión por resultados. Dicho modelo implica la puesta en marcha, en el conjunto de la Administración Pública, de una política de compromisos y responsabilidades para la obtención de resultados y sustituye el paradigma de la gestión por normas y procedimientos predominante en las formas de administración burocrática.

Además se procura instrumentar modos de gestión basados en la previsión, planeamiento, coordinación, evaluación y control de acciones, que permitan la medición de la producción institucional, de acuerdo con los impactos y resultados obtenidos y con las responsabilidades asignadas a las dependencias y organismos de la Administración Pública en sus compromisos políticos e institucionales. Se trata, entonces, de incorporar el concepto de "*responsabilización*" (un neologismo absurdo a nuestro entender) que pretende obtener el compromiso de los funcionarios para los aspectos sustantivos de su gestión y destaca que el valor público que genere la producción institucional debe expresarse en realidades tangibles y mensurables que posibiliten la evaluación de los resultados.

Representa en este carácter un conjunto de enfoques conceptuales y herramientas metodológicas y técnicas que tiene por propósito propiciar, promover y realizar cambios en las estructuras, sistemas y procesos de gestión para que pauten las actividades de dirección, ejecución y control de la administración pública en un marco de compromisos verificables y exigibles a sus responsables. Implica, a la vez, actividades permanentes de reflexión acerca de los requerimientos de cambio organizacional que se derivan de la dinámica de las coyunturas sociales, de las demandas de la Agenda Institucional de Gobierno y de la exigencia de desarrollar en las instituciones nuevas capacidades de gestión que las enriquezcan en sus múltiples dimensiones (cognitivas, financieras, tecnológicas, etc.).

Supone el TCP Nacional una lectura crítica de las situaciones y los requerimientos institucionales que se originan en la interacción permanente entre el escenario, la estrategia y la estructura de las instituciones públicas: el escenario, como marco en el que se desenvuelven los diversos actores sociales y, por tanto, contexto condicionante de la acción pública; la estrategia, como dispositivo de construcción de viabilidad político-técnica del proyecto de gobierno y la estructura, como conjunto de relaciones orgánicas, funcionales y logísticas desde donde se alinea la acción gubernamental.

Ello lleva a desentrañar y evaluar las expectativas que las nuevas realidades imprimen en los deseos y necesidades de la población, como también el modo en que es percibida la acción gubernamental por quienes utilizan sus diversos servicios, porque la meta de las acciones de la administración pública debe ser contribuir al bienestar y a la satisfacción de las necesidades y requerimientos de la población.

En este marco, la gestión por resultados implica el desarrollo de un enfoque teórico, y de métodos de planificación estratégica, de una reingeniería de procesos y de pautas que sistematicen los compromisos con los ciudadanos, de modo de vincular los resultados y las responsabilidades inherentes a su cumplimiento a las demandas de bienes, servicios y regulaciones que efectúen la ciudadanía y los requerimientos del proyecto de gobierno.

III. EAIF. UN ESTRATEGICO TABLERO DE CONTROL DE LA GESTION PÚBLICA

Un Estado Ahorro Inversión Financiera (EAIF) es una radiografía global que permite determinar los equilibrios y desequilibrio globales y sectoriales de la administración financiera. En la elaboración de distintos estados financieros -productos finales de Sistema Integral de Información Financiera, conocido como SIIDIF en la experiencia nacional- existen cuadros que reflejan mejor la sintomatología global financiera de la administración. En una primera aproximación del proceso decisional estratégico, al estilo de un *tablero de control*, un “Estado Ahorro – Inversión – Financiamiento” es de suma utilidad al permitir conocer en un primer *golpe de vista* la situación financiera pública. En el caso del *presupuesto*, sirve para evaluar los macro efectos de la política económica en cuanto a su tratamiento de recursos y gastos. También, aplicando el criterio del percibido, se puede utilizar para la formulación del *presupuesto de caja* de la tesorería. Y similares análisis de gastos y recursos *ex post* pueden hacerse en el caso de la ejecución del presupuesto en el sistema contable.

La construcción del EAIF, ya sea con cifras *ex antes* o *ex post*, relaciona en *parejas afines* los rubros de los clasificadores económicos de gastos y recursos según la conocida clasificación en corrientes, de capital y de financiación. El concepto de *movimientos arriba y debajo de la línea* adquiere particular relevancia en cuanto demuestra de mayor a menor el grado de esfuerzo en lograr un cuadro financiero estable. Como señala Angel Gorostiaga en Transparencia de la Gestión de Gobierno “proporciona una muy útil información, en especial en relación al financiamiento”. Esta definición es la esencia del EAIF y que en una exposición general, sin entrar

por ahora a considerar los distintos componentes de los servicios de la deuda y los modos genuinos o espurios del financiamiento del gasto público se expresa así:

ESTADO AHORRO/INVERSIÓN/FINANCIAMIENTO (CASO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL)

1.- MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LINEA

A. Cuenta corriente

.									
	<i>menos</i>								
	<i>igual</i>	:							

B. Cuenta de capital

	<i>.menos</i>								
	<i>.igual</i>	:							

2.- MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LINEA

C. Cuenta de financiamiento

	<i>.menos</i>								
	<i>igual</i>	:							

Se muestra con el EAIF, en una primera aproximación, las diferentes relaciones financieras del Estado:

➤ *Arriba de la línea o imperativas:* de naturaleza interna o intra estatales. Corresponde a decisiones políticas emanadas de sus atribuciones definidas en las competencias del orden jurídico del Estado en materia de gastos, de disposición de activos públicos y de potestades tributarias. Se trata operaciones en el ejercicio las atribuciones como poder de imperio

reguladas en el marco de la teoría de la representación y las distintas funciones del poder republicano.

➤ *Debajo de la línea o de negociación:* decisiones condicionadas a los resultados de negociaciones con personas e instituciones en que ambas partes actúan en el libre ejercicio de sus intereses patrimoniales. Se trata de operaciones vinculadas con el pasivo estatal. Para el Estado, salvo casos excepcionales de repudio de la deuda, sus facultades están limitadas a las posibilidades de lograr recursos voluntarios que serán cancelados con ingresos futuros de origen tributario con todas las consecuencias del reparto intergeneracional e intersectorial de la carga de la deuda.

Así un EAIF expresa la estructura de *fuentes* – u orígenes - y *usos* – o aplicaciones- de fondos diferenciando, y vinculando, los recursos respectivos según la posibilidad de obtenerlos como efecto de su potestad de imperio, o no, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales. Esto le permite al Estado tomar decisiones autónomas que se reflejan en los movimientos *“arriba de la línea”*. La decisión de gastar es siempre volitiva con la salvedad, por supuesto, de las obligaciones de cancelar los servicios de la deuda. Cuando dicha potestad no puede (o no conviene ejercerla por razones de distribución intergeneracional o intersectorial de la carga de la deuda) solo le queda como alternativa al Estado una captación voluntaria de recursos de terceros (ya sean de origen privado o público, nacional o extranjero) mediante un proceso de negociación. Es la figura no compulsiva del crédito público cuyos movimientos se registran *“abajo de la línea”*.

Así se está *“arriba de la línea”* cuando nos referimos a:

A: Cuenta Corriente mas B: Cuenta de Capital

Las decisiones de financiamiento derivan de las facultades de imposición del estado o en su decisión de enajenar sus activos reales o financieros. Se trata de decisiones endógenas del propio Estado en función de decisiones políticas solo limitadas por la normatividad jurídica que lo regula.

En cambio se está *“debajo de la línea”* cuando nos referimos a

C Cuenta de Financiamiento

En esta se reflejan los movimientos de los pasivos derivados de los efectos financieros de la deuda bruta contraídas menos sus amortizaciones. En este caso se trata de decisiones exógenas en las cuales se debe contar con la aceptación, a partir de un proceso de negociación, por parte de prestamistas o acreedores dentro de la frontera del sistema de crédito público. Si bien el Estado tiene una personalidad jurídica singular cuando se endeuda dado la inviabilidad de “presentarse en quiebra”, una figura que solo se aplica en municipios en EEUU que se aconsejo usar durante la crisis argentina del 2002 lo cual hubiera significado un trato jurídico diferente al que sucedió en definitiva como consecuencia del default. Por lo tanto no es alternativa viable en nuestros institutos jurídicos financieros y en el contexto del endeudamiento de los estados nacionales soberanos. Por ello trabajemos sobre un modelo político afianzado en “honrar la deuda” No incluye la Cuenta de Financiamiento endeudamientos de cortísimo plazo ya sea voluntarios como letras de tesorería o impuestos como libramientos impagos que la realidad financiera llevo como último remedio a implementarlos. Desde el punto de vista de los efectos financieros por tratarse de endeudamientos de cortísimo plazo ambos Instrumentos son de competencia del sistema de tesorería por lo menos en los marcos de la ley 24156. Pero si no son cancelados al cierre del ejercicio, o no se muestra el respaldo con saldo de disponibilidades en por lo menos igual cuantía, deben considerarse a partir de dicho corte temporal dentro del sistema de crédito público.

En un análisis sectorizado del EAIF en el rubro A *Resultado económico* se habla de *ahorro* cuando existe una diferencia positiva entre ingresos corrientes y egresos corrientes. Como señala Macon “el ahorro en el sector público tiene el mismo sentido que tiene para un particular, en el que se define el ahorro como diferencia entre gastos de consumo e ingresos”. La situación inversa plantea la figura del *desahorro*, un desequilibrio gravoso que no debería extenderse por mucho tiempo en cuanto señala una incapacidad absoluta, salvo situaciones excepcionales de corto plazo, siendo necesarios de recortar gastos corrientes (gastos habituales) imposibles de financiar con sus ingresos corrientes. Estos no solo se originan principalmente por el ejercicio de sus potestades tributarias sino que eventualmente pueden provenir de los resultados operativos positivos de las empresas públicas.

En definitiva el EAIF permite una visión fiscal y monetaria global con recorridos recursivos en dirección vertical de arriba abajo y viceversa buscando diferentes alternativas multivariantes para lograr un cierto resultado fiscal. Además permite comprender las responsabilidades de los niveles políticos y técnicos; y gran medida es un sensor para que el mercado y las instituciones de la sociedad civil adviertan el rumbo de las cuestiones

públicos. En este sentido debería difundirse las cuentas publicas dentro del esquema EAlF por sobre el farrago de abundante e inentendible información que confunde no solo a los neófitos sino a los propios expertos. La incorporación de herramental matemático con mediciones a través de índices de sensibilidad y elasticidad; como los efectos de apalacamiento de ciertas decisiones fiscales se facilita cuando se establece un modelo parametrizando los efectos de cualquier dimensión sobre los distintos resultados públicos.

Efectos de los servicios de la deuda, e en especial de los intereses en el EAlF

Dentro de los distintos tratamientos de los gastos, arriba de la línea, es conveniente discriminar las provisiones del pago de intereses de la deuda, en cuanto es el enfoque que los acreedores necesitan para garantizarse de que el precio de la deuda, la definición básica del rubro intereses, será cancelado oportunamente y sin sobresaltos. Los criterios a analizar tienen que ver con el grado de confianza que los acreedores dispensan al deudor. Según el tratamiento que se le a dicha discriminación nos ubicaremos en cuatros diferentes escenarios.

Primer criterio intermedio, ordoxo o financiero o del interés compartido del acreedor y el deudor.

Cuando nos referimos al superávit primario adjetivizamos a un resultado fiscal en términos de superávit ¹ antes del pago de uno de los dos componentes del servicio de la deuda: los *intereses* y por extensión los gastos accesorios, como comisiones. Este componente es, sin duda, parte del gasto corriente, y por lo tanto debemos desagregarlos en la cuenta corriente de *movimientos arriba de la línea*. El otro componente, las amortizaciones de capital, tendrán juego en los *movimientos debajo de la línea*. Si los intereses son tratados como gastos corrientes, y en tanto debamos identificarlos para determinar el superávit primario, el presente criterio de de cálculo se expresa así:

MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LINEA

A. Cuenta corriente

		Ingresos corrientes
	.menos	Gastos corrientes, excluyendo intereses deuda
.igual	I	Resultado Económico Primario
	Menos	Intereses de la deuda
.igual	II:	Resultado Económico

B. Cuenta de capital

		Recursos de capital
	.menos	Gastos de capital
.igual	III:	Resultado financiero

MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LINEA

C. Cuenta de financiamiento

		Fuentes financieras
	menos	Aplicaciones financieras
igual	IV:	Necesidades de financiamiento

Observando el rubro *I. Resultado económico.*, es habitual discriminar en los gastos corrientes las provisiones de pago de intereses de la deuda recibiendo la cifra neta de la denominación de *gasto primario*. Es decir el “gasto primero”, que *prima* sobre el resto del gasto público indispensable para la prestación de servicios esenciales. El concepto de gasto es así financiero pero no económico, mas aun con los inconvenientes de aplicar el principio del devengado para los recursos una polémica no resuelta aun cuando en la aplicación del devengado en materia de gastos es posible (y conveniente) a nuestro entender hacerlo. La cuota parte de la amortización de los bienes de capital, que debería incluirse como gasto corriente en una exposición económica de las cuentas públicas, se considera como un gasto “enterrado”, como muestra de las falencias en la contabilidad estatal en la implementación de registros integrales de costos. Al compararse el gasto primario con los ingresos corrientes surge el resultado económico

¹ El cálculo puede ser al momento del gasto devengado o percibido (o de caja). Estos criterios son los que veremos mas adelante al tratar casos reales de exposición de la información en el sector

primario. Cuando este es superavitario – y es esencial que lo sea- recibe la denominación de *superávit primario*, representando macro financieramente la capacidad de repago del Estado para hacer frente a los intereses de la deuda. Sobre el nivel de *superávit primario* se ha sustentado la negociación del gobierno argentino con el FMI exigiéndose de parte de este un excedente de por lo menos el 3% del PBI para el año 2003.

Vale la pena detenerse un momento en este concepto como replica a quienes sostienen la gravedad de que el Estado tenga un patrimonio neto negativo y para colmo de mares si se trabaja sobre estimaciones groseras. Que un Estado tenga patrimonio negativo no es malo ni bueno de por sí. Es sabido que un gran número de bienes son de dominio público, y por lo tanto inalienables, intangibles e imprescriptibles por su fin público. Por otra parte si pretendiéramos valorizarlos (y pudiéramos hacerlo) dado la importancia de los activos públicos distorsionaríamos en un entorno temporal de mediano plazo su valor por efectos de la aplicación de la ley de la oferta y la demanda. Además, por si fuera poco, la imposibilidad de valorar dichos bienes y sus cuotas de amortización.

Por eso que interesa determinar el superávit primario al reflejar tanto para deudor y acreedor la capacidad de repago de los servicios de la deuda. Este concepto es lo más aproximado al de *empresa en marcha* en la actividad privada. En una organización como es el Estado con su especial configuración jurídica de vida ilimitada, por lo menos en sus fines políticos, interesa conocer su capacidad periódica para cancelar por lo menos los intereses por sobre una intangible e incierta determinación de su patrimonio neto. Esto no significa valorar lo que de importante tiene contar con un buen registro de la deuda, como sucede en el Estado Nacional donde por lo menos se ha sabido desde mediados de los noventa lo que se debe. Y por supuesto de su contra cara los activos públicos, una deuda aun pendiente en la instrumentación del Sistema de Gestión de Bienes de la reforma nacional.

La situación inversa *déficit primario* es por demás preocupante. Sucede cuando el Estado no puede hacer frente con sus recursos corrientes al pago de los gastos corrientes y peor aun sin incluir intereses de la deuda considerados como gastos corrientes. Es como si en una empresa privada los ingresos operativos fueran inferiores a los gastos. Si esto sucediera habría que pensar con urgencia en la necesidad de un severo saneamiento fiscal

Siguiendo hacia abajo, pero siempre “sobre la línea” cuando sobre los resultados anteriores (ahorro o desahorro) contabilizamos el caudal de egresos de capital e ingresos de capital (excepto el *uso de crédito público*) si la diferencia es positiva nos encontramos ante una situación de *superávit* fiscal. Y si es negativa, obvio, nos encontramos ante una situación de *déficit* fiscal. Ambas posibilidades se muestran en el rubro *III. Resultado financiero* con signo negativo en el primer caso y positivo en el segundo. Señala Macon que “si al ahorro público se le resta la inversión real y financiera y se suman los ingresos de capital por ventas de activos existentes del sector público, el saldo es la *necesidad de financiamiento*, que es una segunda forma de déficit fiscal, el que normalmente la metodología internacional considera como tal”. Como veremos dicho concepto de necesidad de financiamiento señalado por Macon para los movimientos arriba de la línea, tiene un doble significado, que no deja de confundir, al usarse también como expresión de los resultados negativos de los “movimientos debajo de la línea”. En este caso, como explicaremos, se trata de un eufemismo para no reconocer que parte del cuadro fiscal no tiene financiamiento asegurado.

Obtenidos así el conjunto de resultados económicos y financieros (*los movimientos arriba de la línea*), falta aun analizar la performance en materia de endeudamiento. Navegamos ahora hacia los movimientos *debajo de la línea* marcando la *línea de flotación* respecto a la marcha del Estado visualizando como el recorrer de un barco usando una metonimia marítima. ¡Pasamos así del medio de transporte del aéreo al marino!, pero vale la alusión si logramos mostrar claridad en la exposición de las cuentas públicas!). Si arranca con una situación de superávit en el resultado financiero se podrá pagar – e incluso rescatar anticipadamente – parte del capital de la deuda. Esto impactara con menores intereses futuros en el gasto corriente incidiendo favorablemente en el resultado económico incluido entre los movimientos *arriba de la línea*. Pero delicado es el escenario si se parte con un déficit del resultado financiero. Deberá recurrirse indispensablemente a mayor endeudamiento neto mostrando esto la incapacidad gubernamental en financiar el total de gastos con el total de sus ingresos, excluido el crédito público, si por lo menos la nueva deuda neta no esta calzada con inversiones reproductivas, aunque sobre la relatividad de que entendemos como tal vale detenerse un momento como haremos mas adelante. Si de existir *déficit primario* corresponde dar alerta naval de SOS, no menos preocupante es la situación financiera deficitaria en su impacto *debajo de la línea*. En este caso nos referimos a un primer escenario en la elaboración del presupuesto, digamos antes de enviarlo al Congreso, en que se decide no modificar ninguno de los movimientos arriba de la línea como:

- Bajar gastos corrientes y/o

- Aumentar ingresos corrientes (impuestos) y/o
- Bajar gastos de capital (como disminuir obras publicas) y/o
- Aumentar ingresos de capital (venta de activos)

Es decir que si por diversas razones, generalmente para “no pagar costos políticos”, se resuelve no disminuir el gasto y/o aumentar la presión fiscal ante la necesidad de mayor nivel de financiamiento. Esto siempre y cuando las cifras sean realistas; y se caiga en el vicio de sobrestimar los recursos y subestimar los gastos una conducta como la sucedida en Argentina durante mucho tiempo. Paradójicamente después del 2002 la campana se ha invertido subestimándose los ingresos. Razones que pueden ser explicada por la naturaleza de la negociación de la deuda por el default y/o el ejercicio de facultades especiales para hacer mayores gastos por parte del ejecutivo y sin pasar por el Congreso, en la medida que exista “mayor” recaudación explican de alguna manera este extraño mecanismo. Este concepto de necesidades de financiamiento debajo de línea es distinto al definido por Macon, en cuanto esto lo explica, y correctamente, dentro de un cuadro de financiamiento legítimo del gasto. Cuando ocurre este desequilibrio debajo de la línea los caminos son dos:

- Uno *genuino* contrayendo mas deuda con la advertencia que deberá garantizarse su capacidad de repago. El uso del crédito público es una salida de *largo plazo* posible si el Estado deudor tiene un nivel de riesgo aceptable – con muy buenas garantías – para endeudarse.
- Uno *no genuino* cuando no es posible endeudarse, dado el alto riesgo crediticio en que esta calificada la administración. Su recurrir a otros instrumentos, algunos genuinos pero limitados y de corto plazo como son las letras de tesorería. En el otro extremo hacer uso de la emisión monetaria como un recurso espurio cuyos efectos negativos son conocidos

Analizaremos en particular el caso del financiamiento no genuino. Cuando total o parcialmente no es factible cubrir el déficit con crédito público, la diferencia resultante constituirá en su momento, si las previsiones presupuestarias se ejecutan con un alto grado de aproximación, un *déficit de tesorería*, habitualmente denominado bajo el eufemismo señalado como rubro *IV. Necesidades de financiamiento* con el cual se dice – o *no se dice*- que monto del presupuesto no tiene financiamiento autentico. Pero como este déficit de tesorería tiene “necesidad de financiamiento” efectivamente durante el ejercicio podrá cubrirse mediante la utilización de variados instrumentos de cortísimo plazo como letras de tesorería cayendo a fin de año en la desnaturalización de este instrumento de financiamiento de corto plazo para el cual un

recomendación saludable, como lo establece la ley 24156, es que se cancelen al cierre del ejercicio. Si esto no es posible se cae en la conducta de dejar impagas las acreencias, denominadas en el argot *libramientos impagos* que podrían generar un costo financiero adicional producto de los intereses en mora que deberán de algún modo reconocerse.

Como la prolongación del déficit de tesorería es insostenible en el tiempo, afectando como una alerta roja el pago de las remuneraciones a los agentes públicos, ha sido habitual su financiamiento mediante emisión monetaria cuando el gobierno puede imponer esta decisión financiera *no genuina* a los responsables de la banca central. Este último tipo de financiamiento no suele expresarse cuando se elabora el presupuesto anual. Se contrae durante el ejercicio como un endeudamiento con la autoridad monetaria central a valores nominales. Nunca se advierten ex ante sus consecuencias adversas – menores, se suele argumentar, si el financiamiento esta acotado a obras de infraestructura -dado que la cancelación del endeudamiento de la tesorería a la banca central será licuado en un largo plazo con un deterioro de la capacidad adquisitiva producto de montos devueltos a valores nominales. Y un invisible como regresivo impuesto inflacionario comenzara a hacer sentir sus efectos.

Son evidentes las relaciones expuestas referidas al EAIF y la vinculaciones entre los sistema de presupuesto en su impacto en la ejecución con los sistemas de tesorería y de crédito público. Y por supuesto con la política monetaria. Todo analista financiero deberá tenerlos siempre presente.

También se puede señalar la importancia de las redes de programación presupuestaria en una visión de la producción y su incidencia en el EAIF. Recordando que existen “programas con énfasis en consumo” su vinculación lo será con la Cuenta Corriente. En los “programas con énfasis en inversión” su vinculación lo será con la Cuenta de Capital. Es decir que ambos tipos de programas se vinculan respectivamente con ambas cuentas de los movimientos arriba de la línea. En cambio un tercer tipo de red las referidas a “programas con énfasis en financiamiento” están doblemente vinculados a la Cuenta de Capital, arriba de la línea y a la totalidad de los movimientos debajo de la línea. Es deseable que estos no se correspondan con la Cuenta Corriente por las razones señaladas anteriormente.

Segundo criterio ortodoxo: extraordinaria limitado en situaciones de post default.

Ahora veremos el caso especial de una decisión unilateral de pago parcial de la deuda integralmente para algunos acreedores y con fuertes quitas a otros como el caso Argentina después de la caída de la convertibilidad. En verdad es una variante del primer caso con la diferencia de que en términos de un año existen acreedores incluidos y acreedores excluidos. En el presente trabajo trabajamos con plazos de EAIF máximos de un año aunque daremos ejemplos por caso para EAIF de la tesorería, para horizontes temporales menores y en ciertos análisis de largo plazo pueden confeccionarse en plazos mayores al año. En dicho escenario anual los acreedores exigen que el deudor muestre suficiente capacidad para hacer frente al pago de los intereses. Luego de aplicar los recursos corrientes a gastos corrientes, esenciales para la prestación de servicios básicos, o bienes públicos sociales, en el corto plazo, debe garantizarse la generación de un saldo positivo, más apropiadamente un *superávit económico primario*, que asegure el pago de los intereses de la deuda. Ejemplo de esto fue Argentina en el periodo de *default* de fines del 2001 a mediados del 2005 cuando se “arreglo” el pago de la deuda con quitas compulsivas de capital e imposición de intereses y extensión de los plazos de cancelación. En este contexto el resultado primario a generar importaba en sentido extremo instinto a unos y otros tipos de acreedores. En el caso de acreedores *defolteados* sin expectativas algunas de pronto pago, poco les afectaba en el corto plazo cualquier cálculo de superávit primario. Después de todo no tenían mas remedio que esperar, como en definitiva ocurrió, a otra instancia para percibir aunque sea parcialmente, y a muy largo plazo, sus acreencias.

Distinto fue el caso de los acreedores *no defolteados* (esencialmente los organismos internacionales) que exigieron para cubrir el pago de los intereses un superávit primario del 3% de sobre el PBI. Este porcentaje no fue caprichoso. En definitiva el Gobierno Nacional debía mostrar que podía obtener de superávit primario un monto similar al total de intereses anuales devengados. Para ellos (y sólo para ellos) el Estado pagaría. ¿Cómo surge el compromiso de un 3 % del PBI de superávit fiscal? En términos aproximados a un PBI de 120.000 millones de dólares en el año 2003 el 3% representa a una cifra de 3.600 millones de dólares destinados al pago de intereses de la deuda no en *default*, claro que sin cancelar amortizaciones de ningún tipo. La deuda que no se declaró en default era de 85.000 millones de dólares y el pago de los intereses a pagar eran de cerca de 4.000 millones de dólares equivalente a un superávit primario comprometido de 12.000 millones de pesos que con una paridad cambiaria de \$2.80/dólar se llega a la cifra señalada.

Tercer criterio: amplio, heterodoxo, estructuralista o del interés del deudor.

En un entorno de racionalidad fiscal es posible, y conveniente, sostener cuando la deuda se destina a inversiones reproductivas que a los acreedores les interesa más que todo, o ante todo, la capacidad del deudor en saldar los intereses. Si éstos se pagan como consecuencia de las obligaciones surgidas por la emisión de títulos soberanos colocados a una tasa de interés razonable (léase bajo riesgo país) la movilidad de los mercados, basada en la confianza en el deudor, genera un permanente entrar y salir de inversionistas privados e institucionales, fundamentalmente en el llamado “mercado secundario”, de quienes compran y venden títulos públicos.

En este caso se calcula el superávit primario después de tener en cuenta la totalidad de gastos y .de recursos. Así, se tienen en cuenta recursos y gastos corrientes y de capital para mostrar un *superávit financiero* antes del pago de intereses. Se fundamenta como una estrategia que garantice un cierto grado de desarrollo económico de un país y que a su vez, como un círculo virtuoso genere el pago de los servicios de la deuda. Si en el cuarto caso, como veremos, prima el interés del acreedor en este *prima el interés del deudor*. En términos de equilibrio entre los parámetros de “rentabilidad” y “liquidez” por confiarse en lograr un mejoramiento de la productividad global de la economía, se generara la captación de recursos tributarios necesarios para lograr la “liquidez” suficiente para pagar por lo menos los intereses de la deuda. Este criterio, desde el punto de vista de la doctrina económica, es de cariz keynesiano.

El EAIF se presenta así:

MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LINEA

A. Cuenta corriente

Ingresos corrientes
.menos Gastos corrientes, excluyendo intereses deuda

.igual **II: Resultado Económico**

B. Cuenta de capital

Recursos de capital
.menos Gastos de capital
.igual **III: Resultado financiero primario**

Menos *Interés de la deuda*

.igual **III: Resultado financiero**

MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LINEA

C. Cuenta de financiamiento

Fuentes financieras

.menos Aplicaciones financieras

igual **IV: Necesidades de financiamiento**

Este criterio fue el sostenido en abril del 2004 por varios países latinoamericanos en la 45^ª Reunión anual del BID en Lima. Se adujo que el endeudamiento debe ser proactivo y garante de crecimiento económico sostenido. Brasil se beneficio ante el reclamo por dicha forma de cálculo. Argentina no. Las diferencias estaban dadas en la calidad de cumplidor con el mundo financiero internacional por uno y otro país. Si el destino de la deuda, más que un principio enunciado por los economistas clásicos, es un “arte de buena gestión” en la medida que se concrete en inversiones reproductivas es, sin duda, el más recomendable para contraer deuda. Vale recordar, para evitar comparaciones impropias entre inversiones públicas y privadas, que el criterio de inversiones reproductivas en el sector público no es tan tangible como en una empresa que actúa en el mercado bajo ciertas condiciones de competitividad. La medición de los efectos directos e indirectos sobre el crecimiento económico son difíciles de medir. De todas manera debería considerarse que muchas inversiones en bienes públicos sociales, por caso salud y educación, deberían mostrar rangos de productividad global de largo plazo con efectos macro económicos positivos generando crecimiento sustentable que a través de la captación impositiva a un mismo nivel promedio de presión fiscal garanticen el pago de los servicios de la deuda. Pero en esto se requiere un análisis de los impactos intergeneracionales y la seguridad de que existen políticas de Estados sostenidas, sin grandes variantes estratégicas, por parte de las sucesivas administraciones públicas. Por supuesto que el EAIF nos sirve como para destruir la demagógica falacia de que “siempre que se contrae deuda pública afectamos a las próximas generaciones”. Esto no es cierto en cuanto el legado sean inversiones de capital por sobre las especiales consideraciones que deberíamos hacer entre aquellas destinadas a bienes económicos y para bienes públicos sociales. Ergo no puede generalizarse como un apotegma y debería mostrarse caso por caso la incidencia intergeneracional de dicha formula.

En el caso de Argentina la violación a la regla de “sana practica fiscal”, desvirtuada por su conducta en tomar endeudamiento para financiar gastos corrientes (y para el sostenimiento de la convertibilidad, en definitiva gasto corriente que explotó varios años después) explica el nerviosismo de los acreedores en sus reclamos ante situaciones gravosas y llegar al extremo de exigir la aplicación del criterio hiper ortodoxo como se expone seguidamente.

Cuarto criterio hiper ortodoxo o del interés del acreedor

Si volvemos tiempo mas atrás, mediados del 2001, y ante el fin inexorable de la convertibilidad, frente al incumplimiento inminente de Argentina los acreedores presionaron firmemente: *“primero nosotros y después gasten. No nos interesa dudosas promesas de crecimiento de un deudor contumaz incumplidor por mas que prometa destinarlos a gastos de capital”*. En este caso podríamos a hablar como variante estricta del primer criterio la de una acepción hiper-ortodoxa exigida por los acreedores. Se trata de impedir el llamado “efecto en manada”, término derivado de la aplicación de la teoría del caos en la economía: Por aplicación de leyes de la física (eco física) se explica los efectos explosivos, o de “reventón”, de una burbuja financiera. En el caso argentino en el entorno post convertibilidad, ante la desconfianza del acreedor, se comenzó a exigir el pago inmediato de los servicios de la deuda. Ya no solo de los intereses sino de las amortizaciones próximas a vencer. Como éstas no eran posibles de pagar se impulsaron estrategias duras de aseguramiento como mega canje, blindaje, etc... A ello apuntó la Ley 25.453 (llamada de *Déficit Cero*) que dispuso que previo a cualquier pago, inclusive imprescindibles como bienes de consumo o servicios de terceros, se garantizara la cancelación de los intereses de la deuda. Debemos recordar que esta ley, basada en un severo criterio de caja con cortes horizontales mensuales y sin posibilidad de acceder en el mercado financiero a contar con los recursos de las letras de tesorería. Únicamente se permitía pagar sueldos de los agentes públicos con el dinero resultante después de cancelar intereses y algunos gastos corrientes imprescindibles. Hasta se presionó para que el Gobierno Nacional cediera su capacidad soberana de administrar la recaudación, la cual sería depositada directamente en una cuenta bancaria en el mercado financiero de Nueva York. Como consecuencia de ello, y así sucedió por un corto período hasta la crisis de diciembre de 2001, y fundamentado en mantener el esquema de convertibilidad, los salarios públicos eran móviles de acuerdo al reparto del saldo resultante. De todas maneras leyes como esta, o las mas recientes leyes de responsabilidad fiscal, muestran la incapacidad de la administración en respetar normas básicas de buena gestión que ya están incluidas, como reglas de oro, en el artículo 34 de la ley de 24156 una replica de anterior artículo de la ley de contabilidad: *no podrán contraer compromisos de gastos sin contarse con los recursos*

suficiente. Si a esto se suma la prohibición en el sistema de crédito público, también incluido en la antedicha ley, de contraer deuda para gastos corrientes podemos decir que normativa esta, y estaba, todo dicho. Pero en fin nuestra anomia nos lleva a dictar más leyes restrictivas. ¿Las violaremos nuevamente? Bajo este criterio el EAIF se expresa así:

MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LINEA

A. Cuenta corriente

Ingresos corrientes

.menos **Intereses de la deuda**

Resultado Económico Primario

.menos Gastos corrientes restantes

.igual **II: Resultado Económico**

B. Cuenta de capital

Recursos de capital

.menos Gastos de capital

.igual **III: Resultado financiero**

MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LINEA

C. Cuenta de financiamiento

Fuentes financieras

.menos Aplicaciones financieras

igual **IV: Necesidades de financiamiento**

IV. DISTINTAS ACEPCIONES DE DEFICIT FISCAL

Existe una profusa como controvertidas opiniones respecto a distintas definiciones del déficit fiscal. No pretendemos, dado la extensión del trabajo, realizar un análisis exhaustivo. Existe

una abundante bibliografía al respecto y solo señalaremos algunos conceptos mas debatidos en el campo profesional actual y sus relaciones con el desarrollo del EAIF Así un concepto genérico como el de *necesidades de financiamiento* tiene una referencia a distintos escenarios y el modo como impacta el endeudamiento público. En un concepto amplio dice Macon “lo que se llama necesidad de financiamiento se convierte, si no en sinónimo, por los menos en concepto cuantitativamente equivalente al de deuda pública. Necesariamente el incremento de la deuda pública tiene que ser exactamente igual al déficit fiscal concebido como necesidad de financiamiento”. Así la necesidad de financiamiento es el último resultado arriba de la línea, es decir el déficit financiero que deberá financiar con la contratación de deuda neta.

Enfoque 1

Necesidad de financiamiento igual a déficit fiscal igual a deuda neta (movimientos debajo de la línea)

Desde otro enfoque el concepto de necesidad de financiamiento equivale al monto de “financiamiento no asegurado”:

Enfoque 2

Necesidad de financiamiento igual a saldo deficitario de los movimientos debajo de la línea

Este concepto, cuando no se obtiene financiamiento genuino adicional, equivale en Macon “al incremento de saldos de los créditos a corto plazo (libramientos impagos o letras de tesorería entre otros aclaramos) mas el financiamiento del Banco Central”. Ligado como el financiamiento vía banco central señala Macon que esto “refleja con toda probabilidad lo que más habitualmente se entiende por déficit fiscal en nuestro país”

Cortez de Trejo realiza un análisis de los “Resultados presupuestarios principal y accesorios”, distinguiendo si ellos se confeccionan sobre la base compromiso (según el principio de la derogada ley de contabilidad), base devengado (según el criterio adoptado por la ley 24156) y de caja. Para ambas dos primeras variantes señala que “en el orden nacional, las provincias y municipios que adoptaron el sistema de la ley 24156 el resultado presupuestario es el resultado convencional o resultado sobre la línea o resultado financiero considerando el gasto en la etapa del devengado”. Y para las jurisdicciones que siguen aplicando el criterio del compromiso también,

y en general se tiene en cuenta el resultado convencional como el definido para la primera variante.

Se distinguen en definitiva tres tipos de terminologías para Trejo. La que denomina de **resultado oficial** como efecto de los movimientos arriba de la línea y analizados al ver el EAIF:

- Resultado Económico Primario
- Resultado Económico
- Resultado Financiero o convencional

Y que lo hemos denominado como enfoque 2 lo define como **resultado formal** o resultado total por comparación de la sumatoria de recursos corrientes más recursos de capital mas fuentes financieras *menos* la sumatoria de gastos corrientes mas gastos de capital mas aplicaciones financieras.

Y finalmente denomina **resultado fundamental** a lo que se conoce como “Resultado del ejercicio concepto clásico” equivalente al enfoque 1 expuesto por Macon. Resultado que surge por comparación de la sumatoria de recursos corrientes más recursos de capital *menos* la sumatoria de gastos corrientes mas gastos de capital mas aplicaciones financieras.

V. EJEMPLOS DE PRESENTACIONES DE LOS RESULTADOS FISCALES EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

Desde una visión de su presentación en el presupuesto.

Analizando el título I de la Ley de Presupuesto del año 2006 es posible incluir en el EAIF diferenciadamente en los movimientos de gasto corrientes y de capital según las finalidades políticas definidas en el clasificador por finalidades y funciones. Claro esta que esta definición se diluye en los marcos de la sanción de la reciente ley (llamada de superpoderes) en que las restricciones establecidas en el artículo 37 de la ley 24156 se modifican facultándose discrecionalmente al Jefe de Gabinete a realizarlas.

Obsérvese, tal cual señala Macon, que la simple lectura de las cifras globales de gastos corrientes \$81.229.203.6 y gastos de capital \$12.473.207.677 por un total \$93.702.411.314 comparando con la estimación de recursos en \$ 101.141.902.597, de cuyo total \$ 100.039.083.377 son recursos corrientes, no expone una visión significativa de la problemática de las cuentas públicas nacionales. En efecto esto puede inducirse del Resultado Financiero (ultimo neteo arriba de la línea) que resulta superavitario en \$7.439.491.283.

Por ello es indispensable analizar las macro relaciones del EAIF o sea estableciendo vínculos por parejas corrientes y de capital y de ingresos tendremos una mejor información de los movimientos arriba de la línea. También se puede profundizar el análisis introduciendo el gasto por finalidad:

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Administración Gubernamental	5.678.599.577	396.166.639	6.074.766.216
Servicios de Defensa y Seguridad	6.540.008.641	251.997.212	6.792.005.853
Servicios Sociales	55.132.079.393	4.982.674.082	60.114.753.475
Servicios Económicos	3.232.607.026	6.842.369.744	10.074.976.770
Deuda Pública	10.645.909.000	-	10.645.909.000

Y en lo referido a los *movimientos “debajo de la línea”* resulta:

Fuentes de Financiamiento	59.733.922.793
• Disminución de la Inversión Financiera	4.674.457.550
• Endeudamiento Público e Incremento de otros pasivos	55.059.465.243
Aplicaciones Financieras	67.173.414.076
• Inversión Financiera	9.205.633.076
• Amortización de Deuda y Disminución de otros pasivos	57.967.781.000

Desde una visión de su ejecución por el momento del pago o visión de la tesorería.

Según el Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional de ASAP el resultado primario del SPN para el primer semestre del 2004 fue:

SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
 CUENTA AHORRO INVERSION
 Ejecución presupuestaria del primer semestre 2004
 (en millones de \$ corrientes)

	Devengado	Base Caja (a)	Caja Ajustado (b)
I INGRESOS CORRIENTES	41.434	52.829	41.434
II GASTOS CORRIENTES	29.278	41.122	29.737
III RESULTADO ECONOMICO (Ahorro/Desahorro = I - II)	12.156	11.707	11.696
IV INGRESOS DE CAPITAL	52	52	52
V GASTOS DE CAPITAL	2.125	2.716	2.316
VIII RESULTADO FINANCIERO (I+IV-II-V)	10.083	9.043	9.433
VIII Gasto Primario (II + V - gasto intereses)	28.248	41.034	28.919
IX RESULTADO PRIMARIO (I + IV -VIII)	13.237	11.847	12.567

(a) Base Caja tal como es presentado por el MECON

(b) No incluye ni en los ingresos ni en los gastos corrientes a la coparticipación federal a las provincias

Excluye \$400 millones de préstamo a Cammesa, sin devengamiento presupuestario

Incluye en ingresos corrientes y en pagos de intereses \$330 millones del BOGAR, registrados en el devengado presupuestario

Los distintos criterios para exponer los *resultados primarios* se pueden expresar así:

Criterio Heterodoxo **\$ 13.237**

Un simple cálculo nos permite llegar al criterio restringido, trasladando los \$ 1.030 de intereses del semestre al punto III Resultado Económico.

Criterio Ortodoxo **\$ 12.207**

En cuanto al análisis “debajo de la línea” según el mencionado informe:

**RESULTADO PRIMARIO Y FINANCIERO
FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS**

Primer Semestre 2004

En millones de pesos corrientes

	<i>Tesoro</i>	<i>Otros Adm. Nac.</i>	<i>PAMI, AFIP, F.Fiduc.</i>	Total SPNF
RESULTADO PRIMARIO	10.481	137	1.228	11.847
RESULTADO FINANCIERO	7.813	48	1.181	9.043
FUENTES FINANCIERAS	23.494	2.649	1.104	27.247
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	3.894	950	575	5.420
- ENDEUD.PUB. E INCREM.OTROS PASIV	19.476	1.493	528	21.497
. Endeudamiento en Moneda Local	7.364	0	521	7.886
. Endeudamiento en Moneda Extranjera	10.628	1.092	7	11.728
. Incremento Otros Pasivos	1.484	400	0	1.884
- CONTRIB. FIGURAT. PARA APLIC. FINANCIERAS	124	207	0	331
APLICACIONES FINANCIERAS	31.307	2.698	2.285	36.290
- INVERSION FINANCIERA	8.748	2.370	2.110	13.228
- AMORT.DEUDAS Y DISM. OTROS PASIV	22.353	204	175	22.732
. Amortización en Moneda Local	7.807	1	156	7.963
. Amortización en Moneda Extranjera	14.334	203	19	14.556
. Disminución Otros Pasivos	213	0	0	213
- GASTOS FIGURAT. PARA APLIC. FINANCIERAS	207	124	0	331

BIBLIOGRAFIA

- Bauman Zigmun. La modernidad líquida. Fondo Cultura Económica
- Drucker Peter. Las fronteras de la administración. Editorial Sudamericana
- Cortez de Trejo Lea. Resultado Presupuestario en V Jornadas CPCE
- Gorostiaga Angel. Transparencia de la Gestión de Gobierno. CITAF-OEA
- Iturrioz Eulogio. Manual de Finanzas Públicas. Edición del autor.
- Las Heras José María. Estado Eficiente. Ediciones Buyatti
- Las Heras José María. Estado Eficaz. Ediciones Buyatti
- Las Heras José María. La sociedad civil no es un cuento. Ed. Macchi.
- Macon Jorge. Las Finanzas Públicas Argentinas (1950/80). Ed. Macchi
- Musgrave RR. Hacienda pública teórica y aplicada. Inst. Est. Fisc. Madrid
- Petrei Humberto. Presupuesto y Control. Ediciones Buyatti
- Páginas web Gobierno Nacional y Provincia de Córdoba.

INDICE

I.-APROXIMACION TEORICA	pagina	2
II. ALGUNOS ANTECEDENTES DE TABLERO DE CONTROL EN ARGENTINA	pagina	15
III. EAIF. UN ESTRATEGICO TABLERO DE CONTROL DE LA GESTION PÚBLICA	pagina	19
IV. DISTINTAS ACEPCIONES DE DEFICIT FISCAL	pagina	33
V. EJEMPLOS DE PRESENTACIONES DE LOS RESULTADOS FISCALES EN EL SECTOR PUBLICO NACIONAL	pagina	35

REFORMAS RECIENTES EN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Hernán Pablo Llosas*

INTRODUCCIÓN

En la segunda mitad del siglo XX y hasta 1993 se realizaron en los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) numerosos intentos por mejorar el funcionamiento del proceso presupuestario. Los resultados obtenidos no respondieron a las expectativas. En 1993, el Congreso, tomando la iniciativa, dictó la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados¹ (LDGR) y utilizó a su Oficina General de Rendición de Cuentas (GAO) para auditar y evaluar el grado de cumplimiento de la misma. De esta forma presionó al Ejecutivo a brindar su apoyo y colaboración en el nuevo proceso presupuestario.

La LDGR produjo un cambio copernicano en el sistema presupuestario de los EEUU. Con ella se inicia la introducción en ese sistema de la cultura de la evaluación (Llosas, 1997, 2001).

Hacia fines del siglo XX se habían logrado algunos avances, pero se necesitaba mayor apoyo político de parte de ambos poderes. A partir de los primeros años del nuevo siglo, el Ejecutivo, a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OMB)², aportó algunas nuevas instituciones con el propósito de hacer avanzar el proceso de reformas, asumiendo así el liderazgo del mismo. El Congreso colaboró dictando algunas leyes complementarias con el fin de reforzar el marco legal del proceso presupuestario.

En el capítulo 1 se analizan las nuevas herramientas aportadas por la OMB en los primeros años del siglo presente³. En el capítulo 2 se estudian los informes de la GAO sobre estas nuevas herramientas y sobre la evolución de las reformas. Finalmente se extraen algunas conclusiones orientadas a servir como sugerencias para mejorar el proceso de reforma presupuestaria en curso en nuestro país.

1. LOS CAMBIOS RECIENTES

Las nuevas instituciones creadas por la OMB son principalmente (a) la Herramienta para Evaluación y Medición de Programas (PART⁴) y (b) la Iniciativa para la Integración del Presupuesto y el Desempeño (IIPD), que es parte de la Agenda Gerencial del Presidente (AGP). En esa Agenda se explicitan las prioridades que propone el Presidente a la Nación. Nos detendremos en dos de los nuevos documentos, el Presupuesto de Desempeño (PD), que se supone abarca y amplía el plan anual de desempeño (PAD) creado por la LDGR, y el Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas (IADRC) que abarca y amplía el informe anual de desempeño (IAD).

El sistema presupuestario

(i) *Una nueva concepción del presupuesto.*

* Profesor titular e investigador en las Universidades Nacional de La Plata y Católica Argentina. El autor agradece los comentarios y el apoyo recibido del Contador Roberto Martirene.

¹ *Government Performance and Results Act*. En adelante citaremos en notas al pie de página, en el idioma original, escrito en bastardilla, los trozos relevantes de los documentos consultados

² *Office of Management and Budget*.

³ Para el análisis del periodo 1993-1999 el lector puede consultar Llosas (2000).

⁴ *Program Assessment Rating Tool*.

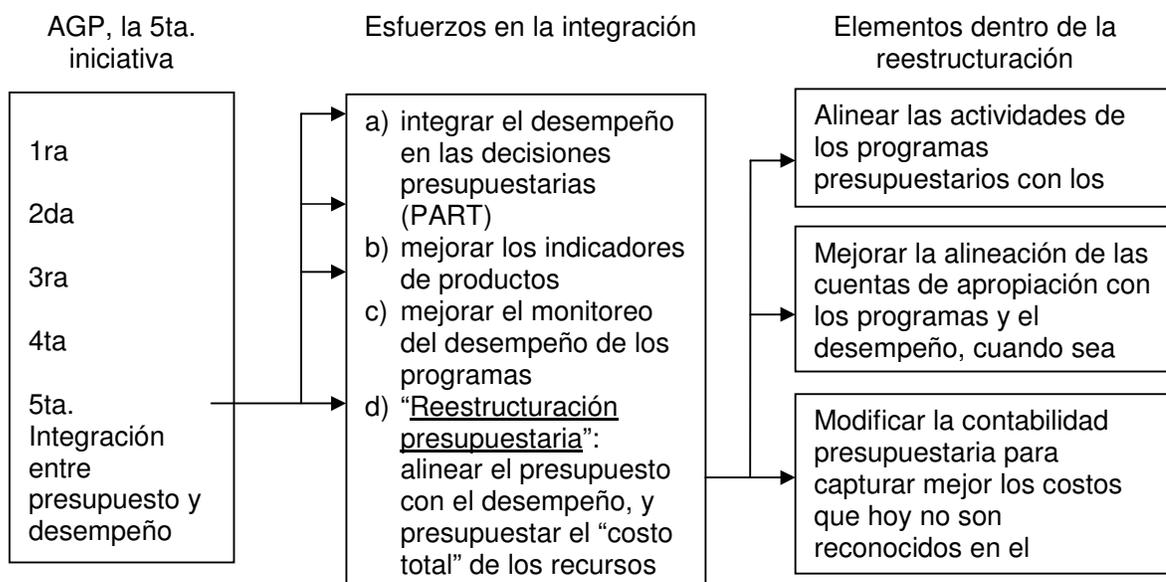
- El presupuesto es considerado como la propuesta financiera que formula el Presidente, propuesta en la que se efectúan recomendaciones acerca de la asignación de los recursos.

La OMB realizó varios esfuerzos para alinear los recursos con el desempeño.

1. colocó entre los cinco puntos de la AGP la IIPD,
2. elaboró la Circular A -11 para 2004 ⁵, proveyendo guías a las agencias para la reestructuración de (a) sus cuentas y de (b) sus justificaciones legislativas
3. pidió a los organismos que preparasen un PD para el AF 2005 a ser sometido a la OMB y al Congreso.
4. creó una herramienta para la evaluación y medición de los programas, el PART.

(ii) *La formulación del presupuesto.*

Figura 1



(iii) *La presentación presupuestaria* por parte del organismo debe incluir, por ejemplo,

- Material de soporte y justificación.
- Justificación del presupuesto financiero gerencial.
- Informe sobre recursos para actividades gerenciales.
- Resumen de su plan financiero gerencial.

El material de soporte o justificación comprende, como elemento esencial, información sobre desempeño. Esto supone agregar las evaluaciones realizadas tanto interna como externamente. Estas últimas son el producto del uso de la PART. Esta herramienta se ha constituido en un elemento central del proceso.

En el análisis de la presentación de los organismos se toma muy en cuenta en qué medida en la misma se han tenido en cuenta las prioridades establecidas en la AGP. En el caso de que algunos de los objetivos de la Agenda no puedan cumplirse en la medida deseada por insuficiencia de fondos, se procederá a recortar otros fondos, comenzando por aquellos

⁵ Actualizada luego para 2005 y 2006.

asignados a programas que ya han cumplido su misión, y a programas con bajos niveles de eficiencia.

Después de que el Presidente ha estudiado las estimaciones y tomado sus decisiones, los organismos son notificados (devolución). El organismo podrá apelar las decisiones presidenciales. En ese caso deberá en primer lugar justificar su apelación en función de los objetivos estratégicos de la AGP. En segundo lugar deberá indicar qué partidas presupuestarias, correspondientes a qué programas dentro de su organismo, sugiere reducir a fin de financiar las partidas de los programas que considera prioritarios⁶.

(iv) Los organismos financieros centrales.

La OMB asiste al Presidente en la supervisión del proceso presupuestario, evalúa la efectividad de los programas⁷, políticas y procedimientos, estima las competencias entre agencias por fondos, y propone prioridades de financiamiento. Asegura que toda la documentación preparada por las agencias sea conforme a las normas presupuestarias y administrativas.

La GAO es el brazo de investigación del Congreso. Ayuda a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del Ejecutivo.

Las instituciones creadas recientemente por la OMB.

(i) La Herramienta para Evaluación y Medición de Programas (PART).

Esta herramienta consiste en un cuestionario⁸ que deben responder los organismos, con el que se pretende evaluar el grado de cumplimiento por parte de los programas de cada una de las cinco iniciativas contenidas en la AGP.

Para determinar la efectividad integral del programa y del organismo, evalúa el propósito, el diseño, la planificación, el gerenciamiento, los resultados y las rendiciones de cuentas.

El PART fue diseñado para evaluar el desempeño y gerenciamiento individual de los programas. Se aplica tanto a los programas discrecionales como a los obligatorios. Las agencias deben usar sus resultados para informar y justificar sus pedidos presupuestarios. Las presentaciones de los organismos deben incluir los niveles de financiación y las acciones planeadas para resolver las debilidades identificadas en las evaluaciones PART,

Esta herramienta dista de ser perfecta. Se usó por primera vez en 2003 y ya se identificaron y corrigieron algunas deficiencias. Es un trabajo en progreso que sigue presentando fallas. Entre los temas a mejorar podemos citar la necesidad de mayor consistencia, de definir indicadores de desempeño "adecuados", minimizar la subjetividad, medir el progreso logrado, institucionalizar las evaluaciones de programas, evaluar el contexto global [para solucionar problemas de transversalidad] y usar más la información proveniente de las evaluaciones.

El propósito es enriquecer el análisis del presupuesto, no reemplazarlo. Se apunta a lograr que también rindan cuenta los beneficiarios de los programas. Asegurar que la información más relevante sea accesible para los que elaboran las políticas⁹.

⁶ Las reasignaciones sólo pueden ser hechas por el Ejecutivo respecto de partidas de gastos flexibles. Las partidas obligatorias requieren para su modificación de una ley del Congreso. Esto introduce un cierto grado de rigidez en el proceso presupuestario. Esa rigidez en común a la mayoría de los países, siendo máxima en algunos, como por ejemplo Brasil (Cf. Llosas, 2005 y el sitio del sistema presupuestario brasileño).

⁷ Empleando el PART.

⁸ Cf. Llosas (2006b).

⁹ Cf. www.whitehouse.gov/omb/part/challenges_strategies.html

Sólo deben sobrevivir los programas que muestren resultados. Esto plantea el problema de que hacer respecto de las necesidades que debieran cubrir los programas que no sobrevivan. ¿Deben ser abandonadas? ¿Se deben reformar [y no eliminar] esos programas deficientes? ¿Será necesario crear nuevos programas? Ni la OMB ni la GAO proporcionan respuestas a estos interrogantes.

Presentando información sobre cuentas presupuestarias para programas PART, que permita mostrar una.

- Mayor relación desempeño – recursos.
- Relacionar cuentas y sub-cuentas presupuestarias con programas, en particular aquellos evaluados por PART.
- Proveer información sobre las cuentas y niveles de financiamiento.

El organismo debe enviar electrónicamente a la OMB una planilla por cada programa que haya sido evaluado por PART para la agencia. Las planillas proveerán,

- niveles de financiamiento presentes y propuestos – año anterior, vigente y presupuestado – para todos los programas evaluados por PART, en cualquier ejercicio
- una lista de todas las cuentas de Tesorería que financian el programa
- recursos presupuestarios y compromisos asociados con el programa para cada cuenta; dato a ser usado para mostrar en qué medida los programas están relacionados con el presupuesto, e integrar la información presupuestaria con la de desempeño.

Para los programas a ser evaluados por PART se deberán alinear las actividades con el calendario de programación financiera.

Información para el público. La información debe hacerse pública luego de haber sido enviada al Congreso.

*Seguimiento de los programas analizados usando PART en los informes de ejecución presupuestaria*¹⁰. Es una parte importante de la planificación y de la determinación de los niveles futuros de financiación. La OMB estima que es esencial para saber si la agencia ha alcanzado sus objetivos de desempeño de largo plazo, y que esto se logra con el PART.

La información PART debe ser incluida en todos los informes que produzcan los organismos, en particular en los de ejecución presupuestaria y en los PD.

Seguimiento de las recomendaciones PART. La meta primaria de PART es mejorar el desempeño de los programas. Las evaluaciones sirven para

- Identificar fortalezas y debilidades de los programas
- Informar las medidas que apunten a mejorar el desempeño y lograr mejores resultados:
 - o Acciones gerenciales
 - o Recomendaciones de financiación
 - o Propuestas legislativas

Las evaluaciones PART se realizan anualmente para un subconjunto de los programas de cada agencia, antes de que ésta presente el PD a la OMB. Seguidamente la OMB usará las evaluaciones del año corriente y del anterior para ayudar en la toma de decisiones para la formulación del Presupuesto del Presidente. Las metas de desempeño incluidas en PART y en las justificaciones parlamentarias deberán ser actualizadas para reflejar los recursos presupuestarios y fines de desempeño asociados que fueron elegidas para el Presupuesto del Presidente.

¹⁰ En Argentina, Cuenta de Inversión.

La OMB insiste en que el seguimiento de las recomendaciones PART es esencial para mejorar el desempeño.

Los datos PART en los PD incluyen metas de desempeño (indicadores de desempeño con metas y calendarios) apoyados en PART. La información contenida en un PD debe cumplir los estándares establecidos en la guía PART¹¹. Un PD incluye datos de desempeño del ejercicio cubierto en el informe y los tres años anteriores. Esta información debe tomarse del PART.

Los datos PART en los IADRC. Los datos PART se incorporan también en los IADRC. La sección PART del IADRC debe ser actualizada para reflejar el desempeño en el ejercicio fiscal corriente, incluyendo las acciones encaradas en base a las recomendaciones PART. También puede incluir acciones ya decididas que tendrán efectos en sucesivos ejercicios.

PART y la Iniciativa para la Integración entre Presupuesto y Desempeño (IIPD). Esta última es mucho más amplia que el PART. La OMB ha formulado la AGP que establece cinco iniciativas que marcan las prioridades del gobierno:

1. Gerenciamiento estratégico del capital humano.
2. Abastecimiento competitivo.
3. Mejoras en el desempeño financiero.
4. Expansión del gobierno electrónico.
5. Integración del presupuesto con el desempeño.

Para cada iniciativa la AGP estableció objetivos claros que abarcan todo el Gobierno, denominados “estándares de éxito”. Los organismos deben desarrollar e implementar, sobre esta base, planes de acción agresivos y detallados. Esos organismos deberán rendir cuenta por sus decisiones.

El PART establece en qué medida cada programa y organismo contribuye al logro de estas iniciativas o fines. En el caso de la IIPD, los estándares de éxito incluyen (a) tener al menos un indicador de eficiencia para cada uno de los programas PART y (b) usar la evaluación PART para dirigir las mejoras de los programas. Cada trimestre los organismos son evaluados en su estado de logro de fines generales para cada iniciativa y en el progreso en implementar sus propios planes de acción. La OMB publica trimestralmente un tablero que contiene las calificaciones de cada agencia respecto de cada una de esas iniciativas. Las calificaciones son: inefectivo (rojo), intermedio (amarillo) y efectivo (verde).

(ii) La iniciativa de Integración entre Presupuesto y Desempeño_(IIPD)

En la metodología de la LDGR los tres documentos centrales son el PE, el PAD y el IAD. La OMB opinó que estos planes e informes aparecían paralelamente al presupuesto, sin una integración entre lo físico y lo financiero.

Como consecuencia, agregó como una de las prioridades del Presidente, contenida en su AGP, la Iniciativa de Integración entre Presupuesto y Desempeño (IIPD). A ese efecto la OMB construyó dos nuevos documentos centrales, que se supone no reemplazan sino que abarcan y amplían dos de los tres originales.

El PD abarca y amplía el PAD, mientras que el IADRC hace lo mismo respecto al IAD.

¹¹ Cf. http://www.omb.gov/part/2006_guidance.pdf)

A las agencias se les pide no sólo cumplir los requisitos básicos, sino también describir los vínculos directos entre los resultados esperados y los recursos que están solicitando¹². Se vincula así lo financiero con lo físico. La presentación de la agencia a la OMB debe explicar las actividades planeadas para 2006, incluyendo las ya en curso, que justifican sus pedidos de financiación.

(iii) La Agenda Gerencial del Presidente (AGP).

La misma contiene las grandes líneas del Plan de Gobierno, sus “prioridades”, definidas por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo. El contenido de esta Agenda tiene carácter público y por lo tanto es conocido por todos los gerentes públicos, de los que se espera alineen sus programas y actividades a la consecución de los objetivos estratégicos contenidos en ella.

(iv) La reestructuración del presupuesto¹³. Estructura operativa.

En el curso de las tareas realizadas por la OMB junto con los organismos, ésta parece haber comprobado que la estructura de la economía pública federal de los EEUU no es adecuada a los fines de la integración entre presupuesto y desempeño.

Como consecuencia, la OMB estimula a los organismos a que modifiquen su estructura de cuentas y su presentación presupuestaria al Congreso¹⁴. Considera que estas reformas permitirán una presentación más temática o funcional, facilitando la comprensión de los programas e indicadores del desempeño.

La OMB intenta lograr que cada programa sirva a un sólo fin, y que ningún fin necesite de más de un programa. En mi opinión esto es conceptualmente correcto, pero su cumplimiento sólo puede ser parcial. En economía la interdependencia entre sectores existe [transversalidad]. Sólo cabría intentar que el programa le cobre / pague a los otros a cuyos fines contribuye / que contribuyen a sus propios fines.

La estructura presupuestaria refleja elecciones fundamentales sobre cómo las decisiones de asignación de recursos son armadas y sobre los tipos de controles e incentivos considerados más importantes. Las reestructuraciones implican relaciones significativas de sustitución entre el tipo de información provista y los marcos de rendición de cuentas usados, y tiene implicancias para el equilibrio entre flexibilidad gerencial y control por el Congreso.

(v) Relación del PAD con el Presupuesto: el Presupuesto de Desempeño (PD).

El PAD es un plan anual y como tal es el elemento de la LDGR que puede y debe ser apareado con la Ley de Presupuesto, que también es un plan anual. A ese fin la OMB dispuso en 2004 que los organismos presentasen anualmente, a partir del AF 2005, el PD¹⁵, que abarca al PAD y pretende relacionarlo con el presupuesto anual. La Circular A -11 requiere que los organismos presenten al Congreso y a la OMB sus PD para el AF 2005. Con la presentación del PD el organismo cumple también con las exigencias de la LDGR. Algo similar ocurre respecto del IADR respecto del IAD, también exigido por la LDGR.

Estos PD deben cumplir con todos los requisitos de la LDGR y además incluir los fines de desempeño usados para calcular PART. La expectativa es que los organismos reemplacen los fines que consideren inaceptables por nuevos fines.

¹² OMB (2005), Circular A – 11, capítulo 26.3

¹³ Ver comentarios de la GAO en el próximo capítulo, ver GAO (2005b),

¹⁴ *Ídem*. Para comentarios críticos ver GAO, 2005a y Zapico-Goñi E. (1998).

¹⁵ OMB, 2005a, Circular A -11. Parte 6, capítulos 200.1 y 220.

¿Qué es un PD? La OMB lo considera un documento que vincula los fines estratégicos con los objetivos de desempeño de largo plazo y anuales, y con los costos de actividades específicas que contribuyen a lograr esos fines y objetivos. *Para la OMB es el nexo entre la LDGR y el proceso presupuestario.*

El PD debe estar alineado con el PE y debe incorporar todas las acciones identificadas en las evaluaciones de desempeño de los programas.

Comienza con un resumen de lo que la agencia intenta lograr en el ejercicio fiscal, estructurado según los fines del PE. Para cada fin estratégico ese resumen provee

- antecedentes de lo que ya fue logrado,
- análisis de las estrategias usadas por la agencia para influir sobre los resultados,
- explicación de cómo estas estrategias pueden ser mejoradas,
- análisis de los programas que contribuyen a esos objetivos, incluyendo los roles y efectividades relativas,

Todo esto lo debe hacer usando evaluaciones PART, en la medida en que estén disponibles.

El resumen debe asimismo incluir los resultados esperados para cada fin estratégico, y en el caso de los programas de apoyo, para cada fin de desempeño. Debe resumir cómo la agencia espera manejar su “portafolio” de programas para cada fin estratégico, en su conjunto, con vistas a maximizar el resultado estratégico.

Las tablas y el texto del resumen deben mostrar la “pirámide”, indicando cómo los resultados y metas de los programas sostienen los resultados para los fines y objetivos estratégicos. Las tablas deben mostrar el “costo total” pagado por la agencia para cada fin estratégico, abierto por cada programa.

Principios generales: Las finalidades físicas deben ser consistentes con los insumos financieros, y éstos deben ser congruentes con los requerimientos financieros del presupuesto¹⁶. El vínculo se produce en los esquemas de programa y financiación (P&F) contenidos en el presupuesto del Presidente. Cada esquema lista las actividades específicas del programa, a ser financiadas por el crédito presupuestario. *La estructura de actividades programáticas es la base para definir las finalidades e indicadores de desempeño.*

El PD es un documento que, según la OMB, vincula las metas de desempeño (físicas) con los costos de alcanzar esos niveles (financieros).

Cuando se necesitan varios programas para lograr un mismo fin, el organismo deberá confeccionar tablas que muestren el costo total pagado por cada agencia para cada fin estratégico y por cada programa¹⁷.

*El Presupuesto del Presidente*¹⁸. La suma de los PD de los diversos organismos integra lo que se denomina el “Presupuesto del Presidente”. El mismo fija las estrategias a utilizar a nivel macroeconómico. Para 2006 éstas incluyen la reducción del déficit fiscal hasta 2009 y la reducción de los impuestos, pero en menor medida que el gasto público. Los criterios para las reducciones del gasto a nivel programa serán las prioridades nacionales, los principios del

¹⁶ Con esto se integra la planificación física con el presupuesto financiero.

¹⁷ La GAO considera también el caso en que los programas necesarios pertenecen a más de un organismo. En este caso las tablas deben incluir esos otros organismos y los programas correspondientes.

¹⁸ Cf. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006*, Washington, D.C., cap. 2, Overview of the President's 2006 Budget. www.whitehouse.gov/omb

Presidente sobre cual es el uso apropiado del dinero del contribuyente, la vigencia de los fines del programa y los resultados obtenidos.

Se instruyó a los organismos para que (a) provean un panorama de sus fines estratégicos, indicando resultados obtenidos y esperados para cada uno de ellos, (b) expliquen cómo los programas de apoyo trabajarán juntos para el logro de esos fines, y (c) listen las insuficiencias pasadas indicando cómo piensan remediarlas. Cada oficina y organización debe estudiar su contribución al fin estratégico y analizar detalladamente los programas de apoyo.

Los organismos debieran consultar con los comités legislativos “antes” de presentar sus anteproyectos, para informar al Congreso los cambios que se producirán en la estructura del presupuesto.

La OMB emitió la Circular A -11 para los AF 2005 y 2006 sugiriendo a los organismos que reestructuren sus presupuestos para alinear las cuentas y las actividades programáticas con los “programas o componentes de los programas que contribuyan a un fin u objetivo estratégico”¹⁹.

*El concepto de “costo pleno” y su relación con los resultados obtenidos. Costos directos e indirectos. El cálculo de los costos en el caso de programas transversales*²⁰.

Los organismos deben alinear sus actividades programáticas con los programas PART, incluyendo en el PD los “costos plenos” de un programa. Cada organismo deberá armar cuadros donde se muestre el “costo pleno”²¹ pagado por el organismo para cada fin estratégico y programa. Los problemas se presentan cuando son varios los organismos que concurren a un mismo fin estratégico.

Cada entidad debe comenzar por analizar sus contribuciones a los fines estratégicos, seguidas por un análisis detallado de los programas de apoyo, basados en lo posible en información PART. Su solicitud presupuestaria debiera justificarse en base a los recursos necesarios para realizar el progreso planeado hacia los fines estratégicos.

Los recursos solicitados para cada programa debieran ser el monto necesario para lograr los niveles objetivo para los fines de desempeño del programa. Como mínimo los recursos deben alinearse a nivel programa dentro de este marco. Se recomienda a las agencias alinear los recursos a nivel del fin de desempeño. Los recursos debieran ser costeados plenamente, asignando para ello tanto los servicios financiados centralmente, como los costos de apoyo (recursos financiados por terceros programas).

La OMB informa que en el ejercicio anterior (2005) las justificaciones bien organizadas y bien escritas obtuvieron una mejor recepción. Con esto incentiva a los organismos a mejorar sus presentaciones.

Datos de desempeño a ser incluidos en el PD. El PD incluye objetivos de desempeño (indicadores de desempeño con metas y calendarios) apoyados en PART. La información contenida en un PD debe cumplir los estándares establecidos en la evaluación PART. El PD muestra datos de seis años para cada meta de desempeño: año presupuestado, año corriente, año anterior y tres años anteriores. Deben incluirse también todos los medios y estrategias que la agencia pretende usar para lograr sus objetivos de desempeño.

¹⁹ OMB, 2004, pp. 51-53

²⁰ Aquellos que “atraviesan” dos o más organismos, generando costos en cada uno de ellos, los que en el presupuesto aparecen separados.

²¹ La OMB define como “costo pleno” la suma de todos los recursos del presupuesto usados por un organismo para lograr los productos del programa. Los mismos incluyen no sólo los salarios, insumos y transferencias, sino también el costo de los servicios de apoyo y bienes usados y provistos centralmente. La GAO sugiere agregar los costos financiados por otros organismos.

Relaciones entre el PD y el PE. El PD está organizado como una estructura jerárquica de fines, del mismo modo que el PE. En la punta de la pirámide están los fines estratégicos (declaraciones de propósitos establecidos en el PE de la agencia). Estos se sostienen sobre los objetivos estratégicos, los fines de desempeño y así sucesivamente, como fue explicado.

Por cada objetivo estratégico habitualmente hay varios objetivos de resultado, y por cada uno de éstos hay varias metas de producto. Los objetivos de resultados y de producto de los programas son los indicadores y objetivos de desempeño validadas durante el proceso PART, e incluidas en el PD.

(vi) *El Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas. (IADRC)*²²

Comenzando con el informe AF 2004, las agencias preparan un IADRC, más amplio que el IAD de la LDGR, que presentaba información sobre qué bien la agencia ha alcanzado los niveles para los objetivos del pasado ejercicio.

Las agencias deben combinar sus PD con sus IADRC, incluyendo los datos de objetivos e indicadores de desempeño de los programas, y transmitir los informes combinados para cada AF antes del 15 de noviembre de ese año. Esto clarifica los requisitos de integralidad y confiabilidad de los datos de desempeño.

La legislación presupuestaria²³ exige que las agencias presenten un informe financiero auditado. La OMB²⁴ exige que las agencias combinen el informe de PD con el informe financiero y el informe de rendición de cuentas (OMB, 2001).

Los PART para 2004 debieron ser transmitidos al Presidente, al Congreso y a la OMB hasta el 15/11/04, y así sucesivamente. Las agencias debieron presentar a la OMB un borrador con no menos de 10 días de anticipación.

Cobertura de los programas evaluados por PART. La sección PART del IADRC debe ser actualizada para reflejar el desempeño en el ejercicio fiscal corriente, incluyendo las acciones encaradas en base a las recomendaciones PART. También puede incluir acciones ya decididas que tendrán efectos en sucesivos ejercicios.

Contenido del Informe Anual de Desempeño y Rendición de Cuentas (IADRC). Elementos requeridos.

- a) Comparación del desempeño efectivo con los niveles fijados a las metas de desempeño en el PD anual. Ejecutado vs. presupuestado, o sea efectividad.
- b) Explicación de la falta de cumplimiento de un objetivo de desempeño. Se da una *explicación específica* cuando el desvío es significativo y substancial. Debe mostrar *porqué* ocurrió y las *consecuencias*.
- c) Planes y calendarios para corregir desvíos. Debe incluirse un calendario. Excepto cuando el desvío es debido exclusivamente a *factores externos*²⁵.

²² Cf. OMB (2004), Circular A-11, Capítulos 26 y 230.

²³ Chief Financial Officers Act, and Accountability of the Tax Dollars Act.

²⁴ OMB (2001), Bulletin No. 01-09, Sept. 25, 2001.

²⁵ Cuando se considera que *el objetivo no es alcanzable* debe explicarse porqué y recomendar otras acciones tendientes a satisfacer la necesidad detectada.

- d) Evaluación de los niveles de los objetivos futuros de desempeño en relación con el desempeño efectivo.
- e) Evaluación de la integralidad y confiabilidad de los datos de desempeño.

La *integralidad* se considerará completa si se informa en el PD la ejecución de cada objetivo, incluyendo datos preliminares, y la agencia identifica en el PART los objetivos e indicadores para los cuales no hay datos disponibles, o éstos son preliminares o estimados.

Los datos se considerarán *confiables* si, como mínimo, los gerentes y quienes toman decisiones usan la información contenida en el IADRC en el curso normal de sus tareas, y si los datos que sustentan los indicadores de desempeño informados están adecuadamente registrados, procesados y resumidos para permitir la preparación de información sobre desempeño de acuerdo a criterios establecidos por gerencia.

Esa misma ley requiere que el PART incluya un resumen de los principales desafíos gerenciales y de desempeño de la agencia, y el progreso de la agencia en encararlos, según identificación por el Inspector General.

Esta decisión ha sido cuestionada por el personal y autoridades de los organismos y por el personal de los comités presupuestarios del Congreso. A raíz de ello la GAO fue encargada de investigar las acciones emprendidas por los organismos en cumplimiento del mandato de la OMB.

A ese efecto, la GAO partió del marco de reformas gerenciales compuesto por las leyes de DGR, de OFJ y de RGG²⁶. Estas reformas apuntan a ilustrar la *supervisión legislativa y la toma de decisiones ejecutivas*, mediante la provisión de información objetiva sobre la efectividad y eficiencia relativas de los programas y el gasto federal. Como consecuencia se ha avanzado en la creación de organismos federales con elevado desempeño.

2. INFORMES DE LA GAO SOBRE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS INTRODUCIDAS POR EL EJECUTIVO²⁷.

A diez años de la sanción de la LDGR el Congreso solicitó a la GAO una evaluación de la efectividad de la misma para la creación de un enfoque sobre resultados en el gobierno federal²⁸.

Este informe discute

1. El efecto de la LDGR en la creación de un enfoque sobre resultados y en la habilidad del gobierno de producir resultados en beneficio del ciudadano norteamericano. Esto incluye la evaluación de cambios en la calidad de los planes estratégicos (PE), o sea los presupuestos plurianuales (PPL), de los PAD y de los IAD.
2. Los desafíos que enfrentan los organismos al medir desempeño y usar información sobre desempeño en la toma de decisiones de gerencia
3. Cómo puede el gobierno continuar el avance hacia enfoques más orientados a resultados.

Porqué (y cómo) hizo la GAO este estudio. El Ejecutivo había llamado la atención sobre la IIPD al incluirla en la Agenda del Presidente en 2001. Para supervisar los diversos esfuerzos de

²⁶ Reforma de la Gerencia Gubernamental.

²⁷ La GAO produce numerosos documentos por año. De entre ellos hemos elegido aquellos que estimamos tienen mayor relación con el presupuesto y en particular con las reformas introducidas en este área por la OMB y el Ejecutivo.

²⁸ GAO, 2004b.

reestructuración realizados, la GAO (1) resumió lo realizado por la OMB y nueve organismos para alinear sus presupuestos con el desempeño y capturar mejor los costos de desempeño en los presupuestos, (2) analizó las implicancias potenciales de esos esfuerzos para la supervisión por el Congreso y para la flexibilidad y rendición de cuentas de la gerencia ejecutiva departamental, (3) describió las experiencias y los desafíos de implementación, e (4) identificó lecciones que pueden arrojar luz sobre la consideración de esfuerzos de reestructuración corrientes y futuros.

Comentarios de la GAO sobre aspectos diversos de las reformas del sistema presupuestario.

(i) Sobre la reestructuración presupuestaria²⁹.

La GAO investigó el avance de los organismos en esa reestructuración, encontrando que la misma consiste en cambios en la estructura de (a) los pedidos ante el Congreso de justificación presupuestaria, y (b) las cuentas de créditos (“appropriations”) para alinear mejor los recursos presupuestarios con los programas y el desempeño.

Para lograr esa aproximación, los planes anuales deben mostrar por separado los montos destinados a lograr cada uno de los fines e indicadores de desempeño. La OMB considera conveniente que los organismos modifiquen la estructura financiera de sus presupuestos, para hacerla consistente con la estructura física de los fines e indicadores del plan. Los organismos deberán consultar con el representante de la OMB sobre el nivel de detalle a proporcionar en materia financiera.

En opinión de la GAO la primer pregunta a formular es si realmente es necesario reestructurar. En caso afirmativo, ¿hay que reestructurar las cuentas de apropiación, las justificaciones presupuestarias al Congreso, o ambas?. Y ¿en qué medida?

El plan final puede o no estar integrado con el requerimiento presupuestario. Se aconseja a los organismos coordinar con los comités del Congreso sobre el formato de estos documentos. Si se presenta información integrada, es necesario resaltar qué parte de la misma es el PAD, el lado físico del PD, y qué parte el requerimiento de fondos.

En caso de introducir cambios en la estructura presupuestaria del organismo, será necesario presentar la información sobre fines e indicadores de acuerdo a ambas estructuras, la anterior y la nueva.

En forma consistente con la LDGR, la OMB buscó forjar vínculos más fuertes entre los planes y los presupuestos y otorgar mayor atención a los resultados en el proceso de asignación de recursos. Durante los últimos 10 años la OMB ha insistido en la necesidad de reexaminar las estructuras de cuentas de información para alinear mejor con los productos y resultados de los programas, y debitar la cuenta apropiada con los costos significativos usados para lograr esos resultados. La OMB dice que cuentas múltiples que financian un mismo producto o resultado puede impedir a un gerente lograr esos mismos productos y resultados. Una cuenta para cada resultado sería el ideal.

La tarea realizada por la GAO revela opiniones diversas sobre los beneficios potenciales y las debilidades de la reestructuración presupuestaria. La OMB y los funcionarios de los organismos acreditan a la reestructuración el apoyo a una gerencia más orientada hacia resultados, a través de una atención creciente a la planeación estratégica, desempeño y resultados, proveyendo información más completa sobre los recursos presupuestarios asociados con el desempeño y, en algunos casos, con aumentar la eficiencia y la efectividad.

²⁹ En lo que sigue el análisis se basa principalmente en el documento GAO, 2005c.

No obstante, los cambios en el presupuesto no cumplen con las necesidades de algunos gerentes, ejecutivos y empleados de subcomités de partidas presupuestarias del Congreso. Funcionarios de dos organismos elegidos para el estudio de casos dijeron que la reestructuración puede complicar la gestión de los recursos. Esto puede ocurrir cuando se asignan gastos administrativos entre programas. También cuando dos o más programas concurren al logro de un mismo fin (transversalidad). En ese caso, la reestructuración reduce potencialmente la capacidad de los gerentes para desviar recursos entre programas para encarar necesidades no anticipadas.

Del mismo modo, el personal de los subcomités de créditos presupuestarios manifestó su apoyo a la integración entre presupuesto y desempeño, pero objetó los cambios que reemplazan en lugar de suplementar la información usada tradicionalmente para los créditos presupuestarios y para supervisión, tales como información sobre clase de objeto y cantidad de mano de obra.

Se han formulado cuestionamientos, incluso sobre la capacidad de los sistemas de gerenciamiento de los organismos para sostener las nuevas estructuras presupuestarias.

Las opiniones recogidas parecen sugerir que, cuando la información de base sea más creíble, aceptada y usada por los principales tomadores de decisiones, será posible introducir una perspectiva de desempeño en las decisiones presupuestarias. Eventualmente, cuando los objetivos y la información básica sean más fuertes y sean usadas por el Congreso, la reestructuración presupuestaria podrá constituir un instrumento más fuerte para avanzar hacia la integración del presupuesto con el desempeño³⁰. El Congreso debe ser considerado un socio.

El gobierno federal está en un periodo de transición y enfrenta muchos desafíos y oportunidades para mejorar el desempeño, asegurar la rendición de cuentas y posicionar la nación en el futuro. La GAO trata de asistir al Congreso y al Ejecutivo en la identificación de las acciones necesarias para lograr la transición hacia un gobierno con alto desempeño, orientado hacia resultados y que rinde cuentas.

Mejorar las conexiones entre presupuesto y desempeño no es fácil³¹. Como se explicó en el texto, desde mediados del siglo XX se hicieron intentos. Las experiencias con presupuesto base cero y presupuesto por programas fallaron, en opinión de la GAO³², porque las estructuras de desempeño no estaban vinculadas con el presupuesto. La LDGR buscó solucionar esto requiriendo que los planes de desempeño cubriesen todas las actividades programáticas³³.

La OMB opina, sin embargo, que esa vinculación entre los documentos de la LDGR y el presupuesto no se había logrado hacia fines del siglo pasado, por lo cual realizó las reformas analizadas en el capítulo precedente.

Del trabajo de la GAO se desprende que la actual estructura de cuentas puede satisfacer los objetivos (formales) de control y supervisión del Congreso, pero que no se alinea bien con los objetivos de desempeño, ni captura los costos plenos de los programas, obstaculizando la tarea de monitoreo y supervisión..

Resulta evidente la disparidad de diagnósticos entre la GAO y la OMB. Estas discrepancias reflejan asimismo las dificultades que surgen cuando se intentan cambios en la cultura

³⁰ Ver la Iniciativa para la Integración del presupuesto con el desempeño (IIPD) en la AGP.

³¹ Recientemente el Banco Mundial ha creado secciones destinadas a mejorar el monitoreo y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Ver www.worldbank.org/ieg/ecl

³² Para otras opiniones ver capítulos 1 y 2 arriba.

³³ El término "actividad programática" se refiere a las actividades que se desarrollan dentro de cada programa

presupuestaria. Algunos países, como por ejemplo Suecia, parecen haber sido más exitosos en esa tarea (Llosas, 2005). Otros, en cambio, como Brasil, encuentran difícil lograr avances³⁴.

Las estructuras de planeamiento presupuestario sirven propósitos diferentes y los intentos por conectarlas crean tensiones entre los objetivos. La cuestión es si, cambiando la estructura de cuentas no se satisfará a los usuarios del Ejecutivo (OMB, organismos), a costa de crear insatisfacción en el Congreso. La GAO considera que el consenso entre ambos poderes y la acción mancomunada entre ellos es condición para la obtención de las mejoras presupuestarias buscadas.

(ii) La iniciativa de integración entre presupuesto y desempeño.

El presupuesto es la base para las decisiones sobre asignación de recursos. La OMB opina que alineando las partidas presupuestarias (*authority*) con la contabilidad, o asignando créditos presupuestarios (*budget authority*³⁵) por programa y producto, se provee la información y los incentivos para asignar los recursos, y la flexibilidad para ejecutar el presupuesto focalizando en la efectividad.

Los nueve organismos analizados (GAO, 2005a) adoptaron enfoques diferentes en la reestructuración de sus presupuestos. La mayoría de los organismos asociaron los recursos con los programas, o colecciones de programas, que se proponen lograr fines estratégicos comunes

*(iii) El cálculo de los costos*³⁶.

Generalmente se considera costo el valor de los recursos necesarios para lograr un fin. No obstante su significado varía según

- Cuándo (en qué momento) el costo es tomado en cuenta.

Para tomar una decisión de inversión necesitamos conocer el costo total “antes”. Esto implica conocer los costos que se producirán durante toda la vida útil del proyecto. En otros casos, lo que necesitamos son los costos de los recursos que están siendo utilizados “ahora” para producir resultados. Los costos pueden ser los devengados pero no pagados.

- Qué unidad de costo (que nivel de agregación) está siendo medida – un fin estratégico, un programa.
- En qué medida los varios componentes del costo son incluidos – como por ejemplo las amortizaciones de planta y equipo, gastos generales, gastos financieros³⁷.

Como ya se anotó arriba, los gastos administrativos centrales y los correspondientes a la Oficina del Inspector General recibieron tratamientos diferentes. Según el organismo o programa, fueron (a) distribuidos entre programas, (b) fueron ignorados, o (c) recibieron tratos intermedios. Nuevamente, la falta de consistencia complica la comparación entre lo que se designa como “costo total”, y como “recursos presupuestarios totales”.

³⁴ Podría ser interesante investigar la posible relación entre el tipo de organización política de los países, federales o unitarios, y la dificultad de introducir reformas presupuestarias. De hecho los países que enfrentan más dificultades, los EEUU de NA, Brasil y Argentina son países federales, mientras que Suecia y el Reino Unido son países unitarios. El capital social (instituciones y su funcionamiento) constituyen otra diferencia importante.

³⁵ El crédito presupuestario es la autorización legal para contraer obligaciones financieras que resultarán en pagos mediante el uso de fondos gubernamentales.

³⁶ GAO, 2005a, p.9.

³⁷ En general el sistema de contabilidad en los EEUU no incluye lo patrimonial y por tanto no es posible calcular las amortizaciones.

Distintos usuarios de información sobre desempeño, presupuesto y costos ven a ésta desde diferentes perspectivas, todas ellas válidas.

En resumen, desde la teoría se entiende como “costo total” la suma de todos los costos directos e indirectos. Pueden existir criterios diversos para imputar estos últimos, distribuyéndolos entre diversos productos o resultados.

Por el otro lado, desde la práctica presupuestaria, ocurre que en una cuenta no se debitan todos los costos asociados, sino que se los debita en varias cuentas distintas, a menudo mezclados con costos correspondientes a otros resultados. Otras veces se pone énfasis en los insumos, o no se muestran los costos anuales totales de los recursos usados. Como consecuencia, se pierde de vista el costo pleno de cada resultado.

*Los problemas de la transversalidad*³⁸. Una misma finalidad puede ser financiada con fondos provenientes de diversas partidas presupuestarias. Debe desalentarse la práctica de que una misma partida financie más de un fin. Los organismos deben esforzarse en *distribuir los costos fijos*³⁹ entre los diversos fines. Hasta tanto esto sea posible, podrá ser conveniente asignar los costos fijos a una actividad “libre”.

*(iv) Los Objetivos Inter-agencia. Coordinación. Los problemas que genera la transversalidad*⁴⁰.

La metodología establecida por la OMB que se describió en párrafos anteriores, funciona adecuadamente cuando cada programa genera un único producto o resultado, y cuando ese programa es el único que interviene en esa generación. Es habitual, sin embargo, que se presente alguna de las siguientes situaciones.

1. Un programa genera más de un producto o resultado.
2. En la generación de uno o más productos o resultados intervienen dos o más programas.
3. Combinaciones de 1. y 2.

El caso 1. equivale a las situaciones que se conocen como de producción conjunta en la economía privada. El problema consiste en que el costo total debe ser imputados a diferentes productos o resultados. Esto requiere alguna dosis de discrecionalidad, pero siempre es posible encontrar un método satisfactorio. Un ejemplo es la fijación de los precios de los subproductos de la destilación del petróleo.

Casos típicos de la situación 2. son los gastos indirectos y las externalidades. Mientras resulta relativamente sencillo calcular e imputar los costos directos – cantidad de horas hombre insumidas, kilogramos de bronce utilizados – no ocurre lo mismo con otros elementos tales como los gastos administrativos y de comercialización, o el costo de la gerencia general. Lo mismo ocurre con los costos soportados y no cobrados por otros organismos, empresas o familias. En todo caso, las ciencias de la contabilidad de costos y de la economía pública cuentan con una enorme riqueza de estudios de casos a los que puede recurrirse como referencia.

A los tres puntos anteriores es necesario agregar, en el caso de las economías públicas, el tratamiento que se da, o que no se da, a las amortizaciones de plantas, equipos e inmuebles. Recién en los últimos años se ha iniciado una tendencia, propiciada por los organismos financieros internacionales, que pretende que cada país incorpore en su contabilidad pública datos sobre su patrimonio. Esto es necesario, entre otras cosas, para poder completar el estudio

³⁸ GAO, 2004b.

³⁹ Allí donde existe una contabilidad patrimonial que incorpora un inventario de los bienes del estado, es posible incluir las amortizaciones de esos bienes.

⁴⁰ Este punto se desarrollará más a fondo en el Capítulo 4, Informes de la GAO.

de los costos de producción pública, incorporando en ellos las amortizaciones de los bienes de capital empleados.

La GAO observa que la metodología de la OMB no contempla adecuadamente estas varias situaciones.

Resultados detectados.

El presupuesto es la base para la toma de decisiones sobre asignación de recursos. En las *justificaciones al legislativo* se fortalece el vínculo entre recursos y desempeño. La *estructura de cuentas* intenta proveer a los gerentes incentivos para gestionar más eficientemente los recursos.

Dada la multiplicidad de actores, los cambios en las estructuras de cuentas poseen el potencial para cambiar la naturaleza de la gerencia, la supervisión y las relaciones ente los tomadores de decisiones.

(i) Cambios en las estructuras de cuentas y en las justificaciones legislativas.

No al reemplazo de información. Algunos funcionarios de los organismos, y personal de los comités y subcomités del Congreso opinan que los cambios en el presupuesto no satisfacen sus necesidades. No faltaron incluso los que sostuvieron que la reestructuración puede complicar la gestión de los recursos (GAO, 2005a). Solicitaron que la información sobre desempeño se agregue a la que era producida y distribuida con anterioridad, en lugar de pretender que la nueva información reemplace a la anterior.

Se formularon asimismo objeciones a la *credibilidad* de la nueva información, siendo esto un obstáculo para su uso y aceptación por quienes toman las decisiones presupuestarias.

En dos de los organismos los funcionarios alegaron que la reestructuración presupuestaria había ya complicado la gerencia de los recursos (GAO, 2005a). En general la mayoría del personal prefería los métodos anteriores. Los nuevos métodos, opinaron, desviaban el interés de los ítem y programas.

La GAO opina que se necesita el apoyo de lo tomadores de decisión, tanto del legislativo como el ejecutivo. La reestructuración del presupuesto es sólo una de las herramientas que pueden ayudar a avanzar hacia una gestión orientada a resultados. (íd. p.8).

Que el Congreso “compre” esta herramienta es crucial para sostener cualquier iniciativa gerencial, dado el rol que la Constitución le asigna en cuanto a establecer prioridades nacionales y asignación de recursos para alcanzarlas⁴¹. Para que ello ocurra la OMB y los organismos, cuando crean “presupuestos de desempeño”⁴², deben encontrar formas de complementar, más que de reemplazar, la información clave utilizada por los comités en la toma de decisiones

⁴¹ La Constitución Argentina, en su Segunda Parte, Título Primero, Sección Primera, Capítulo Cuarto, Atribuciones del Congreso, en particular en el artículo 75, si bien asigna al Congreso numerosas atribuciones, no figura entre ellas la de establecer prioridades nacionales y asignar los recursos para alcanzarlas. En el inciso 8 del citado artículo dice que corresponde al Congreso “Fijar anualmente ... el presupuesto general de gastos y recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, ...”. La elaboración de ese “programa general” parece ser atribución del Ejecutivo, aunque la Constitución tampoco lo establece explícitamente en los capítulos tercero y cuarto de la Sección Segunda. El tema de quien asigna las prioridades no parece haber sido tomado en cuenta por nuestros constituyentes.

⁴² La GAO coloca entre comillas aquellos conceptos que en su opinión pueden tener más de una interpretación.

El desafío mayor a la reestructuración presupuestaria es descubrir formas de reflejar las perspectivas de planificación más amplias, que puedan añadir valor a las deliberaciones presupuestarias e impulsar la rendición de cuentas en formas que el Congreso considere adecuadas para lograr sus objetivos de apropiación y de supervisión.

Avanzar sin acuerdos sobre si y cómo reestructurar los presupuestos, sin consenso acerca de cómo medir e informar los costos de información, y la información sobre desempeño, y sin la habilidad de efectuar un seguimiento y explicar cómo se gastan los recursos, puede resultar tanto en trabajo excesivo – a medida que las agencias preparan presupuestos en formas varias – como en estructuras que no llegan a alcanzar sus objetivos.

El importante objetivo de infundir una perspectiva de desempeño en las decisiones podrá ser logrado solo cuando, en las decisiones de presupuesto, la oferta de información se haga más creíble, obligatoria, adaptada, y usada por todos los que toman decisiones en el sistema. En realidad, si las decisiones presupuestarias deben basarse en esta información de costos y desempeño, existirá una mayor necesidad de mejorar la integridad de la información.

La reestructuración del presupuesto puede ser un proceso de largo plazo, iterativo. (GAO,2005a, p.99). Se necesita flexibilidad para explorar y experimentar diversas aproximaciones. La intención de la OMB no sería dictar normas específicas, sino dejar que los organismos experimenten con cambios en las justificaciones parlamentarias, y en las estructuras de cuentas, buscando aquellas que mejor sirven a las necesidades propias y ajenas. Es necesario que descubran cuáles son las relaciones de sustitución entre recursos, con vistas a mejorar los resultados. Es lo que hacen en Suecia cuando otorgan mayor discrecionalidad a los gerentes, sujeto a rendición de cuenta por resultados (Llosas, 2005a).

(ii) *Resultados de la encuesta encarada por la GAO*⁴³.

Los gerentes de organismos tienen visiones variadas sobre los efectos de informar a la ciudadanía sobre resultados. Sólo el 23% de ellos considera que la LDGR mejoró la capacidad de su organismo de proveer esa información.

Los políticos de alto nivel en cambio, citaron varios ejemplos de cómo la estructura de la LDGR profundizó el enfoque sobre resultados.

Los participantes en los grupos de análisis en profundidad (de enfoque) manifestaron opiniones mezcladas. Algunos opinaron que desviar el foco desde las actividades y procesos hacia los resultados había sido positivo. En el mismo sentido habría operado la mayor transparencia sobre los resultados del gobierno. Otros en cambio tuvieron dificultades en atribuir los resultados a la Ley.

Por otro lado se detectaron avances. *Los gerentes* consultados opinaron que entre 1997 y 2003 se habían producido avances en los varios tipos de indicadores, de producto, de eficiencia, de servicio al consumidor, de calidad y de resultados, todos los cuales eran estadísticamente significativas.

Los participantes en los grupos comentaron asimismo acerca de cambios culturales que se habrían producido en los organismos desde la LDGR. El “vocabulario” asociado con planificación del desempeño es ahora más utilizado. También declinó la cantidad de denuncias sobre factores que dificultan la medición del desempeño, o el uso de la información sobre desempeño.

⁴³ GAO,2004b, Resumen Ejecutivo.

Más *gerentes* estiman que la OMB está prestando atención a los esfuerzos de los organismos sin que eso suponga que estén preocupados porque la OMB intente gerenciar los programas de los organismos

Los organismos han comenzado a establecer vínculos entre resultados y recursos⁴⁴. Mientras en 1999 hallamos que los organismos no identificaban cómo los recursos para los programas se asignaban a fines de desempeño, en los estudios posteriores de PAD los objetivos de desempeño se relacionan con las actividades de los programas en el presupuesto.

La revisión que hizo GAO de los seis organismos utilizados como muestra indica que ellos reflejan mejoras en sus PE. Mientras que en 1997 quedaba mucho por hacer, en 2003 se observan mejoras. No obstante persisten debilidades, en particular en lo que hace a evaluación

*(iii) Limitaciones y preocupaciones*⁴⁵

Los organismos. Algunos funcionarios declaran que la reestructuración complica la gerencia de los recursos debido a que reduce la flexibilidad ante necesidades cambiantes, crea dificultades en la ejecución del presupuesto y afecta el equilibrio entre la capacidad institucional y la eficiencia operacional.

El Congreso. Aunque en general apoya los esfuerzos para ligar los recursos con el desempeño, los informes de los comités de apropiaciones muestran preocupación o desacuerdo con las reestructuraciones, se sienten poco cómodos con las propuestas específicas de cambios y algunos funcionarios afirman que los marcos organizacionales usados por los organismos no están en línea con la forma en que el organismo opera, se apoyan en unidades que los organismos luego no pueden seguir, y no proveen la información que ellos necesitan, no se alinean con el enfoque de los comités de apropiaciones del Congreso.

Agregan que las justificaciones introducen nuevas perspectivas pero omiten información que ellos (los asesores) acostumbraban usar. Se quejan de que las justificaciones son muy voluminosas, pesadas y difíciles de usar⁴⁶.

En general, la mayoría de los consultados por GAO sugieren que la mejora en la información financiera y de desempeño subyacente debiera ser un prerrequisito a las reestructuraciones. Otros anotaron que mucho más importantes son las mejoras en los indicadores del desempeño.

DESAFÍOS⁴⁷. (a) Los desafíos institucionales.

Las estructuras del presupuesto reflejan decisiones fundamentales sobre cómo colocar un marco a las prioridades presupuestarias e influir en los controles e incentivos.

Se ha cuestionado la capacidad de los organismos para asignar recursos y para hacer el seguimiento de los costos dentro de los nuevos marcos. Tanto la GAO como el Inspector General han informado sobre debilidades en varios de los sistemas gerenciales para proveer información – incluyendo datos sobre costos – que sea a la vez confiable, útil y esté disponible a tiempo (puntual).

⁴⁴ Relacionar con los informes de GAO en 2005 sobre la iniciativa del Presidente de vincular el presupuesto con los resultados.

⁴⁵ GAO, 2004b, p.14.

⁴⁶ En todo esto se observa una resistencia al cambio que es común en todas las organizaciones y países – lo difícil es separar la paja del trigo.

⁴⁷ GAO, 2005a, p.91, Sección 4.

Se necesita emitir juicios de valor, como por ejemplo, cuando se pondera la contribución de varios programas en el logro de un producto o resultado, o cuando se distribuyen los recursos entre esos varios programas.

Los principales desafíos institucionales serían,

- a) falta de consenso entre los legisladores y los otros tomadores de decisiones,
- b) necesidad de un compromiso sostenido,
- c) capacidad de los organismos para vincular recursos con desempeño, y para detectar los costos en las nuevas estructuras presupuestarias.

(i) Falta de consenso entre quienes toman decisiones.

Ninguna estructura puede satisfacer a todos. Esto hace difícil arribar al consenso. Pero a veces ha faltado el diálogo entre los actores. Esto crea frustración y desafíos a los esfuerzos de reestructuración.

La OMB pide a los organismos que consulten con los comités legislativos antes de presentar el anteproyecto de presupuesto y reconoce que los cambios en la estructura de cuentas deben ser negociados con el Congreso. Parece haber habido pocos avances.

Las experiencias de los organismos han mostrado que reestructurar presupuestos sin el acuerdo, o aceptación de los comités legislativos puede conducir a gastar recursos en construir estructuras que luego serán rechazadas. Esto incrementa el trabajo de ambas partes sin producir resultados positivos. En algunos casos los comités consideraron necesario pedir información adicional a los organismos.

Además de crear trabajo inútil, esas reestructuraciones pueden no estar enmarcando correctamente las elecciones presupuestarias. Personal de los comités informa que ellos por lo general no usaron el presupuesto basado en desempeño en su trabajo, sino que usaron la información basada en los programas⁴⁸.

(ii) Necesidad de compromiso y liderazgo.

La reestructuración del presupuesto necesita, como todas las reformas de “realidades socialmente construidas” (Zapico-Goñi, 1997) de un compromiso y un liderazgo sostenidos de parte de quienes toman las decisiones clave.

El proceso es lento. Los gerentes tardan en adquirir experiencia en gestionar a “costo pleno” y los funcionarios estiman que pueden pasar algunos años más antes de que los beneficios se logren.

Algunos organismos dijeron que el compromiso de sus líderes y personal, la temprana asistencia de la OMB y la *integración del personal de presupuesto y planificación* fueron muy útiles en el esfuerzo de largo plazo de vinculación entre recursos y desempeño. La participación de personal de la OMB en grupos de trabajo o decisiones vinculadas al diseño es otra forma de lograr consenso. Todo esto no es, sin embargo, suficiente.

(iii) Capacidad de los organismos para vincular recursos con desempeño, y para detectar los costos en las nuevas estructuras presupuestarias.

⁴⁸ Parecen referirse a la información financiera. No habrían utilizado la información física, en detrimento de la Iniciativa presidencial de integración entre presupuesto (aspectos financieros) y desempeño (físico).

La imputación de los costos supone la realización de juicios de valor. En la medida en que las bases que sostienen esos juicios sean arbitrarias o engañosas, las nuevas estructuras no proveerán una mejor información.

Se cuestiona la capacidad de los organismos para, dentro de los nuevos marcos presupuestarios, (a) asignar recursos a programas y a desempeño (eficiencia), (b) detectar y medir correctamente los costos, y (c) estimar correctamente la contribución de cada programa a los fines y objetivos (eficacia).

El informe de la GAO revela dudas sobre la capacidad de los organismos para llevar una contabilidad de costos por producto y desempeño, para imputar cada costo.

Las evaluaciones PART sugieren que hay mucho por hacer para mejorar la información de punto de partida, las evaluaciones y los sistemas internos de los organismos para sostener las metas de desempeño.

(b) los desafíos técnicos

El *primer desafío* está en asignar, entre los diversos productos o resultados, los costos de programas multipropósito. Para esto hace falta establecer vínculos entre programas y fines.

El *segundo desafío* está en la imputación de los gastos indirectos, generales. Esto demanda en muchos casos estimar cuanto tiempo destina cada empleado a cada meta. Una herramienta es el uso del “equivalente a tiempo completo”. Resulta necesario evaluar las ventajas y los costos de lograr una más exacta distribución de los gastos indirectos.

En la etapa de ejecución a menudo no se hace un seguimiento estricto de los costos para detectar desvíos respecto de lo planeado. Esto quita sentido al esfuerzo realizado en la etapa de planeamiento. Es por esto que algunos sostienen que lo primero debe ser mejorar la información sobre costos y desempeño. Otros, en cambio, argumentan que el requisito de que los presupuestos se estructuren en base a los programas y al desempeño provee los incentivos para que los organismos encaren los temas de la gerencia financiera.

El tercer desafío. La transversalidad. La GAO estima que la metodología impuesta por la OMB, que puede ser adecuada a las necesidades del Presidente, repite sin embargo el enfoque programa-por-programa del presupuesto, y desconoce la posible importancia de las relaciones transversales, donde un programa puede generar más de un producto, y un fin puede requerir de la asistencia de dos o más programas, incluso correspondientes a más de un organismo. Esta limitación metodológica ha dado lugar a muchas críticas por parte de los actores del drama presupuestario.

No está claro en qué medida los fines y mediciones de PART compiten con los fines de largo plazo, estratégicos, de la LDGR, los que fueron establecidos en consulta con el Congreso y otros grupos de interés. Esto muestra veladamente un conflicto de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las opiniones sobre el PART son ambiguas. Ventajas: uso de criterios y metas uniformes. Debilidades: evaluaciones incompletas, pocos niveles, sólo 3.

Lecciones aprendidas. (GAO, 2005a, p.101)⁴⁹

La reestructuración presupuestaria es una herramienta que puede hacer avanzar la gerencia orientada a resultados.

⁴⁹ Sección 5

Por otro lado, implica tasas de sustitución importantes entre la información que se provee y el marco de rendición de cuentas usado. El Congreso, la OMB y los organismos sostienen opiniones distintas sobre la información y los incentivos necesarios para sostener la toma de decisiones eficiente y la supervisión.

La reestructuración presupuestaria tiene implicancias para el equilibrio entre flexibilidad gerencial y supervisión y control por el Congreso, y por último para la relación entre los diversos tomadores de decisiones presupuestarios primarios – el Congreso, la OMB y los organismos. Por lo tanto, el Congreso debe ser considerado como un socio en este esfuerzo. Para el éxito de cualquier iniciativa importante de gerencia es necesario que el Congreso la “compre”. Más aún cuando se trata de establecer prioridades nacionales y de asignar recursos para alcanzarlas.

“En la elaboración de ‘presupuestos de desempeño’, la OMB y los organismos debieran ajustar la información sobre desempeño de los organismos para que satisfagan esas necesidades, complementando y no reemplazando la información clave utilizada por los comités de apropiaciones para tomar decisiones” Las lecciones aprendidas en anteriores iniciativas y la experiencia reciente de los organismos sugieren que “el Congreso debe sentirse cómodo con la propiedad y utilidad de las nuevas estructuras del presupuesto, puesto que ellas dan forma al enfoque de las decisiones de apropiación y a la naturaleza de los controles mediante los cuales el Congreso supervisa el gasto de los organismos ejecutivos⁵⁰. Por lo tanto, si los fines e indicadores de desempeño van a convertirse en la base para las nuevas estructuras del presupuesto, el Congreso debe verlas como el marco impulsor a través del cual lograr sus propios objetivos de apropiación y supervisión. La LDGR toma como premisa la existencia de un ciclo donde los indicadores y fines han de ser establecidos y validados durante un periodo de desarrollo *antes de ser sometidos a los rigores del proceso presupuestario* (GAO, 2005^a)^{51, 52}.

Dado que en los EEUU es el Congreso quien fija las prioridades nacionales, y quien asigna los recursos para lograrlas, su aprobación es crítica para cualquier iniciativa sobre gerencia. Más aún lo es cuando se trata del PD. Esto sugiere (p.102) que la meta de fortalecer el uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario es un desafío con muchas caras. Para lograrlo es necesario construir cimientos sólidos en lo referente a fines aceptados, indicadores creíbles, costos confiables y datos sobre desempeño, modelos probados que vinculen los recursos con los resultados, y sistemas de gerencia de desempeño que hagan a los gerentes y a los organismos rendir cuentas por el desempeño. La reestructuración de las cuentas de apropiación y de las presentaciones que capturen mejor los “costos plenos” de los desempeños es parte de la agenda.

“Yendo más allá, el importante objetivo de infundir una perspectiva de desempeño en las decisiones presupuestarias sólo puede lograrse cuando la oferta subyacente de información se hace más creíble, necesaria, aceptada y usada por todos los tomadores de decisiones significativos en el sistema. Si las decisiones presupuestarias habrán de basarse en esta información sobre costos y desempeño, existirá una necesidad más fuerte de mejorar la integridad de los datos. Las evaluaciones PART realizadas por la OMB sugieren que queda mucho por hacer para mejorar la información subyacente, las evaluaciones y los sistemas dentro de las agencias para sostener los objetivos de desempeño. Mejorar la oferta de información creíble sobre costos y desempeño, así como generar consenso sobre los objetivos mismos son partes esenciales de la estrategia de largo plazo de infundir el desempeño en las decisiones presupuestarias” (GAO, 2005a).

⁵⁰ *Ministerios del gasto* es la denominación en la literatura internacional.

⁵¹ La bastardilla es del autor.

⁵² Esto es muy importante – parece sugerir la separación entre el presupuesto físico, que se haría antes, y el financiero, que tomaría al físico como dato

El Congreso, la OMB y los organismos ven en forma diferente la información y los incentivos necesarios para sostener tomas de decisiones y supervisión que sean efectivos. La historia de la reforma presupuestaria sugiere que las estructuras presupuestarias reflejan perspectivas múltiples sobre asignación de recursos. Una lección es que *ninguna definición o estructura puede incluir todas las necesidades y todos los intereses de los tomadores de decisiones*.

Los problemas que quedan por resolver. (GAO, 2005c)

Algunos de los principales son los gastos tributarios y los programas de regulación. Las reestructuraciones presupuestarias y la necesidad de reexaminar las metodologías y prácticas existentes.

Necesidad de una acción mancomunada de los poderes.

La GAO pone mucho énfasis en la necesidad de una acción coordinada y combinada entre el Ejecutivo y el Congreso. Denuncia que la OMB no ha emitido un plan a nivel nacional – requerido por la LDGR – desde 1999. En cambio ha creado la AGP y la PART, instrumentos proveedores de información que, aunque útil, no es suficiente para proporcionar una perspectiva amplia e integrada del desempeño planeado por el gobierno en término de resultados (GAO, 2004b).

(i) Un plan estratégico (de mediano plazo) para toda la economía pública.

La GAO ha recomendado al Congreso la reforma de la LDGR para que requiera al Presidente desarrollar un plan estratégico (de mediano plazo) para toda la economía pública, a efectos de proveer un marco para identificar fines y estrategias de largo plazo para encarar temas que interesan a varios organismos federales (GAO, 2005c, p.16)

Un plan estratégico para el gobierno federal, apoyado sobre indicadores clave de producto nacional, para evaluar el desempeño del gobierno, su posición y progreso, podría ser una herramienta valiosa para el reexamen de los programas existentes, como así de las propuestas de nuevos programas. Desarrollar un plan estratégico podría ayudar a clarificar las prioridades y a unificar a los sectores interesados en la búsqueda de fines compartidos.

Desarrollar un plan estratégico para el gobierno podría ser un importante primer paso en la articulación del rol, fines y objetivos del gobierno. Si se lo desarrollase plenamente, podría proveer una perspectiva coherente sobre los fines de largo plazo y proveer una base muy necesaria para *integrar* plenamente, *más que meramente coordinar*, un grupo amplio de actividades federales.

El desarrollo de un conjunto de indicadores nacionales clave podría ser usado como base para informar el desarrollo de los planes estratégicos (PE) y planes anuales de desempeño (PAD). Esos indicadores podrían también vincular a, y proveer información para sostener, metas orientadas a resultados y objetivos en planes anuales de desempeño a nivel organismo. Una planificación estratégica exitosa requiere el compromiso de los principales interesados. Podría servir como mecanismo para construir un consenso. Más aún, podría proveer un vehículo para que el Presidente articule los fines de largo plazo, y un mapa carretero para lograrlos. Finalmente, un plan estratégico puede proveer un marco más integral para considerar cambios organizacionales y tomar decisiones sobre recursos.

(ii) El rol del gobierno federal en el siglo XXI.

Los múltiples desafíos que enfrenta el gobierno federal de los EEUU (GAO, 2005c, pp.17-18) llevan a la necesidad de reconsiderar el rol del gobierno federal en el siglo XXI incluyendo lo que

hace, quién lo hace y cómo se lo financia. Todo esto reclama el uso de una variedad de instrumentos y métodos.

Es mucho lo que hay en juego en el desarrollo de un proceso presupuestario para desempeño que sea cooperativo. Este es el momento para que el Legislativo y el Ejecutivo consideren cómo deben aprovechar los comités y los organismos la información nueva y las perspectivas que surgen de la agenda de reformas.

El Ejecutivo ha dado pasos importantes como la Agenda Gerencial de Presidente y la PART. Algunas de las mejoras en los programas pueden originarse sólo en el Ejecutivo, pero para que la PART alcance su pleno potencial, las evaluaciones que genera deben ser significativas para el Congreso y usadas por éste y otros interesados.

La GAO propone la integración exitosa de procesos de planificación estratégica y de desempeño, inherentemente separados pero interrelacionados, para (p.18)

- (a) asegurar que la creciente *oferta de información* sobre desempeño sea creíble, útil, confiable y utilizada,
- (b) que exista una creciente *demand*a de esa información, desarrollando fines y mediciones relevantes para la amplia y diversa comunidad de interesados en el presupuesto federal y en los procesos de planificación,
- (c) que se adopte una *metodología* "transversal" e integral.

Sólo mediante la atención continuada del Ejecutivo y del Congreso será posible sostener y acelerar ese progreso. Este esfuerzo fortalecerá al presupuesto y proporcionará una valiosa herramienta para reexaminar las bases del gobierno. "Para lograr un reexamen integral de los programas y políticas del gobierno se necesitan procesos claros y transparentes *que comprometan al público en el debate*"⁵³.

Recomendaciones de la GAO a la OMB y al Congreso.

Sugiere (GAO, 2004b) que el Director de la OMB,

1. implemente plenamente un plan de desempeño para todo el sector público,
2. articule, integre e implemente una relación de complementariedad entre la LDGR y la PART;
3. provea a los organismos guías de acción más claras y consistentes sobre cómo implementar la LDGR,
4. continúe manteniendo un diálogo con los organismos sobre sus mediciones del desempeño,
5. trabaje con los organismos para identificar las barreras a la obtención de información sobre progreso, y cómo actuar cuando existen desfazajes inevitables en la disponibilidad de datos,
6. trabaje con los organismos para asegurarse de que estén invirtiendo bien en capacitación, en planificación para el desempeño y en indicadores, de modo de facilitar la transformación de la cultura de los organismos.

Al Congreso le recomienda que,

1. los cambios en los PE se realicen cada cuatro años, entre 12 y 18 meses después de la asunción de cada nuevo gobierno,
2. requiera al Presidente el desarrollo de un PE a nivel gobierno, para proveer un marco para identificar los fines de largo plazo y estrategias, para encarar temas que abarcan varios organismos; para ello la LDGR debiera ser enmendada de modo de requerir al Presidente que desarrolle un plan estratégico nacional.

⁵³ GAO, 2005c, p.18. Bastardilla agregada por el autor.

CONCLUSIONES

Los hechos.

Los esfuerzos realizados en los EEUU por mejorar la eficiencia en el gasto público se remontan a mediados del siglo XX. Las primeras metodologías adoptadas fracasaron y tuvieron que ser abandonadas. A partir de la sanción de la LDGR (1993), y a pesar de varios cambios que fueron necesarios, parece haberse logrado la persistencia necesaria para alcanzar el éxito. A tres lustros de su comienzo, se han logrado avances y habría constancia de que los responsables de la toma de decisiones presupuestarias han comprendido la necesidad de los cambios.

La principal dificultad se presenta en las distintas finalidades para las que se usa una misma información presupuestaria. Es por ello que urge avanzar en las negociaciones tendientes a lograr consenso entre los diversos actores presupuestarios.

En los EEUU el Congreso cumple un papel muy importante en el proceso presupuestario y fue quien tomó la iniciativa tanto para la sanción de la LDGR como durante los primeros años de su aplicación. En esos primeros años se vivieron varias etapas.

En la primera, la aplicación de la ley se hizo en forma piloto, abarcando sólo una parte del total de los organismos federales. Terminado ese primer periodo estaba previsto que el Ejecutivo diagramaría anualmente un plan abarcativo de todo el sector público.

En la segunda etapa (a) la GAO advirtió que el Ejecutivo no diseñaba los planes abarcativos requeridos por la LDGR, y (b) la OMB opinó que había un divorcio entre el presupuesto y los PAD.

Entretanto, la GAO realizaba periódicamente estudios de los avances en la aplicación de la LDGR, y de otras leyes vinculadas con el presupuesto. Esto le permitió identificar varios desafíos que necesitan ser encarados y resueltos.

Del análisis de la información recogida de los informes de la OMB y de la GAO, pareciera desprenderse que en algunos aspectos el Poder Ejecutivo ha intentado en estos últimos años tomar la iniciativa. Esto por un lado ha favorecido la reforma presupuestaria gracias al mayor apoyo político que significó. Por el otro lado, se han producido choques entre las estrategias de la LDGR (iniciativa del Congreso), y las implícitas en los varios nuevos instrumentos que agregó el Ejecutivo. Como por ejemplo, cuando la OMB tiende a manejar el proceso de evaluación de programas (PART) ateniéndose a la estructura existente de organismos y programas, descuidando por ejemplo los efectos de la acción de unos programas sobre los fines de otros (transversalidad).

El Ejecutivo, consciente de estas dificultades, propuso realizar una vasta reprogramación de la economía pública federal (GAO, 2005c). Esto no será fácil, dado el número de programas y temas; repensar el gobierno llevará una generación. Para ello será necesario un liderazgo sostenido en las diversas etapas del proceso. Para un re examen de los programas y de las políticas se necesitarán asimismo procesos claros y transparentes que involucren al público en el debate (GAO, 2005b, p.18).

Aspectos positivos y negativos de la evolución reciente del sistema presupuestario en los EEUU:

1. Algunos de los principales problemas que obstaculizan la reforma presupuestaria son:

- a. los programas que rinden más de un producto / resultado, o sea la existencia de programas multipropósito;
 - b. la presencia de fines “transversales”, cuyo cumplimiento requiere de la acción conjunta de dos o más programas; se suele encarar usando tablas de doble entrada,
 - c. combinaciones de a. y b.
2. La herramienta PART sirve para los programas mono propósito y no para los multipropósito y los transversales.
 3. Como consecuencia de 1. y 2., la GAO aconseja que la OMB reforme la PART para que la misma pueda tomar en consideración los efectos externos a cada programa, y evaluar las metas multiprogramáticas.
 4. Con el mismo propósito, la GAO insiste en la necesidad de que el Ejecutivo elabore un plan estratégico (de mediano plazo) abarcativo de todo el sector público federal. Esto permitiría,
 - a. aprovechar más eficientemente las posibilidades de acciones conjuntas,
 - b. tener más claras las prioridades del gobierno, tanto por parte del Ejecutivo como del Congreso y del público.
 5. Parece existir disenso entre el Congreso y el Ejecutivo respecto de las medidas a tomar para lograr las mejoras en el proceso presupuestario, previstas en la LDGR. En opinión de la GAO, la OMB intentaría reemplazar esa ley con los nuevos instrumentos diseñados por ella. Pero éstos no contemplan adecuadamente los problemas de la transversalidad.
 6. La persistencia de los organismos presupuestarios, en particular la GAO y la OMB, unida al apoyo brindado por las máximas autoridades del Ejecutivo, y a la colaboración del Congreso, han permitido realizar un importante avance en la instalación de una cultura de la evaluación, de una economía pública orientada a producir resultados en beneficio de la ciudadanía en general, y de los contribuyentes en particular. Entre los logros alcanzados podemos citar,
 - a. La evaluación del desempeño se realiza en forma rotativa, cada cinco ejercicios fiscales.
 - b. La rendición de cuentas por los gerentes.
 - c. El Interés demostrado por los legisladores, manifestado en sus solicitudes de informes a la GAO.
 7. Los desafíos que persisten parecen consistir en diversos tipos de inercias administrativas que demoran las reformas. En particular,
 - a. Por parte del Ejecutivo, demora en la descentralización de las decisiones hacia los gerentes, unida a un sistema de rendición de cuentas por resultados, asociado con un efectivo sistema de premios y castigos.
 - b. Por parte del Congreso, resistencia a adoptar las nuevas formas de tomar la iniciativa presupuestaria, y de controlar a los organismos en la implementación del presupuesto, asociados con un sistema presupuestario reformado que une lo financiero (presupuesto tradicional), con lo físico (indicadores y evaluación del desempeño).

Comparaciones con el proceso presupuestario en Argentina.

1. En los EEUU el Congreso es mucho más activo que en Argentina en el dictado de leyes que afectan el funcionamiento del sistema presupuestario. Esto proporciona una base institucional muy útil para que los cambios se vayan produciendo. Debe observarse que los cambios son muy lentos, de modo que cuanto más presión ponga el Congreso, mejor.

2. Lo anotado en 1. es debido en parte a que el Congreso de los EEUU cuenta con varios comités y subcomités, dotados de personal idóneo, para el análisis del presupuesto y para intervenir activamente en el proceso presupuestario, tanto antes como durante su ejecución. Es cierto que pareciera existir un divorcio entre el Legislativo y el Ejecutivo, y que esto perjudica las reformas. Podría hacer necesario que, al menos por un tiempo, los reformadores se conformen con “agregar” más información a la que ya existe, hasta que los usuarios se acostumbren (o no) a usar la nueva y dejar de lado la vieja. En comparación, en Argentina existen sólo dos comisiones, las de Presupuesto y Hacienda de cada una de las Cámaras.
3. En nuestro país, además de las limitaciones citadas, el Congreso muestra poco entusiasmo en involucrarse en el análisis del proyecto de ley de presupuesto nacional. En los últimos años se observa una peligrosa tendencia a delegar en el Ejecutivo la reasignación de los recursos presupuestarios.
4. La Auditoría General de la Nación (AGN) analiza las Cuentas de Inversión, en las que el Ejecutivo rinde cuentas de la ejecución del presupuesto, con varios años de demora.
5. La experiencia demuestra que la reforma presupuestaria llevada a cabo en los EEUU ha tropezado con muchos de los mismos obstáculos que encontramos en el camino en nuestro país. Sin embargo, la *persistencia* y el *apoyo de las autoridades políticas* y de los gerentes públicos aseguraron un avance en el sentido correcto. En nuestro país faltan ese apoyo y persistencia.
6. La creación de una contabilidad de costos, que posibilite el cálculo del “costo total” de cada producto y resultado, se muestra en ambos países como uno de los requisitos centrales para lograr que la cultura de la evaluación produzca los resultados deseados, permitiendo calcular la eficiencia de cada actividad y programa.
7. Al mismo tiempo, las dificultades con que han tropezado los reformadores tanto en los EEUU como en Argentina, así como los desafíos que persisten, parecen confirmar la necesidad de considerar al proceso presupuestario como un fenómeno social, donde la búsqueda de consenso y de apoyo es un aspecto vital que necesita ser encarado.
8. Otro aspecto que queda claro en el análisis de la experiencia en los EEUU, es el de la importancia de la calidad de la información sobre desempeño. Producir, recolectar y validar esa información son requisitos clave para hacer posible una gerencia orientada hacia resultados. En Argentina, la SIGEN audita los aspectos formales y contables de la información financiera presupuestaria, pero no toma en cuenta aquellos otros aspectos referidos al lado físico del presupuesto. Si bien la AGN asegura tomar en cuenta esos aspectos, la demora con que analiza las Cuentas de Inversión y lo anodino de sus informes, reduce considerablemente la utilidad de sus análisis.
9. La disponibilidad de información sobre desempeño es sólo un paso necesario para que la gerencia para resultados se combine con una rendición de cuentas y un sistema de premios y castigos que alinee los intereses de los gerentes y del personal, con los de la ciudadanía⁵⁴. En los EEUU el avance en este terreno aparece como irregular y escaso. En Argentina es inexistente.
10. La ciudadanía, en ambos países, debe tomar conciencia de que, si quiere disfrutar de los beneficios de un estado eficiente y eficaz, debe dedicar tiempo y esfuerzo a auditar la calidad y los costos de los bienes y servicios provistos por ese estado, y a efectuar las investigaciones que permitan efectuar las denuncias y reclamos necesarios. Estos serán necesarios como complemento de las rendiciones de cuentas por parte de los gerentes.

Algunas sugerencias para nuestro país.

- (a) Instruir a los legisladores en la ventajas-para-ellos de asumir un rol más activo en el proceso presupuestario.
- (b) Como consecuencia de lo anterior, crear en el ámbito del Congreso subcomités dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, para el análisis de aspectos

⁵⁴ Teoría del “principal-agente”.

- particulares del proyecto de ley de presupuesto, y para el seguimiento en la ejecución de la Ley. Los legisladores que los integren deben contar con asesoramiento idóneo no partidario.
- (c) La AGN debe encarar la realización de estudios en profundidad, similares a los que realiza la GAO, con la finalidad de que el Congreso tenga una visión políticamente independiente y técnicamente sólida para basar en ella su supervisión de la tarea presupuestaria del Ejecutivo y sus decisiones sobre prioridades y asignación del gasto público.
 - (d) Capacitar también a las altas autoridades del Ejecutivo. Ellas deben conocer la importancia-para-ellas de introducir una “cultura de la evaluación” en el proceso presupuestario. Esto es una condición necesaria para conseguir su apoyo y compromiso, elementos indispensables para avanzar con las reformas presupuestarias.
 - (e) La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) debe ampliar la capacidad de análisis de su Dirección de Evaluación Presupuestaria (DEP) para permitir que la misma efectúe los cálculos de efectividad del gasto público, posible con los datos disponibles (Llosas, 2003a y 2003b).
 - (f) Esa misma ONP debe liderar el proceso de cálculo de costos por unidad de producto, por parte de los organismos. En una primera etapa utilizar los costos directos ya disponibles. En una segunda, luego de haberse inventariado y valuado los bienes de uso del sector público, agregar las amortizaciones de esos bienes de uso para calcular el costo total. Estos costos son necesarios para poder agregar a los cálculos de efectividad, los de eficiencia y eficacia (ver Glosario).
 - (g) Como parte de lo anterior, debe introducirse la gerencia por resultados, combinando una mayor flexibilidad con la exigencia de rendir cuentas y con un efectivo sistema de premios y castigos.
 - (h) Resumiendo, conseguir un compromiso por parte tanto del Congreso como del Ejecutivo, que permita,
 - Identificar, consensuar y difundir las prioridades nacionales.
 - Traducirlas en presupuestos plurianuales.
 - Basar los presupuestos anuales, físico-financieros, en aquellos presupuestos plurianuales.
 - Otorgar flexibilidad a los gerentes públicos, y simultáneamente exigir de ellos rendiciones de cuentas por resultados.
 - Crear y administrar un sistema de premios y castigos.
 - (i) Los gerentes (y los empleados públicos) deben imitar a sus pares de los EEUU, tomando conciencia de su carácter de “servidores públicos” y consiguientemente de su obligación de maximizar los resultados de su accionar.
 - (j) Tomar en cuenta los aspectos socio-políticos del proceso presupuestario, los intereses de los diversos actores y la importancia de la negociación, y encararlos de forma de mejorar la efectividad del gasto.
 - (k) Usar la información ya disponible sobre la “transversalidad”. Eso permitirá implementar metodologías que permitan el cálculo de los costos totales, y por ende de la eficiencia y eficacia. (por ejemplo, precios de referencia).
 - (l) Mejorar la disponibilidad de información en cantidad, calidad y puntualidad, la que debe ser debidamente validada, como elemento imprescindible para un gobierno orientado a resultados.
 - (m) Difundir todo lo anterior para que la ciudadanía (la sociedad civil) tome conciencia de la necesidad de involucrarse en el conocimiento de la gestión pública, de las rendiciones de cuentas producidas por gerentes y empleados, y en la exigencia de mejoras en los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- GAO (2004a), *Performance budgeting: observation on the use of OMB's program assessment rating tool (PART) for the fiscal year 2004 budget*, GAO-05-174, Washington, D.C. Jan 30.
- GAO (2004b), *Results oriented government: GPRA has established a solid foundation for achieving greater results*, GAO-04-38, Washington, D.C., March 10.
- ----- (2004c), *Performance and accountability report, Fiscal Year 2004*, Washington, D.C. Ver en www.gao.gov/newitems/0562.pdf
- GAO (2005a), *Performance budgeting. Efforts to restructure budgets to better align resources with performance*, GAO-05-117SP, Washington, D.C. pp. 103
- GAO (2005b), *21st Century challenge. Reexamining the base of the Federal Government*, GAO-05-325SP, Washington, D.C.
- GAO (2005c), *Desafíos siglo XXI: Presupuestar el desempeño puede ayudar en el necesario reexamen*, GAO-05-709T, Washington, D.C.
- Llosas H.P.(1997), "Presupuesto, auditoria y evaluación: Herramientas para la reforma del ⁵⁵estado", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, U.N. de Cuyo, Mendoza.
- ----- (1999) La evaluación en el proceso presupuestario: desarrollos recientes con aplicación a la Argentina, *32 Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba
- ----- (2000), "El proceso de 'reinvención del estado' en los Estados Unidos de Norteamérica. Luces y sombras, de las que la Argentina puede extraer enseñanzas", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. U.N. de Córdoba, Córdoba.
- ----- (2001), "Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia Y Los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado Argentino", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Buenos Aires.
- ----- (2001a), La evaluación presupuestaria, en *Anales de las XXXIV Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba
- ----- (2003), El proceso de "reinvención del Estado" en los Estados Unidos de Norteamérica, *Cuestiones Sociales y Económicas*, UCA, año 1, nro.1

- ----- (2005), “La experiencia internacional en presupuesto plurianual”, *Anales de las 38° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba
- ----- (2006b), *Reformas presupuestarias en los Estados Unidos de Norteamérica*, No publicado.
- Llosas H.P. y Oliver H (2003a), “La cultura de la evaluación en la ley argentina de administración financiera. El caso de la Prefectura Naval Argentina”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Mendoza.
- OMB, (2004), *Preparación y presentación de estimaciones presupuestarias*, Circular No. 11-A, Washington, D.C.
- -----, (2005a), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006. Analytical Perspectives*, Supplemental Materials, Washington, D.C.
- -----, (2005b), *Circular A – 11*, Washington, D.C.
- -----, (2005c), Guidance for completing the Program Assessment Rating Tool I(PART), en www.whitehouse.gov/omb/part/fy2005/2005_guidance.doc#_toc98562580
- -----, (2005d), Part assessments, Department of Education, ver en Internet, dirección: www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/pma/education.pdf NOTA: para “PART assessments” de otros Departamentos basta con cambiar la última palabra en la dirección anotada.
- -----, (2005e), Ejemplos de mediciones de desempeño. Ver dos sitios en Internet:
 - a) http://www.whitehouse.gov/omb/part/performance_measure_database.xls
 - www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/sheets/part.xls
- Zapico-Goñi E. (1998), *Presupuesto por programas y adaptación del estilo de gestión del gasto público: dos pilares para la reforma presupuestaria*, Madrid.

RESUMEN

La reforma del sistema presupuestario en los EEUU experimentó un notable cambio a partir de 1993 con la sanción de la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados. A Inicios de este siglo se produjo una mayor participación del Poder Ejecutivo en esa reforma. El trabajo describe esa participación y la evaluación de la misma por parte del Legislativo. Compara esa reforma con la que se viene efectuando en nuestro país a partir también de 1993, sugiriendo aprender tanto de los éxitos como de las fallas de la comentada.

SUMMARY

The path of budgetary reforms in the USA has experienced a sharp change from the passing in 1993 of the Government Performance and Results Act. Early this century the Executive increased its participation in the same. The paper describes that participation and its evaluation by the GAO. Compares the US reform with the same in Argentina, suggesting lessons to be learnt from both successes and failures of the same.

La Política Fiscal y la Política Cambiaria en un Modelo de Ciclo Político

Javier Gerardo Milei¹²

**Universidad de Buenos Aires
Universidad del Salvador**

Resumen

En el presente trabajo se desarrollan dos modelos teóricos, uno para una economía cerrada y otro para una abierta, que ofrecen una explicación de la inflación desde la perspectiva del ciclo político. El principal resultado de los mismos es que al acercarse las elecciones el gobierno busca aumentar el gasto público para incrementar el nivel de empleo. Sin embargo, como esta situación genera presión en los precios, para evitar que la apreciación del tipo de cambio real impacte negativamente sobre el nivel de actividad, se lleva al tipo de cambio a un nivel más alto, ya que ello impacta primero en actividad y luego en precios. Una vez pasadas las elecciones, el gasto público debería caer y con ello se deberían reacomodar hacia la baja los precios y el tipo de cambio. Sin embargo, si el gasto público en términos nominales fuera rígido a la baja, sería necesaria la convalidación monetaria del proceso cambiario de manera permanente, por lo que ahora el tipo de cambio encontraría un nuevo piso en un nivel mas alto y los precios deberían subir lo suficiente como para licuar el gasto público y con ello dejar a la economía nuevamente en una situación de equilibrio.

¹ El autor desea agradecer los valiosos comentarios de Hernán García y Diego Giacomini.

² jmilei@fibertel.com.ar

La Política Fiscal y la Política Cambiaria en un Modelo de Ciclo Político

Javier Gerardo Milei

Contenido

1. Introducción.....	(3)
2. La Evidencia Empírica Internacional y Estrategia de Modelación.....	(5)
2.1. La Evidencia Empírica Internacional.....	(5)
2.2. La Estrategia de Modelación.....	(5)
3. Las Políticas Fiscal y Cambiaria en un Modelo de Ciclo Político.....	(6)
3.1. El Modelo de Ciclo Económico de Raíz Política.....	(6)
3.1.1. La Función de Votación y la Curva de Phillips en una Economía Cerrada.....	(7)
3.1.2. Planteo Formal del Problema.....	(9)
4. El Modelo para una Economía Abierta.....	(14)
5. Conclusiones.....	(18)
6. Bibliografía.....	(21)

1 - Introducción.

El modelo standard de elección de política óptima tiene un único “planificador”, el cual, a lo largo de toda la vida de la economía, ya sea finita o infinita, elige aquel conjunto de políticas económicas que maximizan el bienestar. A su vez, a muchos políticos les encantaría permanecer en el control de la administración por siempre, sin embargo, los políticos son elegidos para gobernar por un determinado período de tiempo y saben que eventualmente serán reemplazados por otro político. Esta posibilidad de que un político sea reemplazado trae a colación una gran cantidad de efectos sobre las variables macroeconómicas. En este contexto, desde el punto de vista del político que se encuentra a cargo de la administración, el punto crucial no es el intervalo de tiempo *per se*, sino el conocimiento de que en un futuro puede ser reemplazado por otro político.

A modo de ejemplo, supongamos que la probabilidad de permanecer a cargo de la administración está dada por “ q ”, donde naturalmente dicha variable se encuentra en el intervalo cerrado cero y uno, donde los extremos representan la certeza de que se abandonará o se continuará en el ejercicio de la función pública respectivamente. A partir de esto, existen por lo menos tres comportamientos por parte del hacedor de políticas para lograr retener el poder. En primer lugar, puede elegir un conjunto de políticas económicas que afecte a la probabilidad “ q ” de permanecer en el poder. Por lo tanto, si un político puede influenciar dicha probabilidad, tenderá a seleccionar aquel conjunto de políticas que logre maximizar el valor de “ q ”, lo cual puede tener resultados económicos significativos. En segundo lugar, puede que exista la posibilidad de ser reemplazado por un partido político diferente, por lo que el político que se encuentra a cargo del gobierno, tenderá a seleccionar un conjunto de políticas que condicionen a su sucesor. Por último, puede que el hacedor de políticas no pueda afectar la probabilidad de permanecer en el poder ni de condicionar las políticas de su sucesor, donde la incertidumbre acerca de quién tendrá el control del poder puede tener efectos macroeconómicos por demás significativos.

En función de lo expuesto, surge naturalmente indagar si el político que se encuentra a cargo de la función pública, pudiendo ejercer políticas que afectan a sus probabilidades de permanencia en el cargo, tendrá como objetivo simplemente permanecer en el poder o buscará implementar un programa específico. Cuando el político a cargo de la administración busca como objetivo un programa de gobierno y el mismo difiere del de sus contrincantes nos encontramos frente a los modelos de “partidos”. Por otra parte, si su objetivo primario es permanecer en el control de la administración su comportamiento

se inclinará a la utilización de todos los instrumentos de política económica para maximizar la cantidad de votos, lo cual da lugar a lo que se denomina modelos “oportunistas”.

La literatura que sustenta esta visión del ciclo económico de raíz política fue desarrollada en dos etapas. La primer etapa tuvo lugar durante la década de los ‘70s, donde mediante el uso de modelos macroeconómicos tradicionales, en los cuales existía la posibilidad de explotar el trade-off que ofrecía la Curva de Phillips, los gobiernos podía sistemáticamente y predeciblemente influenciar el desempeño económico. Los primeros avances teóricos sobre este tema fueron realizados por Nordhaus (1975) y Lindbeck (1976), los cuales enfatizaban el comportamiento oportunista. Básicamente, no importaban las preferencias en el campo ideológico de los políticos, donde lo único relevante es el hecho de alzarse con la victoria en las elecciones, por lo que los instrumentos de política económica se deberían alinear en la consecución del objetivo. Paralelamente, Hibbs (1977) opta por un camino alternativo, buscando enfatizar cuestiones ideológicas. Específicamente, acorde a su visión, los partidos de izquierda están naturalmente más comprometidos con el empleo (por ende con la tasa de desempleo) que con la inflación, mientras que en los partidos de derecha se observarían motivaciones opuestas.

La segunda etapa en el desarrollo de la literatura se dio durante los ‘80s, sobretodo a partir de los trabajos pioneros de Kydland – Prescott (1977) y Barro – Gordon (1983). Estos modelos de ciclo político incorporan expectativas racionales y enfatizan como la racionalidad de los agentes limitan la influencia de las políticas económicas sobre el ciclo económico. Cukierman – Meltzer (1986), Rogoff – Sibert (1988), Rogoff (1990) y Pearson – Tabellini (1990) desarrollaron modelos oportunistas con expectativas racionales, mientras que Asensio (1987) desarrolla un modelo de partidos con el mismo tipo de expectativas.

Por lo tanto, en función de todo esto, podemos decir que los modelos de ciclo económico de raíz política pueden diferir en dos dimensiones. En primer lugar pueden ser modelos “oportunistas” o de “partidos”, donde a los políticos en la primera clase de modelos solo les interesa el control del poder, mientras que en la segunda clase de modelos les interesan las cuestiones ideológicas. En segundo lugar, los modelos pueden ser tradicionales o racionales, donde en los primeros existe la posibilidad de afectar a la economía, mientras que en los segundos dichas posibilidades están limitadas.

2 – La Evidencia Empírica Internacional y Estrategia de Modelación.

2.1. – La Evidencia Empírica Internacional

Probablemente en el estudio empírico mas detallado que se ha desarrollado acerca de cómo las condiciones económicas afectan al comportamiento de los votantes, Kramer (1971) concluye que las fluctuaciones económicas tienen una influencia significativa sobre los resultados electorales, resultado que fue confirmado años mas tardes por Tufte (1975). Por otra parte, Fair (1978) en uno de sus primeros trabajos consigue un número de resultados que luego fueron confirmados por sus trabajos posteriores de 1982 y 1998, donde estudiando las elecciones presidenciales de los Estados Unidos desde 1916 hasta 1976 muestra que las variables económicas tienen un papel significativo en la determinación del resultado de una elección. Dichos resultados pueden sintetizarse en cuatro puntos: (i) el desempeño económico antes de una elección tiene un efecto significativo sobre el resultado eleccionario, (ii) el crecimiento tiene un rol mas importante que la inflación, (iii) los resultados sugieren que los votantes tienen una alta tasa de descuento, en otras palabras, pareciera que los votantes no consideran al momento de elegir mas que uno o dos años, finalmente (iv) Fair argumenta que los efectos de las variables económicas sobre los votos no difieren según sea el partido.

A su vez, numerosos artículos han encontrado resultados similares sobre las políticas económicas del el período pre-eleccionario y los resultados eleccionarios mas allá de los Estados Unidos. Un trabajo de Lewis – Beck (1988) encuentra resultados similares a los de Kramer y Fair para Gran Bretaña, Francia, Alemania, India y España. Madsen (1980) halla resultados en la misma línea para Dinamarca, Noruega y Suecia. Por otra parte, vale la pena destacar que el trabajo de Lewis – Beck (1988) no sólo menciona los efectos económicos sobre el resultado de la elección sino que además logran demostrar que las condiciones generales de la economía tienen más impacto sobre los votantes que su propia situación particular. Puesto en otros términos, los votantes, al momento de juzgar al partido gobernante le dan mayor importancia al funcionamiento global de la economía que a su propia situación personal.

2.2. – La Estrategia de Modelación.

Por otra parte, si bien Asesina-Roubini-Cohen en su libro “Political Cycles and the Macroeconomy” (1997) enfatizan el punto de que las expectativas deben ser racionales, también consideran que la existencia de rigideces en salarios y precios son ingredientes cruciales para la elaboración de un modelo realista de la economía, donde vale la pena

replicar un párrafo de la obra mencionada: “...*the combination of rational expectations and wage-price rigidities leads to models that exhibit short-run non-neutrality and medium to long-run neutrality of aggregate demand policies. In fact, our empirical results on political cycle are consistent with a view of the economy based upon sticky wages and prices with rational expectations...*”. Por lo tanto, en función de la evidencia empírica y de lo mencionado por Asesina-Roubini-Cohen, el presente paper se encuentra en la línea de los modelos oportunistas. Sin embargo, en materia de expectativas, se encuentra a mitad de camino entre los modelos tradicionales y los de expectativas racionales, ya que se trabaja con la versión de Milton Friedman (1967, 1976) de la Curva de Phillips, la cual exhibe la existencia de trade-off en el corto plazo y ausencia total en el largo, en un modelo donde las expectativas se formulan de manera adaptativa. Este modelo resulta particularmente de suma utilidad, sobre todo si se considera que solo es posible conseguir un trade-off por un tiempo prolongado haciendo uso de la hipótesis aceleracionista, que al considerar en el modelo una función de utilidad para los votantes que toma a la Inflación como un argumento negativo, ello limita de manera sustancial esta potencialidad que brindaba la versión de Phelps (1967).

De esta manera, en las secciones tercera y cuarta se desarrollan dos modelos teóricos que ofrecen una explicación de la inflación desde la perspectiva del ciclo político. En primer lugar se desarrolla un modelo para una economía cerrada donde la variable de control es el gasto público. En segundo lugar se extiende el modelo al caso de una economía abierta donde al gasto público se le adiciona como variable de control el tipo de cambio. En función de ello, se determina el comportamiento óptimo para dichas variables, el cual implica un sendero creciente en la medida que se acerca el período electoral. Naturalmente, pasadas las elecciones el gasto debería caer y con ello el tipo de cambio y los precios se deberían ubicar en un nivel más bajo. Sin embargo, si el gasto es inflexible a la baja, el tipo de cambio encuentra un nuevo piso más elevado y la tasa de inflación debe acelerarse hasta licuar el gasto público a un punto tal que deje a la economía nuevamente en equilibrio. Por último, en la sección quinta se presentan las conclusiones.

3 – Las Políticas Fiscal y Cambiaria en un Modelo de Ciclo Político

3.1. El Modelo de Ciclo Económico de Raíz Política

El modelo se construye bajo el supuesto de que en una democracia, el partido político que se encuentra en el poder intenta lograr que el opositor esté fuera de la administración, lo cual puede inducir a políticas económicas que afecten al empleo, la inflación y al tipo de

cambio ligados a cada período electoral. A su vez, la repetición manifiesta de este esquema de política económica a lo largo de sucesivos períodos lleva a la existencia de ciclos de origen político.

3.1.1. La Función de Votación y La Curva de Phillips para una Economía Cerrada

El partido oficialista, el cual se encuentra bajo el control del gobierno nacional, está obligado en una democracia a que sus políticas sean validadas por una mayoría en las urnas, de modo tal que pueda retener el control de la administración. En la presente versión del modelo (caso de una economía cerrada), la atención se focaliza solamente sobre dos variables: (i) el desempleo (u) y (ii) la tasa de inflación (p). Dado que los efectos nocivos de la inflación y del desempleo son elementos económicos de características primarias que afectan sobre el electorado, partir de una función de votación que contemple el impacto negativo de dichas variables sobre la cantidad de votos resulta una estructura matemática razonable. Por lo tanto, la reacción de los votantes a cualquier par de valores de desempleo e inflación se asume que están incluidos en la función de votación agregada, la cual presenta las siguientes características:

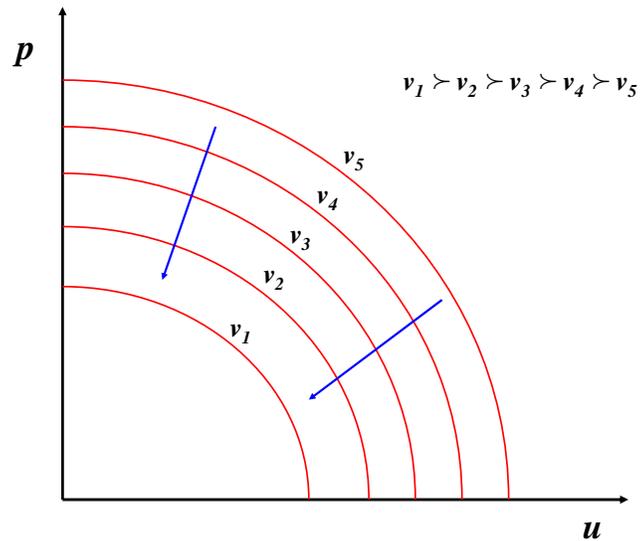
$$v = v(u, p)$$

$$v_u < 0 ; v_p < 0$$

Donde “ v ” está medida por el poder de recolección de votos del partido gobernante ante un conjunto de valores de inflación y desempleo. Las derivadas parciales de “ v ” en ambos casos son negativos, lo cual se explica por el hecho de que tanto el desempleo como la inflación son percibidos negativamente por los votantes, implicando ello que cuanto mayor sea este par de variables menor será la cantidad de votos.

A su vez, en la noción de las curvas de isovotos subyace la idea de que existe algún tipo de trade-off entre dichas variables. Por ejemplo, si el gobierno está generando mas inflación, es de esperar tener como contrapartida (al menos en el corto plazo) un mayor nivel de producto y con ello (de cumplirse la ley Okun) un menor nivel de desempleo. Puesto de otra manera, significa o que la economía no se encuentra en pleno empleo ni en una situación depresiva (lo que implica que la curva de oferta agregada tiene pendiente positiva) o que si bien la economía está en pleno empleo, existe cierta “pegajosidad” en precios y salarios, que permita en el corto plazo tener efectos sobre el producto y el empleo utilizando políticas de apuntalamiento de la demanda agregada.

Gráfico 1: La Función de Votación y Las Curvas de Isovotos



Naturalmente, para generar un resultado de estas características en torno al comportamiento que afecta a estas dos variables y que conciernen tanto al electorado como al gobierno, el instrumento para ello es la “Curva de Phillips”. Sin embargo, aquí no utilizaremos la versión original de dicha curva, sino que trabajaremos con la interpretación realizada por Milton Friedman, elemento pilar del modelo de la síntesis Neoclásica-Keynesiana, donde existe un trade-off de corto plazo, mientras que de largo plazo no existe relación alguna. Dicho resultado se puede conseguir entonces trabajando con la “Curva de Phillips” aumentada por las expectativas de inflación:

$$p = \phi(u) + \alpha\pi$$

$$\phi' < 0 ; 0 < \alpha \leq 1$$

Donde π denota la tasa de inflación esperada, mientras que el primer término del lado derecho de la ecuación representa la relación negativa entre la tasa de inflación y la tasa de desempleo.

Por otra parte, en cuanto al proceso de formación de expectativas, supondremos que las mismas se formulan de manera adaptativa, lo cual puede representarse mediante la siguiente ecuación diferencial:

$$\dot{\pi} = b(p - \pi)$$

$$b > 0$$

3.1.2 Planteo Formal del Problema

Supongamos que el partido bajo análisis ha ganado la elección en el momento “ $t = 0$ ” y que el próximo período electoral es en el momento “ T ”. De esta manera, el partido de gobierno cuenta con “ T ” años para impresionar a los votantes en orden de conseguir los votos que le permitan retener la administración en la próxima elección. En función de ello, el gobierno deberá a lo largo del período en cuestión llevar una política económica que maximice la cantidad de votos en el momento “ T ”, sujeto al mecanismo por el cual se determinan los precios (Curva de Phillips aumentada) y el mecanismo de formación de expectativas, por lo que dicho problema puede plantearse de la siguiente manera:

$$\text{Max} \int_0^T v(u, p) e^{rt} dt$$

$$\text{Sujeto a } p = \phi(u) + \alpha\pi$$

$$\pi = b(p - \pi)$$

$$\pi(0) = \pi_0$$

$$\pi(T) = \text{libre}$$

$$T = \text{dato}$$

Donde el hecho de que la función de votación se encuentre capitalizada por la tasa “ r ”, en lugar de estar descontada, como es tradicional en otros ejercicios de control óptimo utilizados en distintas áreas de la economía, se explica por dos razones: (i) dado que el gobierno le interesa la elección en el momento “ T ”, los votos deben ser evaluados en “ T ” y no en “ $t = 0$ ”, donde el gobierno ya se encuentra a cargo de la administración, y (ii) “ r ” puede ser interpretada como la tasa a la que decae la memoria, lo cual implica que para los períodos más tardíos (aquellos más cercanos a la próxima elección) son los que tienen una mayor ponderación por parte del electorado al momento de votar.

Por otra parte, para ganar claridad en la presentación trabajaremos con formas funcionales específicas, de modo tal que resulte más simple cerrar soluciones concretas, las cuales permiten visualizar los resultados de una manera más sencilla. A partir de esto, definiremos a la función de votación mediante la siguiente expresión:

$$v(u, p) = -u^2 - hp$$

$$h > 0$$

Mientras que la “Curva de Phillips” aumentada por expectativas de inflación vendrá dada por:

$$p = (j - ku) + \alpha\pi$$

$$j, k > 0$$

$$0 < \alpha \leq 1$$

Sin embargo, a diferencia de los modelos tradicionales, donde la variable de control es la tasa de desempleo, aquí supondremos que la variable de control es el gasto público en términos reales. A su vez, como la función objetivo se encuentra expresada en términos de inflación y desempleo, es necesario poder ligar a dichas variables con el gasto público real. Para ello supondremos que existe una relación negativa entre la tasa de desempleo y el gasto público en términos reales, mientras que el impacto en la tasa de inflación se da vía la “Curva de Phillips” aumentada. A partir de esto, la función que describe la evolución del desempleo será:

$$u = \beta - g$$

Donde “g” representa el gasto público en términos reales. Por lo tanto, en una primera instancia la función objetivo se transformaría en:

$$v = -[\beta - g]^2 - hp$$

Mientras que la nueva forma funcional para la “Curva de Phillips” aumentada sería:

$$p = j - k[\beta - g] + \alpha\pi$$

Donde, tal como lo habíamos mencionado recientemente, los aumentos reales del gasto público disminuyen la tasa de desempleo, lo cual incrementa la cantidad de votos. Sin embargo, ello no está libre de costos, ya que a partir de esto aparece como correlato una mayor tasa de inflación, por lo que ahora, el gobierno al decidir el nivel real de gasto deberá enfrentar el trade-off entre inflación y desempleo, sujeto a la restricción que impone el proceso de formación de expectativas, el cual ahora tendrá la siguiente forma funcional:

$$\begin{aligned} \dot{\pi} &= b\{j - k[\beta - g] + \alpha\pi - \pi\} \\ &= b\{j - k[\beta - g] - (1 - \alpha)\pi\} \end{aligned}$$

Por lo tanto, con todos estos elementos es posible construir el “Problema de Control Óptimo” que debe resolver el gobierno para maximizar la cantidad de votos desde el uso de la política fiscal, el cual adopta la siguiente forma:

$$\text{Max} \int_0^T \left\{ -[\beta - g]^2 - h[j - k(\beta - g) + \alpha\pi] \right\} e^{-rt} dt$$

$$\text{sujeto a: } \dot{\pi} = b\{j - k[\beta - g] - (1 - \alpha)\pi\}$$

$$\pi(0) = \pi_0$$

$$\pi(T) = \text{libre}$$

$$T = \text{dato}$$

En función de ello, para resolver el presente problema de control óptimo, debemos construir el Hamiltoniano, sobre el que se aplicará el “Principio del Máximo” de Pontryagin, donde dicha función la denotaremos como $H(\cdot)$:

$$H(\cdot) = \left\{ -[\beta - g]^2 - hj + hk(\beta - g) - h\alpha\pi \right\} e^{rt} + \lambda b [j - k(\beta - g) - (1 - \alpha)\pi]$$

En primer lugar, derivamos el Hamiltoniano respecto de la variable de control:

$$\frac{\partial H}{\partial g} = \left\{ -2[\beta - g](-1) - hk \right\} e^{rt} + \lambda bk = 0$$

Por lo que es posible hallar la función que describe el comportamiento de la variable de control a lo largo del tiempo:

$$g(t) = \frac{1}{2} k [\lambda b e^{-rt} - h] + \beta$$

Mientras que para la determinación de la condición de segundo orden para la obtención de un máximo utilizaremos la “Condición Necesaria de Legendre”, la cual requiere que la derivada segunda del Hamiltoniano respecto de la variable de control sea negativa, donde la siguiente ecuación muestra que la misma se cumple:

$$\frac{\partial^2 H}{\partial g^2} = -2e^{rt} < 0$$

Por otra parte, la determinación del sendero óptimo de la variable de coestado requiere:

$$\dot{\lambda} = -\frac{\partial H}{\partial \pi} = h\alpha e^{rt} + \lambda b(1 - \alpha)$$

Donde dicha condición viene dada por una ecuación diferencial de primer orden con coeficientes constantes y término variable. Para resolver la misma es necesario separar el problema en dos partes. En primer lugar hallamos la solución de la ecuación homogénea:

$$\dot{\lambda} - b(1 - \alpha)\lambda = 0$$

Donde la solución general de dicha ecuación viene dada por la expresión:

$$\lambda(t) = A e^{b(1-\alpha)t}$$

En segundo lugar, aplicando el método de los coeficientes indeterminados, resolvemos la integral particular. Para simplificar los cálculos, definimos:

$$b(1 - \alpha) = -c ; d = h\alpha$$

De modo tal que la ecuación puede re-escribirse de la siguiente manera:

$$\dot{\lambda} + c\lambda = de^{rt}$$

A partir de ello, dadas las características del término de la derecha de la ecuación ensayamos una solución del tipo:

$$\lambda = Be^{rt}$$

Cuya derivada primera respecto al tiempo es:

$$\dot{\lambda} = rBe^{rt}$$

Por lo tanto, reemplazando en la ecuación diferencial original obtenemos:

$$rBe^{rt} + cBe^{rt} = de^{rt}$$

Por lo que

$$B = \frac{d}{r+c} = \frac{h\alpha}{r-b+b\alpha}$$

Con lo cual, la integral particular vendrá determinada por la siguiente expresión:

$$\lambda_p = \frac{h\alpha}{D} e^{rt} \quad \text{donde} \quad D \equiv r - b + b\alpha$$

Ahora, para obtener la solución de la ecuación diferencial sumamos la solución general con la integral particular:

$$\lambda(t) = \lambda_c + \lambda_p = Ae^{b(1-\alpha)t} + \frac{h\alpha}{D} e^{rt}$$

Lo cual determina el comportamiento óptimo de la variable de coestado a lo largo del tiempo. Por último, resta definir la condición de transversalidad, la cual viene dada por la expresión:

$$\lambda(T) = 0$$

Lo cual se corresponde con el caso donde el horizonte temporal está fijo, lo cual suele llamarse "Línea Terminal Vertical". A su vez, utilizando dicha condición de transversalidad es posible determinar el valor de la constante "A". Para ello, debemos evaluar a "λ" en el momento "T", que igualando a cero, permite luego despejar a la constante "A":

$$\lambda(T) = Ae^{b(1-\alpha)T} + \frac{h\alpha}{D} e^{rT} = 0$$

$$A = -\frac{h\alpha}{D} e^{[r-b(1-\alpha)]T}$$

Lo cual puede ser re-escrito como

$$A = -\frac{h\alpha}{D} e^{DT}$$

Por lo tanto, la expresión definitiva de la ecuación diferencial que describe al valor de la variable de coestado en cada instante del tiempo viene dada por:

$$\lambda(t) = -\frac{h\alpha}{D} e^{DT+b(1-\alpha)t} + \frac{h\alpha}{D} e^{rt}$$

$$\lambda^*(t) = \frac{h\alpha}{D} [e^{rt} - e^{DT+b(1-\alpha)t}]$$

Naturalmente, habiendo determinado el sendero de la variable de coestado, ahora es posible conseguir una expresión que represente el sendero óptimo para la variable de control, es decir, para el gasto público real. Consecuentemente, debemos tomar la ecuación que determina la evolución del gasto público en términos reales:

$$g(t) = \frac{1}{2} k [\lambda b e^{-rt} - h] + \beta$$

Donde al reemplazar la variable de coestado por la solución de la ecuación diferencial obtenemos:

$$g^*(t) = \frac{1}{2} k \left\{ \frac{h\alpha}{D} [e^{rt} - e^{DT+(1-\alpha)t}] b e^{-rt} - h \right\} + \beta$$

Que luego de algunas manipulaciones algebraicas nos permite arribar a la siguiente expresión:

$$g^*(t) = \frac{kh}{2D} [(b-r) - b\alpha e^{D(T-t)}] + \beta$$

Como es posible observar en la ecuación precedente, en la medida que se van acercando las elecciones, el gasto público comienza a crecer. Ello se deduce de la evolución del término:

$$[(b-r) - b\alpha e^{D(T-t)}]$$

Ya que en la medida que transcurre el tiempo desde “ $t = 0$ ” hacia “ T ” el factor de capitalización disminuye y con ello la segunda parte de la expresión, la cual se encuentra restando cae, por lo que el gasto público en términos reales crece. Una forma alternativa de observar este fenómeno es evaluando el nivel del gasto público real al inicio y al momento de las elecciones:

$$g^*(0) = \frac{kh}{2D} [(b-r) - b\alpha e^{DT}] + \beta$$

$$g^*(T) = \frac{kh}{2D} [(b-r) - b\alpha] + \beta$$

Donde claramente

$$b\alpha e^{DT} > b\alpha$$

Lo cual implica que

$$g^*(T) > g^*(0)$$

La idea económica detrás de ellos es muy simple. En la medida que se acercan las elecciones, el gobierno aumenta el gasto público, lo cual impacta positivamente en el producto y conlleva a una reducción del desempleo, mientras que la inflación empezará a desarrollarse con cierto retraso, de modo tal que al momento de llegar a las elecciones sea posible maximizar la cantidad de votos. Por otra parte, cuando pasan las elecciones y la inflación se comienza a acelerar y además empiezan a pesar sobre la evolución de las expectativas ahí, el gobierno, ya ubicado en la administración decide realizar una reducción real del gasto público de modo tal que sea posible explotar este trade-off en el futuro cuando se acerque el próximo período electoral.

Si bien este modelo describe un ciclo del tipo fiscal asociado con el calendario electoral, el mismo puede que sea difícil de plasmar en la realidad, sobretodo cuando la dinámica económica impone una contracción del gasto en términos reales, al tiempo que la economía debe experimentar una deflación, por lo que la implementación de corto plazo puede verse socavada por un problema de incompatibilidad de incentivos, sobretodo si los políticos no asignan un valor importante al parámetro “ r ”.

Por otra parte, el hecho de focalizar sobre una economía cerrada ello limita los alcances del modelo y reduce de manera exagerada los mecanismos de ajustes que pueden utilizar los políticos para retener el control de la administración. A partir de ello es que desarrollamos el modelo para el caso de una economía abierta, donde ahora aparecerá una nueva variable de control, el tipo de cambio nominal, la cual permitirá ver como esta variable interactúa con la política fiscal y que tipo de ajustes puede inducir al generarse ciertas incompatibilidades entre los agentes del sistema.

4. El Modelo para una Economía Abierta

Para extender el modelo al caso de una economía abierta es necesario incorporar variables vinculadas al sector externo. La forma más simple de hacerlo sería mediante la incorporación de una ecuación que vincule a los precios con el tipo de cambio. Por ejemplo, si asumimos el cumplimiento de la paridad del poder de compra, junto a la

intención de mantener constante el tipo de cambio real, el resultado sería que el comportamiento del tipo de cambio nominal (asumiendo una tasa de inflación internacional nula) sería idénticamente igual al comportamiento de los precios.

Una forma alternativa de pensarlo es planteando un comportamiento de la economía a la Mundell-Fleming, donde el gobierno elegiría el esquema cambiario acorde a sus conveniencias políticas. Por lo tanto, a partir de los resultados de dicho modelo en materia de vincular el esquema cambiario con la política fiscal, nos lleva a pensar que con tipo de cambio fijo se incrementa el impacto de la política fiscal sobre el producto y el nivel de empleo, lo cual es valorado positivamente por el electorado. A su vez, si la economía se encontrara en pleno empleo, aunque existan precios “pegajosos”, el uso de una política fiscal activa conlleva a un deterioro de la competitividad. Por otra parte, si se modifica el tipo de cambio nominal, ello impactará en precios como en cantidades, donde el primer efecto será percibido negativamente por el electorado, mientras que el segundo será tomado de manera positiva.

Por lo tanto, al construir la nueva función votación es necesario conceptualizar los efectos del tipo de cambio sobre el nivel de precios y sobre el nivel de actividad, donde el primero de los elementos impactará de manera negativa, mientras que el segundo lo hará de manera positiva. Naturalmente, si la economía está en pleno empleo y no existiera pegajosidad alguna en precios, todo el impacto recaería en precios. A su vez, si hubiera pegajosidad en precios, se podría al menos en el corto plazo conseguir algún efecto sobre el nivel de actividad. Por lo tanto, con este conjunto de elementos conceptuales resulta claro que la función de votación debería pesar más el efecto del tipo de cambio sobre la inflación que las repercusiones del mismo instrumento sobre el nivel de actividad. A partir de ello, hemos construido la siguiente función de votación:

$$V = \left\{ -[\beta - g]^2 - hj + hk(\beta - g) - h\alpha\pi - h\gamma E - \phi E^2 + 2\phi\rho E \right\}$$

Mientras que el proceso de formación de expectativas, ahora también incluye el efecto del tipo de cambio sobre los precios

$$\dot{\pi} = b\{j - k[\beta - g] - (1 - \alpha)\pi + \gamma E\}$$

Por lo tanto, el nuevo Hamiltoniano deberá tomar la siguiente forma:

$$H(.) = \left\{ -[\beta - g]^2 - hj + hk(\beta - g) - h\alpha\pi - h\gamma E - \phi E^2 + 2\phi\rho E \right\} e^{\pi} + \lambda b[j - k(\beta - g) - (1 - \alpha)\pi - \gamma E]$$

A lo igual que en el caso anterior, resolveremos utilizando el “Principio del Máximo” desarrollado por Pontryagin. Para ello, en primer lugar derivamos al Hamiltoniano respecto de las variables de control “g” y “E”:

$$\frac{\partial H}{\partial g} = \{-2[\beta - g](-1) - hk\}e^{rt} + \lambda bk = 0$$

$$\frac{\partial H}{\partial E} = \{-h\gamma - 2\phi E + 2\phi\rho\}e^{rt} + \lambda b\gamma = 0$$

Por lo que a partir de ello es posible presentar la forma funcional de las variables de control de la siguiente manera:

$$g(t) = \frac{1}{2}[\lambda b k e^{-rt} - hk] + \beta$$

$$E(t) = \frac{1}{2\phi}[\lambda b \gamma e^{-rt} - h\gamma] + \rho$$

A su vez, para la determinación de la existencia de un máximo, evaluaremos las “Condiciones Necesarias de Legendre” para el caso de dos variables de control, las cuales requieren que la forma cuadrática emergente sea negativa. Por lo tanto, siendo las segundas derivadas respecto de las mismas variables negativas:

$$\frac{\partial^2 H}{\partial g^2} = -2e^{rt} < 0$$

$$\frac{\partial^2 H}{\partial E^2} = -2\rho e^{rt} < 0$$

Mientras que las derivadas cruzadas son nulas, es posible verificar que la forma cuadrática es negativa y por ende, dadas las derivadas directas negativas y el determinante del sistema positivo:

$$\begin{bmatrix} -2e^{rt} & 0 \\ 0 & -2\rho e^{rt} \end{bmatrix} > 0$$

se verifica la condición necesaria para un máximo.

Posteriormente, determinamos el sendero óptimo de la variable de coestado:

$$\dot{\lambda} = -\frac{\partial H}{\partial \pi} = h\alpha e^{rt} + \lambda b(1 - \alpha)$$

La cual, es similar a la encontrada en el caso precedente, por lo que aplicando el mismo método de resolución, la solución será nuevamente:

$$\lambda(t) = \lambda_c + \lambda_p = A e^{b(1-\alpha)t} + \frac{h\alpha}{D} e^{rt}$$

Lo cual determina el comportamiento óptimo de la variable de coestado a lo largo del tiempo. Por último, agregando la condición de transversalidad:

$$\lambda(T) = 0$$

Es posible hallar el valor de la constante A:

$$A = -\frac{h\alpha}{D} e^{[r-b(1-\alpha)]T}$$

Por lo que la forma definitiva para la variable de coestado es:

$$\lambda^*(t) = \frac{h\alpha}{D} [e^{rt} - e^{DT+b(1-\alpha)t}]$$

Por lo tanto, reemplazando en las condiciones de primer orden para las variables de control, es posible determinar la evolución temporal del gasto público y del tipo de cambio nominal:

$$g^*(t) = \frac{kh}{2D} [(b-r) - b\alpha e^{D(T-t)}] + \beta$$

$$E^*(t) = \frac{\gamma h}{2\phi D} [(b-r) - b\alpha e^{D(T-t)}] + \rho$$

Donde no sólo la política fiscal se comporta de la misma manera que en el caso anterior, sino que también este comportamiento alcista es acompañado por el tipo de cambio. Puesto en otros términos, al acercarse las elecciones el gobierno busca aumentar el gasto público para incrementar el nivel de empleo. Sin embargo, esta situación genera cierta presión sobre los precios por lo que para evitar que la apreciación del tipo de cambio real impacte negativamente sobre el nivel de actividad se lleva al tipo de cambio a un nivel más alto ya que ello impacta primero en actividad y luego en precios. Por lo tanto, esta estrategia llevaría a que al momento de las elecciones el gobierno llegue con la mejor combinación desempleo, inflación y tipo de cambio de modo tal que le permita maximizar la cantidad de votos.

Una vez pasadas las elecciones, el gasto público debería caer y con ello se deberían readaptar hacia la baja los precios y el tipo de cambio. Sin embargo, si el gasto público en términos nominales fuera rígido a la baja, sería necesaria la convalidación monetaria del proceso cambiario de manera permanente, por lo que ahora el tipo de cambio encontraría un nuevo piso en un nivel mas alto y los precios deberían subir lo suficiente como para licuar el gasto público y con ello dejar a la economía nuevamente en una situación de equilibrio (tasa de desempleo en su nivel natural y precios y tipo de cambio sin modificaciones).

Por último vale la pena realizar una pequeña digresión acerca de la estructura de la función de votación. Puesto en otros términos, en el presente apartado se trabajo con una

economía que se idéntica a la del modelo de Mundell-Fleming salvo por el hecho de que la misma se encuentra en pleno empleo, donde los precios se comportan de manera pegajosa. Este marco conceptual permite mantener los resultados del modelo original solo en el corto plazo, mientras que en el largo plazo los precios harán el ajuste necesario para llevar a la economía al nivel de pleno empleo.

Sin embargo, vale la pena preguntarse que pasaría en el caso estricto del modelo, donde la economía no se encuentra en pleno empleo. Naturalmente, el modelo antes presentado dejaría de tener validez ya que el mismo no sería una buena medida de la valoración del proceso. Por lo tanto, ello debería inducir a por lo menos un cambio en el signo de los parámetros de la función de votación en torno al tipo de cambio. Cuando hacemos estas modificaciones, es posible observar que el valor de las derivadas respecto del tipo de cambio se modifica, lo cual hace que las condiciones de segundo orden no se cumplan, por lo que este esquema de política cambiaria dejaría de ser óptimo. Es decir, si el mundo en el cual se aplica la política económica es un mundo similar al del modelo de Mundell-Fleming lo mejor es fijar el tipo de cambio y aumentar el gasto público, donde al no haber efectos sobre precios, no habrá deterioro de la competitividad ni pérdidas de votos asociados a la inflación, por lo que aquí fijando el tipo de cambio y empujando con el gasto público el nivel de actividad y el nivel de empleo, ello permitirá maximizar la cantidad de votos.

5 - Conclusiones.

El modelo standard de elección de política óptima tiene un único “planificador”, el cual, a lo largo de toda la vida de la economía, ya sea finita o infinita, elige aquel conjunto de políticas económicas que maximizan el bienestar. A su vez, a muchos políticos les encantaría permanecer en el control de la administración por siempre, sin embargo, los políticos son elegidos para gobernar por un determinado período de tiempo y saben que eventualmente serán reemplazados por otro político. Esta posibilidad de que un político sea reemplazado trae a colación una gran cantidad de efectos sobre las variables macroeconómicas. En este contexto, desde el punto de vista del político que se encuentra a cargo de la administración, el punto crucial no es el intervalo de tiempo *per se*, sino el conocimiento de que en un futuro puede ser reemplazado por otro político.

Supongamos que la probabilidad de permanecer a cargo de la administración está dada por “ q ”, donde naturalmente dicha variable se encuentra en el intervalo cerrado cero y uno, donde los extremos representan la certeza de que se abandonará o se continuará en

el ejercicio de la función pública respectivamente. A partir de esto, existen por lo menos tres comportamientos por parte del hacedor de políticas para lograr retener el poder. En primer lugar, puede elegir un conjunto de políticas económicas que afecte a la probabilidad “ q ” de permanecer en el poder. Por lo tanto, si un político puede influenciar dicha probabilidad, tenderá a seleccionar aquel conjunto de políticas que logre maximizar el valor de “ q ”, lo cual puede tener resultados económicos significativos. En segundo lugar, puede que exista la posibilidad de ser reemplazado por un partido político diferente, por lo que el político que se encuentra a cargo del gobierno, tenderá a seleccionar un conjunto de políticas que condicionen a su sucesor. Por último, puede que el hacedor de políticas no pueda afectar la probabilidad de permanecer en el poder ni de condicionar las políticas de su sucesor, donde la incertidumbre acerca de quién tendrá el control del poder puede tener efectos macroeconómicos por demás significativos.

En función de esto, podemos decir que los modelos de ciclo económico de raíz política pueden diferir en dos dimensiones. En primer lugar pueden ser modelos “*oportunistas*” o de “*partidos*”, donde a los políticos en la primera clase de modelos solo les interesa el control del poder, mientras que en la segunda clase de modelos les interesan las cuestiones ideológicas. En segundo lugar, si consideramos el proceso de formación de expectativas, los modelos pueden ser tradicionales o racionales, donde en los primeros existe la posibilidad de afectar a la economía, mientras que en los segundos dichas posibilidades están limitadas.

En cuanto a la evidencia empírica, Fair (1978) en uno de sus primeros trabajos consigue un número de resultados que luego fueron confirmados por sus trabajos posteriores de 1982 y 1998, donde estudiando las elecciones presidenciales de los Estados Unidos desde 1916 hasta 1976 muestra que las variables económicas tienen un papel significativo en la determinación del resultado de una elección. Dichos resultados pueden sintetizarse en cuatro puntos: (i) el desempeño económico antes de una elección tiene un efecto significativo sobre el resultado electoral, (ii) el crecimiento tiene un rol más importante que la inflación, (iii) los resultados sugieren que los votantes tienen una alta tasa de descuento, en otras palabras, pareciera que los votantes no consideran al momento de elegir más que uno o dos años, finalmente (iv) Fair argumenta que los efectos de las variables económicas sobre los votos no difieren según sea el partido.

Por otra parte, si bien Asensio-Roubini-Cohen en su libro “*Political Cycles and the Macroeconomy*” (1997) enfatizan el punto de que las expectativas deben ser racionales, también consideran que la existencia de rigideces en salarios y precios son ingredientes

cruciales para la elaboración de un modelo realista de la economía. Por lo tanto, en función de la evidencia empírica y de lo mencionado por Asensio-Roubini-Cohen, el presente paper se encuentra en la línea de modelos oportunistas. Sin embargo, en materia de expectativas, se encuentra a mitad de camino entre los modelos tradicionales y los de expectativas racionales, ya que se trabaja con la versión de Milton Friedman (1967, 1976) de la Curva de Phillips, la cual exhibe la existencia de trade-off en el corto plazo y ausencia total en el largo, en un modelo donde las expectativas se formulan de manera adaptativa. Este modelo resulta particularmente de suma utilidad, sobre todo si se considera que solo es posible conseguir un trade-off por un tiempo prolongado haciendo uso de la hipótesis aceleracionista, que al considerar en el modelo una función de utilidad para los votantes que toma a la Inflación como un argumento negativo, ello limita de manera sustancial esta potencialidad que brindaba la versión de Phelps (1967).

A partir de esto, en las secciones segunda y tercera se desarrollan dos modelos teóricos que ofrecen una explicación de la inflación desde la perspectiva del ciclo político. En primer lugar se desarrolla un modelo para una economía cerrada donde la variable de control es el gasto público. En segundo lugar se extiende el modelo al caso de una economía abierta donde al gasto público se le adiciona como variable de control el tipo de cambio. En cuanto a los resultados de los mismos podemos mencionar que el manejo del gasto público en ambos modelos y el tipo de cambio, en el caso de una economía abierta, se caracterizan por un comportamiento alcista hacia la proximidad de las elecciones. Puesto en otros términos, al acercarse las elecciones el gobierno busca aumentar el gasto público para incrementar el nivel de empleo. Sin embargo, esta situación genera cierta presión sobre los precios, por lo que para evitar que la apreciación del tipo de cambio real impacte negativamente sobre el nivel de actividad, se lleva al tipo de cambio a un nivel más alto, ya que ello impacta primero en actividad y luego en precios. Por lo tanto, esta estrategia llevaría a que al momento de las elecciones el gobierno llegue con la mejor combinación desempleo, inflación y tipo de cambio, de modo tal que le permita maximizar la cantidad de votos. A su vez, una vez pasadas las elecciones, el gasto público debería caer y con ello se deberían reacomodar hacia la baja los precios y el tipo de cambio. Sin embargo, si el gasto público en términos nominales fuera rígido a la baja, sería necesaria la convalidación monetaria del proceso cambiario de manera permanente, por lo que ahora el tipo de cambio encontraría un nuevo piso en un nivel más alto y los precios deberían subir lo suficiente como para licuar el gasto público y con ello dejar a la

economía nuevamente en una situación de equilibrio (tasa de desempleo en su nivel natural y precios y tipo de cambio sin modificaciones).

Por último vale la pena realizar una pequeña digresión acerca de la estructura de la función de votación. Puesto en otros términos, en los modelos presentados se trabajó con una economía que se idéntica a la del modelo de Mundell-Fleming, salvo por el hecho de que la misma se encuentra en pleno empleo, donde los precios se comportan de manera pegajosa. Este marco conceptual permite mantener los resultados del modelo original solo en el corto plazo, mientras que en el largo plazo, los precios harán el ajuste necesario para llevar a la economía al nivel de pleno empleo. Sin embargo, vale la pena preguntarse que pasaría en el caso estricto del modelo, donde la economía no se encuentra en pleno empleo. Naturalmente, el modelo antes presentado dejaría de tener validez ya que el mismo no sería una buena medida de la valoración del proceso. Por lo tanto, ello debería inducir a por lo menos un cambio en el signo de los parámetros de la función de votación en torno al tipo de cambio. Cuando hacemos estas modificaciones, es posible observar que el valor de las derivadas respecto del tipo de cambio se modifica, lo cual hace que las condiciones de segundo orden no se cumplan, por lo que este esquema de política cambiaria dejaría de ser óptimo. Es decir, si el mundo en el cual se aplica la política económica es un mundo similar al del modelo de Mundell-Fleming lo mejor es fijar el tipo de cambio y aumentar el gasto público, donde al no haber efectos sobre precios, no habrá deterioro de la competitividad ni pérdidas de votos asociados a la inflación, por lo que aquí fijando el tipo de cambio y empujando con el gasto público el nivel de actividad y el nivel de empleo, ello permitirá maximizar la cantidad de votos.

6 - Bibliografía.

- Alesina, A., Roubini, N. Cohen, G. (1997): "Political Cycles and the Macroeconomy", MIT Press
- Alesina, A. (1987): "Macroeconomy Policy in a Two Party System as a Repeated Game", QJE 102: 651-78
- Barro, R. Gordon, D. (1983): "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", JME 12: 101-22
- Cukierman, A., Meltzer, A. (1986): "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution", Economic Inquiry 24: 367-88

- Fair, R. (1978): "The Effect of Economic Events on Votes for Presidente", RES 60: 159-72
- Fair, R (1982) : "The Effect of Economic Events on Votes for Presidente: 1980 Results", RES 64: 322-25
- Fair, R (1988) : "The Effect of Economic Events on Votes for Presidente: 1984 Update", PB 10: 168-79
- Giacomini, D. y Milei, .J (2005): "El Origen Político-Fiscal de la Inflación", Revista Actualidad Económica, Universidad Nacional de Córdoba.
- Hibbs, (1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy" APSR 71: 1467-87
- Kramer, G. (1971): "Short-run Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1969", APSR 65: 131-43
- Kydland, F., Prescott, E. (1977): " Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", JPE 85: 473-90
- Lewis-Beck (1988): "Economic and Elections: The Major Western Democracies", An Arbor, MI: University of Michigan
- Lindbeck, A. (1976): "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians", AER (PP), 1-19
- Madsen, H (1980): "Electoral Outcomes and Macroeconomic Policies: The Scandinavian Cases", en P. Whitley Ed. "Models of Political Economy", London: Sage, 15-46
- Milei, J., Mercadier, A. (2005): "*Real Exchange Rate Targeting: El Uso y Los Límites de La Política Fiscal*", Reunión Anual de la AAEP, UNLP
- Nordhaus, W (1975): "The Political Business Cycle", RES 42: 169-90
- Pearson, T., Tabellini, G. (1990): "Macroeconomy Policy, Credibility and Politics", Harwood Academic Publishers
- Rogoff, F., Sibert, A. (1988): "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", RES 55: 1-16
- Rogoff, K. (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles", AER 80: 21-36
- Tufte, E. (1975): "Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections", APSR 69: 812-26

“Análisis económico-financiero de los Ingresos Fiscales de la Provincia de Mendoza”

Autor: Lic. Raúl Antonio Molina

1. Introducción

En el presente trabajo se realiza un análisis de los ingresos fiscales de la Provincia de Mendoza. En primer lugar se tratan los recursos tributarios de origen provincial, estudiando especialmente el nivel de presión tributaria de Mendoza comparado con el resto de las provincias argentinas, así como el impacto de la evasión impositiva y la morosidad sobre el nivel de recaudación en los últimos años. Se aborda luego el tema de las regalías, que han tomado un rol relevante dado su peso financiero. Por último, se investigan los recursos de origen nacional (Coparticipación y otros).

Se considera conveniente presentar previamente un esquema de los ingresos de la Provincia de Mendoza, con el fin de orientar al lector en el desarrollo de la sección. Los recursos fiscales se clasifican en corrientes y de capital. Los recursos corrientes, a su vez, pueden ser de origen provincial o de origen nacional. Por último, los recursos corrientes de origen provincial, se sub-clasifican en tributarios y no tributarios¹.

En el Cuadro N° 01 se puede apreciar la composición de los recursos totales de la Provincia de Mendoza en el año 2005 a valores corrientes.

CUADRO N° 01

COMPOSICION RECURSOS PROVINCIA DE MENDOZA AÑO 2005 (Incluye Fondo de Infraestructura Provincial)

TIPO DE RECURSOS	Mill. de \$ corrientes	%
CORRIENTES		
De Jurisción Provincial		
Tributarios	747,76	25,74%
No Tributarios	584,72	20,12%
De Jurisdicción Nacional	1.500,22	51,63%
DE CAPITAL	72,86	2,51%
TOTAL RECURSOS	2.905,56	100,00%

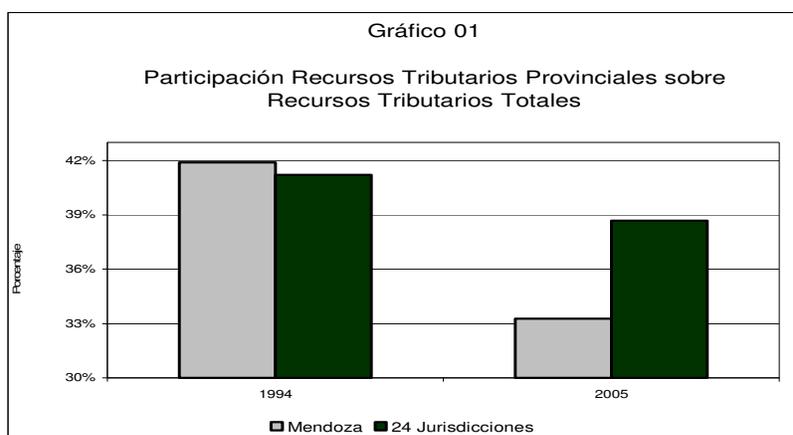
FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

¹ Antes de comenzar el desarrollo del tema y a exponer indicadores, resulta indispensable aclarar que en la información tributaria disponible de la Provincia de Mendoza, existen diferencias para un mismo dato, según provenga de diferentes fuentes, dentro del mismo Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la recaudación tributaria discriminada por impuesto, publicada por la Dirección General de Rentas en su página Web difiere de la contenida en las “Ejecuciones Presupuestarias” publicadas en la página del Ministerio de Hacienda. Si bien esas diferencias desaparecen en los últimos años, desde el comienzo de las series expuestas hasta el año 2002 inclusive, son importantes. En el presente trabajo se han tomado en los indicadores que se refieren a Recursos Tributarios Totales los datos de las “Ejecuciones Presupuestarias”. En el análisis de cada impuesto en particular se ha recurrido a la información publicada por la Dirección General de Rentas.

Al abordar el tema de los recursos **corrientes** tributarios, es relevante analizar su el origen, a los efectos de monitorear el peso relativo de los recursos nacionales en la estructura financiera de la provincia². En el año 1994 los recursos tributarios locales de Mendoza representaban el 42% de los ingresos tributarios totales (o sea los de origen provincial y nacional), mientras que en el año 2005 dicho indicador alcanza sólo el 33%. Esta caída no se verificó en el conjunto de las provincias argentinas, ya que en el período bajo análisis la relación bajó sólo un 2,5%. El Gráfico 01 muestra esta evolución comparada.



NOTA:

- Se incluye en Recursos Tributarios Nacionales todas las transferencias, incluso los Aportes del Tesoro Nacional.

FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

El motivo principal del aumento de la citada dependencia financiera obedece fundamentalmente a que Mendoza muestra una performance de recaudación local menor al promedio de las provincias argentinas, tema que se aborda en detalle en las próximas secciones.

2 Recursos Provinciales

2.1. Recursos Tributarios de Origen Provincial

La magnitud y composición de los **recursos tributarios de jurisdicción provincial** constituye un aspecto crucial de la política local, ya que repercute en la competitividad de la economía mendocina y refleja el grado de eficiencia de los organismos encargados de recaudar dichos ingresos³.

² El análisis se refiere exclusivamente a los recursos tributarios, y no a otros recursos de origen provincial como las regalías. Lo que se intenta medir es el “esfuerzo” y la “eficiencia” en la capacidad para recaudar de los entes provinciales, así como la capacidad de respuesta de la economía local, y no los recursos que se generan por riquezas naturales no renovables o coyunturas de precios internacionales.

³ Ver Capítulo V de “La Economía de Mendoza. Análisis sectorial y propuestas de política económica” (2004), Molina, Raúl. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas (C.I.E.).

En lo que se refiere al análisis, tanto de los recursos en general como de cada impuesto en particular, es importante encarar el tema desde dos puntos de vista: el **económico** y el **financiero**. El primer enfoque ayuda a comprender los efectos de los impuestos sobre distintos aspectos de la economía, sobre todo sobre la asignación de los recursos (eficiencia)⁴ y la distribución del ingreso (equidad). El segundo muestra la importancia y evolución de la recaudación, los fondos que ingresan al Tesoro Provincial y con qué variables se vinculan.

2.1.1 Enfoque económico

Desde el punto de vista teórico es necesario preguntarse si el esquema impositivo aplicado en Mendoza cumple con las características de un buen sistema tributario. Los impuestos a los Ingresos Brutos y Sellos atentan contra varios de los requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas tributarios provinciales⁵.

Diferentes especialistas, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, han trabajado sobre su eliminación o transformación. Entre los reemplazantes potenciales para los citados impuestos existen dos alternativas principales: un impuesto a las ventas minoristas o finales o alguna modalidad de IVA provincial. Al abordar estos impuestos en forma individual se volverá sobre el tema.

Si el gobierno para financiarse recurre a impuestos que tienen un alto costo en términos de eficiencia, ya que no sólo alteran la asignación óptima de recursos, sino que además impactan diferente en las estructuras de rentabilidad de las distintas actividades productivas, su aplicación resulta cuestionable también bajo los criterios tradicionales de equidad horizontal en la tributación. El objetivo del gobierno debería ser diseñar un sistema impositivo que minimice las distorsiones en la asignación de los recursos. Si éste no es el caso y el gobierno se financia con malos impuestos, la reducción en el ingreso disponible que soporta el sector privado es mayor que la estimada en los indicadores tradicionales de presión impositiva⁶.

Una de las referencias más comunes del impacto del sector público en la economía se denomina **presión impositiva**, donde resulta fundamental distinguir entre presión tributaria **efectiva** y presión tributaria **legal**. La primera es la carga tributaria que surge de considerar el total de los impuestos recaudados por el fisco. Por su parte, la presión tributaria legal se define como la carga tributaria que recaería sobre la sociedad si todos sus agentes económicos pagasen sus obligaciones de acuerdo a la legislación vigente.

Nótese que la diferencia descrita en el párrafo anterior representa el grado de incumplimiento tributario, sea por mora en las obligaciones impositivas o por la evasión fiscal propiamente dicha⁷. La presión tributaria legal que surge de las normas legales vigentes (en general de la Ley Impositiva y del Código Tributario Provincial) es la que deben soportar los contribuyentes que efectivamente cumplen con el fisco⁸.

⁴ Se debe especificar claramente cuán distorsivo puede resultar un determinado impuesto.

⁵ Para un análisis más profundo del tema se puede consultar "Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina" (2000) I.E.R.A.L., complementado con Stiglitz Joseph E. "La Economía del Sector Público".

⁶ Ver: "¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? (2005), Documentos de Discusión - Series de Competitividad Fiscal, Argañaraz, Nadin y otros, IERAL - Fundación Mediterránea.

⁷ Ver: "¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? (2005), Ibidem.

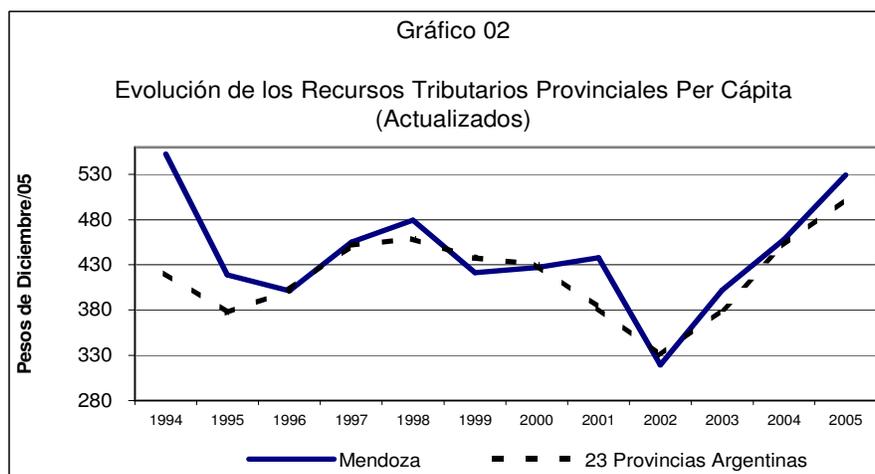
⁸ Una aproximación más correcta al tema de la presión fiscal es aquella que tiene en cuenta, además de lo que recauda y debería recaudar el Estado, los costos de eficiencia asociados a la propia estructura tributaria, los

2.1.2 Enfoque financiero

Resulta muy elocuente analizar la evolución de la “**presión tributaria efectiva provincial**”⁹. En Mendoza este indicador, en once años, pasó del 5,9% en año 1994 al 3,6% en el año 2005, lo que podría ser tomado como una muy buena noticia por el sector privado de la economía. Sin embargo, como se analizará más adelante, esta tendencia no significa una mejora de la competitividad de la economía mendocina, ya que sus alícuotas impositivas se encuentran, en algunos tributos, por sobre los promedios del país. La caída de la presión impositiva efectiva obedece a otros motivos, entre ellos, la evasión y la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Si bien resultaría interesante comparar la presión tributaria de las distintas jurisdicciones del país, no es posible construir ese indicador ya que los datos son heterogéneos. Algunas provincias han delegado a los municipios la potestad de recaudar impuestos patrimoniales, y en otras existen situaciones especiales, tales como en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde coexisten impuestos provinciales con tasas municipales.

Otra forma de monitorear los ingresos tributarios de jurisdicción Provincial es analizar la **Recaudación per Cápita**. Este indicador para el promedio del país¹⁰ subió (a valores actualizados a diciembre del 2005) un 20% en los últimos 11 años. En el mismo período Mendoza no ha logrado recuperar el valor real de aquella época, ya que en el 2005 estaba un 5% más bajo que en el año 1994. Sin embargo la tendencia ha sido bastante similar, como puede apreciarse en el Gráfico 02.



FUENTE:

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- I.N.D.E.C.
- D.E.I.E. Mendoza - Indice de Precios al Consumidor

costos de administración y de cumplimiento tributario, la calidad del gasto público, entre otros elementos importantes.

⁹ Calculada como el cociente entre los recursos tributarios de Jurisdicción Provincial y el Producto Bruto Geográfico.

¹⁰ Se excluye la información referida al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ya que por sus características especiales de recaudación deforma el promedio nacional.

La importancia de la recaudación provincial, obliga a analizar en forma particular cada uno de los principales impuestos e indagar las causas de su nivel y evolución.

2.1.3 Impuesto a los Ingresos Brutos (I.I.B.)

Si bien desde el punto de vista de los aportes financieros este impuesto constituye el más importante ingreso tributario provincial del conjunto de las 24 jurisdicciones del país (en promedio el 66%), existe consenso entre los especialistas en temas fiscales respecto a los efectos económicos negativos de su aplicación.

2.1.3.1 Enfoque económico

El Impuesto a los I.B. pertenece a la categoría de impuestos plurifásicos, es decir que -al igual que el IVA- grava más de una vez la transferencia del bien o de sus insumos a lo largo del proceso productivo. Sin embargo su peculiaridad es que es **acumulativo** ya que el impuesto pagado no es descargado durante el proceso económico, con lo cual la carga final que tienen los productos/servicios deriva de una sucesión de imposiciones¹¹.

Dicha acumulación¹² del impuesto sobre los precios intermedios es de esperar que suba el precio de venta final del producto por encima de lo que se hubiera incrementado con otro tipo de impuesto a las ventas que proporcione igual recaudación (*ceteris paribus*)¹³.

La influencia negativa del impuesto a los I.B. sobre los márgenes de rentabilidad viene determinada tanto por el lado de la disminución de los ingresos percibidos por la venta de bienes, como por el incremento de los costos de los insumos para producirlos¹⁴.

Este tributo al gravar los diferentes eslabones del proceso de producción y comercialización, potencia al máximo las distorsiones sobre la asignación de recursos y discrimina a las actividades que contengan un mayor número de eslabones productivos. De este modo se incentiva a las empresas a integrarse verticalmente para reducir la carga impositiva de sus insumos. Esta inducción artificial a la integración vertical atenta contra la descentralización y especialización del sistema productivo, reduciendo la eficiencia global de la economía.

Las empresas que producen bienes destinados a los mercados internacionales también pierden competitividad aún cuando las exportaciones de bienes están exentas del impuesto a los I.B.¹⁵. Es práctica generalizada y aceptada la devolución en frontera de los impuestos pagados por los bienes que se exportan. Con el IVA este cálculo es sencillo y así se hace con el impuesto nacional. Con el impuesto sobre las ventas finales el efecto no existe¹⁶. En cambio, con el impuesto sobre los ingresos brutos resulta imposible el cálculo para proceder a la devolución.

¹¹ Ver "Aspectos Relevantes de la Política Tributaria Provincial" (2000)-Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

¹² También denominada efecto "piramidación" o efecto "cascada".

¹³ Por ejemplo, el impuesto al valor agregado, el impuesto a la primera venta o el impuesto a la venta final (como el propuesto a partir del Pacto Fiscal 1993 o el que existe a nivel estatal y municipal en los Estados Unidos).

¹⁴ Reyes Gustavo (2000) "Incidencia del Impuesto a los Ingresos Brutos y alternativas de sustitución. Marco Teórico y Aplicación a un caso hipotético"

¹⁵ Ver Capítulo 14 de "La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas" (2001), Molina, Raúl y Reyes, Gustavo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.

¹⁶ Algunas provincias canadienses, como Manitoba y Québec, reemplazaron en la década de los '90 su impuesto a las ventas por un IVA provincial, el cual es objeto de reintegro a la exportación junto con el IVA federal.

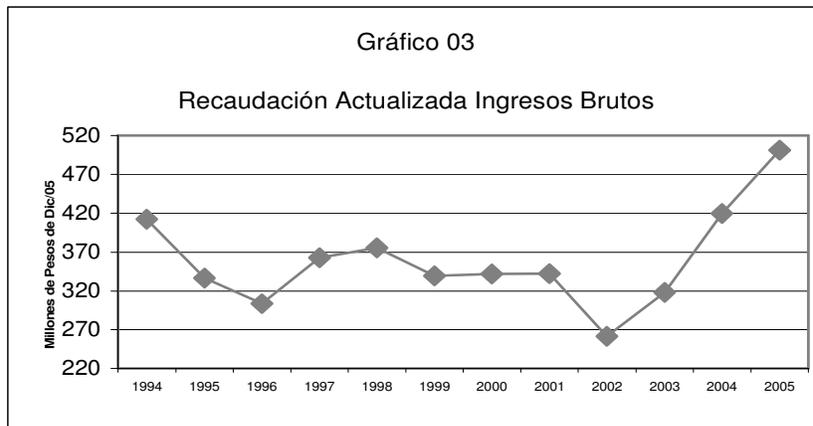
Tendiendo a garantizar la neutralidad tributaria y a mejorar la competitividad de la economía, los especialistas insisten en la necesidad de reemplazar el Impuesto a los I.B. por un impuesto general al consumo. En los hechos, se destaca una gran heterogeneidad entre las distintas jurisdicciones al momento de introducir desgravaciones.

En el Pacto Federal Fiscal firmado en agosto 1993 entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales se acordó la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por un impuesto sobre las ventas finales. Aunque no se llegó a una sustitución completa, la mayoría de las provincias eximieron del impuesto a las actividades primarias y en algunos casos, como en Mendoza, también se eximió a la determinadas actividades industriales de base local¹⁷. Con posterioridad desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se propulsó la sustitución por un IVA provincial, pero tampoco prosperó la iniciativa.

Es necesario destacar que la desgravación de una determinada actividad de la economía (por ejemplo agropecuaria) no implica la eliminación de los efectos negativos del impuesto en las demás etapas de la cadena económica.

2.1.3.2 Enfoque financiero

La recaudación del Impuesto a los I.B. en Mendoza es de vital importancia dada su alta participación en los ingresos fiscales provinciales (en promedio el 64%, cercano al promedio nacional). En el Grafico 03 puede observarse la evolución de la recaudación de este impuesto en los últimos 11 años, donde se aprecia que recién en el año 2004 se recupera (en valores reales) el nivel de recaudación de 1994, superando en el año 2005 en un 22% a dicho año base. En los últimos tres ejercicios se evidencia una importante recuperación luego de las consecuencias de las crisis económico-financiera nacional del año 2002.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- D.E.I.E. Mendoza - Índice de Precios al Consumidor.

Resulta muy interesante analizar la evolución de los niveles de recaudación en relación a lo sucedido en otras jurisdicciones del país, como marco de referencia¹⁸.

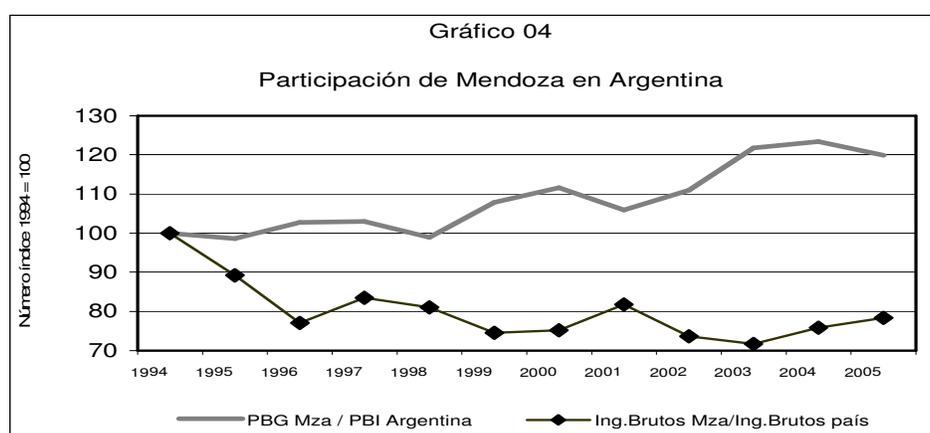
¹⁷ En las actividades primarias e industriales en las que existe la exención sólo rige si el contribuyente cumple con los requisitos del Art. 185 inc. X del Código Fiscal de Mendoza.

¹⁸ Si bien conceptualmente se trata del mismo impuesto en todas las jurisdicciones, difieren en numerosos aspectos, tales como alícuotas, normas que especifican las posibles deducciones de las bases imponibles o

Si se relacionan los datos referidos a la recaudación en Mendoza y del conjunto de las 24 jurisdicciones del país en los años 1994 a 2005, se aprecia una **importante disminución** de la participación de nuestra provincia respecto al monto total recaudado en el período analizado, que alcanza al 22%.

El **nivel de actividad de la Provincia** no parece ser la razón que explica tal pérdida relativa en el nivel de recaudación, ya que la participación del PBG de Mendoza en el Producto Bruto Interno Nacional muestra una tendencia promedio creciente en el período bajo análisis, siendo en el año 2005 un 20% superior que en 1994, lo que indica que nuestra provincia ha crecido en los últimos once años más que el país.

Lo expresado en los párrafos anteriores se aprecia claramente en el Gráfico 04, que muestra una caída del nivel de participación de Mendoza en la recaudación del impuesto a los I.B. del país, simultáneamente con un aumento de la participación en el Producto Bruto Interno Nacional.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- Dir.Nac.de Coordinación Fiscal con las Provincias - Sub.de Relaciones con Provincias .
- PBG de la Pcia de Mza. por Sectores de Actividad (2005) - Fac.Ciencias Ec.(UNC) - D.E.I.E.
- Cuentas Nacionales - Secretaría de Programación Económica .

Ante el hecho concreto, de que en términos relativos la participación de Mendoza es creciente en el nivel de actividad nacional y su recaudación de I.B. evoluciona en el sentido inverso, se estima imprescindible **indagar las causas** de dicho fenómeno, a través de los dos componentes fundamentales de la recaudación: las alícuotas y la base imponible.

Respecto a las **alícuotas**, es necesario relacionarlas con las del resto del país, ya que su magnitud no sólo afecta la recaudación sino también la competitividad de las actividades económicas que se desarrollan en el ámbito provincial. A tal efecto se procedió a comparar, para el caso de las actividades más relevantes, la alícuota del Impuesto a los I.B. de Mendoza con el promedio nacional y con la más frecuente utilizada en cada actividad¹⁹. Los resultados pueden apreciarse en el Cuadro N° 02.

ingresos que no integran la misma, actividades que están exentas, modalidad de liquidación y pago del impuesto, etc.

¹⁹ Se consultaron las leyes impositivas de las 24 jurisdicciones del país publicadas por Errepar.

CUADRO Nº 02

COMPARACION ALICUOTAS INGRESOS BRUTOS PRINCIPALES ACTIVIDADES

ACTIVIDAD / JURISDICCION	MENDOZA 2005-2006	PROMEDIO NACIONAL (1)	TASA MAS FRECUENTE (1)
PRODUCCION PRIMARIA			
<i>Agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura (2)</i>	0,90% (2)	0,88%	1,00%
<i>Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural</i>	2,00%	1,49%	1,00%
<i>Explotación de Minas y Canteras (2)</i>	0,90% (2)	0,92%	1,00%
INDUSTRIA			
<i>Prod.de Bs. excepto Combustibles Líq.y Gas Nat.(Vta al público grabado) (2)</i>	1,50%	1,43%	1,50%
<i>Industrialización de Combustibles Líq. y Gas Nat.(Sin expendio al público)</i>	1,00%	0,94%	1,00%
CONSTRUCCION			
<i>Alícuota General</i>	3,00%	2,17%	2,50%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA			
<i>Electricidad, Gas y Aguas (cons.residencial)</i>	3,00%	2,73%	3,00%
COMERCIO AL POR MAYOR			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00%	2,65%	2,50%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	5,00%	4,36%	5,00%
COMERCIO AL POR MENOR			
<i>Alícuota Gral</i>	3,00% (3)	2,88%	3,00%
<i>Tabaco y cigarrillos</i>	7,00%	4,43%	4,10%
<i>Combustibles líquidos realizados por refinerías</i>	3,50% (4)	2,65%	3,50%
RESTAURANTES Y HOTELES			
<i>Restaurantes y Hoteles</i>	3,00% (5)	2,85%	3,00%
TRANSPORTE ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES			
<i>Alícuota promedio</i>	3,00% (6)	2,82%	3,00%
INTERMEDIACION Y SS. FINANCIEROS DE SEGUROS Y BURSATILES			
<i>Préstamo de dinero entidades Ley 21.526</i>	4,00% (7)	3,83%	4,10%
<i>Compraventa de Divisas</i>	4,00%	4,03%	5,00%
<i>Seguros</i>	3,00% (8)	3,97%	5,00%
OTROS SERVICIOS			
<i>Servicios prestados a las empresas</i>	3,00%	2,85%	3,00%
<i>Servicios de Salud</i>	3,00% (3)	2,87%	3,00%
<i>Servicios de Esparcimiento</i>	3,00%	2,87%	3,00%
<i>Ejercicio de Profesiones liberales</i>	3,00% (3)	2,85%	3,00%

NOTAS:

(1) En base a alícuotas de los Años 2005 y 2006, o anteriores si están vigentes. Actividades exentas considerado 0% en el promedio.

(2) Actualmente prácticamente exentas en todo el país. En Mendoza la exención rige sólo si se cumple los requisitos del Art.185 inc. X del Código Fiscal.

(3) 2,00% cuando las ventas brutas anuales devengadas al 31/12/05 no superen \$ 144.000, y esté comprendido en las disposiciones del Régimen Simplificado p/Pequeños Contribuyentes Ley Nacional Nº 25.865.

(4) 2,50% a través de estaciones de servicios.

(5) 1,50 % Alojamiento, comida, hospedaje, excepto pensión, aloj. por hora.

(6) 1,75 % Transporte de pasajeros urbano, suburbano, interurbano, larga distancia y en taxis y remis.

(7) En Mendoza Operaciones intermediación recursos monetarios por bancos.

(8) 5,00 % Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

FUENTE: Elaboración propia en base a ERREPAR - Agenda Impositiva - Leyes Impositivas Provinciales.

Se observa, que si bien Mendoza tiene para los años 2004/2005 en varias actividades alícuotas por sobre el promedio nacional, son en general, muy cercanas a las más frecuentes utilizadas en las otras jurisdicciones del país.

Un hecho importante a destacar es que si se comparan las alícuotas actuales con las del año 2001, o sea el año previo a la crisis nacional y el comienzo de la pesificación, se puede afirmar que Mendoza prácticamente ha mantenido sus alícuotas en el Impuesto a los I.B., en tanto que en el conjunto de las jurisdicciones del país, en general, el promedio ha aumentado, a tal efecto se recomienda al lector comparar el Cuadro 02 del presente trabajo con el Cuadro 14.01 del Estudio "La Economía de Mendoza- Situación actual y perspectivas"²⁰.

Si las alícuotas utilizadas son similares a las más frecuentemente utilizadas en el resto del país, podría concluirse que no es éste el motivo de la pérdida relativa de recaudación, pero sí podría explicarse en el caso que en los últimos años se hubiera experimentado un crecimiento relativo especialmente sesgado de los **sectores exentos o con alícuotas más bajas**. Si éste fuese el caso, se podrían observar caídas en la recaudación impositiva sin que ello fuese explicado por la evolución del nivel de producto ni por mayor evasión impositiva. Sin embargo, si se analiza participación de los sectores económicos en el valor agregado bruto²¹ no muestran cambios significativos en los sectores desgravados como para explicar la pérdida de participación en la recaudación provincial de I.B.²².

El próximo paso lógico a realizar, en este camino conducente a determinar la causa de la pérdida relativa de recaudación en un contexto de participación creciente en la actividad económica, sería proceder a determinar la **base imponible del impuesto a los I.B.** A tal efecto se puede utilizar como variable "proxy" la suma del producto bruto más el valor del consumo intermedio (valor bruto de la producción)²³, aunque se asumen algunas limitaciones, tales como que las ventas directas al público están gravadas aún en actividades exentas (por ejemplo agropecuaria), o que no se puede eliminar de la base las "sub-actividades" específicamente exentas, debido a la falta de una mayor desagregación de las Cuentas Provinciales²⁴.

A partir de allí se podría estimar la "**recaudación potencial**", o sea la aplicación de las alícuotas vigentes a los montos de valor bruto de la producción de cada nivel de actividad. Dicha tarea se debería realizar en forma minuciosa, por la diversidad de alícuotas especiales y condiciones de aplicabilidad de las exenciones. Luego, la comparación de la recaudación potencial y la real **en cada nivel desagregado de actividad** evidenciaría los

²⁰ "La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas" (2001), Capítulo 14, Molina, Raúl y Reyes, Gustavo. Op.Cit.

²¹ Ver "Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Mendoza por Sectores de Actividad Económica - Estimaciones Definitivas" (2004)-Facultad de Ciencias Económicas (U.N.C.)-Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza.

²² Salvo por el tema del petróleo, ya que dado el proceso de integración vertical progresivo de los sujetos pasivos del impuesto a los ingresos brutos y la importancia de los montos involucrados no se descarta un posible deterioro de la base imponible, en tal sentido se debería encarar un profundo análisis y posterior renegociación del tema del petróleo en el marco del Convenio Multilateral, que excede los objetivos del presente trabajo.

²³ El producto bruto mide el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un período de tiempo. Pero como el impuesto también grava los consumos intermedios, por el total de los ingresos en cada etapa, es necesario sumarle el consumo intermedio. Es conveniente aclarar que esta medida subestima el valor de la base imponible porque no incluye las transacciones de las mercancías ya existentes, por ejemplo la compra-venta de autos usados, o de cualquier bien ya producido con anterioridad ni tampoco la denominada economía "en negro" ya que es muy difícil determinar la magnitud de la misma.

²⁴ Si la información fuese escasa se debería asumir que las diferencias que surgen de la aplicación del Convenio Multilateral se compensan entre sí.

diferentes niveles de cumplimiento y sobre todo los focos de morosidad y evasión, transformándose en una herramienta de política fiscal sumamente útil.

Sin embargo, aunque la Dirección General de Rentas le exige a los contribuyentes identificar en sus presentaciones el código de la actividad en que desarrollan sus actividades, no se cuenta públicamente con la información de la **recaudación del impuesto a los I.B. desagregada por actividad económica**.

Dichos datos fueron solicitados por la Facultad de Ciencias Económicas a la Dirección General de Rentas²⁵, pero a la fecha del presente informe no se ha recibido respuesta, ya que al parecer esa información no está disponible para investigaciones fiscales²⁶. Esta circunstancia constituye un importante retroceso en las bases de datos del Ministerio de Hacienda de la Provincia, porque la misma estaba disponible al público hace 18 años, ya que se utilizó en una investigación realizada para la ejecución presupuestaria de 1988²⁷ que permitió detectar los sectores con mayor potencialidad recaudadora y los de mayor evasión impositiva.

Se considera fundamental recalcar que existe, además, un porcentaje de la actividad económica, denominada "**subterránea**" o "**en negro**" que no es captada en las estimaciones del valor bruto de la producción, y que por lo tanto no forma parte de la base imponible de determinación de la recaudación "potencial", pero que igualmente constituye **evasión absoluta** para el Impuesto a los I.B.

Según la Dirección General de Rentas²⁸, el índice de evasión impositiva en Mendoza ronda el 50%. Afirman que los grandes contribuyentes (que representan el 60% del total) son los que más evaden sus obligaciones con Rentas y evitan informar sus ingresos totales. Las mayores infracciones figuran en gastronomía e indumentaria, que son los rubros más favorecidos por el turismo y la reactivación económica.

En definitiva, un nivel de alícuotas de I.B. compatible con las más frecuentes de las jurisdicciones del país, un relativo buen nivel de producción y la inexistencia de un deterioro de la base imponible²⁹, no permiten inferir la causa principal de la caída de Mendoza en el promedio nacional de recaudación en este impuesto. Si existe morosidad y evasión, lo ideal sería poder determinar claramente en qué sectores de la economía es más marcada, ya que se perjudica las condiciones de competitividad a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales, premiando a los que no pagan los impuestos devengados, o bien trabajan en el marco de una economía subterránea, más allá de los perjuicios financieros que esto genera en las cuentas públicas provinciales.

Al existir en Mendoza un cierto grado de incumplimiento tributario y éste difiere entre agentes o sectores económicos, los problemas de equidad horizontal que se presentan son

²⁵ Por nota ingresada a Mesa de Entradas de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza el 10 de agosto del 2005.

²⁶ En un artículo publicado en el Suplemento Económico del Diario Los Andes del día 23 de octubre del 2005, referido al comercio minorista, se expone la recaudación de ingresos brutos por sector, pero aparentemente se refiere sólo a un trimestre del año 2005.

²⁷ Ver Colabello Carlos (1991), "Sistema Tributario Provincial de la Provincia de Mendoza" - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Cuyo.

²⁸ Ver artículo del Diario Los Andes del 12 de julio del 2005, donde se cita en forma textual al Jefe de Fiscalización Permanente de la DGR.

²⁹ Salvo por el tema del petróleo, que como se dijo, se estima merece un estudio y una negociación especial por parte de la Provincia en el marco del Convenio Multilateral.

muy importantes, coexistiendo agentes o sectores económicos que pagan por encima del promedio, con agentes o sectores económicos que pagan por debajo de aquel³⁰.

La existencia de índices diferenciales de cumplimiento tributario no sólo constituye un problema de equidad, sino también de eficiencia. Esto último ocurre porque va a existir una tendencia a desplazar recursos hacia aquellos sectores donde el incumplimiento tributario sea más alto³¹. También genera ineficiencia e inequidad el hecho de que los consumidores le compren a un competidor que forma precio más bajo porque no paga impuestos. O sea que forma de “castigar” al eficiente es la distorsión del sistema de precios relativos.

2.1.4 Impuesto de Sellos (I.S.)

Este impuesto indirecto grava la capacidad contributiva que se manifiesta a través de la instrumentación de actos, contratos y operaciones. Cuando los actos se formalizan o tienen efectos en el territorio de una Provincia están alcanzados expresamente por la legislación.

2.1.4.1 Enfoque económico

En Mendoza representa una importante fuente de recursos entre los ingresos tributarios provinciales, sin embargo, al igual que el Impuesto a los I.B., es considerado un impuesto distorsivo. Desde la perspectiva económica ello se debe a que incide directa o indirectamente (y con efecto acumulativo) en los costos de los procesos productivos. A ello se le adiciona la circunstancia de que existe un tratamiento jurídico asimétrico entre las distintas provincias respecto al carácter instrumental que deben revestir los actos, contratos u operaciones para la procedencia del impuesto. Ello constituye un desaliento en la localización de determinadas actividades productivas³².

Este impuesto encuentra sus antecedentes en los sistemas tributarios más antiguos. En general grava ciertos contratos y actos jurídicos, siempre que esos contratos o actos tengan algún tipo de instrumentación. En parte puede considerarse redundante con el impuesto sobre los ingresos brutos y en parte con los patrimoniales (según la naturaleza del contrato: ejemplo, venta de inmuebles, automotores u otro tipo de transacción). Su incidencia es más difícil de determinar y, en alguna medida, puede considerarse aleatoria³³.

La justificación de su permanencia en el tiempo puede ser atribuida a la facilidad de su recaudación y las ventajas del cumplimiento: el sellado o timbrado da fecha cierta a los contratos y su mora tiene fuertes sanciones. En Mendoza una parte importante de su recaudación proviene de contratos asociados con la actividad hidrocarburífera.

En un trabajo de la Asociación de Bancos Argentinos³⁴ se hace hincapié en que la doctrina moderna se opone a la existencia de gravámenes que alcanzan la instrumentación de operaciones, por considerar que vulneran el principio de la capacidad contributiva, ya que la relación del gravamen con la capacidad de pago de los percutidos por el impuesto, o de los que lo soportan, es en todo caso fortuita e imprecisa. El I.S. encuentra fundamento

³⁰ Ver : “¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? (2005), Argañaraz, Nadin y otros, op.cit.

³¹ Ver : “¿Cuál es el verdadero costo de los impuestos? (2005), Argañaraz, Nadin y otros, ibidem.

³² Ver “Aspectos Relevantes de la Política Tributaria Provincial” (2000). Op.cit.

³³ Ver “Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza” Vega, Juan (2004), Fortalecimiento Institucional de la Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario - Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.

³⁴ Ver “Características del Sistema Tributario Provincial y Municipal en la Argentina”. Asociación de Bancos Privados de la Argentina (ABA). 2001

solamente en la necesidad de los gobiernos provinciales de solventar los gastos públicos, ya que es un gravamen que contradice los principios básicos de la tributación.

Puede considerarse muy alto su nivel de distorsión, al punto de poder llegar a constituir la causa de la decisión de no tomar un crédito. En otros casos, en decisiones ya tomadas, como la compra de un inmueble, el peso de la carga tributaria impacta muy fuertemente sobre el esquema financiero del contribuyente.

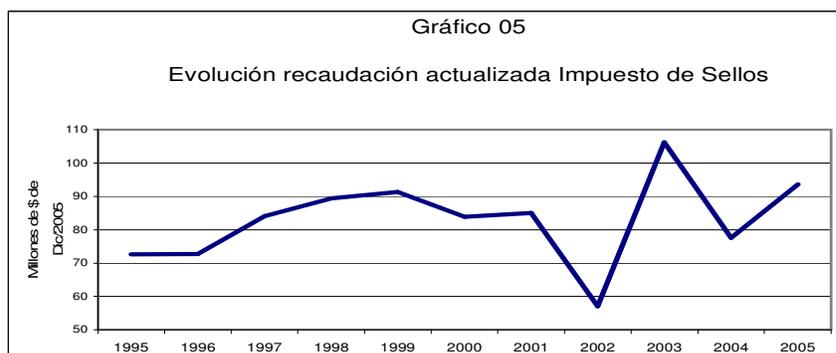
En el marco del Pacto Federal de 1993 se acordó la eliminación inmediata del impuesto a las operaciones financieras y de seguros institucionalizadas, cuando los destinatarios sean los sectores agropecuarios, industriales, mineros y de la construcción e ir abarcando paulatinamente al resto de las operaciones³⁵.

En términos generales la mayoría de las Provincias efectuaron modificaciones aunque en casi todas el impuesto sigue vigente, observándose algunas diferencias respecto de los actos y contratos alcanzados, así como de las tipificaciones de los mismos, y sobre todo las exenciones vigentes.

Las particularidades de cada Código Fiscal dificultan la administración de este impuesto, y generan inseguridad jurídica para los contribuyentes que continuamente deben analizar las normas vigentes en cada jurisdicción que establecen el procedimiento para determinar la base imponible del gravamen que alcanza cada uno de los contratos celebrados.

2.1.4.2 Enfoque financiero

En la Provincia de Mendoza la recaudación de este impuesto representa un importante porcentaje de los ingresos tributarios provinciales (cerca al 12% en el año 2005). En el Gráfico N° 05 se muestra la evolución de dicha recaudación, a valores de diciembre del 2005.



FUENTE:

- Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda Provincia de Mendoza.

Existe una gran **dispersión de alícuotas** en la legislación interprovincial. A los efectos de realizar una comparación se relevó información de las últimas leyes impositivas provinciales publicadas por Errepar³⁶. La Provincia de Mendoza aplica, en casi todos los casos

³⁵ En Mendoza existe exención en determinadas actividades primarias e industriales, pero la misma sólo rige si el contribuyente cumple con los requisitos estipulados en el Código Fiscal.

³⁶ Se consultaron datos de 24 jurisdicciones. En general la información relevada corresponde a los años 2005 y 2006, o anteriores si estaban vigentes.

analizados, alícuotas superiores, tanto a la más frecuente utilizada en el país, como al promedio de las 24 jurisdicciones.

La **alícuota general** aplicable actualmente en la Provincia de Mendoza, así como **la que grava a los actos y contratos en general**³⁷ es del 1,50% constituyendo una de las más altas aplicadas en el país, superando en casi un 50% a la más frecuente utilizada, así como al promedio nacional de las jurisdicciones relevadas.

El alto peso relativo de este impuesto, en relación al resto de las jurisdicciones del país, no es una excepción para el caso de la alícuota aplicada a los **actos y contratos sobre inmuebles**. En el caso de **boletos de compraventa o permutas** la alícuota aplicable del 2,5% es una de las más altas del país, siendo el promedio de las provincias relevadas del 1,51% y 1,48%, respectivamente.

El Código Fiscal de la Provincia contempla en su Art. 240 algunas exenciones a la aplicación del I.S., excepto cuando se refieran o relacionen con operaciones de préstamos garantizadas con determinados tipos de garantía, o que el destino del préstamo sea destinado a determinados fines tales como vivienda o actividades del sector primario, industrial, construcción, turismo, generación y distribución de energía, etc., o determinada documentación comercial³⁸.

En el caso de los **contratos de locación y sub-locación de inmuebles** la alícuota es en Mendoza actualmente del 1,50%, en tanto que el promedio nacional es del 1,29%. Sin embargo es importante aclarar que a partir de febrero del año 2006 los contratos de locaciones de inmuebles con destino vivienda están exentos en la provincia. En las **operaciones comerciales** la alícuota general del 1,5%, superior al promedio de todas las jurisdicciones del país que es del 1,38%.

Una ventaja relativa se observa en operaciones bancarias y de seguros que en nuestra provincia se encuentran en general exentas del impuesto de sello, en tanto que en algunas otras jurisdicciones permanecen gravadas³⁹.

A modo de ejemplo, a continuación se toma el caso real de un crédito bancario, a los efectos de mostrar cómo este impuesto encarece y distorsiona la actividad económica, en las situaciones en los que no están alcanzados por las exenciones previstas en el Código Fiscal.

Para la realización del ejemplo se recurrió a un banco privado nacional a consultar respecto al importe que corresponde al sellado de un contrato de crédito de \$ 10.000, sin garantía real y sin destino específico (por ejemplo comerciante monotributista prestador de un servicio no exento) , a reintegrar en 12 cuotas mensuales. Este banco otorga este tipo de préstamos a una misma tasa de interés en sus sucursales tanto de Mendoza como en las de San Juan y San Luis, pero el costo para el tomador del préstamo resulta mucho más oneroso solicitar el préstamo en la sucursal de Mendoza debido a la existencia del I.S. Las conclusiones de la comparación pueden observarse en el Cuadro N° 03.

³⁷ El caso por ejemplo de garantías, fianzas y avales, constitución de prendas, etc.

³⁸ Otras jurisdicciones también presentan similares exenciones en sus Códigos Fiscales.

³⁹ En el Pacto Fiscal se acordó eximir del impuesto a las operaciones financieras. Si bien con posterioridad la aplicación práctica de esta cláusula ha sido flexibilizada, el Código Fiscal mendocino ha mantenido la exención para las operaciones crediticias que tienen por destino las actividades de los sectores primario, industrial, construcción, turismo, generación y distribución de energía, excepto las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios (Mendoza, Código Fiscal, Art. 240, inc. 6 bis).

CUADRO N° 03

COMPARACION IMPACTO IMPUESTO DE SELLOS

Préstamo Bancario \$ 10.000 sin garantía real

Cálculo Impuesto de Sellos	Mendoza	San Juan	San Luis
CONCEPTOS			
Alicuota	1,50%	0,50%	0,60%
Fondo de Vivienda/Hogar	-	20% s/ Imp.Sellos	5% s/ Imp.Sellos
Acción Social	-	20% s/ Imp.Sellos	-
CALCULO (en pesos)			
Alicuota	150	50	60
Fondo de Vivienda/Hogar	0	10	3
Acción Social	0	10	0
TOTAL	150	70	63
Porcentaje respecto a Mza	100,00%	46,67%	42,00%

FUENTE:

Elaboración propia en base a datos del Lic. Javier Garcia del Banco de Galicia y Buenos Aires

Se observa que la carga tributaria en San Juan representa el 46,67% del impacto financiero en Mendoza, en tanto que en San Luis sólo el 42%. Este impuesto, además de encarecer el costo del préstamo, tiene la particularidad que debe pagarse en forma anticipada, o sea a la firma del contrato de crédito, más allá del período de pago de la operación.

Existen diversas instituciones que fomentan las actividades económicas a través de condiciones o tasas de interés realmente favorables para las empresas locales. Por ejemplo un programa de la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (Sepyme) subsidia parcialmente la tasa de interés de los bancos que han logrado parte del cupo licitado y pueden llegar a financiar proyectos de inversión a una tasa fija del 5.25% anual en pesos por 5 años. Ese esfuerzo se ve parcialmente menguado en Mendoza, al tener el tomador del crédito que pagar el 1.5% anticipado de impuesto de sellos.

El alto nivel en general de las alícuotas de este impuesto en Mendoza explica que la Provincia tenga una participación alta en el total de recaudación del I.S. En tal sentido, en el año 2005, en Mendoza la recaudación del I.S. representa una importante fuente de recursos entre los ingresos tributarios provinciales cercano al 12%, en tanto que en el promedio de las jurisdicciones del país sólo alcanza al 7,8 %.

A pesar de tratarse de un impuesto de fácil administración y difícilmente evadible (salvo por la sub-declaración de los montos de las operaciones) es realmente preocupante que Mendoza se apoye financieramente y tenga una participación relativa a nivel nacional tan importante, en uno de los impuestos más distorsivos y que perjudica seriamente la competitividad relativa de los productores y empresarios locales.

2.1.5 Impuestos Patrimoniales

2.1.5.1 Impuesto Inmobiliario

Los códigos fiscales de las provincias establecen que por cada inmueble ubicado en el territorio se pagará un impuesto anual. La determinación del impuesto se efectúa sobre la base del avalúo fiscal vigente y conforme a las alícuotas que fije la ley impositiva. El avalúo estará compuesto por la suma del valor del terreno y el de las mejoras computables.

2.1.5.1.1 Enfoque económico

En general las leyes y las disposiciones de las Direcciones Provinciales de Catastro Territorial -que tienen diferentes nombres pero iguales funciones en las Provincias- establecen los criterios generales y operativos para la obtención del valor de la tierra así como los valores de las construcciones⁴⁰.

La valuación fiscal intenta alcanzar un determinado porcentaje del valor venal del impuesto. Este valor venal sólo es conocido con exactitud en el momento de la venta ya que se trata de un mercado sumamente imperfecto debido a problemas de información asimétrica y de diferenciación de bienes. No obstante, puede estimarse con algún grado de aproximación tomando en cuenta las transacciones de inmuebles similares⁴¹.

La actualización de la base requiere de importantes gastos si se intenta alcanzar un alto grado de precisión. Los catastros basados en sistemas de información geográfica tienen un alto costo de instalación y mantenimiento (requieren de fotografía aérea o satelital y de complejos sistemas informáticos). En consecuencia, por su actualización periódica, suelen estar bastante atrasados y por lo tanto carecen de la flexibilidad necesaria para seguir las fluctuaciones del mercado.

En general se suele calcular el monto del impuesto a pagar con fórmulas distintas para inmuebles urbanos y rurales. Sin embargo, en las estadísticas tributarias de la Provincia de Mendoza no se identifica el origen de la recaudación, por lo que resulta imposible determinar cuánto corresponde a urbano y cuánto a rural.

En el Pacto Fiscal (1993) los gobiernos provinciales asumieron el compromiso que, a partir del 1 de enero de 1994, la base imponible del impuesto inmobiliario no supere el 80% del valor de mercado de los inmuebles urbanos, suburbanos y subrurales o del valor de la tierra libre de mejoras en el caso de los inmuebles rurales. Asimismo, en dicho Pacto los Gobiernos Provinciales se comprometieron a modificar a partir del 1 de enero de 1994 los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a fin de que las tasas medias que resulten aplicables en ningún caso superen: el 1,2% para los inmuebles rurales, el 1,35% para los suburbanos y/o el 1,5% para los urbanos.

2.1.5.1.2 Enfoque financiero

Nuestra provincia a partir del año 2000 mantiene las alícuotas y el esquema de avalúo, no obstante en el año 2001 la facturación subió considerablemente debido a la actualización del padrón catastral por relevamiento a través de vuelos aerofotogramétricos. Sin embargo en el año 2002 baja, respecto al año anterior, seguramente por reclamos reconocidos a contribuyentes afectados por errores de dicho sistema.

En el Gráfico N° 06 se muestra la evolución de la recaudación de este impuesto, a valores de diciembre del 2005, donde puede observarse la recuperación producida en los últimos tres años, luego de la crisis del 2002, acercándose a los niveles del año 2001.

⁴⁰ Ver Aspectos Relevantes de la Política Tributaria Provincial” (2.000) - Op. cit.

⁴¹ Ver “Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza” Vega, Juan (2004), op. cit.



NOTA:

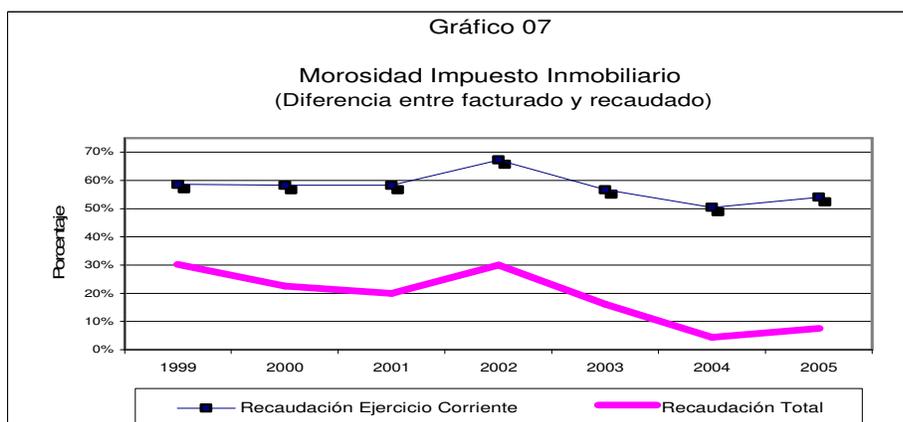
- La recaudación anual incluye ingresos corrientes y de ejercicios anteriores.
- Se incluyen los ingresos provenientes de los Planes de Pago (Leyes Provinciales N° 6.684 y 6.922)

FUENTE:

- Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda Provincia de Mendoza.

Salvo actualizaciones puntuales en propiedades que superan cierto valor, barrios cerrados, countries o en empresas e industrias se mantuvieron hasta el año 2005 los avalúos desde antes del abandono de la convertibilidad y la pesificación de la economía, a pesar del proceso inflacionario producido en el país. Un aspecto destacable y muy positivo es que el impuesto prevé un sistema de descuentos a los contribuyentes al día en el cumplimiento de su obligación en el pago de hasta el 15%, que además de premiar a los cumplidores, está dirigido a buscar un incentivo adicional para disminuir la morosidad, que como se verá a continuación, es muy alta.

En el Gráfico 07 se muestra la **morosidad** a través de los porcentajes de incumplimiento desde el año 1999. En primer lugar se observa **la diferencia entre el monto facturado y la recaudación anual correspondiente al ejercicio corriente**⁴². La misma es excesivamente elevada, habiendo alcanzado en el año 2005 el 54%. Ese porcentaje significa que los contribuyentes pagan menos de la mitad de impuesto facturado anualmente. Nótese que en el año 2002 llegó a ser el 67%, o sea que de cada peso facturado en dicho año en concepto de patentes se cobró en el mismo sólo 33 centavos.



FUENTE:

- Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda Provincia de Mendoza.

⁴² O sea, por ejemplo, cobranzas en concepto de impuesto inmobiliario en el año 2005, correspondientes a la facturación del impuesto del año 2005.

En segundo término se expone **la diferencia entre la facturación y el total recaudado anualmente**, que incluye también los ingresos de ejercicios anteriores y los provenientes de los planes de pago.

La baja en los índices de morosidad, medido en la segunda acepción, muestra una recuperación de la recaudación apoyada, sobre todo, en la cobranza de deudas de ejercicios anteriores. Al 31/12/2005 el stock de deuda acumulada de los contribuyentes en concepto de impuesto inmobiliario era cercana a los 217 millones de pesos.

Justamente por el cobro gradual de estas deudas atrasadas nuestra provincia ha experimentado una mejora en la participación relativa en la recaudación nacional de este impuesto patrimonial, ya que en el año 2002 ese indicador era del 2,2% y en el 2005 del 3,4%.

Es necesario ser cauteloso en el tipo de comparaciones realizada en el párrafo anterior, por el hecho de considerarse la recaudación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por tratarse de un gobierno municipal en dicha jurisdicción la imposición a la propiedad inmueble incluye tres conceptos diferenciales, que son a) alumbrado, barrido y limpieza, b) servicio de mantenimiento y limpieza de sumideros y c) contribución territorial. Por su parte, los Gobiernos Provinciales sólo aplican un gravamen que se corresponde con el último concepto ya que los dos primeros forman parte de las tasas que cobran sus municipios por los servicios pertinentes.

2.1.5.2 Patente Automotor

Este impuesto se paga por la propiedad de vehículos automotores, remolques y acoplados radicados en la Provincia. Se considera radicado en la Provincia todo vehículo que se encuentre inscripto en los registros seccionales del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor correspondientes a la Jurisdicción.

2.1.5.2.1 Enfoque económico

La patente automotor participa en general de las características ya descriptas del impuesto inmobiliario, pero es importante remarcar que se trata de bienes con mercados más fluidos, con diferencias destacadas de tasación entre automotores nuevos y usados y que la determinación de su valor cuenta con el apoyo de estadísticas más actualizadas y generalmente disponibles para el público en general (AFIP, compañías de seguro)⁴³.

La comparación de las recaudaciones provinciales no resulta adecuada por el hecho de que en varias jurisdicciones se ha delegado la potestad de recaudar el impuesto automotor a los Municipios, y se carece de la información de los mismos.

Es realmente llamativa la **heterogeneidad** que presentaban las distintas provincias respecto a este impuesto. Con relación a la base imponible cabe comentar que el sistema originario consistía en cobrar el impuesto por peso de cada vehículo y se sustentaba en que la imposición era una compensación al deterioro que el tránsito provocaba en la infraestructura vial. La nueva imposición considera la valuación fiscal y cambia la característica de la imposición dándole sustento a un impuesto al patrimonio.

En los últimos años, algunas provincias fueron incorporando este cambio de base tomando un cuadro de aforos en función de peso y modelo para mayor antigüedad, en otras no se tiene en cuenta esos parámetros y se establece sobre la valuación fiscal una escala progresiva o proporcional de alícuotas conforme al modelo.

⁴³ Ver "Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza" Vega, Juan (2004), op. cit.

El Pacto Federal (1993) acordó que “las valuaciones y alícuotas a aplicar guarden uniformidad y que para las primeras se tome como referencia la que publica la Administración Federal de Ingresos Públicos a los fines del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico”.

2.1.5.2.2 Enfoque financiero

En el caso de la Provincia de Mendoza se aplicó en el año 2001 a los contribuyentes con deuda al 28/12/00 valores similares a los facturados durante el año anterior, que superaban, en general, a los del resto de las jurisdicciones analizadas.

En los años subsiguientes, y hasta el año 2005, se han mantenido las valuaciones⁴⁴ y la alícuota, combinado con un sistema de descuentos que alcanza hasta el 15% para los contribuyentes que se encuentran al día en el cumplimiento de su obligación fiscal⁴⁵. Tal distinción, además de premiar a los cumplidores, estuvo dirigida a buscar un incentivo adicional para disminuir la morosidad, que como veremos a continuación, es muy alta.

El Gráfico Nº 08 muestra la evolución de la recaudación de este impuesto, a valores de diciembre del 2005, donde puede observarse la recuperación producida en los últimos tres años, luego de la crisis del 2002, superando los niveles de 1995.



NOTA:

- La recaudación anual incluye ingresos corrientes y de ejercicios anteriores.
- Se incluyen los ingresos provenientes de los Planes de Pago (Leyes Provinciales Nº 6.684 y 6.922)

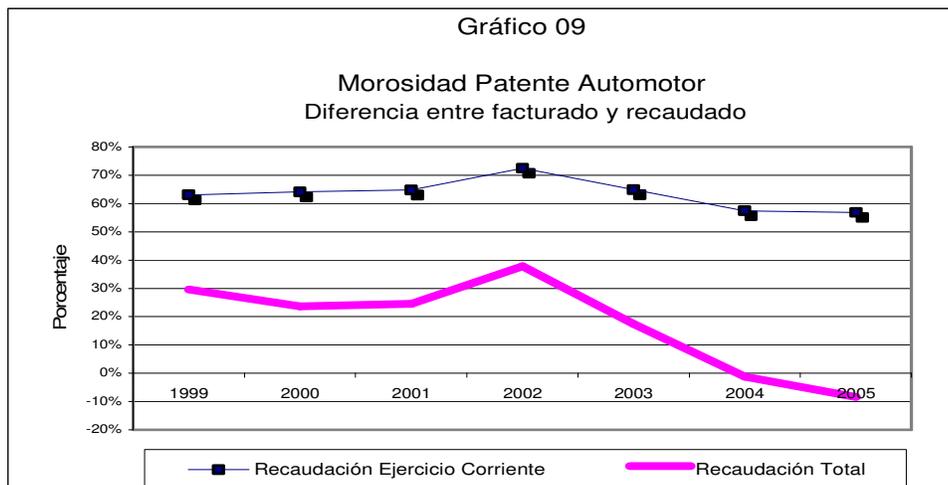
FUENTE:

- Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda Provincia de Mendoza.

Los índices de **morosidad** son muy elevados y pueden observarse en el Gráfico 09 a través de los porcentajes de incumplimiento desde el año 1999. En primer lugar se observa la **diferencia entre el monto facturado y recaudado cada año correspondiente al ejercicio corriente**, si bien esa diferencia viene disminuyendo los últimos tres años, es igualmente excesivamente elevada, habiendo alcanzado en el año 2005 el 57%. En segundo término se expone **la diferencia entre la facturación y el total recaudado anualmente**, incluyendo los ingresos de ejercicios anteriores y los provenientes de los planes de pago.

⁴⁴ Con la obvia incorporación de los vehículos “cero kilómetro” que se dan de alta cada año.

⁴⁵ Los descuentos van del 5% al 15% teniendo en cuenta si los contribuyentes han cumplido con su obligación tributaria los últimos 1, 2 o 3 años respectivamente.



FUENTE:

- Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda Provincia de Mendoza.

La baja en los índices de morosidad, medido en la segunda acepción, tal como puede apreciarse en el gráfico, muestra una recuperación de la recaudación apoyada, sobre todo, en la cobranza de deudas de ejercicios anteriores, que ha diciembre del año 2005 ascendía aproximadamente a 265 millones de pesos.

Esta importante cobranza de la deuda de facturaciones de años anteriores ha permitido que en el año 2004 y 2005 la recaudación total supere la facturación de esos años, motivo por el cual la morosidad medida de esta forma arroja un valor negativo.

En el sentido expresado en el párrafo anterior, parece que los esfuerzos realizados por las autoridades fiscales para disminuir dichos índices de morosidad parecen estar empezando a dar algunos frutos. Los inspectores de la DGR⁴⁶ detienen a los automovilistas, verifican su estado respecto al impuesto a la patente automotor, en una computadora portátil y, si es moroso, elaboran un acta que obliga al propietario a cancelar su deuda en un plazo de 5 días. Si no lo hace, el monto a pagar se puede incrementar hasta un 50% y en algunos casos a rematar el vehículo.

A los efectos de realizar una comparación de la **aplicación concreta del tributo**, se relevó en algunas provincias⁴⁷, el monto a pagar en el año 2005 en concepto de este impuesto en vehículos de determinadas marcas y modelos. Dicha información se expone en el Cuadro 04, donde puede observarse que, si bien la variedad de automotores no permite realizar un análisis homogéneo que permita hacer aseveraciones generales, es evidente que la carga tributaria es superior en Mendoza que en el resto de las jurisdicciones relevadas, salvo en el caso de Santa Fe.

⁴⁶ Según la nota del Diario Los Andes, de fecha 12 de julio del 2005, citada anteriormente.

⁴⁷ En aquellas donde fue posible conseguir información detallada.

CUADRO Nº 04

COMPARACION DEL COSTO ANUAL PATENTE AUTOMOTOR EN DIFERENTES JURISDICCIONES

Provincia	Vehículo	Costo Anual Año 2.005			Diferencia en %
		Modelo	Mendoza (1)	Provincia de Radicación (2)	
Jujuy	Camioneta Toyota Hi-Lux doble cabina	2.000	1427	576	147,74%
Jujuy	Renault 12	1.993	132	84	57,14%
Jujuy	Fiat Siena	1.999	487	276	76,45%
La Rioja	Camioneta NISSAN Cabina Simple 2.7 D	2.001	465	261	77,92%
La Rioja	Fiat Duna Diesel	1.997	271	163	66,26%
Bs.As.	Volkswager Polo Classic 1.9 SD	2.004	988	721	36,99%
Bs.As.	Renault Clio RN Nafta 5 puertas	2.003	683	474	44,06%
Ciudad BA	Peugeot 405 GL Diesel Turbo	1.997	520	495	5,06%
Santa Fé	Fiat Palio Fire 1242 16V - 5 puertas	2.005	510	547	-6,76%
Córdoba	Fiat Palio S 5 puertas 1,6	2.000	316	204 (3)	55,05%

(1) Sin descuento por pago anticipado, ni bonificación del 5%, 10% ó 15% por pago en término años anteriores

(2) Sin descuento, existen distintos planes de pago y condiciones según la Jurisdicción.

(3) Incluye pago Municipalidad Córdoba Capital más Impuesto Provincial s/ el Automotor

El hecho de que al menos en promedio, el impuesto a la patente automotor ha resultado más elevado en Mendoza, evidentemente constituye la principal causa de la radicación de los vehículos de ésta provincia en otros registros del país, sobre todo en el caso de las flotas de empresas de transporte.

Ante este síntoma de altos impuestos a los automotores en la provincia, las autoridades, amparados en el razonable argumento que estos automotores utilizan caminos mendocinos, han modificado en el presente año el Código Fiscal (art. 262) para obligar a dichas empresas a “regularizar” su situación y que registren estos automotores en Mendoza bajo apercibimiento de una multa igual al monto del impuesto en caso de no registrarlos.

Si bien el argumento del gobierno resulta razonable, claramente no ataca a la raíz del problema que es el elevado costo de estos impuestos. Una política impositiva que busque atraer inversiones debería solucionar este problema ofreciendo impuestos más competitivos con los cuales las empresas no tengan necesidad de emigrar a otras provincias para pagar menores impuestos.

2.1.5.3 Consideraciones sobre los Impuestos Patrimoniales en general

Cabe preguntarse por qué motivo el organismo recaudador no aplica con mayor severidad aún las herramientas legales a su alcance para actuar sobre los morosos. La deuda acumulada de los contribuyentes en ambos impuestos patrimoniales al 31/12/2005 rondaba los 482 millones de pesos. Si bien se dice que durante los últimos años se han iniciado cada vez más juicios de apremio, se estima que la acción de la Provincia debería ser mucho más estricta al respecto, sobre todo teniendo en cuenta que en estos conceptos se acumula un monto muy importante a cobrar por parte de la Provincia, correspondiente a deudas de los contribuyentes en estado prejudicial que podrían ser aplicados a disminuir el endeudamiento provincial, a aumentar la obra pública o inclusive a bajar las alícuotas para premiar a los contribuyentes cumplidores.

En el marco del Programa de Financiamiento Ordenado (P.F.O.) Mendoza ha suscripto convenios con la Nación para recibir apoyo por parte de ésta, comprometiéndose la Provincia a cumplir con determinados compromisos fiscales, entre ellos mantener los operativos de fiscalización conjunta con los municipios para impuestos automotor e inmobiliario y mejorar los sistemas de información catastral.

Por último, si bien desde el punto de vista financiero ingresan fondos a través de los planes de facilidades de pago, recuperando en parte la facturación realizada en ejercicios vencidos, siempre queda la sensación de injusticia para el contribuyente que cumple en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales⁴⁸.

2.1.6 Otros Impuestos Provinciales

Este rubro representa, en los últimos años un valor cercano del 1% de los ingresos tributarios de la provincia, y por lo tanto no es significativa su participación en el análisis de los indicadores expuestos. Dentro de ese monto, tiene cierta relevancia la recaudación sobre los juegos de azar y a partir del año 1999 tomó importancia los recursos provenientes del impuesto a la Energía Eléctrica.

Justamente por su escasa importancia en el esquema financiero provincial, debería ser expresamente revisada la vigencia del impuesto a las rifas, sobre todo cuando la base imponible se relacione con sorteos organizados en beneficio de niños y jóvenes. Es común ver rifas con el precio expresado en “soles”, “sonrisas”, etc, y ante la pregunta de por qué no está en pesos el valor, la respuesta, lisa y llana es “*para no pagar impuestos*”. Resulta tan difícil la internalización de la “cultura tributaria” que configura un hecho muy grave que a edad temprana se difundan prácticas de este tipo que marcan el resto de la vida civil de las personas.

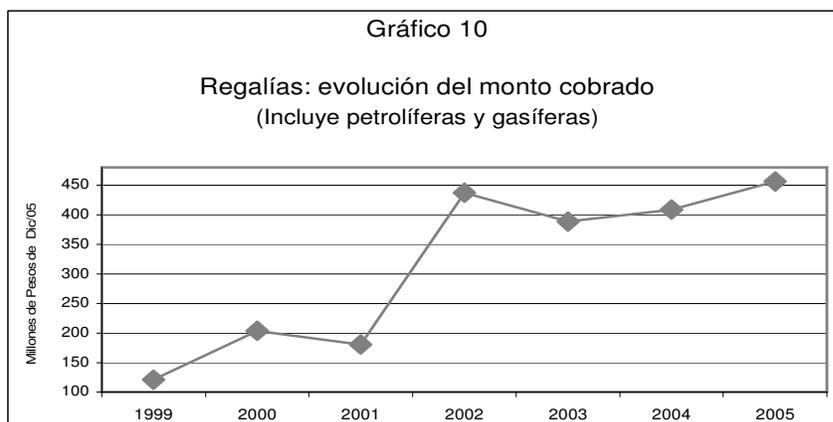
2.2 Recursos Provinciales no Tributarios

El rubro más importante dentro de los recursos no tributarios lo representan las **regalías**. En su mayor parte éstas corresponden a lo que las empresas productoras pagan al propietario del recurso, en este caso la provincia, por la extracción de **petróleo y de gas**.

El incremento de las regalías en el período siguiente a la crisis de fines del 2001 dio oxígeno financiero al gobierno en épocas de difícil acceso al crédito, con escasos activos para liquidar y una recaudación local no demasiado alentadora. En el año 2002 alcanzó a valores de diciembre del 2005, un valor cercano a los 440 millones de pesos. A partir de allí se estabilizó su tendencia creciente, logrando el máximo monto del período analizado en el 2005, obteniendo un ingreso de 456 millones de pesos. En el Gráfico 10 se muestra la evolución de los montos cobrados por Mendoza en concepto de Regalías Petrolíferas y Gasíferas desde el año 1999⁴⁹.

⁴⁸ De acuerdo a la información suministrada a través de Internet respecto al listado de deudores en impuestos patrimoniales provinciales, de acuerdo a lo exigido por la Ley de Responsabilidad Fiscal, no necesariamente revisten el carácter de “pobres” los morosos en estos impuestos.

⁴⁹ Los valores informados por la Subdirección de Regalías en la Página Web de la Dirección Provincial de Rentas difieren de los informados en las Ejecuciones Presupuestarias publicadas por el Ministerio de Hacienda. La razón obedece a un problema de devengamiento.



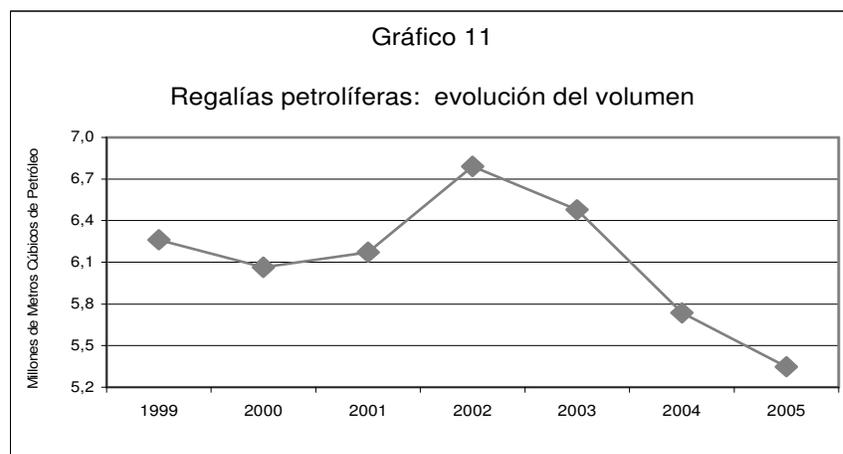
FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Subdirección de Regalías - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- D.E.I.E. Mendoza - Índice de Precios al Consumidor

La importancia de recurso se la otorga el volumen y la normalización de la valoración de ese volumen (precio), por eso es importante analizar los montos ingresados a la Provincia desde esos dos puntos de vista⁵⁰.

Refiriéndose en primer término al recurso **petróleo**, la producción anual histórica de crudos o líquidos en nuestra Provincia es de unos 5,5 millones de metros cúbicos, aunque en los últimos diez años dicho **volumen** ha rondado los 6 millones, con tendencia decreciente los últimos 3 años. Mendoza aporta aproximadamente el 16% de la producción nacional de petróleo y figura cuarta en el ranking del país⁵¹. En el Gráfico 11 se muestra la evolución en millones de metros cúbicos desde 1999.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Subdirección de Regalías - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

⁵⁰ Por la colaboración en el análisis de estos temas, se agradece la colaboración de la Subdirectora de Regalías de la Provincia de Mendoza, Cdora Silvia Benitez.

⁵¹ Después de Neuquén, Santa Cruz y Chubut.

Las empresas deben pagar al Estado Provincial, en cuyo territorio se ubique el hidrocarburo, una alícuota del 12% de la producción al valor boca de pozo (VBP)⁵², el que está en relación directa con el **precio** que publica el West Texas Intermediate (WTI) -ajustado según calidad del crudo al cual se refiere la liquidación de las regalías pertinentes- y de los derechos de retención. A partir de la devaluación en Argentina y la escalada constante del precio internacional de crudo, este concepto pudo representar un impacto muy importante en el ingreso provincial, pero se vio morigerado por los acuerdos por estabilidad que se fueron celebrando y la magnitud de las retenciones.

El análisis se realiza solamente sobre las regalías cobradas sobre el petróleo crudo consumido en el mercado interno, ya que en la actualidad en Mendoza la mayoría de la producción se destina a tal fin, aunque luego gran parte de sus derivados se exporten⁵³. Cuando el destino final del crudo es la exportación, el precio sobre el que se calcula el porcentaje de las regalías es diferente.

En enero del año 2003, la Secretaría de Energía de la Nación, homologó a través de la Resolución 85/03⁵⁴, las bases del acuerdo entre productores y refinadores para la "*Estabilidad de los Precios del Petróleo Crudo y de las Naftas y el Gas Oil*", en el cual se acordó un precio del barril de 28,5 U\$S⁵⁵, y se incorporó una cláusula de ajuste, que determinó que la diferencias resultantes de aplicar el WTI real que hubiera correspondido según el contrato respectivo y el que resultara de aplicar el valor acordado, se computarían en una cuenta de ajuste entre cada vendedor y cada comprador. El crédito de la Provincia de Mendoza por tal concepto más intereses liquidados asciende al 31/8/05 a unos 50 millones de pesos⁵⁶.

El acuerdo citado en el párrafo anterior rigió hasta el 30 de abril del 2004, a partir de allí el precio del barril considerado es el del WTI y las regalías se liquidan según el valor boca de pozo, que es el resultado de la ecuación: precio (compra-venta) menos fletes menos gastos de tratamiento. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el precio en el mercado interno está afectado por los derechos de retención a las exportaciones, que preveía hasta agosto del 2004 una alícuota del 20%, y a partir de allí se estableció una escala que llega hasta el 45% de retención cuando el WTI supera los U\$S 45 el barril⁵⁷.

Desde entonces, el precio del barril WTI se ubicó por encima de los U\$S 45, y durante el primer semestre del 2005, registró un precio promedio de U\$S 54, subiendo luego hasta superar los U\$S 70. De esta forma, durante el 2005, las retenciones alcanzaron al 45% del valor, de manera tal que este mecanismo genera en la práctica una baja en la alícuota efectiva de las regalías.

Según cálculos realizados⁵⁸, cuando el precio del barril supera los U\$S 45, y empieza a aplicarse la alícuota de retención del 45%, las provincias exportadoras de petróleo terminan

⁵² Conforme lo establece la Ley de Hidrocarburos N° 17.319.

⁵³ Según información de la Subdirección de Regalías de la Provincia.

⁵⁴ Se recomienda al interesado en el tema la lectura completa de la misma.

⁵⁵ Un metro cúbico equivale a 6,29 barriles.

⁵⁶ La Secretaría de Energía de la Nación, como Autoridad de Aplicación, emitió las resoluciones por las cuales les requiere a las empresas que efectivicen el pago a las provincias respectivas.

⁵⁷ Ver escala completa en la Resolución Nro. 532/04 del Ministerio de Economía de la Nación.

⁵⁸ Ver Boletín Regional de Economía & Regiones (8 de septiembre del 2005). Si bien se calcula el porcentaje para el petróleo crudo exportado, es aplicable el resultado al de consumo interno.

obteniendo **sólo el 6.6%** del valor del barril exportado, **casi la mitad del 12%** que cobrarían si el Estado Nacional no aplicara antes la liquidación de retenciones⁵⁹.

Se deduce que el actual sistema de liquidación de las retenciones a las exportaciones de crudo genera una transferencia de recursos de las provincias de donde se extrae el petróleo a favor del Estado Nacional, lo que produce un doble perjuicio: por un lado, la reducción de los ingresos por regalías y por otro, la no coparticipación de las retenciones aplicadas a los bienes extraídos en sus territorios las cuales son percibidas exclusivamente por la Nación⁶⁰.

La justificación del Estado Nacional de tal política impositiva se basa en el funcionamiento del mercado interno de la nafta y el gas oil, ya que la retención actúa como atenuante para abastecer el mercado interno a un valor menor al internacional, de acuerdo a la realidad salarial argentina, además de la “necesidad” de participar de la renta extraordinaria que otorga el contexto internacional del valor del crudo, ya desprovisto de una empresa estatal⁶¹. Aún en el caso en que se aceptaran conceptualmente dichas retenciones, resulta difícil justificar que no sea a través de un impuesto coparticipable, incluso con ponderación especial para las provincias productoras.

Por otro lado, si bien no existen montos definitivos, la Provincia reclama una suma correspondiente a las diferencias en los precios de transferencia a destilería sin venta, provocadas por el creciente proceso de integración vertical de Y.P.F. S.A., que actúa como extractor y refinador a la vez. Dichas transferencias “sin precio”, si bien se encuentran contempladas por las normas de la Autoridad de Aplicación, en la Subdirección de Regalías de la Provincia se monitorea periódicamente que ese precio no sea inferior al de la cuenca promedio⁶².

Respecto a la explotación de **gas** ha adquirido un volumen importante en Mendoza a partir del año 2004, ubicándose en el ranking nacional en el quinto lugar junto con la Provincia de Chubut. Si bien su volumen es muy superior al caso del petróleo (unos mil millones de metros cúbicos de gas anuales) su valoración se realiza en base a un precio que está pesificado y tarifado por la Secretaría de Energía de la Nación, en tanto que en el caso del líquido, como se comentó, está dolarizado⁶³.

3. Recursos Nacionales

3.1 Coparticipación y otros regímenes de distribución nacional

La Provincia de Mendoza, como el resto de las jurisdicciones del país, recibe recursos originados en el régimen de coparticipación federal de impuestos (Ley Nacional N° 23548, sus modificatorias y complementarias) y de otros regímenes de distribución (Fondo Vial Federal, Fondo de Infraestructura, FEDEI, FONAVI, etc.), los que tienen afectación específica o tuvieron su origen en la transferencia de servicios antes prestados por el nivel federal.

⁵⁹ Según un cálculo publicado en el Suplemento Económico del Diario Los Andes, el domingo 18/09/05, el monto anual que la Nación, vía retenciones, captura de la renta que las compañías petroleras obtienen y corresponde a Mendoza es de 85 millones de U\$S.

⁶⁰ Como así también el perjuicio de un menor nivel de producción en el sector y la caída de inversión en el mismo.

⁶¹ Ver Suplemento Económico Diario Los Andes - Domingo 18/9/05.

⁶² Este dato lo informa la Secretaría de Energía que es la entidad que centraliza la información de todas las provincias productoras. No obstante ello, para el caso de la Cuenca Cuyana Mendoza tiene acordado por Decreto Provincial una fórmula para su determinación. Respecto a la Cuenca Neuquina se han realizado los reclamos pertinentes y actualmente se encuentran en la órbita de la Secretaría de Energía de la Nación.

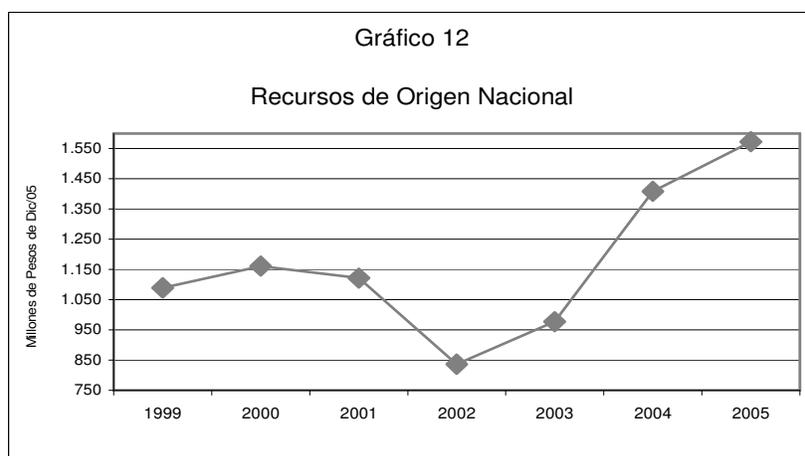
⁶³ Y oscila según WTI ajustado según calidad y retenciones de exportación.

Un breve y superficial análisis de los montos recibidos indicaría que la provincia no ha sido muy favorecida con el régimen vigente, al menos en comparación con la mayoría de las jurisdicciones del país. Siendo la 5ª jurisdicción en número de habitantes y también la 5ª en PGB, es la 7ª en recursos recibidos de parte del Gobierno Nacional ⁶⁴.

En las posiciones relativas mencionadas en el párrafo anterior, no se incluyen los Aportes del Tesoro Nacional que distribuye el Ministerio del Interior ni los gastos tributarios que se origina en diversas leyes y decretos nacionales. La consideración de éstos podría significar la comprobación de un tratamiento aún menos favorable para la Provincia.

Asimismo, Mendoza sería la penúltima jurisdicción en el ranking de los recursos nacionales per cápita recibidos lo que indicaría que es, después de la Provincia de Buenos Aires, la que obtiene menos recursos por habitante ⁶⁵.

La coparticipación federal representan el rubro más importante de los recursos que la Provincia recibe de la Nación. La estructura impositiva nacional coparticipable, que está basada en forma casi exclusiva en el comportamiento del consumo y la renta ⁶⁶, evidenció un crecimiento en los últimos años, y explica en gran medida los montos que recibió Mendoza de la Nación y la creciente participación de estos recursos en el esquema financiero de Mendoza. En el Gráfico 12 puede apreciarse la evolución de los montos de origen nacional recibidos por Mendoza, a pesos de diciembre del 2005, desde 1999.



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos de:

- Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza
- D.E.I.E. Mendoza - Índice de Precios al Consumidor

Se considera que se debe insistir en la promulgación de una nueva ley nacional de coparticipación federal de impuestos, que contemple mayor correspondencia fiscal, la incorporación de incentivos de responsabilidad fiscal, explicitar los subsidios inter-

⁶⁴ Ver “Carga fiscal sobre el sector agropecuario de la Provincia de Mendoza” Vega, Juan (2004), op. cit.

⁶⁵ En este ranking se excluye a la Ciudad de Buenos Aires en razón que recibe servicios de la jurisdicción federal que en las provincias son suministrados por el gobierno local (Justicia, Seguridad, Servicio Penitenciario) cuya valuación no ha podido determinarse.

⁶⁶ Este tipo de sistema es denominado “procíclico”, o sea que el nivel de recaudación se corresponde casi exactamente con la coyuntura del ciclo económico (auge o depresión). Las modernas técnicas de las finanzas públicas intergubernamentales insisten en la necesidad complementar con esquemas “contracíclicos” a los efectos de mejorar la estabilidad económica (por ejemplo sistemas impositivos con preponderancia de impuestos patrimoniales).

provinciales, y garantizar los niveles mínimos de prestación de servicios, lo que deberá ser evaluado por un organismo de coordinación fiscal federal independiente. Los mendocinos deben finalmente dejar de lado la preocupación, fundada o no, respecto a que el sistema nacional de coparticipación los ha discriminado en los últimos años.

4. Conclusiones

Las principales conclusiones arribadas a lo largo de las diferentes secciones del trabajo son las siguientes:

- Las fuentes de ingreso de la Provincia de Mendoza pueden dividirse en tres grandes rubros: la recaudación de **impuestos locales**, los recursos de **origen nacional** y las **regalías**.
- Si bien todavía no se han alcanzado los valores reales de 1994, es muy importante la recuperación de la **recaudación de impuestos de origen provincial** en Mendoza a partir del año 2003.
- Sin embargo, la **participación relativa de los recursos tributarios de origen nacional en la estructura financiera de la provincia** ha venido aumentando sistemáticamente en los últimos 11 años. Ese deterioro de la participación tributaria local no se produjo en el promedio de las provincias argentinas.
- Se observa entonces que la recuperación de la recaudación de Mendoza, si bien importante, **ha sido menor al crecimiento de los ingresos de origen nacional**, o sea que la Provincia pudo haber aprovechado fiscalmente mejor el contexto macroeconómico de los últimos tres años.
- Respecto al **Impuesto a los Ingresos Brutos**, Mendoza entre los años 1994 y 2003, reduce fuertemente su participación en la recaudación total del país en este tributo, con una recuperación a partir del año 2004 y 2005. Esta caída no puede ser explicada por las alícuotas, ya que son en general, similares a las más frecuentes utilizadas en el resto de las jurisdicciones del país, tampoco al nivel de actividad de la Provincia, ya que en el mismo período el producto bruto geográfico creció un 20% más que el nacional. Es necesario investigar si la morosidad y la evasión son las causas de dicho fenómeno.
- En el sentido de lo expresado en el punto anterior, resultaría muy oportuno estimar la **“recaudación potencial del Impuesto a los IB”**, o sea la aplicación de las alícuotas vigentes a los montos de valor bruto de la producción de cada nivel de actividad, ya que la comparación de dicha recaudación con la efectivamente cobrada por actividad (**recaudación real**) evidenciaría los diferentes niveles de cumplimiento y sobre todo los focos de morosidad y evasión, transformándose en una herramienta de política fiscal sumamente útil. Sin embargo actualmente la DGR no publica la información de la recaudación del impuesto a los I.B. desagregada por actividad económica.
- En relación al **Impuesto de Sellos**, nuestra Provincia aplica, en general, alícuotas superiores a la más frecuente utilizada en el resto de las jurisdicciones del país y por sobre el promedio nacional. La representatividad en la recaudación provincial de este impuesto es muy superior a otras jurisdicciones. Es preocupante que Mendoza se apoye financieramente en uno de los impuestos más distorsivos y que perjudica seriamente la competitividad relativa de los productores y empresarios locales.

- En el **impuesto inmobiliario**, a pesar de que los avalúos, salvo excepciones, no han aumentado al ritmo de la inflación de los últimos años, se mantienen a niveles muy altos los índices de morosidad. Si bien desde el 2003 se ha recuperado fuertemente la recaudación, impacta mucho las cobranzas de años anteriores al vigente, ya que el nivel de cumplimiento respecto al ejercicio corriente en el año 2005 es aproximadamente del 54% de la facturación.
- Respecto al **impuesto a la patente automotor** la carga tributaria de Mendoza, es en promedio, superior que en el resto de la Argentina, lo que constituye la principal causa de la radicación de los vehículos de ésta provincia en otros registros del país. Aunque las autoridades hayan modificado el Código Fiscal para obligar a dichas empresas a “regularizar” su situación y que registren estos automotores en Mendoza, claramente no ataca a la raíz del problema que es el elevado costo de estos impuestos. Una política impositiva que busque atraer inversiones debería solucionar este problema ofreciendo impuestos más competitivos con los cuales las empresas no tengan necesidad de emigrar a otras provincias para pagar menores impuestos.
- Una **política impositiva basada en impuestos ineficientes** (tales como ingreso brutos y sellos) traen como consecuencia que los recursos de la economía no se dirijan hacia aquellas actividades de mayor rendimiento y que la capacidad productiva máxima de la economía no sea alcanzada. De allí que el principal interés reside en avanzar hacia el diseño de sistemas tributarios de mayor neutralidad respecto a los precios relativos de los bienes y servicios y las decisiones óptimas de los agentes económicos, objetivo que debe alcanzarse bajo la restricción de garantizar al Estado un flujo de fondos suficientes para cubrir sus necesidades de financiamiento en relación a la prestación de bienes y servicios públicos y de transferencias de ingresos.
- El año 2006, con gran parte de la deuda pública consolidada al mediano y largo plazo y con el aval de haber podido lograr un superávit los últimos dos años, se insinúa como el momento adecuado para iniciar **una fuerte batalla contra la morosidad y la evasión**, lo que además de reforzar la capacidad financiera del estado provincial, podría dar pie para comenzar a pensar en una, aunque sea leve, reducción de las alícuotas de los impuestos distorsivos. Iniciando ese camino, y marcando una tendencia, se podría comenzar **reduciendo la alícuota general del Impuesto de Sellos, así como la que grava actos y contratos en general, del 1,5% al 1,00%**, acercado la presión tributaria “legal” de Mendoza al nivel del promedio nacional, generando una señal positiva hacia el sector privado de la economía y a potenciales interesados en invertir en la Provincia.
- El incremento de las **regalías** en el período siguiente a la crisis de fines del 2001 dio oxígeno financiero al gobierno en épocas de difícil acceso al crédito, con escasos activos para liquidar y una recaudación local no demasiado alentadora. En el año 2002 alcanzó a valores de diciembre del 2005, un valor cercano a los 440 millones de pesos. A partir de allí se estabilizó su tendencia creciente, logrando el máximo monto del período analizado en el 2005, obteniendo un ingreso de 456 millones de pesos.
- El **precio sobre el que se liquidan las regalías** está afectado por lo derechos de retención a las exportaciones, que dado los precios actuales del crudo llega hasta el 45%. Ese sistema de liquidación genera una transferencia de recursos de la Provincia a favor del Estado Nacional, lo que produce un doble perjuicio, por un lado, la reducción de los ingresos por regalías y por otro, la no coparticipación de las retenciones aplicadas a los bienes extraídos en su territorio, las cuales son percibidas exclusivamente por la Nación.

- **La justificación del Estado Nacional** de tal política impositiva se basa en el funcionamiento del mercado interno de la nafta y el gas oil, ya que la retención actúa como atenuante para abastecer el mercado interno a un valor menor al internacional, de acuerdo a la realidad salarial argentina, además de la “necesidad” de participar de la renta extraordinaria que otorga el contexto internacional del valor del crudo, ya desprovisto de una empresa estatal. Aún en el caso en que se aceptaran conceptualmente dichas retenciones, resulta difícil justificar que no sea a través de un impuesto coparticipable, incluso con ponderación especial para las provincias productoras.
- Los **ingresos de origen nacional** han tenido un importantísimo crecimiento a partir del año 2003, pero se debe insistir en la promulgación de una nueva ley nacional de coparticipación federal de impuestos, que contemple mayor correspondencia fiscal, la incorporación de incentivos de responsabilidad fiscal, explicitar los subsidios interprovinciales, y garantizar los niveles mínimos de prestación de servicios, lo que deberá ser evaluado por un organismo de coordinación fiscal federal independiente. Los mendocinos deben finalmente dejar de lado la preocupación, fundada o no, respecto a que el sistema nacional de coparticipación los ha discriminado en los últimos años.

**39° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
Setiembre 2006**

**“Algunas consideraciones acerca de la efectividad del IVA
en la Argentina”**

Ernesto Alejandro O'Connor¹
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Universidad Católica Argentina

Resumen

En el presente trabajo se analizan aspectos relacionados con la eficiencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la economía argentina. De ello surgen lineamientos que permiten considerar algunas modificaciones en la estructura tributaria, de modo de optimizar los ingresos fiscales totales.

El trabajo tiene un supuesto implícito que no es menor: el sistema tributario no es neutral en cuanto a la inversión, y por ende al crecimiento de la economía. Si bien la literatura económica ha hecho hincapié en este aspecto (Ramsey (1927), Atkinson y Stiglitz (1976), Chari Kehoe (1999) entre otros autores), la implementación del sistema tributario en nuestro país no ha tenido suficientemente en cuenta este aspecto, no sólo por los alcances del IVA y de otros impuestos, sino también por el tamaño de la economía informal y de una de sus expresiones, que es la evasión impositiva, superior a la de países más desarrollados, y que reflejan debilidades de la inversión. De ello, y como resultado de este trabajo, se derivan sugerencias para introducir cambios en la estructura tributaria.

Se comienza revisando la estructura tributaria de la Argentina en los últimos años. La pérdida de recaudación y de participación del IVA entre 1997 y 2005 es una primera señal. La comparación de la performance del IVA con otros países permite confirmar algunas tendencias que muestran una menor efectividad en la contribución del impuesto. Luego se procede a realizar las estimaciones de la evasión-elusión en el IVA, para el período 1997-2005, por el método del consumo.

Existen muchas restricciones a la recaudación de IVA inherentes a la estructura tributaria. Los efectos del monotributo sobre la base imponible del IVA y sobre su recaudación potencial no son menores y son objeto de detallado análisis en las estimaciones de evasión-

¹ El autor desea agradecer a Juan José Llach y a María Marcela Harriague, a Marcelo Resico, a los participantes del seminario del Departamento de Economía de la UCA, por los comentarios y observaciones realizadas, y a José Salim por los comentarios y la información provista desde la AFIP. Ellos no son partícipes por cualquier error u omisión del trabajo.

elusión que cubren el período 1997-2005, y que muestran que la introducción del monotributo por lo menos estaría generando una evasión-elusión superior a la que releva la propia AFIP, y más en línea con las estimaciones privadas. En otro orden, el Impuesto a los débitos y créditos bancarios incide sobre el grado de monetización y sobre la recaudación de IVA, por favorecer indirectamente el funcionamiento de la economía informal. Existen, además, elementos incrementales en la economía informal argentina desde 2001 hasta la actualidad. Por esto se analiza la relación entre los resultados logrados para la evasión-elusión en el IVA y el crecimiento de la economía informal, también en la comparación internacional. Por su parte, el impuesto a las Ganancias, junto al impuesto a los Ingresos Brutos y los impuestos al trabajo generan incentivos a la evasión “en cadena” junto con el IVA, que llevan a reflexionar acerca de la relación cercana entre IVA y el impuesto a las Ganancias en las decisiones de evasión.

La recomendación hacia una estructura tributaria más eficiente y equitativa se deriva de la identificación de problemas de inequidad tributaria, competencia desleal y competitividad, algunos de ellos derivados de la actual estructura de impuestos a las ventas en la Argentina. Se concluye con recomendaciones acerca del IVA y de otros impuestos, que se concentran en lineamientos que integrarían un cambio gradual, y no de shock, en la estructura tributaria. Entre estos lineamientos se propone la eliminación del monotributo para potenciar el efecto recaudatorio del IVA, la rebaja de la alícuota de IVA para los alimentos en función de parámetros de equidad y de alícuota óptima, y la reducción de la alícuota de ganancias de empresas, reinvertidas o totales, lo que tendría impactos finales favorables en los ingresos fiscales totales.

Palabras clave: estructura tributaria, política fiscal, evasión, impuestos a las ventas

Clasificación JEL:

H2 Impuestos y Subsidios

H3 Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos

Dirección de contacto: Av. Alicia Moreau de Justo 1400. Piso 4°. Oficina 54. Puerto Madero. Ciudad de Buenos Aires (1107). +54-11-4338-0834. eoconnor@uca.edu.ar

“Algunas consideraciones acerca de la efectividad del IVA en la Argentina”

1.- Introducción

En el presente trabajo se analiza la contribución fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la economía argentina. Para ello se realizan algunas comparaciones de performance del IVA con otros países, se revisa la evolución reciente del impuesto, se estima la evasión-elusión en el IVA, bajo dos supuestos centrales, y se presentan algunos análisis sobre factores sistémicos que afectan la eficiencia en la recaudación de IVA. De ello, surgen algunos lineamientos que se considera serían útiles a la hora de plantear modificaciones en la estructura tributaria.

El trabajo tiene un supuesto implícito que no es menor: el sistema tributario no es neutral en cuanto al crecimiento de la economía y a la inversión. Si bien la literatura económica ha hecho hincapié en este aspecto², la implementación del sistema tributario en nuestro país no lo ha tenido suficientemente en cuenta, no sólo por los alcances del IVA sino también por los de otros impuestos del sistema.

De ello, y como resultado de este trabajo, se derivan sugerencias para introducir algunas modificaciones en la estructura tributaria, de modo de optimizar finalmente los ingresos fiscales totales.

2.- El IVA en el mundo: performance relativa de la Argentina

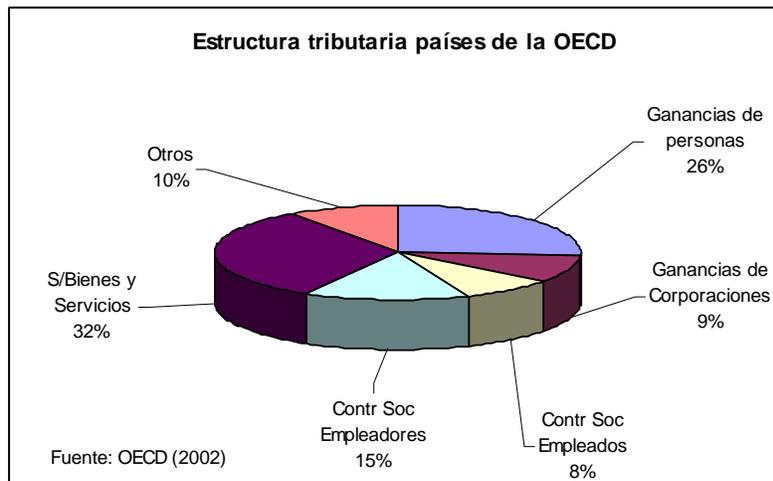
Los impuestos sobre los bienes y servicios son muy relevantes en los sistemas tributarios de todo el mundo. Dentro de ellos, el IVA es el más importante para la mayoría de los casos. Si se consideran los países de la OECD, los tributos indirectos representan el 35% del total de impuestos percibidos, siguiéndole Ganancias de Personas Físicas, con el 26%, las Contribuciones Sociales de los Empleadores, con el 15%, las Contribuciones Sociales de los Empleados, con el 8%, Ganancias de Corporaciones y Sociedades, con el 9%, y un resto con el 10%, entre los que se ubican tributos tan disímiles como a la propiedad y al comercio exterior, entre otros impuestos de menor significación (gráfico 1).

Es decir, en los países de la OECD, que son naciones líderes en el desarrollo económico global, los impuestos indirectos más los pagos por Ganancias de Personas equivalen al 61% del total, siguiendo las recomendaciones citadas de la literatura económica, que señala que se debe evitar gravar al capital, para no afectar las decisiones de inversión.

La evidencia indica entonces que los impuestos sobre los bienes y servicios son centrales en las estructuras tributarias de las naciones. Resulta interesante entonces pasar directamente al IVA, para evaluar su performance a partir de las comparaciones internacionales.

² Ramsey (1927), Atkinson y Stiglitz (1976), Chari Kehoe (1999) entre otros autores.

Gráfico 1



Para ello se recurre a la recaudación de IVA en relación tanto al PIB como al consumo, para una serie de países de todo el mundo. Estos ratios se relacionan con la alícuota general vigente en cada país, con la salvedad de que en el IVA existen alícuotas diferenciales y exenciones en casi todos los países, y que, a los efectos comparativos, se debió descartar su uso. De esta relación surge el indicador de Eficiencia en el IVA, tanto sobre el PIB como sobre el Consumo.

Ante todo, la recaudación de IVA/PIB muestra a los países escandinavos Suecia y Finlandia como los líderes, con un 8.5 y 8.4% del PIB respectivamente (cuadro 1). Le siguen Chile, Brasil (se considera el impuesto estadual ICMS, no se grava con IVA), mientras que en la Argentina el impuesto aporta el 6.4% del PIB en niveles muy similares a los de Italia y Uruguay, con quienes comparte (siempre en promedio) la alícuota general.

En cuanto a la Eficiencia sobre PIB, se tiene que Portugal, Chile y Grecia son los más eficientes, con índice por encima de 0.43. De los 22 países relevados, la Argentina ocupa el puesto 18, con un índice de 0.30, siguiéndole Uruguay y México, más Alemania y Australia, estos dos últimos países donde el IVA tiene menor peso (3.3 y 4.1% del PIB). La medición de Eficiencia sobre Consumo, que es la más adecuada por tratarse el IVA de un tributo sobre los bienes y servicios, ubica en la cima a Finlandia, Portugal, Corea y Chile, con índices superiores a 0.73. La Argentina se ubica en el puesto 17, con un valor de 0.5, por encima de Turquía y los cuatro países señalados en el párrafo anterior.

De las simples comparaciones previas se concluye que el IVA en la Argentina, pese a ser el principal impuesto, esta realizando una contribución fiscal por debajo del potencial. Esta conclusión cobra mayor relevancia cuando se toma nota de que la participación del IVA en la recaudación total (nacional) de la Argentina alcanzó en 2005 el 28.6%, siendo sólo superada en la serie por Perú con el 47.1% y Chile con el 42.5%. El país no es lo suficientemente eficiente en la recaudación de su principal impuesto.

Cuadro 1
Eficiencia en el IVA: comparaciones internacionales

País	Alicuota general (2005), %	IVA/ PIB, %	Eficiencia s/PIB	IVA / Consumo	Eficiencia s/Consumo	IVA/ Recaudación total
Alemania (2002)	16,0	3,3	0,21	5,1	0,32	7,4
Argentina (2005)	21,0	6,4	0,30	10,4	0,50	28,6
Australia (2002)	21,0	4,1	0,20	6,9	0,33	13,5
Bélgica (2002)	21,0	6,8	0,33	12,6	0,60	14,3
Brasil (2004, ICMS)	22,0	8,0	0,36	13,0	0,59	25,6
Canada (2003)	7,0	2,6	0,38	4,4	0,63	14,7
Chile (2003)	18,0	8,2	0,46	13,1	0,73	42,5
España (2002)	16,0	5,5	0,34	9,5	0,59	16,1
Finlandia (2002)	22,0	8,4	0,38	16,6	0,75	17,0
Francia (2003)	20,6	7,0	0,34	12,4	0,60	15,7
Grecia (2000)	18,0	7,7	0,43	10,8	0,60	20,3
Irlanda (2003)	21,0	6,5	0,31	12,3	0,59	23,4
Italia (2000)	20,0	6,3	0,32	10,4	0,52	14,8
México (2000)	15,0	3,5	0,23	5,1	0,34	26,1
Peru (2003)	16,0	6,6	0,42	9,4	0,59	47,1
Polonia (2002)	22,0	7,4	0,34	11,2	0,51	22,4
Portugal (2001)	17,0	7,8	0,46	12,8	0,75	21,7
Reino Unido (2003)	17,5	6,8	0,39	10,4	0,59	18,7
Corea (2001)	10,0	4,2	0,42	7,5	0,75	22,1
Suecia (2002)	25,0	8,5	0,34	14,0	0,56	17,6
Turquía(1997)	18,0	5,8	0,32	8,5	0,47	17,0
Uruguay (2001)	23,0	6,2	0,27	8,4	0,37	26,5

Fuente: elaboración propia en base a Mecon, OECD, FMI

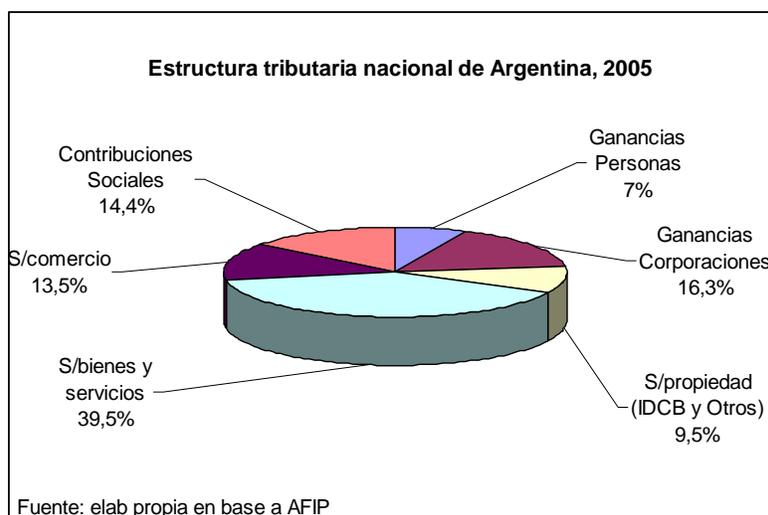
3.- El IVA en la Argentina: ¿se recauda mucho o poco?

La estructura tributaria argentina tiene en el IVA a su impuesto central. En 2005, contribuyó con el 28.6% de la recaudación nacional total. El resto de los impuestos sobre bienes y servicios (internos, combustibles) aportó el resto para llegar al 39.5% que totalizan estos impuestos indirectos. Ganancias de Personas Físicas participa con el 7%, mientras que Ganancias de Sociedades aporta el 16.3%. Las Contribuciones Sociales suman el 14.4%. En tanto, los impuestos sobre la propiedad son elevados, con el 9.5%, concentrados en el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB) con el 7.8%. Lo mismo los gravámenes sobre el comercio, con el 13.5% (Gráfico 2).

La comparación con la estructura tributaria de los países de la OECD arroja que Ganancias de Personas Físicas tiene una muy baja participación (7% vs. 26%), Ganancias de Sociedades a la inversa es elevada en Argentina (16.3% vs. 9%), tributos no recomendados por la teoría como al comercio y a la propiedad (específicamente IDCB) son elevados, y finalmente los tributos sobre los bienes y servicios son altos, pero en general alineados con la evidencia internacional. La estructura refleja que en la Argentina se está gravando a la inversión más allá de lo recomendable, por el peso de Ganancias de Sociedades, y también por la incidencia indirecta de los gravámenes sobre el Comercio y el IDCB. Esto es

relevante en la comparación internacional pues se pierde competitividad relativa para atraer inversiones.

Gráfico 2



Evolución reciente del IVA: comparación 1997-2005

Tomando como referencia que la participación del IVA en la estructura tributaria argentina está en línea con la evidencia internacional, pero que su contribución es inferior a su potencial, dados los resultados en materia de eficiencia, se pasa a revisar la evolución reciente de este impuesto en nuestro país, también en relación al resto del sistema tributario.

La presión tributaria nacional ha crecido en los últimos años. Para el caso de los impuestos nacionales, en 1997 alcanzaba el 16.9%, con un máximo de 17.7% en 2000. Desde un piso de 16.5% en 2002, ha llegado hasta 22.9% en 2005³. ¿Cuánto ha contribuido el IVA a estos cambios?

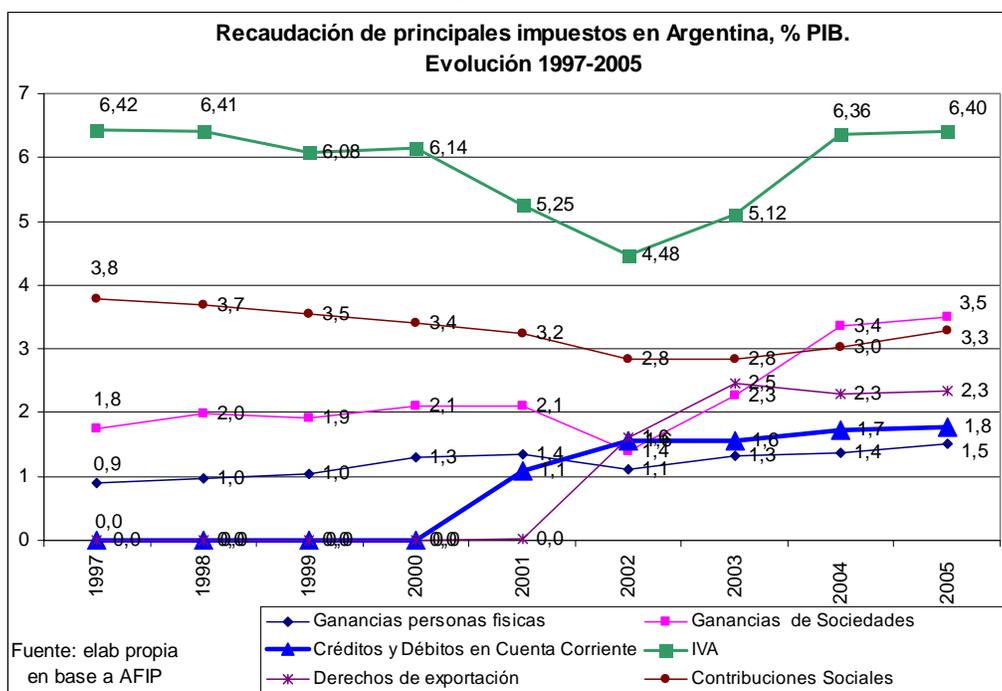
Los cambios en la participación en el IVA entre 1997 y 2005, medidos punta a punta, son mínimos, pero la recesión de fines de los '90 y la crisis 2001-2002 dejaron su huella. En 1997, el IVA significaba el 6.42% del PIB; durante el piso de la crisis cayó hasta el 4.5%, mientras que en la actualidad equivale al 6.4%, es decir, en 2005 aportaba casi lo mismo que en 1997, con una variación negativa de apenas 0.4% en 8 años. En cambio, como se observa en el gráfico 3, salvo el IVA y las Contribuciones de Seguridad Social, el resto de los principales impuestos creció más que significativamente luego de la crisis. Ganancias de Personas creció 71.8%, Ganancias de Sociedades 99.3%, en tanto que IDCB y los gravámenes sobre el comercio exterior (incluye retenciones a las exportaciones), que no existían, pasaron a aportar 4.1% del PIB. Llama la atención que el IVA no gane participación en un contexto de alto crecimiento de la economía, del 9% promedio anual, entre 2003 y 2005, donde el consumo creció a tasas apenas inferiores a las del PIB, y con una inflación minorista acumulada entre diciembre de 2001 y fines de 2005 de 74%. Estos

³ Si se considera la presión tributaria con impuestos provinciales, se pasó de 21.5% en 2000 a 26.8% en 2005.

resultados, sobre todo la evolución 2002-2005, permiten acumular más dudas acerca de la efectividad de la recaudación del IVA.

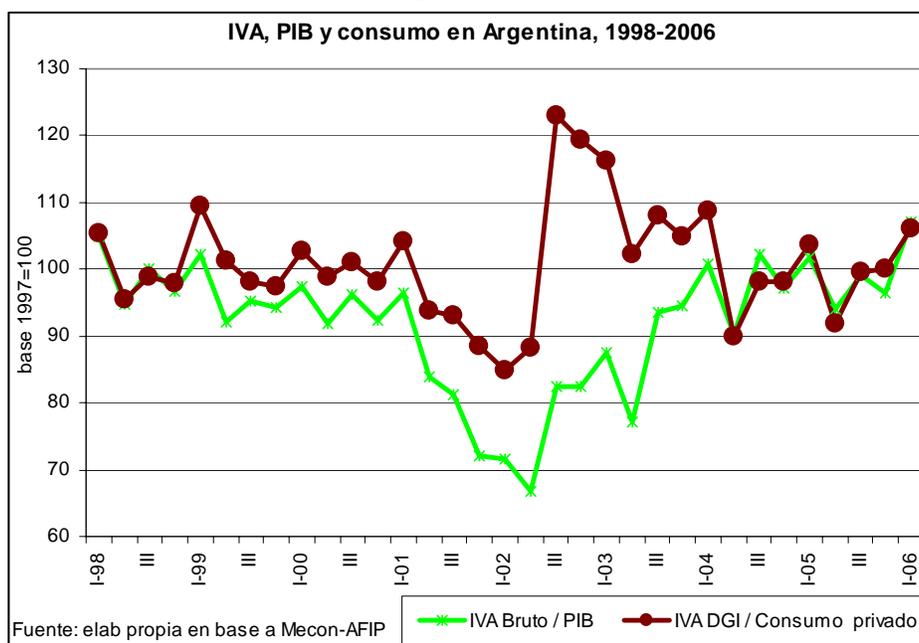
Se podría argumentar que la recuperación económica post devaluación fue más intensiva en exportaciones y en inversión en una primera etapa, con lo cual la relación IVA/PIB no expresa adecuadamente la evolución del impuesto en relación a su base imponible. Para ello, en el gráfico 4 se tiene la relación entre el IVA Bruto y el Producto Interno Bruto, y además la relación entre el IVA nacional -recaudado por la DGI- y el Consumo Privado. Esta última permite obtener conclusiones que se basen mucho más en la base imponible del gravamen, pero que poco difieren de los resultados previos: el IVA nacional está recaudando en la actualidad lo mismo que aportaba en 1997-1998, medido en relación al consumo privado (Gráfico 4). Los picos de 2002-2003 se deben al impacto inicial de la inflación sobre la base imponible del IVA, que a partir de 2003 crecería a la par de la actividad económica.

Gráfico 3



Se concluye que la recaudación de IVA en la actualidad es subóptima, y para ahondar en las causas de esta situación se analizan algunos aspectos puntuales relacionados con el impuesto y el fenómeno de la evasión.

Gráfico 4



4.- Evasión de IVA: evidencia internacional

La recaudación de IVA en la Argentina no ha variado sustancialmente tanto en relación al consumo como al PIB en los últimos tres años, pero no ha crecido como sí lo han hecho otros impuestos. Por tratarse de un tributo relativamente poco distorsivo⁴, el hecho de que, a la par que otros impuestos aumentaron sus aportes, y tributos como las retenciones a las exportaciones y el IDCB hicieron una relevante aparición, no es una buena señal el estancamiento de su contribución fiscal. La eficiencia del IVA en Argentina tampoco se destaca en el mundo, con lo cual todos los caminos conducen a cuál sería el efecto de la evasión sobre este impuesto.

Hablar de evasión tributaria siempre es complicado, pues no se trata de un término que tenga un alcance estrictamente preciso. Los incentivos a la evasión tanto por parte de

⁴ Según FIEL (2000), el IVA es una técnica de imposición que garantiza a través de la mecánica débito-crédito que ninguna compra intermedia o de bienes de capital quede gravada, por lo cual es eficiente, además de no afectar las decisiones de ahorro e inversión.

En cambio, Llach y otros (2001) señalan los siguientes problemas derivados de la actual aplicación del IVA en la Argentina. El anticipo de dinero de los contribuyentes al Estado motivado por el mecanismo de débitos-créditos genera para las empresas un costo financiero cuya magnitud es mayor dependiendo de la tasa de interés, la alícuota, y el tiempo transcurrido entre el pago de las compras y la facturación de las ventas. Este costo financiero afecta particularmente a las inversiones. En otro orden, las demoras en las devoluciones de IVA a los exportadores impactan en la competitividad. Por su parte, las distorsiones administrativas implican que en la Argentina existan 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 tanto, su generalización en el mundo no fue neutra para el federalismo fiscal pues contribuyó a reforzar la centralización tributaria entre niveles de gobierno, quitando a los gobiernos subnacionales una fuente significativa de ingresos.

individuos como de empresas están relacionados con la posibilidad de incrementar las ganancias o de reducir las pérdidas. La clave pasa por los beneficios a obtener, seguida por la probabilidad de detección por parte del organismo fiscalizador, los costos económicos de ser detectado, y la actitud ética del contribuyente con respecto a la evasión. Los efectos de la evasión sobre la actividad económica son importantes, por la competencia desleal que genera y la incidencia sobre la asignación de recursos.

La evasión puede referirse tanto a actividades legales como ilegales. Obviamente, toda actividad ilegal implica evasión, desde el comercio de mercaderías robadas hasta la prostitución, el contrabando o el tráfico de drogas. En cuanto a las operaciones legales, se debe distinguir entre evasión y elusión. Esta última no es evasión pero tiene efectos idénticos, pues implica que el fisco perciba menos impuestos que los que debería. Se refiere a actividades y operaciones legales que implican un menor pago de impuestos pero en regla con la legislación vigente. Incluye desde todo el trabajo propio, sea en el hogar o en el mercado, hasta operaciones entre empresas del sector formal. Entre operaciones legales con evasión se tienen casos como el empleo “en negro”, la subdeclaración de ventas y la sobredeclaración de costos. La mora, por su parte, no es evasión pero implica menor recaudación actual, y quizás evasión futura. Cuando se realizan estimaciones de evasión, en la mayoría de los casos la referencia abarca tanto a la evasión propiamente dicha, como a la elusión y a la mora, no siendo siempre posible su diferenciación.

Así, las comparaciones internacionales son aún más difíciles de lograr. No obstante, algunos datos permiten aproximar una idea acerca de la evasión en el IVA en el mundo. Según un trabajo del Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research (2001) la evasión en el IVA en países de la Unión Europea difería enormemente según grupos de naciones. Registros muy bajos de evasión se estimaban para Holanda, Reino Unido, Dinamarca y Alemania, inferiores al 5%, en tanto que Grecia y España superaban el 20%, e Italia llega al 34.5%.

En cuanto a países de América Latina, hay diferencias. A partir de datos oficiales del Servicio de Impuestos Internos de Chile, en 1997 la evasión total era de 23.9%, mientras que para el IVA el valor era de 19.7%, con guarismos muy superiores para Ganancias de Sociedades, 41.7% y Ganancias de Personas, 35.8%. Estas mediciones correspondían a 1997, luego de un crecimiento económico ininterrumpido de más de 10 años. En cambio, Venezuela registra, según un trabajo privado, una evasión en el IVA de 66% en 2004. El grado de desarrollo está inversamente correlacionado con la evasión en el IVA y con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son mayores.

Cuadro 2
Evasión en el IVA: algunas comparaciones internacionales

	Evasión en el IVA, %	Período	Fuente
Holanda	2,4	1994-96	CfES & Ifo
Reino Unido	3,8	1994-96	CfES & Ifo
Dinamarca	4,2	1994-96	CfES & Ifo
Alemania	4,8	1994-96	CfES & Ifo
Francia	8,8	1994-96	CfES & Ifo
Portugal	14,2	1994-96	CfES & Ifo
Bélgica	19,3	1994-96	CfES & Ifo
Grecia	20,2	1994-96	CfES & Ifo
España	22,6	1994-96	CfES & Ifo
Italia	34,5	1994-96	CfES & Ifo
Venezuela	66,0	2004	Díaz Retali ****
Chile	19,7	1999	Dep. de Estudios -SII. Chile**
Chile	24,4	1996	Engel, Galetovic y Raddatz ***

Fuentes:

*Nam, C.W., Parsche, R., Schaden, B., "Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data", IFO Discussion Papers 73/February 2001,

Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research

***"La administración tributaria en la década de los noventa y el proyecto de lucha contra la evasión 2000-2005"

***Eduardo Engel, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998) "Estimación de la Evasión del IVA"

**** Díaz Retali (2005)

5.- Estimaciones existentes de la evasión-elusión en el IVA en Argentina

La Argentina no escapa a esta realidad de la evasión impositiva. A priori, por tratarse de un país que no integra el grupo de los más desarrollados, los niveles de evasión deberían ser superiores a los de los países de la OECD. Si bien la evasión es difícil de estimar, sobre todo para tributos como a las Ganancias, en el caso del IVA sí es posible aproximar la evasión a partir de métodos reconocidos y aceptados.

Existen estimaciones de evasión en el IVA en la Argentina en los últimos años, tanto oficiales como privadas, con resultados que presentan una dispersión de hasta el 40%. La AFIP (Salim y D'Angela, 2005) estimó que la evasión en el IVA en 2004 fue de \$ 9.545 millones, equivalente al 24.8%. De este total, el 70% sería evasión "directa", y el resto mora. El organismo recaudatorio presentó una serie histórica, corta, pero significativa, que comienza en 2000 con una evasión del 27.9%, para llegar a un techo de 34.8% en 2002, en el pico de la crisis, y luego descender de la mano de la reactivación económica. La cifra es contrastante con el 26.8% de evasión de 1997, estimado por la propia AFIP (Silvani, 1998), en aquel año que acumulaba un importante ciclo alcista de la economía y, en principio, un tamaño de la economía informal inferior al actual.

Los argumentos del organismo en la mejora registrada post-devaluación de 2002 son la mayor actividad (y su impacto positivo sobre la conducta de los contribuyentes), progresos en el control y limitación de facturas apócrifas, la baja de alícuota al 10.5% para el sector agropecuario, mejoras en el sistema de retenciones y percepciones, e importantes impactos

en la fiscalización por aplicación de la informática y cruces de información. A esto habría que agregar otros aspectos, como ser el efecto de la inflación (74.1% acumulado 2002-2005), los bajos intereses punitivos, y el impacto de las mayores importaciones que mejoran la base imponible al impulsar la formalización de las operaciones.

Cuadro 3

Estimaciones de la evasión en el IVA en Argentina

	Evasión en el IVA, %	Período	Fuente
AFIP -Silvani	26,8	1997	AFIP (1998)
IERAL	34,0	2001	IERAL (2001)
FIEL. Libonatti, O.	29,9	2001	FIEL (2000)
AFIP- Salim D'Angela	24,8	2005	AFIP (2005)
IERAL	32,8	2005	IERAL (2006)
Llach-Harriague	33,0	2004	Llach-Harriague (2005)

Estudios de fines de los '90 estimaban la evasión en el IVA algunos puntos por encima de los resultados de la AFIP, como los casos de FIEL (2000) y de IERAL (2001). Por su parte, algunos estudios recientes difieren con las estimaciones oficiales de 24.8% de evasión para 2004. Un trabajo de J. Llach y M. Harriague (2005) estima que la evasión en el IVA ha caído del 42% en 2000 al 33% en 2004 (\$16.000 millones), sobre un guarismo base de 1997 de 34%. Además, el mismo trabajo estima una evasión del 51% en Ganancias de Sociedades y del 29% en Seguridad Social. En tanto, el IERAL (2006) ha presentado un trabajo sobre Competitividad en el que afirma que la evasión en el IVA, luego de un máximo del 51% en 2002, mejoró hasta 32.8% en 2005. En suma, entre el estudio oficial y los dos estudios privados existen 8 puntos porcentuales de diferencia de evasión, unos \$ 6.500M.

6. Una nueva estimación de la evasión-elusión en el IVA para 2005: el impacto del monotributo

Como se ha señalado, existe cierta brecha entre las estimaciones oficiales de la AFIP y los estudios privados. Al respecto, la AFIP posee mucha más información para realizar las estimaciones, dado que un organismo público dispone, naturalmente, de mayor información que el sector privado. Esta cuestión no está necesariamente relacionada con falta de transparencia, sino con factores como, por ejemplo, el acceso a información primaria que muchas veces tiene carácter provisorio y por esta cualidad no es de dominio público, y también de situaciones de confidencialidad. En el extremo, el sector privado realiza estimaciones siempre con datos más agregados, que no pierden validez si la concentración se focaliza en los niveles de los resultados obtenidos, más que en los números absolutos.

Hechas estas consideraciones, en este trabajo se realiza una estimación de la evasión en el IVA que trata de aproximar estas brechas. Al respecto, un supuesto central que se utiliza en este trabajo es el impacto del monotributo en la erosión de la base imponible del IVA. Este

supuesto va acompañado del hecho de que la evasión en el IVA se realiza “en cadena” con otros impuestos, como Seguridad Social e Ingresos Brutos, con el fin principal de evadir el impuesto a las Ganancias⁵.

El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, también llamado monotributo, introducido en 1998, consiste en un impuesto único de cuota fija mensual que reemplaza en un solo pago al Impuesto a las Ganancias, al IVA y a las Contribuciones a la Seguridad Social. El monotributo impositivo reemplaza a los dos primeros impuestos, mientras que el monotributo previsional al último. Los pequeños contribuyentes son las personas físicas y sociedades de hecho y comerciales irregulares de hasta 3 socios, que realizan ventas de cosas muebles, obras, locaciones o prestaciones de servicios, que facturen hasta \$ 72.000 en este último caso y hasta \$ 144.000 en los otros. Existen hasta ocho categorías, según tramos de ingreso, que van desde quienes generan ingresos brutos hasta \$12.000, y aquellos que facturan entre \$120.001 y \$ 144.000, que integran la última categoría.

A los efectos de estimar la evasión en el IVA, se ha considerado el monotributo impositivo, descartándose el componente previsional. Si bien lo percibido por este tributo “reemplazaría ” a los eventuales ingresos por IVA y Ganancias, en este trabajo se asume que todos sus ingresos reemplazan a lo que debería haber ingresado potencialmente como recaudación de IVA, pues se estiman los ingresos netos no percibidos por efecto de la facturación generada, y no por las eventuales ganancias obtenidas.

Obviamente, en este trabajo se considera que la existencia del monotributo es en sí misma una oportunidad de elusión de otros impuestos. El argumento de que se trata de pequeños contribuyentes que de todos modos no hubieran contribuido con el pago de los otros impuestos, por pertenecer en su mayoría previamente a la economía informal, no invalida el concepto de fondo: el IVA es un impuesto que se traslada a lo largo de toda la cadena de valor, y si uno de los integrantes a lo largo de la cadena no la integra, la posibilidad de evasión se incrementa sustancialmente.

El cuadro 4 presenta la estimación de la pérdida de recaudación potencial de IVA por efecto del Monotributo. Se considera la serie 1998-2005, y se parte de la cantidad de contribuyentes activos y de la cantidad de pagos que realizaron en cada período, según datos del trabajo de Salim y D’Angela (AFIP, 2006). Luego se considera la estructura de contribuyentes por nivel de ingreso a partir de los ingresos brutos de la categoría en la que inscribieron, reagrupándola en tres tramos por montos máximos de facturación. A partir de los porcentajes de participación por tramos de ingresos brutos, se consideraron los siguientes ingresos brutos promedio por tramo: Hasta \$ 12,000: \$ 6,000; entre \$ 12000 y \$ 24,000, \$ 18,000; y más de \$ 24,000, \$ 72,000. Como se observa, este es un supuesto conservador, pues para los dos primeros tramos se utilizó un promedio de la facturación

⁵ En IERAL(2001) se demostró ampliamente este hecho, dado que los márgenes de ganancias de empresas, aún para firmas que generen distinta agregación de valor, difieren sustancialmente en función de la cantidad de operaciones “en negro” que se realicen, y de las cuales resulta que los mayores ingresos por evasión de un conjunto de impuestos a la vez provienen de lo que se deja de pagar por Ganancias. Ver “Capítulo I. El sistema tributario nacional. Apartado I.3.4. Incentivos a la evasión: el impacto sobre la rentabilidad de las empresas. La mecánica de la evasión: el encadenamiento IVA-Ingresos Brutos-Ganancias”. Por su parte, Llach-Harriague (2005) estimaron la evasión de Ganancias de Sociedades para el año 2004 en el 51%.

máxima y mínima, y para el tercer tramo, de entre \$ 24.000 y \$ 144.000, se consideró un valor promedio de \$ 72.000.

Del total de facturación generada por el sector monotributista, se estima la recaudación potencial por IVA, la cual, neteada de los ingresos percibidos por monotributo, permite aproximar al pérdida de recaudación potencial de IVA. Para 1999, primer año de existencia del monotributo, la pérdida equivaldría a \$ 2.808 millones; para 2005, habría crecido hasta \$ 4.127 millones.

Cuadro 4

Estimación de la pérdida de recaudación potencial de IVA por Monotributo

en millones de pesos

	Contribuyentes activos	Cantidad de pagos	Estructura de contribuyentes. Adhesion por nivel de ingreso						Estimación de pérdida de recaudación de IVA		
			en porcentaje			en ingresos brutos ***			Recaudación potencial de IVA	Recaudación de Monotributo Impositivo **	Pérdida potencial de recaudación
			Hasta \$ 12,000	Entre \$ 12,000 y \$ 24,000	Más de \$ 24,000	Hasta \$ 12,000	Entre \$ 12,000 y \$ 24,000	Más de \$ 24,000 *			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11=(9-10))	
1998	642.167	635.771	39,6	32,6	27,8	1.510,59	3.730,70	12.725,59	3.773,05	99,60	
1999	849.499	604.501	47,0	29,3	23,7	1.704,69	3.188,14	10.315,21	3.193,69	385,40	2.808,29
2000	1.039.399	555.716	53,0	26,6	20,4	1.767,18	2.660,77	8.162,36	2.643,96	353,60	2.290,36
2001	1.225.254	480.422	56,6	24,9	18,5	1.631,51	2.153,25	6.399,22	2.138,64	302,40	1.836,24
2002	1.305.456	345.937	59,0	23,9	17,1	1.224,62	1.488,22	4.259,18	1.464,12	223,30	1.240,82
2003	1.425.599	440.547	60,1	23,3	16,6	1.588,61	1.847,65	5.265,42	1.827,35	282,70	1.544,65
2004	1.472.231	738.207	52,3	27,0	20,7	2.316,49	3.587,69	11.002,24	3.550,35	499,40	3.050,95
2005	1.569.124	1.029.549	54,0	25,5	20,5	3.335,74	4.725,63	15.196,14	4.884,08	756,90	4.127,18

Fuente: elaboración propia en base a Mecon y AFIP

* Se asume una facturación promedio de \$ 72.000, menor al máximo de \$ 144.000.

**se excluye la recaudación de Monotributo Previsional.

*** se consideran los siguientes ingresos brutos promedio por tramo: Hasta \$ 12.000, \$ 6.000; entre \$ 12.000 y \$ 24.000, \$ 18.000; más de \$ 24.000, \$ 72.000

Conocidos los resultados de la estimación de la pérdida de recaudación de IVA por efecto del Monotributo, estos pueden aplicarse a la estimación de evasión-elusión en el IVA. La estimación de evasión en el IVA se ha realizado por el lado del consumo. En el Anexo se detalla la metodología utilizada, y en el cuadro 5 pueden observarse los resultados de las estimaciones.

La primera parte del cuadro muestra, para los años 1997 a 2005, la estimación de evasión-elusión, calculada por el método del consumo. Para ello, se parte del consumo de los hogares neto de compras a monotributistas, que es la base imponible bruta. Sobre esta base imponible se calcula la recaudación teórica, aplicando una alícuota general del 21%. A este resultado se le resta lo que sería la recaudación por exenciones y alícuotas diferenciales. Luego se debe añadir la recaudación por compras de insumos intermedios e inversión gravados con IVA, con destino a los sectores exentos. Por último, existe una amplia serie de ajustes a la recaudación, que han sido considerados según Salim y D'Angela (2005), información de AFIP para los años 2000 a 2004. La recaudación potencial obtenida es contrastada con aquella percibida por la AFIP, pero estimada a partir de las DD.JJ., y que no es coincidente con la ingresada mes a mes, por cuestiones que hacen a la naturaleza de la administración del impuesto, y que evitan una sobreestimación de la evasión-elusión.

Cuadro 5

Estimaciones de la evasión-elusión en el IVA , con y sin monotributo

en millones de pesos

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Consumo de los hogares neto de compras a Monotributistas	178.628	183.937	171.328	173.511	165.951	166.600	202.535	236.593	301.833
Recaudación teórica sin exenciones ni alícuotas diferenciales	37.512	38.627	35.979	36.437	34.850	34.986	42.532	49.684	63.385
Rec por exenciones y alícuotas diferenciales	11.116	11.313	10.413	10.188	8.091	8.210	10.426	12.454	14.562
Rec. por compras de insumos intermedios e inversión gravados, con destino sectores exentos	6.815	6.024	5.754	5.754	5.467	5.542	6.932	8.205	9.527
Ajustes a la recaudación *	-	-	-	(1.476)	872	279	353	(2.438)	-
Recaudación potencial (IVA teórico)	33.211	33.337	31.320	33.480	31.353	32.038	38.686	47.872	58.350
Recaudación AFIP (estimado s/DDJJ)	21.206	21.594	19.434	19.680	16.244	15.781	21.688	32.072	38.155
Evasión-elusión	12.005	11.743	11.886	13.800	15.109	16.258	16.997	15.801	20.195
Evasión-elusión, en % (I)	36,1	35,2	37,9	41,2	48,2	50,7	43,9	33,0	34,6
Rec potencial por compras totales a monotributistas netas de Monotributo Impositivo	-	-	2.808	2.290	1.836	1.241	1.545	3.051	4.127
Recaudación potencial (IVA teórico + Monotributo)	33.211	33.337	34.128	35.771	33.190	33.279	40.230	50.923	62.477
Recaudación AFIP (estimado s/DDJJ)	21.206	21.594	19.434	19.680	16.244	15.781	21.688	32.072	38.155
Evasión-elusión (con Monotributo)	12.005	11.743	14.694	16.091	16.945	17.499	18.542	18.852	24.322
Evasión-elusión, en % (con efecto monotributo) (II)	36,1	35,2	43,1	45,0	51,1	52,6	46,1	37,0	38,9
Diferencia en las estimaciones de evasión	-	-	2.808,3	2.290,4	1.836,2	1.240,8	1.544,7	3.050,9	4.127,2
Diferencia en las estimaciones de evasión, en % (II-I)	-	-	5,1	3,8	2,9	1,8	2,2	4,0	4,3

Fuente: elaboración propia en base a AFIP y Mecon

* según AFIP (2005), se consideraron ajustes que incrementan y que disminuyen la recaudación . Ver Anexo.

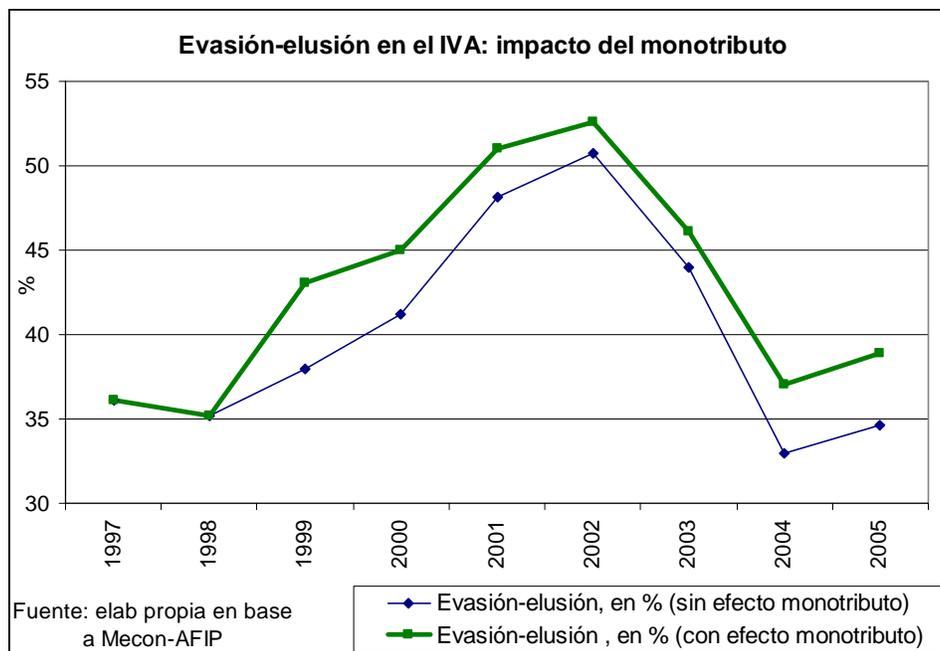
Así, para 2005, la evasión-elusión en el IVA se estima en \$ 20.195 millones, equivalentes a una tasa de evasión-elusión del 34.6%. Como se observa, los progresos son notorios con respecto a los niveles de evasión-elusión del pico de la crisis, del 50.7% en 2002. Además, las estimaciones de la actualidad vuelven a ubicar a la evasión-elusión en niveles casi idénticos a los de 1997-98. Estos resultados para 2004-2005 no difieren sustancialmente de las otras estimaciones privadas de evasión reflejadas en el cuadro 3.

En la segunda parte del cuadro se realiza un ajuste a los resultados previos considerando la recaudación potencial de IVA por compras totales a monotributistas netas del Monotributo Impositivo, tal fueron calculadas en el cuadro 4. Esto permite reestimar la evasión-elusión en el IVA bajo otro supuesto: existe una licuación de base imponible de IVA motivada por la existencia del monotributo.

Los nuevos resultados elevan la evasión desde \$ 20.195 millones hasta \$ 24.322 millones para 2005. La tasa de evasión trepa al 38.9%, superando los valores de 1997-98. Más allá de los resultados obtenidos, lo relevante no es tanto la tasa de evasión-elusión lograda, del 38.9%, ni tampoco la del 34.6%, pues se trata de estimaciones privadas elaboradas sobre la base de la información disponible, sino el incremento de brecha de evasión-elusión motivado por la licuación de base imponible de IVA generada por el monotributo. Esta alcanza a \$ 4.127 millones, un incremento de la tasa evasión-elusión de 4.3 puntos porcentuales. Así, por ejemplo, las estimaciones de evasión de IVA de la AFIP (2005)

podrían llegar, en esta perspectiva de evasión-elusión, hasta 29.1%, un valor más en línea con otros indicadores tributarios y económicos relativos del país, sobre todo en las comparaciones internacionales.

Gráfico 5



7.- Los resultados logrados y la economía informal

Los resultados del incremental de evasión-elusión de IVA por licuación de base imponible por existencia del monotributo tienen directa relación con la existencia de la economía informal, pues el monotributo es un impuesto que, a diferencia del IVA, no opera en forma sistémica en el sistema tributario, sino que su pago (o no pago) es independiente del cumplimiento de otros impuestos. Además, permite reemplazar a los impuestos a las Ganancias y las Contribuciones a la Seguridad Social, con aportes sustancialmente menores.

Existen elementos que permiten pensar que desde 2001 la economía informal ha crecido en nuestro país⁶. A los efectos del monotributo sobre la base imponible del IVA se ha sumado la introducción desde 2001 del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, en conjunto con la existencia de las cuasimonedas provinciales y los Lecop nacionales durante 2001-2002, que indudablemente afectaron, negativamente, junto con medidas como el corralito y el corralón, el grado de bancarización. Consecuentemente, el grado de monetización ha crecido, pasando el ratio M1 de 5% en 2000 a 14.5% en 2006. Paralelamente el crédito

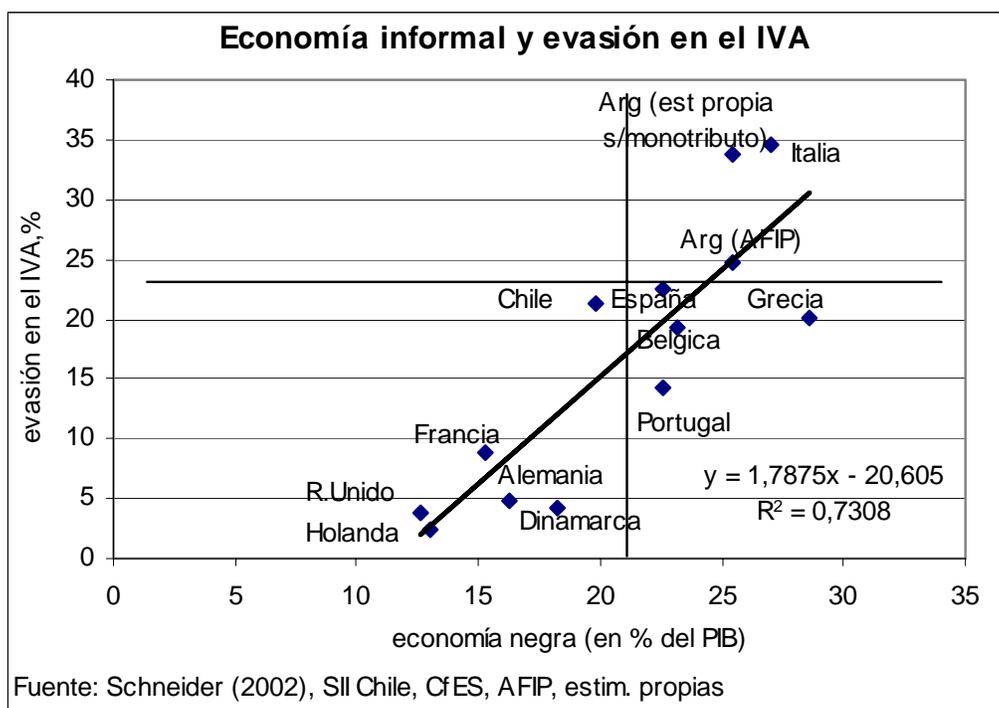
⁶ Ahumada, H, A. Canavese, P. Canavese y F. González Alvarado (2000) estimaron que la economía oculta en la Argentina en 1991- 1999 alcanzaba al 24.2% (PIB no registrado como porcentaje del PIB total) . Utilizan el método econométrico monetario de estimación del tamaño de la economía oculta, basado en inferencias a partir de agregados monetarios bajo el postulado de que los agentes utilizan circulante para realizar actividades que desean disimular, pues existe una cantidad adicional de circulante demandado para financiar estas actividades.

bancario al sector privado ha caído del 25% al 12% entre los mismos años. La precarización de buena parte de los nuevos puestos de trabajo creados post-devaluación (35.9% del mercado laboral serían trabajadores informales, más un 6% de ocupados en planes sociales según estimaciones privadas, SEL, 2005), explica la persistencia de índices de pobreza elevados y de una economía informal importante, con ingresos cada vez menos dependientes del sector formal (Empleo y Desarrollo Social , UCA, 2006).

Al respecto, es interesante comparar lo que ocurre con la evasión y con la economía informal en otros países, a la luz de los resultados logrados. Íntimamente relacionado con la evasión en el IVA esta la cuestión de la economía informal, negra o subterránea. Obviamente, a mayor economía informal, mayor evasión. En el gráfico 5 se presenta la relación entre ambas variables para una serie de países, la mayoría de Europa, a los que se agregan Chile y Argentina, por disponibilidad de información.

Los datos de economía informal, expresada como porcentaje del PNB, provienen del trabajo de Friedrich Schneider (2002), para fines de los '90. La relación entre economía informal y evasión es de 3 a 1 para Reino Unido y Holanda, y de 2 a 1 para Francia, Alemania y Dinamarca. Para España la relación es de 1 a 1 (20.6% de economía informal y de evasión en el IVA). En el extremo, Italia tiene una economía informal del 27% del PIB, y una evasión estimada de IVA de 34.5%. La Argentina, por su parte, registraría una economía informal del 25.4%, algo inferior a la de Italia, y a la de Bolivia, 67.1%, Nicaragua, 45.2%, México, 30.1%, o Brasil, 39.8%, siempre para datos de 1999-2000.

Gráfico 5



Siguiendo con la relación entre IVA y economía informal, la elevada correlación es esperable, con un R2 de 0.73. Chile se posiciona mucho mejor que la Argentina, pues su economía negra sería de 19.8% y la evasión en el IVA 21%. Para nuestro país, según la estimación de AFIP, la evasión en el IVA sería de 24.8%, mientras que según las estimaciones del presente estudio, la cifra varía entre 38.9% y 34.6% según se considere o no el impacto del monotributo. El tamaño de la economía informal de Argentina en la actualidad debería ser superior al estimado oportunamente por Schneider, de 34.6%, por los cambios acontecidos desde 2002 en el funcionamiento de la economía, descriptos anteriormente. Desde esta perspectiva, la evasión-elusión en el IVA en la actualidad podría estar más cerca del 35-38% que del 25%.

8. Los resultados logrados y algunas reflexiones sobre la evasión de impuestos en “cadena”

Como se señalara anteriormente, la evasión en el IVA no puede considerarse en forma aislada, porque la acción de evadir no se limita a un impuesto en particular sino a toda la operatoria de las empresas. No se debe olvidar que la evasión se realiza con el objetivo de mejorar la rentabilidad. En este sentido, los impuestos a las Ganancias, Ingresos Brutos y las Contribuciones Sociales ofrecen incentivos a la evasión “en cadena” junto con el IVA.

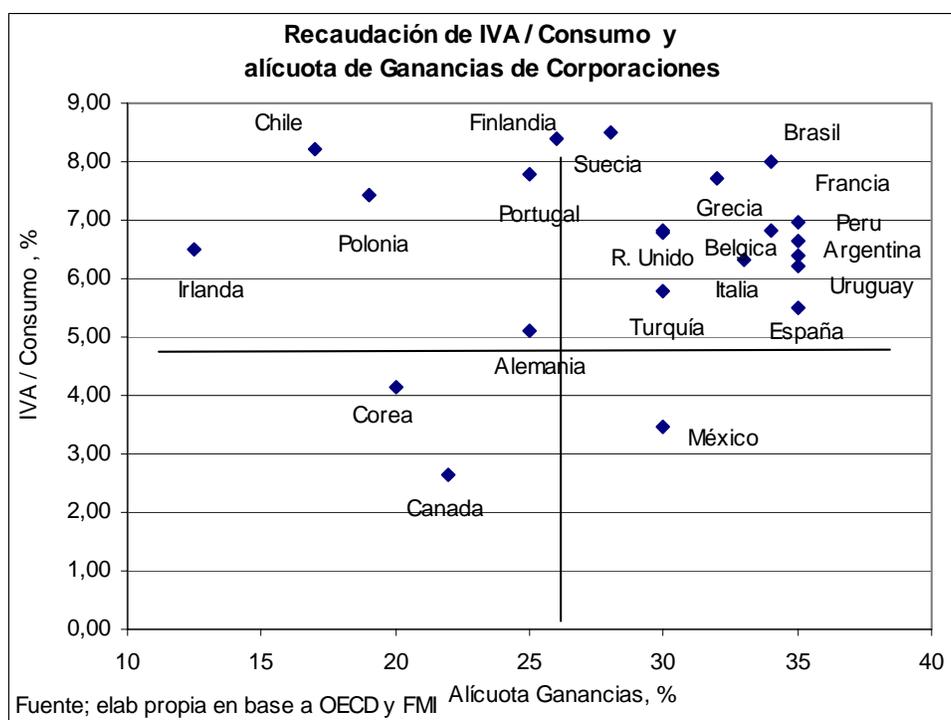
Ante todo, la evasión impositiva se realiza “en cadena”, es decir, la decisión de evasión contempla la rentabilidad final luego de evadir más de un impuesto. Los más relevantes en la carga impositiva nacional son los cuatro impuestos citados precedentemente. Las retenciones a las exportaciones operan ex – ante y el contribuyente carece de la opción de evadir o no hacerlo, salvo que opte por el contrabando.

La performance “alineada” de todos estos impuestos entre 2002-2006 permite a priori ser optimistas acerca de la reducción de la evasión, si bien el impacto de la inflación es notorio. En el caso del impuesto a las Ganancias, se ha pasado de una participación de 2.9% del PIB en 2002 a un 5.3% en 2005. Esta mejora es importante – si bien en parte sostenida por la ausencia de ajuste por inflación (según la AFIP compensada por el impacto sobre los quebrantos) y con alta concentración en aportes de Repsol YPF y el impacto del alto precio del crudo- y es un progreso hacia los valores de recaudación de este impuesto en los países de la OECD, que parten de mínimos de 9% del PIB.

Precisamente, es interesante la relación entre la recaudación de IVA y la de Ganancias de Sociedades. En el gráfico 6 se relaciona la recaudación de IVA/Consumo con la alícuota del impuesto a las Ganancias de Corporaciones para una serie de países del mundo. La idea, en línea con el argumento de “evasión en cadena”, es que en aquellos países con alícuota de Impuesto a las Ganancias de Sociedades elevada, la evasión en el IVA debería ser superior.

La regla de Ramsey establece que no se debe gravar la inversión⁷, y en este sentido, una alícuota “baja” sobre las Ganancias de las Corporaciones o Sociedades cumpliría con esta premisa que prioriza la teoría de los sistemas tributarios óptimos. La teoría es avalada por la evidencia, en el sentido de que aquellas naciones que más se han desarrollado en las últimas tres décadas obviamente han sido atractoras de capital en el contexto de la globalización, y registraban bajas alícuotas en el impuesto a las Ganancias de Sociedades. Son los casos de Irlanda, Chile, Finlandia, Portugal y Polonia, ubicados en el primer cuadrante del gráfico 6, que registran una alta recaudación de IVA, en todos los casos superior a la Argentina, y con alícuotas del Impuesto a las Ganancias en promedio la mitad que la aplicada en nuestro país. Así, para países emergentes parece sugerirse una menor alícuota en Ganancias, que podría tener impactos favorables en la recaudación de IVA, al reducir los incentivos a la evasión “en cadena”.

Gráfico 6



9. Hacia una estructura tributaria más eficiente y equitativa: elementos a tener en cuenta

El análisis realizado hasta aquí ha señalado que existen ineficiencias en la recaudación de IVA en la Argentina. Por ello se realizan algunas recomendaciones.

⁷ Lo óptimo sería gravar al stock y subsidiar la inversión porque así se obtendrían recursos fiscales sobre una dotación que no puede ser alterada por la introducción del impuesto, a la vez que no se afectan las decisiones de inversión. Una idea asociada es establecer impuestos indirectos, que distorsionen lo menos posible la asignación de recursos, con tasas impositivas inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda del bien (implica tasas más altas para aquellos bienes con demanda más inelástica).

9.1. Eliminar el monotributo para potenciar el efecto recaudatorio del IVA

Una conclusión evidente es la eliminación del monotributo. De este modo se recuperaría base imponible de IVA y se limitaría la evasión en cadena, pues una virtud del IVA es que los diferentes contribuyentes lo van pagando a lo largo de la cadena de valor y ante la inexistencia del monotributo algunos contribuyentes no tendrían una vía de escape. Según las estimaciones de este trabajo la evasión-elusión en el IVA se podría reducir en 4 %. El impacto de la eliminación del Monotributo sobre Ganancias de Personas Físicas, indudablemente, tampoco sería menor.

No obstante, para los muy pequeños contribuyentes personales -no para empresas de ningún tipo-, se podría considerar la continuidad de un monotributo con un tope de ingresos brutos asociado a dos veces la línea de pobreza para una familia tipo, es decir, en la actualidad para una facturación anual no mayor a \$ 20.000.

9.2. Contemplar una rebaja en la alícuota de IVA para los alimentos

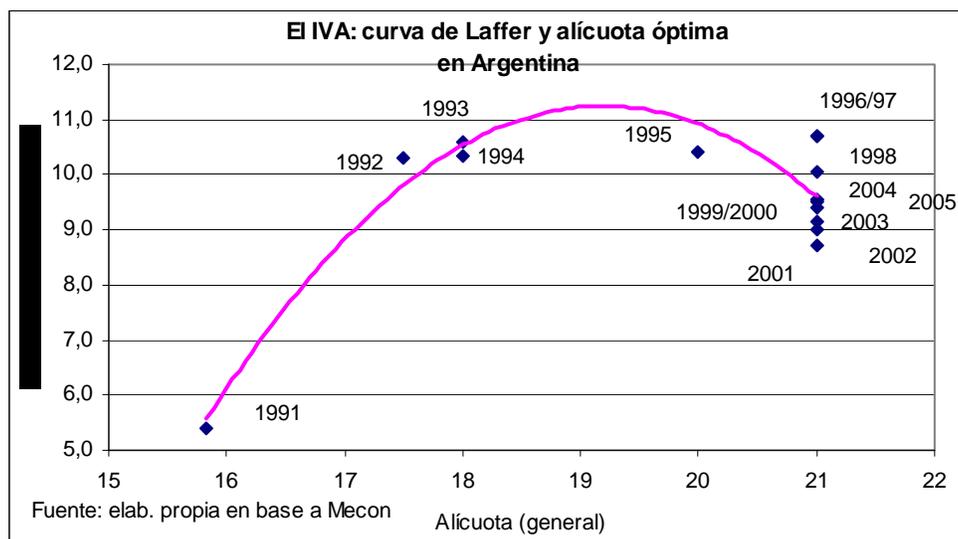
La literatura ha debatido hace tiempo en torno a la regresividad o no del IVA.⁸ Indudablemente, el gravamen de IVA sobre los alimentos implica impactos no neutros en la canasta de consumo de los niveles más pobres de la población, con lo cual una reducción de su alícuota no carece de justificaciones, sobre todo considerando los elevados índices de pobreza. Por otra parte, en muchos países del mundo esta situación esta vigente. Este tema esta ampliamente desarrollado en PEEA-UCA⁹ (2004).

La cuestión está muy relacionada con la discusión en torno a la alícuota óptima de IVA. Una revisión a partir de la curva de Laffer para el IVA es esclarecedora. Esta curva indica el nivel óptimo de recaudación en relación a la alícuota. En el gráfico se presenta la relación entre la recaudación de IVA Nacional y el Consumo Privado para la Argentina, entre 1991 y 2005, con la alícuota, en este caso general. Si bien se registran mejoras para 2005, aún no se habría alcanzado la relación de 1998 o de los años previos, con lo cual quedaría margen para mejorar la recaudación de este impuesto, o recaudar lo mismo con una alícuota sustancialmente menor, por ejemplo la de 1992, de 17.5%. Así, sigue quedando planteada la cuestión de la elevada alícuota general, pues entre 1992-1994 se recaudaba lo mismo que entre 1996-1998 (y más que en la actualidad), pero con 3.5 puntos porcentuales menos de tasa. Por ende, una alternativa es reducir el IVA para los alimentos, cuidando los impactos a lo largo de cada cadena de valor.

⁸ Los impuestos al consumo tienden a ser considerados regresivos, pues los grupos sociales de mayores ingresos tienen una propensión elevada a ahorrar. Otros enfoques, en cambio, sostienen que en caso de considerar que se esta gravando los ingresos de toda la vida de los agentes, los impuestos al consumo pasarían a ser proporcionales en lugar de regresivos, asumiendo que todo ahorro es consumo futuro, a partir de la teoría del ciclo de vida.

⁹ En PEEA-UCA (2004), se analiza el impacto de una reducción de la alícuota de IVA, del 21% al 10.5%, para una serie de productos alimenticios denominados “sensibles al consumo”, como ser lácteos, farináceos, yerba mate, arroz y aceites. El costo fiscal alcanzaba a \$ 312 millones. Medido en términos de la recaudación de IVA de 2003, equivalía al 1.5%, y en relación al total recaudado por AFIP, el 0.43%.

Gráfico 7



9.3. Reducir la alícuota de ganancias de empresas tendrá impactos en el IVA

La posibilidad de ajustar hacia abajo la alícuota del impuesto a las Ganancias de Sociedades sería un paso importante, pues implicaría pasar del 35% actual a un valor por lo menos inferior o igual al 20%, para quedar en línea con los países emergentes exitosos señalados precedentemente. Si la alícuota pasara al 20%, el costo fiscal sería del orden de \$ 6.500 millones. Una alternativa es gravar con la alícuota diferencial solamente a las ganancias no distribuidas, lo que fiscalmente tendría un costo menor.

Esto tendría doble impacto positivo en el IVA, primero porque la evasión en el IVA es muchas veces un medio para evadir Ganancias, y segundo porque habría más inversiones y esto implica más actividad y mayor recaudación de IVA. La opción para compensar el costo fiscal, y, además, converger hacia las recomendaciones de la teoría tributaria, sería aumentar la recaudación de Ganancias de Personas Físicas, para lo cual habría que ampliar la base imponible. El primer paso sería revisar la suba de los mínimos no imponibles realizada a comienzos de 2006. Por otra parte, el hecho de obtener mayor recaudación con este tributo se enfrenta a la dificultad de la creciente informalidad en el mercado laboral.

El camino hacia el desarrollo económico implica mayor formalidad, y un sistema tributario lo más cercano al óptimo es un requisito inevitable, que a su vez fortalece la creación de empleo formal.

10. Conclusiones

En este trabajo se han analizado aspectos vinculados a la eficiencia del IVA y su interrelación con otros impuestos, en particular con el Monotributo y con el Impuesto a las Ganancias.

El sistema tributario en la Argentina es subóptimo, por lo menos porque la recaudación de IVA no es eficiente en la comparación internacional, los niveles de evasión y de economía informal son relativamente elevados, y la recaudación del Impuesto a las Ganancias esta desalineada con la mejor experiencia internacional. Esto aún sin considerar dos impuestos muy distorsivos que no son comunes en los sistemas tributarios de otros países, y no son recomendados por la literatura, como los gravámenes a las exportaciones y el IDCB.

Desde una perspectiva de estructuras tributarias comparadas, en los países de la OECD los impuestos indirectos más los pagos por Ganancias de Personas equivalen al 61% del total, siguiendo las recomendaciones citadas de la literatura económica. Por su parte, la estructura tributaria argentina tiene en el IVA a su impuesto central, con el 28.6% de la recaudación nacional total. La estructura refleja que se está gravando a la inversión más allá de lo recomendable, por el peso de Ganancias de Sociedades, y por la incidencia indirecta de gravámenes al Comercio e IDCB, a la vez que continua siendo menos relevante el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

La recaudación de IVA en nuestro país es subóptima también comparando su evolución: en 1997 el IVA significaba el 6.42% del PIB, mientras que en 2005 fue del 6.4%, aún con mayor base imponible por efecto de las reformas de 1998 y 1999, si bien el monotributo ha limitado su base.

El grado de desarrollo esta inversamente correlacionado con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son superiores. La relación entre el análisis del tamaño de la economía informal en nuestro país y algunas estimaciones de evasión en el IVA muestra brechas interesantes. También existen diferencias entre las estimaciones oficiales de evasión en el IVA y los estudios privados. La nueva estimación de la evasión-elusión en el IVA para 2005 realizada en este trabajo considera el impacto del monotributo erosionando la base imponible del IVA, y estimándose una pérdida de recaudación de entre el 34.6% y el 38.9%, según se considere o no al monotributo. En otro orden, pero avalando los resultados, el tamaño de la economía informal de Argentina en la actualidad debería ser superior al estimado oportunamente por Schneider para 1999, de 25.4%, por los cambios acontecidos en el funcionamiento de la economía desde 2002. Desde esta perspectiva, la evasión-elusión en el IVA en la actualidad podría estar más cerca del 35-38% que del 25%.

En línea con el argumento de la “evasión en cadena”, en aquellos países con alícuota de Impuesto a las Ganancias de Sociedades elevada, la evasión en el IVA tiende a ser superior. Aquellas naciones que más se han desarrollado en las últimas tres décadas han sido atractoras de capital, y registraron bajas alícuotas en el impuesto a las Ganancias de Sociedades. Son los casos de Irlanda, Chile, Finlandia, Portugal y Polonia, que registran una alta recaudación de IVA, en todos los casos superior a la Argentina, y con alícuotas del Impuesto a las Ganancias en promedio la mitad que la aplicada en nuestro país. Así, para

países emergentes parece sugerirse una menor alícuota en Ganancias, que podría tener impactos favorables en la recaudación de IVA, al reducir los incentivos a la evasión “en cadena”.

Entre los lineamientos sugeridos por este trabajo se destacan la eliminación del monotributo para potenciar el efecto recaudatorio del IVA, la rebaja de la alícuota de IVA para los alimentos en función de parámetros de equidad y de alícuota óptima, y la reducción de la alícuota del impuesto a las Ganancias de Sociedades. El incentivo a evadir éste último tributo es evidente, y ello estimula la evasión en el IVA. Se debe analizar al sistema tributario en su conjunto, promoviendo cambios en aquellos aspectos del sistema que apunten a la causa central de la evasión: el logro de una mayor rentabilidad, por eso, la interrelación entre el IVA y el impuesto a las Ganancias es esencial.

Anexo metodológico

Metodología de estimación de la evasión-elusión en el Impuesto al Valor Agregado

La estimación de la evasión-elusión en el IVA se realizó a partir de la Matriz Insumo Producto de 1997, partiendo de la matriz simétrica número 12, de 124 sectores, a la que se le agregó la matriz de importaciones y de exportaciones. Para estimar la evasión-elusión en el IVA se utilizó el método del consumo. Se consideraron los vectores de gasto de los hogares y de transferencias a los hogares de la MIP97. A estos se aplicó la alícuota correspondiente para cada sector, teniendo en cuenta las exenciones correspondientes. Se incorporó de la matriz de inversiones la información referente a construcción residencial y mejora de los hogares, para aplicarla al gasto en construcción de las familias. Por otra parte, se tuvo en cuenta un ajuste por las compras de insumos gravados e inversiones por parte de sectores exentos, que no se pueden deducir.

Un supuesto importante fue la extrapolación de las participaciones del consumo sectorial de las 124 actividades de 1997 a los valores agregados de consumo privado de las Cuentas Nacionales 1998-2005. Lo mismo se ha realizado, dada la ausencia temporaria de datos con apertura para los 124 sectores, con la recaudación de la AFIP. También se tuvieron en cuenta los cambios introducidos en el IVA en las reformas tributarias del período. En cuanto al año 1999, el impacto de los cambios de 1998 significó una ampliación de la base imponible del impuesto, que en las estimaciones implicó extenderlo a la publicidad en medios, a las radioemisoras y a las embarcaciones comerciales, con una alícuota del 21%. Además, a la medicina prepaga y a la TV por cable se les aplicó una alícuota del 10.5%, lo mismo que a las ventas de animales bovinos, carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas, aplicadas al sector de Producción Agropecuaria. Esta alícuota diferencial también se aplicó a la producción de películas y programas de TV. Con respecto a los cambios de diciembre de 1999, se extendió la base imponible confirmando la alícuota sobre la medicina prepaga. El transporte de pasajeros de larga distancia de más de 100 km fue gravado con una alícuota del 10.5%. Las modificaciones de 2001 centradas en los planes de competitividad, lanzados desde mayo, y aplicados en forma temporaria y selectiva sobre algunos sectores, fueron incluidas entre los “Ajustes a la recaudación”, según surge de datos propios de la AFIP en Salim y D’Angela (2005). Entre otros conceptos los Ajustes también contienen a

factores que sumarían a la recaudación real, como ser Créditos fiscales, Pagos a cuenta en el IVA, Devoluciones de Tarjetas de Crédito y Débito, y aquellos que restan, como los incrementos de saldos técnicos y de libre disponibilidad, las compensaciones con saldos de IVA, como los más significativos.

Los resultados de la estimación de evasión-elusión son contrastados con la estimación propia del IVA a pagar, que surge de las DDJJ de los contribuyentes. No se utiliza la recaudación efectivamente ingresada a la AFIP por varios factores. La sumatoria de los débitos mensuales menos la sumatoria de los créditos fiscales no corresponde al impuesto a ingresar de un año cuando se trabaja con información consolidada anual. Esto se debe a que un contribuyente, puede alternar entre saldos técnicos mensuales a favor suyo o a favor de la AFIP. Cuando se trabaja con información agregada de todos los contribuyentes, y con sumatoria anual de los meses, como en este caso, se pierden estas diferencias y el monto logrado al restar débitos y créditos anuales no es el impuesto a pagar. Un problema similar ocurre con los saldos de libre disponibilidad, que generan distorsiones a la hora de reflejar el saldo mensual estrictamente vinculado al nivel de actividad de ese período. Entonces, para llegar a la recaudación a ingresar, siempre en función de la planilla de las DDJJ, se recalculan los débitos y créditos fiscales del período, sin considerar saldos del período anterior, para reflejar la actividad propia del período, y se obtiene un saldo reestimado a pagar según lo declarado a la DGI. Además, por el lado de los créditos fiscales, se netean los créditos fiscales vinculados a exportaciones. Se logran así los pagos por DGI, reestimados. Con respecto al IVA Aduana las DDJJ son del tipo informativas, con problemas de información. Por ende en la presente estimación se recalcula el monto a ingresar proyectando la participación de las importaciones netas gravadas declaradas al total de las importaciones de bienes y servicios. Finalmente, se suma este último valor al obtenido como pagos por DGI, para estimar la recaudación a ingresar según las DDJJ, que será contrastada con las estimaciones de recaudación realizadas anteriormente. Cabe señalar que si se considerara la recaudación efectivamente ingresada a la AFIP, la estimación de evasión-elusión se estaría sobrecalculando pues se estaría incluyendo la mora en el pago de los impuestos declarados.

Referencias

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). *Estadísticas Tributarias* (1997-2004)
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). *Informe de Recaudación*. (2004-2006).
- Ahumada, H, A. Canavese, P. Canavese y F. González Alvaredo (2000). “El tamaño de la economía oculta. Revisión del método de estimación basado en la demanda de circulante con una ilustración para la Argentina”. en *La Economía Oculta en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires, Argentina, Octubre 2000.
- Atkinson, A.B. and J.E. Stiglitz (1976). “The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation,” *Journal of Public Economics* 6: 55 75.
- Barra, Patricio y Jorratt, Michael (1999). “Estimación de la evasión tributaria en Chile”. Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos. Santiago de Chile, Chile.
- Chari, V.V. and Patrick Kehoe (1999). “Optimal fiscal and Monetary Policy” *NBER WP 6891*. Cambridge, MA. , January.
- Díaz Retali, J.I. (2005). "Modelo macroeconómico para el calculo de la evasión fiscal en Venezuela" en *Observatorio de la Economía de Venezuela, Universidad de Carabobo Venezuela*, diciembre 2005.
- Empleo y Desarrollo Social (2006). “Series Informes de la Economía Real”. Universidad Católica Argentina. Fac. de Cs. Soc. y Económicas. Escuela de Economía. Junio
- Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998). "Estimación de la Evasión del IVA". Servicio de Impuestos Internos. Santiago de Chile, Chile.
- FIEL (1998). *La Reforma Tributaria en la Argentina*. Ed. FIEL.
- FIEL (2000). *La Economía Oculta en la Argentina*, Octubre. Ed. FIEL.
- FMI (2004). *Government Finance Statistics. Yearbook*
- FMI (2004). *International Financial Statistics. Yearbook*
- IERAL de Fundación Mediterránea (2001). *Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina*, Editorial IERAL.
- IERAL de Fundación Mediterránea (2006). “Newsletter de la Competitividad Argentina”. Año2 Nro. 4. Mayo de 2006
- 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.

Llach Juan J., Marcela Harriague (2005). “Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad”. Para la Fundación Producir Conservando. Junio.

Libonati Oscar (2000). Estimación del cumplimiento tributario en el Impuesto al Valor Agregado. En *La Economía Oculta en la Argentina*, FIEL, Octubre 2000.

Ministerio de Economía. *Informe Económico*, Años 1997-2005.

Nam, C.W., Parsche, R., Schaden, B., "Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data" , IFO Discussion Papers 73/February 2001, Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research.

O'Connor, Ernesto A. (2006) “La mayor presión tributaria no es óptima”, *El Economista*, 5/5/2006

O'Connor, Ernesto A. (2005) “Presupuesto 2006. Escenarios macroeconómicos e impactos en la recaudación” (2005) Universidad Católica Argentina. Departamento de Economía. Programa de Análisis de Coyuntura Económica. Foro de la Mesa Consultiva de Universidades Nacionales de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación. Setiembre.

O'Connor, Ernesto A. (2005). “Sobre el IVA y la evasión”, *El Economista*, 28/7/05.

O'Connor, Ernesto A. (2005). “El año 2005 es la oportunidad para una reforma tributaria integral”, en *La Economía Argentina en 2005 y Perspectivas 2006*, UCA-PAC, Universidad Católica Argentina, EDUCA.

OECD (1999). *Consumption Tax Trends*, OECD, París.

OECD (2004). *Revenue Statistics* OECD, París.

PEEA-UCA Programa de Estudios de Economía Aplicada (2004) “Propuesta de reducción de la alícuota de IVA para productos alimenticios sensibles”. Universidad Católica Argentina. Departamento de Economía. Director del proyecto: Ernesto A. O'Connor.

Ramsey, Frank P. (1927) “A contribution to the theory of taxation”, *Economic Journal* 37: 47 61.

Salim, José y Walter D'Angela (2005) “Estimación del incumplimiento en el IVA. Años 2000 a 2004”. En *Informe de Recaudación Segundo trimestre de 2005*. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Salim, José y Walter D'Angela (2006) “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo” En *Informe de Recaudación* Primer Trimestre de 2006. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Schneider Friedrich (2002) “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 countries around the world” . Australian National Tax Centre, Camberra. Australia and World Bank – Doing Business Project. July.

SEL, Sociedad de Estudios Laborales (2005). “El mapa del empleo en 2004”.

Serra, Pablo (1991). “Evasión Tributaria en el IVA”. Documento de Trabajo N° 5, Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Servicio de Impuestos Internos. (1999) "La administración tributaria en la década de los noventa y el proyecto de lucha contra la evasión 2000-2005". Dep. de Estudios. Santiago de Chile, Chile.

Silvani, Carlos A. (1999), “La evasión en la Argentina”, Boletín AFIP. Administración Federal de Ingresos Públicos.

Equidad y Políticas Habitacionales: Reflexiones sobre el programa “NUEVOS BARRIOS”.

Lic. Liliana E. Pereyra

I. Introducción

Las estructuras económicas y sociales en Argentina, y por lo tanto en Córdoba, se encuentran altamente segmentadas y las intervenciones del Estado, a través de las políticas públicas con enfoques selectivos y transitorios, no han logrado que los pobladores menos favorecidos eleven sus niveles de vida ni los mantengan por mucho tiempo; como resultado, prevalece la inequidad. Los ajustes macroeconómicos de la década del 90 y el debilitamiento del Estado influenciaron generando un predominio de lo económico sobre lo político y lo social, lo que provocó altas tasas de pobreza e indigencia e incrementó mas aún las desigualdades existentes. En medio de este panorama ha surgido la necesidad de revisar lo que puede entenderse por equidad, ya sea para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos o para implementar los programas de lucha contra la pobreza.

Se reconoce que el tema es complejo y amplio, pero como primera aproximación, se presenta una revisión de algunos abordajes teóricos vigentes sobre la justicia vinculados a la equidad, desde una perspectiva político-filosófica, Rawls y Walzer y la propuesta de Sen. Posteriormente, a modo de reflexión, esbozamos los componentes y el concepto de equidad que entrelaza los principios de igualdad y justicia. Es posible que en este intento se dejen algunos interrogantes sin respuesta, para poder seguir pensando y discutiendo, pues difícilmente encontremos caminos que aborden la totalidad, o al menos la mayor cantidad de variables por las que pasa – a nuestro entender- la reproducción de la desigualdades¹ sociales y por ende, la reproducción de la injusticia social.

II. Nociones generales

La política puede ser concebida como resguardo de los ciudadanos, desde el marco jurídico, mediante derechos y seguridades jurídicas, o como la búsqueda del bien común. Estas últimas son las denominadas políticas públicas, las que se sustentan sobre la base del reconocimiento de la ciudadanía², de la realización del espacio de lo público como ámbito de construcción,

¹ La siguiente terminología: desigualdad, injusticia e inequidad son categorías utilizadas frecuentemente como de similar significado pero que tienen significados muy distintos; debido a las limitaciones en la extensión del trabajo en el presente no se ofrecerán las distinciones conceptuales.

² Marshall, lo define en términos de relación de igualdad de acceso y disfrute a los derechos sociales, que permiten una reducción de los riesgos y de la inseguridad. Los derechos sociales que contempla fundamentalmente se centran en el derecho al trabajo, pero también a la educación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna y a la protección social.

significación y legitimación colectiva de necesidades, bienes y finalidades sociales. Históricamente, el proceso de expansión de la ciudadanía se realiza a través de las políticas sociales, como instrumentos de las políticas públicas.

Con la finalidad de atenuar los resultados de las políticas de ajuste, los programas y medidas de “combate a la pobreza”, conforman estrategias técnicas como vías para la resolución de la inequidad social. Estas decisiones, aparentan adecuar la política social a la mera administración de recursos públicos, mientras que mantienen una distancia preocupante entre las perspectivas y las realizaciones en relación con los sectores sociales más desfavorecidos. Las políticas del Estado dejan de lado los sectores medios (que se encuentran desprotegidos y excluidos de esas políticas de tipo focalizadas y también de las consecuencias económicas de crecimiento), lo que genera un impacto negativo dentro del sector.

La ciudadanía, se expresa a través de la relación entre la persona y la sociedad, y ésta pone en juego conceptos tales como igualdad, justicia social y equidad, los cuales juegan un papel fundamental en las políticas sociales. En la igualdad lo importante es evitar ser tratado o considerado diferente, mientras que en la justicia lo relevante es lidiar con lo que de hecho nos hace diferentes. La igualdad tiene como objetivo una igualdad «entre iguales» y, la justicia, una igualdad que se hace práctica real «entre desiguales». El fundamento de la equidad es la justicia y la idea de justicia en las sociedades modernas está basada en la igualdad. Por lo tanto, la igualdad y la justicia conforman un eje que sitúa la equidad en el plano de los espacios o esferas relevantes para evaluar los niveles de vida de las personas.

En consecuencia, el perfil político del Estado, se vincula con el concepto de igualdad; no obstante, surge a cada instante la confusión, pues esta última jamás se desvincula de los conceptos de libertad y derecho. La igualdad involucra un juicio de valor, subjetivo e incompleto que en muchos casos dependerá de los parámetros de comparación o atributos de referencia. La esfera central de igualdad en cada enfoque incide en la variación del concepto; ésta puede relacionarse, por ejemplo, con: calidad de vida, libertad, propiedad, utilidad, ingresos, riqueza, derechos, oportunidades, necesidades, capacidades, etc., por lo que es posible indicar que el énfasis de la igualdad se encuentra en el plano de los espacios que las personas valoran como mecanismos para alcanzar fines básicos de la vida. Como referencia, veamos políticas de igualdad de educación; aquí podemos encontrar: a) igualdad de oportunidades (carrera escolar)³, b) igualdad de enseñanza (calidad de enseñanza), c) igualdad de conocimiento y éxito escolar (conocimiento y competencia) y d) igualdad de resultados (efectos de la educación, individual o social).

³ Lo señalado entre paréntesis corresponde al objeto.

Sin embargo, la igualdad es un campo abstracto que está en permanente tensión y confrontación con el campo de la desigualdad, como consecuencia de que unos más que otros ejercen el poder y el control sobre los espacios o ámbitos de igualdad fundamental, lo cual incide en la producción sistemática y recurrente de injusticias en el trato, el acceso y la posición de las personas. En este sentido, la igualdad exige una práctica de justicia orientada a corregir, a contener o a eliminar las diferencias contrarias a lo que es su espacio o esfera central.

III. Abordajes teóricos de la justicia pro-equidad

La justicia se ha visto “involucrada” en trabajos de filosofía del derecho, economía, psicología, ciencia política y moral, desde tiempo inmemoriales. El enfoque que podemos denominar clásico es el de Aristóteles. Posteriormente, aparecieron diversos abordajes teóricos, que por razones de presentación, sólo se indicarán algunos de los desarrollados a partir de la década del '70. Rawls en 1971 publica “Teoría de la Justicia”, ofreciéndonos principios morales que tornan una sociedad justa a través de un procedimiento equitativo. En los '80 surge un grupo de autores, amparados por las ideas de Aristóteles, Hegel o Gramsci, entre los cuales se seleccionó el enfoque comunitarista de Walzer⁴. Ambos enfoques están centrados en las teorías deontológicas. Por último, se presenta una perspectiva evaluativa de consecuencias, asociada a los supuestos éticos de la propuesta de Amartya Sen, consecuencialista no utilitarista, que nos permite pensar en términos de aplicación de capacidades.

III. 1. Clásico

Aristóteles afirmaba que «...la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal (...). La ley tiene necesariamente carácter general y, por lo tanto, a veces demuestra ser imperfecta o de difícil aplicación en casos particulares. En tales casos, la equidad interviene para juzgar, no a partir de la ley sino a partir de la justicia que la misma ley está dirigida a realizar. Por lo tanto, anota Aristóteles, la justicia y la equidad son la misma cosa: la equidad es superior, no a la justicia en sí sino a lo justo formulado en una ley, que por razón de universalidad, está sujeto a error»⁵. Además, «...busca la igualdad de la esencia, pero la diferencia de lo superficial, se busca la igualdad de lo general, la diversidad de lo particular»⁶. A partir de este concepto, otros autores definen la equidad como una «forma de justicia superior»⁷ que se combina con la igualdad de todos a iguales derechos (universalidad), rescatando las diferencias que

⁴ Otros exponentes son MacIntyre y Sandel, que han criticado la concepción liberal de la justicia basados en la línea del bien común que es previa a la idea de los Derechos Humanos.

⁵ PNUD (1999).

⁶ Grañeras (2002).

⁷ De Negri, (2002).

expresan desigualdades efectivas en el acceso y la realización de condiciones sociales y materiales que permitan alcanzar una mejor calidad de vida.

III. 2. Rawls. La justicia como equidad

La perspectiva de Rawls⁸, plantea una alternativa a la visión utilitarista del bienestar social, empleando la distribución como criterio. Las partes contratantes⁹ deben escoger principios que aseguren a todos y a todas las situaciones sociales un tratamiento justo, basado en dos principios rectores, partiendo de una sociedad de mercado y democrática:

- a) *el principio de la igualdad*: toda persona tiene igual derecho a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales, que sea compatible con un esquema semejante de libertades para todos;
- b) *el principio de la diferencia*: frente a las desigualdades económicas y sociales deben distribuirse los bienes primarios de manera que los mayores beneficios posibles sean para los menos aventajados¹⁰.

Como puede verse, el primer principio está ligado a la esfera política y el segundo, a la esfera económica, en la que se admite la posibilidad de desigualdades en materia de distribución de riqueza e ingreso, siempre y cuando dicha desigualdad se traduzca en ventaja para cada uno de los miembros de la sociedad. Para poder dar un ordenamiento a los diferentes tipos de distribución eficientes y poder en consecuencia seleccionar entre ellos, se hace necesario introducir un principio de justicia. La justicia es el mayor bien y la sociedad avanzada debe buscar la justicia, en el sentido de la equidad. Podemos graficar esta situación, suponiendo que existe un stock de bienes primarios para ser distribuidos entre dos individuos; los puntos de eficiencia se definen como aquéllos para los que ninguna nueva distribución que beneficie a uno de ellos puede hacerse en detrimento del otro, las diferentes combinaciones posibles igualmente eficientes se representan sobre la frontera de posibilidades y también se traza una línea de distribución igualitaria. Por ejemplo, tenemos tres puntos “A”, “B” y “C”, según los criterios de Rawls, “B” sería preferido a

⁸ Rawls (1971).

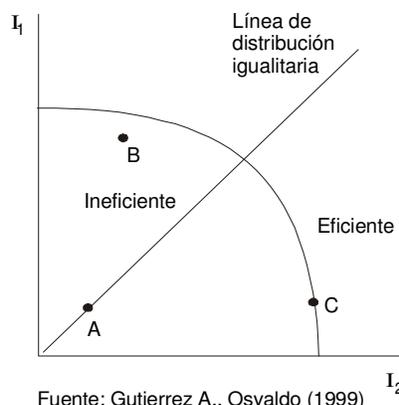
⁹ Existe un «contrato social factible» con bienes primarios (derechos, libertades, poderes, oportunidades, ingresos y riqueza).

¹⁰ Siguiendo la tradición del liberalismo político, la libertad tiene para Rawls un valor absoluto; el bienestar material no puede justificar su sacrificio. La pobreza para Rawls es producto de la distribución desigual de la riqueza. La base última de la pobreza se encuentra en las contingencias naturales o sociales (haber nacido rico o pobre o estar mal dotado de talentos), pero estos son hechos que no pueden ser modificados, por tanto no son justos o injustos. Lo injusto es que las instituciones sociales sean indiferentes a las consecuencias de estas diferencias naturales o sociales, dejadas al azar o a la suerte. Esto hace necesario que se corrijan los efectos perversos del mercado, así como que se garantice la universalidad de los derechos humanos.

“C”, por la aproximación a la línea de igualdad, a pesar de ser ineficiente. Y el punto “A” podría ser aceptado, pues representa una distribución justa, basado en el primer principio¹¹.

Dentro de esta perspectiva, el principio de la diferencia se erige como un principio fuerte de equidad, en la medida en que sólo las mayores expectativas de aquéllos mejor posicionados son justas, si y solamente si, ellas permiten mejorar las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad.

Rawls diferencia dos casos para este principio: el primero consiste en una situación en la cual



las expectativas de los menos aventajados han sido maximizadas y cualquier mejoramiento de los mejor posicionados no puede mejorar el de los menos aventajados. El segundo hace referencia a una situación en la cual el mejoramiento de los más desafortunados contribuye al menos a un mejoramiento de los más afortunados. El primer caso es para Rawls el mejor esquema de ese principio; el segundo no es más que una aproximación al mejor de los arreglos, por lo que afirma que: el principio de la diferencia es un principio maximizador y es entonces compatible con el principio de eficiencia.

III. 3. Más allá del dualismo izquierda-derecha: el comunitarismo de Walzer

En “Las Esferas de la Justicia”, Walzer plantea como objetivo el igualitarismo político, una sociedad libre de la dominación, inclusive de aquélla ejercida por algún bien social, con un argumento particularista y comunitarista. La justicia es el instrumento de la igualdad, pero la igualdad en nuestras sociedades no es simple, sino compleja; incluye varias igualdades de varios puntos de vista, en lo que se refiere a derechos, oportunidades, resultados, etc.; por ende, busca una igualdad consistente con la libertad, no utópica. Entiende que la sociedad humana es una comunidad distributiva, pues estamos juntos para compartir, repartir, intercambiar y producir bienes a través de una división del trabajo.

Walzer, para estudiar los bienes y sus distribuciones en tiempos y lugares diferentes, destaca tres aspectos: *Primero*, nunca hubo un medio universal de intercambio que facilitase la distribución. (el dinero y el mercado siempre fueron limitados a bienes económicos y es amplia la lista de las cosas que el dinero no compra y el mercado no provee). *Segundo*; nunca hubo un único punto o

¹¹ Rawls va más allá de Kant y recomienda que los principios de justicia sean elegidos por personas en una posición inicial de igualdad, donde hay un “velo de ignorancia” y nadie conoce su lugar en la sociedad. La gente seguiría en esta situación la estrategia del “mal menor” con el fin de la mínima recompensa.

lugar de decisión en el cual todas las distribuciones fueran controladas o un único conjunto de agentes tomando decisiones distributivas para toda la sociedad. Nunca el Estado consiguió controlar todos los repartos; lazos de familia, mercado negro, religiones, etnias, intereses de todo tipo obstruyeron la labor distributiva. Y *tercero*, nunca existió un criterio único, o un aislado conjunto de criterios para todas las distribuciones. Como resultado, la historia muestra una gran variedad de acuerdos e ideologías, en materia de justicia distributiva. Su tesis - fundamentada en una teoría de los bienes sociales objeto de las distribuciones—defiende que los propios principios de justicia son pluralísticos en su forma "diferentes bienes sociales deben ser distribuidos por diferentes razones, de acuerdo con diferentes procedimientos, por agentes diferentes, y todas esas diferencias derivan de las diferentes comprensiones de los propios bienes sociales".

Cada bien social o conjunto de bienes sociales constituye una esfera distributiva en la cual algunos criterios y acuerdos son apropiados. Por esto, podemos sintetizar esferas de distribución según la naturaleza del bien (seguridad, bienestar, dinero, cargos, educación, tiempo libre y poder político), y en cada una de ellas agentes (mercado, estado, familia, burocracia) que distribuyen los bienes de acuerdo con criterios distintos. En el caso del "bien social" encontramos distintos significados; por tanto, no puede haber un solo criterio de distribución. Walzer identifica tres criterios de distribución:

- a) el libre intercambio de bienes, convertibles mediante el criterio neutral del dinero, que no garantiza resultado distributivo;
- b) el mérito, que requiere de juicios muy especiales y produce distribuciones específicas; y
- c) las necesidades, que es un criterio realmente distributivo, con mucho valor en sociedades de gran pobreza, que requiere complementarse con otros valores.

La intención es que ningún criterio predomine sobre los demás, de modo que se alcance una «igualdad compleja» donde las necesidades sociales se reconozcan en las decisiones políticas (grado de legitimidad) y haya eficiencia en la distribución de recursos temporales y escasos. El fenómeno de la invasión indebida de un criterio de una esfera en otra, (por ejemplo, el dinero que influencia decisiones académicas, políticas o amorosas) es llamado por Walzer de dominación, que ejerce a veces su influencia. El monopolio sería la tentativa de explotar esta dominación. El mercado y sus criterios son dominantes en las sociedades capitalistas, como lo es la ideología en las sociedades totalitarias. La normalidad social y la justicia distributiva son aseguradas cuando se observan los criterios internos de cada esfera. Mérito en la esfera de la educación, necesidad en la de la salud pública, consentimiento en la esfera política, etc.

III. 3. Sen y su propuesta consecuencial pluralista

Sen entiende que una teoría ética, además de tener una base no monista, supone que la información siempre es incompleta. Por lo que al momento de proponer acciones al respecto, las restricciones informativas limitan las posibilidades de proponer políticas activas que promuevan la autorrealización subjetiva y el desarrollo social. Este autor se aparta del enfoque utilitarista¹² por considerarlo inadecuado para la desigualdad y el bienestar, señalando que lo objetable es la arbitrariedad del juicio social basado en la intensidad de deseos y en la simplificación de los motivos por los que un persona elige lo que elige. Además, considera que para evaluar la justicia es necesario partir de la libertad real que tienen las personas para elegir su modo de vida, coincidiendo con Rawls, aunque critica la idea que este último sostiene, sobre la medición de la libertad en función de bienes primarios.

Así destaca que los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines y más importante es el estilo de vida que lleva una persona que lo que posea. Deja claro que existen demanda mínimas necesarias, como por ejemplo: estar sano, alimentarse, etc., por ende, la libertad significaría tener los medios para mantener un buen estado de salud, para alimentarse, etc., y que en caso de carecer de los medios surgirían reclamos hacia el Estado.

Para Sen, considerar a todos por igual, puede resultar en algunos casos contraproducente, ya que se está pasando por alto las diferencias entre los individuos, la cual puede llevar a una situación peor de la que se buscó cambiar. Y para ello, marca particularmente el hecho empírico de que todos somos distintos, genera la necesidad de ampliar bases de información para realizar diagnósticos acertados sobre los problemas de desigualdad. La diversidad humana, por lo tanto, exige la interconexión de múltiples igualdades en diversos aspectos, a fin de generar un conjunto de oportunidades y capacidades reales. Lo antes expresado, no necesariamente obstruye los requerimientos de igualdad sustantiva, utilizados para contrarrestar un grado importante de desigualdades previas. Además, afirma que en todos los enfoques éticos sobre el orden social se ha planteado el principio de igualdad, incluso en aquellos que lo han cuestionado. Para este autor, la noción de igualdad varía según sea el espacio o la esfera central de igualdad en cada enfoque (libertad, propiedad, ingresos, derechos, necesidades, etc.), y su objetivo es una igualdad “entre iguales”, mientras que la justicia es una igualdad que se hace práctica “entre desiguales”. En síntesis, los conceptos relevantes en esta perspectiva son la libertad y la igualdad, que no son excluyentes, señalando que: “la libertad se encuentra entre los posibles campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad” (Sen; 1992).

¹² Deja de lado mas bien el concepto de la utilidad, por sí misma y como medida de otro valor. Además, no contempla, específicamente, el análisis costo beneficio, de eficiencia y eficacia en función de costos y rendimientos de recursos invertidos y gastos.

Ahora bien, a lo antes expresado añade, el enfoque de capacidades humanas, desarrollado en primera instancia por Sen y completado por Nussbaum (2000); éste aporta elementos importantes para el análisis de las diferencias. Las diferencias reflejan que las condiciones de partida y oportunidades de acceso a recursos varían mucho de una persona a otra y que son muy distintas las capacidades para transformar estos recursos en la realización de necesidades o funcionamientos humanos valiosos, es decir, que permitan llevar una buena vida de acuerdo con lo que valoramos en ella. Se presenta el siguiente ejemplo: “La igualdad de ingresos o más generalmente de bienes primarios o recursos, puede no resultar en la satisfacción de necesidades cuando las necesidades varían interpersonalmente y también lo hace la transformación de recursos en satisfacción de necesidades. En la persecución de la igualdad en el espacio del buen vivir, o de satisfacción de necesidades, tenemos que ir más allá de las categorías basadas en ingresos y también de las así llamadas clases marxianas¹³”.

Entonces, asumiendo la existencia de la diversidad humana, la igualdad en un ámbito determinado va unida a la desigualdad en otro diferente. Por lo que la igualdad de ingresos, no significa que hayamos alcanzado igual condición nutricional, de salud o de educación, porque no todos tenemos las mismas necesidades. A modo de completar los elementos que se relacionan con la equidad introduce al análisis se introduce la pluralidad; como punto de partida establece que la diversidad implica un doble problema para la igualdad por una parte tiene que ajustarse a la heterogeneidad de los humanos, porque somos diferentes en características personales y en circunstancias sociales, culturales, ambientales y, por otra parte, debe abarcar la pluralidad de espacios relevantes para juzgar la igualdad entre las personas o grupos.

Hasta aquí hemos desarrollado los enfoques vigentes en cuanto a la equidad, los que serán de utilidad para plantearnos interrogantes y reflexiones desde estas perspectivas a cuestiones inherentes al programa “NUEVOS BARRIOS” que continuación.

IV. Programa “NUEVOS BARRIOS”

Desde el gobierno provincial, se buscó la solución habitacional a los hogares más pobres que viven en asentamientos urbanos considerados en situación de riesgo de inundaciones o ambiental, mediante una labor interdisciplinaria, a través del Programa “Mi Casa, Mi Vida” y “Nuevos Barrios”, inserta en la Red Vida. De este modo retomó la propuesta de los planes de vivienda del primer gobierno peronista, cuyo emblema era: “el derecho a la vivienda, como derecho esencial de los ciudadanos y un deber fundamental del Estado”, en pos de lo cual se otorgaban viviendas a

¹³ Este concepto se refiere a la conocida frase: «de cada uno de acuerdo con su capacidad, a cada uno de acuerdo con sus necesidades» (Marx, 1958, Crítica del Programa de Gotha). Sen toma de referencia las

personas de escasos recursos. El programa que vamos a analizar es el de “Nuevos Barrios”; pues el mismo considera los factores de localización, focalización y participación, el acceso al suelo, un diseño apto, y una tecnología adecuada, de “facto”, a fin de reflexionar sobre el valor del mismo en términos de equidad.

La modalidad de intervención tiene ciertas particularidades, de las cuales la más destacable es la relocalización, ubicación en la periferia de la ciudad, con un único acceso vehicular y ninguna continuidad física con las calles de otros barrios. Por lo general, se ubican en zonas de crecimiento urbano de sectores de bajos ingresos, llevando implícito un sentido de evitar posibles conflictos de clase con vecindades de mayores ingresos. El barrio contiene un Área Social: 2 salones multiuso cada uno con área de servicios con cocina, depósito y sanitarios para ambos sexos. (Sup.cubierta de 114 m²), comunicados con una galería de 120 m² y 2 comedores comunitarios: uno de niños y otros de adultos mayores (sup. cubierta de 112 m²). Área de Esparcimiento: canchas de fútbol y de básquet cercadas, playón polideportivo, plazas parquizadas y con juegos infantiles. Con todos los servicios (excepto gas) y pavimento. Las viviendas están compuestas por una cocina, comedor, 2 (dos) dormitorios y núcleo sanitario, con una superficie total de 42 m², totalmente equipadas, pero dada las condiciones de su población (de baja o inexistente capacidad de ahorro) en muchos casos mantendrán el hacinamiento, debido a la escasa posibilidad de ampliación.

El proceso de entrega de viviendas con título de propiedad comenzó con Ciudad Evita (19 de mayo del 2004), Ciudad de mis Sueños (14 de junio del 2004), Barrio 29 de Mayo - Ciudad de los Cuartetos (15 de noviembre del 2004) y Ciudad de los Niños (21 de febrero del 2005); éstas son particulares, pues en éstos se trasladaron a la periferia de la ciudad y realojaron a la población que se había afincado en las proximidades céntricas¹⁴. El proceso de entrega de viviendas continua en el 2006.

V. La vivienda y la equidad

V. I. La vivienda social y Rawls

A fin de superar las desigualdades de los azares de la vida, el principio de igualdad de Rawls permite aplicarse a las situaciones de desigualdad social en las personas, de modo que la justicia se traduzca en libertad y equidad. En relación con el ámbito habitacional, se encuentra directamente asociada con las políticas tendientes a mejorar las oportunidades de acceso y las políticas compensatorias, donde lo importante es procurar el máximo beneficio de los miembros menos

diferencias múltiples de los seres humanos indicadas por Marx para ampliar su visión sobre la igualdad de las necesidades humanas, tomando como base estas diferencias contenidas.

¹⁴ Excluimos del presente análisis la Ciudad Obispo Angelelli : Inaugurado el 27 de setiembre del 2004, porque los pobladores ya se encontraban en la periferia de la ciudad y además la viviendas que se asignaron estaban muy próximas a la zona del asentamiento antigua.

aventajados de la sociedad. El programa Nuevos Barrios es parte de la última clase de políticas presentada, la cual es deseable con esta perspectiva, haciendo la salvedad de que el mismo sólo frena los procesos de reproducción social, pero no lo revierte, por lo tanto es sólo parte de una instancia intermedia y no una solución definitiva.

Quedan los siguiente interrogantes en este abordaje: ¿La vivienda se encuentra entre los bienes primarios? y ¿La vivienda es compatible con la “concepción moral de la persona”? con respecto al primer interrogante, en la revisión de los bienes primarios no encontramos especificidad, ya que los mismos se refieren a libertades de todo tipo, posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad, ingresos y riqueza y bases sociales de autorrespeto. Ahora bien, podría inferirse aquí que el derecho a la vivienda sería un bien primario, que se deriva del principio de igualdad de oportunidades, que es fundamental para el desarrollo y ejercicio de las libertades básicas (de acceso a ingresos y riqueza). En cuanto al segundo interrogante, la noción de personalidad moral es sustentada por Rawls con la razonabilidad (tener un sentido del deber y la justicia) y la racionalidad (concebir y perseguir bienes particulares); de acuerdo a esto, las consideraciones pueden hacerse teniendo en cuenta a los beneficiarios y no la política específica; por lo tanto, los beneficiarios aplican la racionalidad persiguiendo más que concibiendo bienes particulares posibles.

V. II. La vivienda social y Walzer

Las “Esferas de la justicia”, tal como anteriormente han sido presentadas se completan con dos conceptos claves: el de predominio y el de monopolio cuestiones que la justa distribución tendrá que evitar, en esta distribución se relativizan estos criterios a través de la asignación de los bienes mediante la focalización. Pero Walzer enfatiza que lo importante es alcanzar una “igualdad compleja” donde las necesidades sociales se reconozcan en las decisiones políticas (grados de legitimidad) y haya eficiencia en la distribución de recursos temporales y escasos. Por lo que el Estado deberá identificar cuáles serían los criterios que hacen justa la distribución del o de los mismos, desde la significación social del bien, para este caso, la vivienda. En tal situación, para pensar en lo habitacional y analizar la justa distribución, se debe contemplar el valor para los distintos conjuntos poblacionales, en términos sociales y el reconocimiento de estos bienes. Por lo tanto, se aplicaría como criterio de distribución el de las necesidades, pues es el que tiene mucho valor en sociedades de gran pobreza, pero que a su vez debe complementarse con otros valores. De esta manera consideraríamos que es aceptable la asignación de la vivienda a modo de satisfacer las necesidades de los menos aventajados.

V. III. La vivienda social y Sen

Para nuestro análisis Sen ofrece una serie de componentes. Por una parte, el concepto de capacidad, que enfatiza la evaluación de los logros. Por otra, por el pluralismo de la base informacional, perspectiva que nos ayuda a repensar los contenidos para construir las valoraciones en la que se sustentan las elecciones, a la vez que la posesión de la vivienda mejora la calidad de vida (disminución de los problemas de salud) y la contención familiar. Pero dentro de esta perspectiva encontramos que también es necesario considerar las expectativas diversas, lo que nos remite a una idea de “construcción de contenidos y valoraciones y de legitimación” de modo de que nos permitan alcanzar funcionamientos básicos para el desarrollo de las capacidades. Un aspecto que no debemos olvidar, es el de desarrollo humano tal como Sen lo plantea implica enfrentar simultáneamente la complejidad de varios planos y dimensiones quitando cualquier forma de discriminación o trato desigual. Este punto es el que tomaremos en cuenta para el análisis de los Barrios en particular.

Este trabajo mostró que si bien existen importantes diferencias entre los argumentos de los tres autores tratados, se puede rastrear la distribución de la vivienda social en función de la equidad tiene rasgos característicos similares. Pero las viviendas es solo una parte de la política habitacional ahora tratemos de ver las ventajas y desventajas de los Barrios cerrados, en el plano de la Ciudadanía e integración social.

V. Barrios-ciudad y la equidad

A partir de la focalización del grupo de beneficiarios que van a acceder a una vivienda en Barrios-Ciudad, se ha realizado una caracterización de la pobreza, dejando implícito un reconocimiento de los derechos humanos que han sido violentados: como desempleo, bajos ingresos, baja escolaridad, abandono escolar, hambre, vejez, enfermedad, invalidez, no acceso a servicios de saneamiento básico, a la salud y a vivienda. Pero este reconocimiento y reivindicación de los derechos mediante la política habitacional de relocalización en Barrios-Ciudad, deja atrás otros aspectos que son muy relevantes, y que hacen a la ciudadanía; como lo son la integración social que se apoya la equidad de oportunidades para decidir y materializar una mejor vida.

La ubicación de los mismos genera un fenómeno que se ha dado en llamar “segregación residencial socioeconómica”, del cual estos individuos formaron parte en su primer localización en asentamientos urbanos marginales y que nuevamente consolidan, a través de este apartamiento de hecho de un modo diferente, con una vivienda adecuada. Los pobladores de estos Barrios-Ciudad pierden los lazos sociales o redes básicas de subsistencia, tejidas a lo largo de los años que les permitían emplearse en la inmediaciones de su asentamiento urbano marginal. La desaparición del espacio de integración entre clases, las normas sociales que contenían el sentido de pertenencia, la identidad y por ende la afectividad y un conjunto de elementos objetivos y subjetivos entre los cuales podemos encontrar los costos de transporte más bajos; y la participación social y política. En esta posición el Estado imponen dejando una única opción consentir el traslado, en definitiva no pueden decidir, sobre la materialización de una mejor vida sino en términos relativos.

Los pobladores de estos Barrios-Ciudad¹⁵, se ven impedidos de integrarse socialmente y por lo tanto de ejercer una ciudadanía plena. Este aislamiento de los pobres tiene consecuencias que han sido corroboradas en distintos estudios de carácter sociológico¹⁶ en los que se señala que los pobladores, al tener como contexto cotidiano sólo pobreza y pares pobres, reducen sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de exposición a ciertos códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente. En cuanto a este fenómeno no hay política habitacional y urbana con experiencia significativa de políticas explícitas o directas destinadas a aminorarla. En consecuencia, este programa sólo atenúa algunas de las adversidades sobre todo en materia de equipamiento y accesibilidad que entraña la localización periférica de los pobres, siendo un referente importante al considerar los valores de la equidad que deja de lado sobre todo en la postura de Sen.

¹⁵ Lo Barrios-Ciudad forman parte del manejo del espacio público el cual constituye un factor de integración urbana que debiera estar al centro de políticas de mitigación de la segregación.

VI. A modo de cierre

Los tres autores, partiendo de perspectiva diferentes, pueden ser pensados en los siguientes términos. Para ellos, el contenido y la forma de la política son contingentes porque las condiciones que hacen que contenido y forma se caractericen de una manera y no de otra, son externas a ella y coincidiendo en un punto en común, la distribución de bienes para mejorar la calidad de vida de los menos aventajados. Esto da lugar a que los esfuerzos realizados en materia de aliviar la pobreza, en el aspecto de la vivienda logran como resultado mejorar la calidad de vida en términos de desarrollo humano, quedando pendiente necesariamente una revisión de la integración social de los pobladores de las Ciudades-Barrios. A partir de los abordajes presentados, planteamos la necesidad de una revisión en términos de integración, de manera que coexistan el respeto simultáneo por la igualdad y la particularidad, mediante acuerdos que contemplen un conjunto de aspectos fundamentales para todos o universales.

Estas decisiones en principio son altamente valorables no obstante, parecieran tender a asimilar la política social a la mera administración de recursos públicos, conservando una distancia preocupante entre las prospectivas y las realizaciones en relación con los sectores sociales más desfavorecidos y con impacto negativo en los sectores medios (que se encuentra desprotegidos y excluidos de esas políticas de tipo focalizadas y también de las económicas de crecimiento), los cuales no han sido tratado aquí, tomando un perfil decididamente residual y atenuante de cualquier decisión económica.

A pesar del consenso universal sobre la equidad como valor importante, las desigualdades siguen reproduciéndose en los distintos ámbitos de la vida social y económica, pues la implementación de políticas públicas se centran en perspectivas unidimensionales y no contemplan la variedad de ámbitos que la integran. Nos enfrentamos a una situación de (des)igualdad compleja donde no somos “igualmente desiguales”, es decir, en el que las asimetrías varían en los distintos subsistemas del sistema general. Para sistematizar integral deberemos combinar dos criterios: a) un criterio sistémico que contribuya a abordar diferencialmente los distintos subsistemas, para potenciar la mayor igualdad de oportunidades, y b) un criterio sinérgico, según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros, de otro modo no lograremos dar solución a la desigualdades en estos contextos.

Bibliografía

¹⁶ Kaztman, 2001 y Dureau, 2002.

- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1998) «América latina frente a la desigualdad». Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999. BID, Washington, D.C.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2003) Derechos humanos y medición de la pobreza en México. El Colegio de México. México D.F.
- Bustelo, Eduardo (2002) De otra manera. Ensayos sobre políticas sociales y equidad. Homo sapiens Ediciones 2000. Argentina.
- Cartaya, Vanessa (2003) «De la pobreza a la equidad: hacia la comprensión de las paradojas de nuestro desarrollo humano». PNUD-Venezuela. Publicado en Boletín Informativo de la Red de Desarrollo Humano del PNUD, n° 11, Caracas.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe(2000) «Equidad, desarrollo y ciudadanía». Vigésimo Octavo Período de Sesiones, México D.F.
- Dureau, F. et al. (coords.) (2002). Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional. Bogotá: IRD, Alfaomega.
- Dworkin, R. (1977) Los derechos en serio.
- Dworkin, R. (1978) Liberalismo en Public and private morality..
- De Negri, Armando y otros (2002) «El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y la salud». Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela, Instituto de Altos Estudios en Salud Dr. Arnoldo Gabaldón. Programa de educación permanente en salud y desarrollo social. Módulo 1. Caracas.
- Grañeras P., Montserrat (2003) «Las desigualdades de la educación en España. II». CIDE. Ministerio de Educación y Cultura. www.mec.es/cide.
- Kaztman, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", Revista de la CEPAL, 75.
- MIDEPLAN (2002) «Orientaciones para una aproximación a las brechas de equidad. Por un nuevo compromiso con la equidad y los derechos en la política social». Documento de Trabajo.
- Nussbaum, M. (2000) "Las mujeres y el desarrollo humanos. El enfoque de las capacidades". Herder. Cambridge University Press.
- PNUD (2002) Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A., New York.
- PNUD 1999 Informe de Desarrollo Humano 1998 (Barcelona: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- Rawls, John (1971) La teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica.
- Salvat Bologna, Pablo (2000) El porvenir de la equidad: una contribución desde el debate filosófico contemporáneo. Unidad de Estudios Prospectivos-MIDEPLAN. Centro de Etica-Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- Salvat Bologna, Pablo (2003) John Rawls o la búsqueda de una sociedad justa. Una rápida semblanza. Centro de Etica, Universidad Alberto Hurtado, Chile. (www.etica.urtado.cl/publicaciones).
- Salvat Bologna, Pablo (2003) Universalismo y contextualismo: ¿es posible y/o necesaria una ética universal hoy? Centro de Etica, Universidad Alberto Hurtado, Chile. (www.etica.urtado.cl/publicaciones).
- Sen, Amartya (1992) Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Economía. Alianza Editorial, Madrid.
- Touraine, Alain (2000) Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México.
- Walzer, Michael (1993) Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad, FCE. México.

LA SEGURIDAD EN MENDOZA: LA IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autores: PERLBACH, Iris e-mail
iperlbac@fcmail.uncu.edu.ar

CALDERÓN; Mónica e-mail mcaldero@infovia.com
GONZALEZ; Rodrigo e-mail rgonzalez@mendoza.gov.ar

Ayudante de investigación: CANALS, Camila
**Facultad de Ciencias Económicas. U.N.CUYO.
Centro Universitario. Parque San Martín. Mendoza**

JEL: K4 - Derecho Procesal, Sistemas Legales y Comportamiento Ilegal.
H3 Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos
C4 Métodos Econométricos y Estadísticos: Tópicos Especiales

A. INTRODUCCIÓN

El constante debate presente en los medios y la genuina percepción de la población acerca de un deterioro de la seguridad de los ciudadanos llevan a una discusión profunda de las causas e ideas para su solución. Entre las causas que habitualmente se esgrimen están las variables económicas y sociales. Estos fenómenos, si bien importantes, no son suficientes para fundamentar los incrementos observados en años recientes, pareciera que existe una “interacción social” en el delito, esto es, una correlación positiva entre las acciones de los delincuentes, que potencia a más individuos a cometer delitos. Las implicancias que surgen de la comprobación de la “interacción social” abren un nuevo marco de análisis de políticas públicas vinculadas con la seguridad. Esto obliga a las instituciones dedicadas a la investigación a proveer elementos que permitan profundizar el debate para obtener de esta manera recomendaciones útiles de políticas públicas, que permitan una mejora de carácter estructural del problema.

El trabajo abarca tres aspectos. En primer lugar, se relaciona la pobreza con el Gasto Social, se describe aquí la situación de Mendoza. En segundo lugar, se analiza la problemática del delito describiendo el tipo de delitos cometidos y las medidas legales o punitivas para combatirlo. Finalmente, se modelizan los delitos como una función de variables socio económicas, de gasto gubernamental y de seguridad jurídica y política.

Para amalgamar estos ejes de la investigación se propone analizar la relación existente entre los factores socioeconómicos a nivel de departamento y los elementos de disuasión con que cuentan las organizaciones municipales para desalentar la comisión de delitos, destacando el gasto en seguridad en que incurre cada departamento, como así también el gasto social destinado a cubrir las necesidades más apremiantes de la población de escasos recursos.

El período analizado abarca los años 1997 al 2004, con periodicidad anual para los 18 departamentos de Mendoza, mediante la técnica de datos de panel, la cual estima el número de delitos por su tipología con los principales indicadores socio – económicos, los desembolsos en seguridad y los gastos sociales que corresponden a cada Departamento.

B. EL GASTO PÚBLICO Y SU APOORTE A LA EQUIDAD

El gasto público social es, sin duda, el instrumento más importante por medio del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso, particularmente en su distribución secundaria, a la vez que, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en algunos de los factores estructurales que influyen en su distribución primaria. El impacto distributivo del gasto social dependerá de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes. En los gráficos que siguen se analizan estos temas.

B.1 Tendencias y magnitudes del gasto social

El gasto público social en Mendoza, se ha mantenido relativamente constante en el lapso que va de 1997 a 2004,

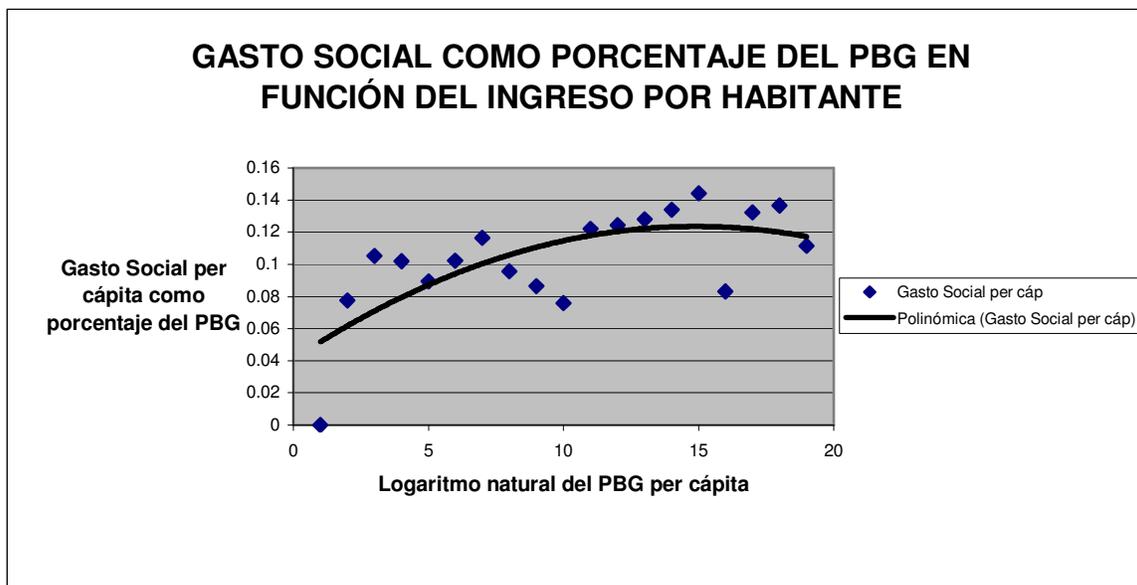
AÑOS	PBG total	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Justicia	Gasto en Seguridad	Gasto Social
1997	9.290.253,9	429.359,0	180.281,1	65.015,0	82.578,6	757.233,6
2004 (precios 97)	11.834.417,7	438.563,2	131.581,9	69.676,3	122.226,5	762.047,9
Porcentajes de variación 2004 respecto a 1997	27%	2%	-27%	7%	48%	1%

Si bien el PBG aumentó un 27% en esos años, disminuyó el gasto en salud, se mantuvieron los gastos en educación y justicia y aumentó en forma significativa el gasto en seguridad.

Dada la evolución relativa de los distintos tipos de gasto social a lo largo de los años considerados, se estima que el 48% del aumento del gasto en seguridad, se dio en detrimento del gasto en salud y otras formas de gasto social.

Los patrones actuales de distribución del gasto público social permiten apreciar que existen dos modelos diferentes. En primer lugar, los gastos sociales tienden a aumentar notoriamente de acuerdo con el nivel de ingreso por habitante de los países, lo que indica que la seguridad social es un “bien superior”. Las diferencias entre niveles de ingreso contribuyen, por lo tanto, a explicar las diferencias de la participación del gasto público social en el PIB y, en particular, la mayor proporción destinada al gasto social en países con más altos niveles de ingreso.

Gráfico 1: Gasto Social respecto al PBG



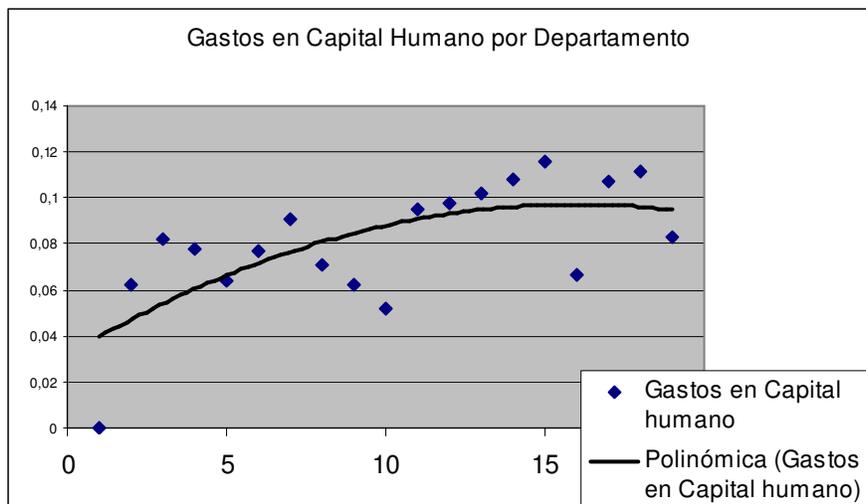
En todo caso, existen diferencias importantes con respecto al patrón provincial, la más importante de las cuales es el elevado gasto social en San Martín (14% del PIB). Le siguen en orden de importancia los Departamentos de Tunuyán, General Alvear y Las Heras con porcentajes de alrededor del 13% del PIB

En el caso del gasto en capital humano (educación y salud), existe una clara relación entre el esfuerzo fiscal correspondiente y el ingreso por habitante. Las diferencias entre Municipios obedecen, así, a las prioridades que se le otorgan a este tipo de gasto, que difieren en forma significativa. Se destaca, en particular, la alta prioridad que se le asigna en San Martín (11%), Rivadavia, San Carlos y Santa Rosa (10.2%, 10.8% y 10.7% del PIB, respectivamente); otro conjunto de países destina a estos renglones proporciones bastante más bajas, entre 5% y 6% del PIB, inferiores, por lo tanto, al promedio provincial, que fue de 8,4% en el 2004. Esto significa que los departamentos que se encuentran rezagados en este campo disponen de una amplia capacidad para aumentar los esfuerzos en favor del gasto en capital humano.

Visto como un todo, el gasto público social tiene también las características de un “bien superior”, debido al peso relativo creciente que adquiere este tipo de gasto a medida que aumenta el ingreso por habitante en cualquier caso, grandes diferencias entre el gasto social de los distintos países y el patrón medio regional.

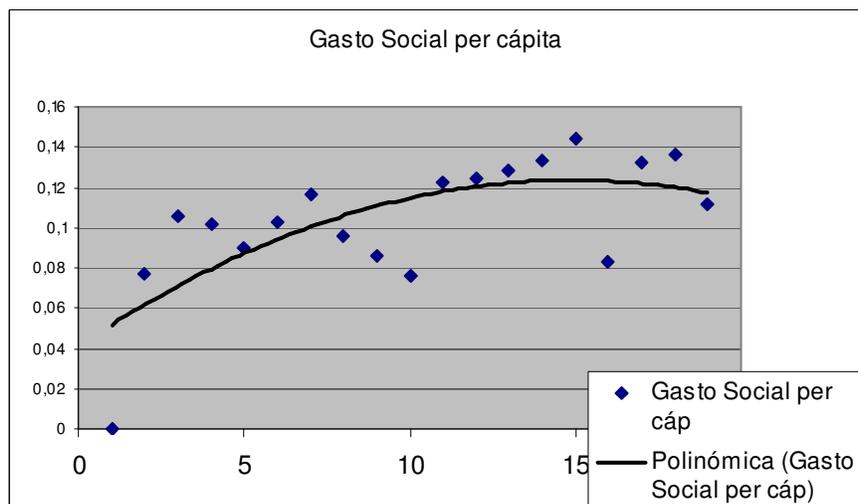
Dados sus niveles de ingreso, Capital, Guaymallén y San Rafael cuentan con niveles de gasto social bajo, expresado como proporción del PIB. Por el contrario, hay un grupo importante de municipios cuyo gasto social por habitante resulta inferior —y, en algunos casos, significativamente inferior— al patrón provincial. Considerando las condiciones de pobreza y desigualdad social en la provincia, resulta indudable que se debe otorgar prioridad al aumento del gasto social, especialmente en aquellos Departamentos donde éste es bajo o insuficiente.

Gráfico 2: Gastos en Capital Humano



El gasto en seguridad y justicia, este muestra una tendencia levemente decreciente: a mayor nivel de PBG per cápita menor gasto en seguridad y justicia, a pesar de que el gasto en seguridad aumentó en los siete años considerados un 48%. El mayor porcentaje en seguridad y justicia en relación al pbi se da en el departamento de La Heras (4,2%); le siguen los departamentos de Guaymallén (3,5%) y La Paz (3,6%) y finalmente con porcentajes de alrededor del 3% se encuentran San Martín y San Rafael. Llama la atención el bajo porcentaje de Luján y Malargüe explicado por los importantes niveles de pbg per cápita debido a las explotaciones de petróleo.

Gráfico 3: Gastos Social per cápita



Teniendo en cuenta los avances posibles en las estructuras de población de los distintos municipios, las demandas que generará la cobertura de los servicios sociales implica que en los próximos años se presentarán en la provincia, tendencias dispares entre dos grupos de departamento. Los de menores ingresos enfrentarán los habituales problemas de ampliación de la cobertura de los servicios básicos tradicionales, debido tanto a las

menores proporciones de población con acceso a ellos actualmente como a las demandas que generará el rápido crecimiento demográfico, con un peso todavía alto de los grupos infantiles y jóvenes. Los departamentos con mayor ingreso por habitante pueden aspirar, con menores esfuerzos, a la cobertura universal en varios servicios, aunque en algunos de ellos (seguridad social) habrá problemas marginales crecientes, al tiempo que enfrentarán retos mucho más serios asociados al envejecimiento de la población, tanto en términos de ingresos para la población de edad avanzada como de los cambios correlativos en los patrones de demanda de servicios de salud. Los municipios en el tramo de ingreso medio se verán ante una situación intermedia; les será muy difícil responder a las demandas más tradicionales o a las nuevas, asociadas al envejecimiento de la población, si no se destinan al gasto social recursos públicos adicionales en magnitudes importantes, especialmente aquellos departamentos que se encuentran relativamente rezagados en este ámbito.

Toda política de aumento del gasto social debe obedecer, de todos modos, a los principios de una sana política fiscal. Esto significa que tal incremento tiene que estar adecuadamente financiado y que debe privilegiarse la reasignación de recursos públicos al gasto social, dar prioridad a los renglones con mayor impacto distributivo y mejorar la calidad y eficiencia de dicho gasto. Estos dos últimos objetivos se relacionan, a su vez, con el de aumentar su transparencia, lo que exige que la asignación presupuestaria vaya acompañada de la especificación de metas físicas, estimaciones de beneficiarios y costos unitarios, y que el impacto distributivo de las opciones presupuestarias seleccionadas sea objeto de evaluaciones ex ante y ex post, que se sometan al análisis regular de los poderes públicos. Un elemento esencial para aumentar la eficiencia es la clara delimitación de las distintas funciones públicas y privadas relativas al gasto social — planeación, regulación, financiamiento y prestación de servicios—, lo que permite generar una dinámica de competencia de intereses, así como de evaluación recíproca entre los distintos agentes participantes. Por otra parte, dos instrumentos utilizados durante las últimas décadas para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios sociales son la introducción de “cuasi mercados” y la descentralización. El primero implica establecer sistemas de contratación de servicios con las entidades públicas correspondientes e implantar esquemas que permitan a los usuarios escoger entre oferentes públicos (y, si fuera el caso, entre oferentes públicos y privados), lo que permite introducir elementos de competencia en la prestación de dichos servicios, así como sistemas de evaluación y presupuestación prospectiva basadas en el desempeño.

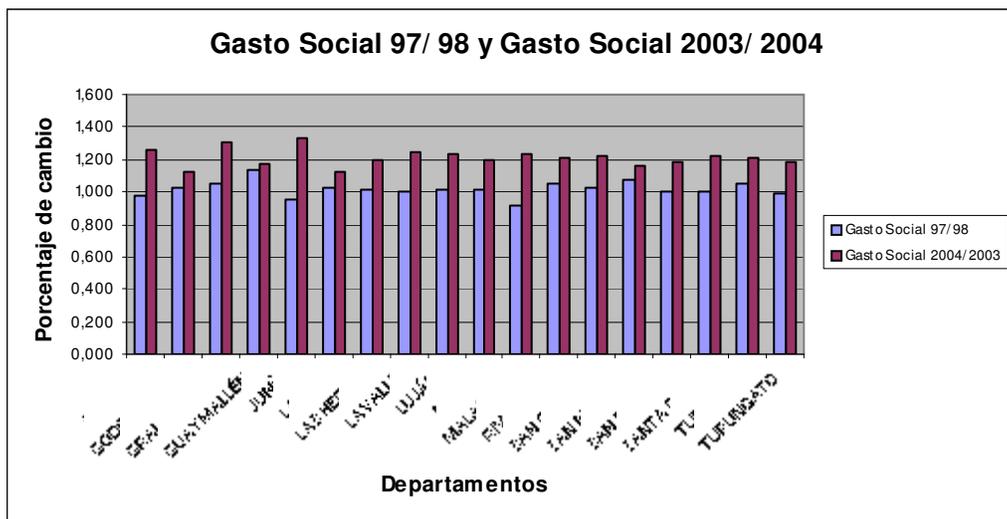
B.2 El impacto redistributivo del presupuesto público

El gasto social ha aumentado en casi todos los departamentos de Mendoza en el período 97/2004. El municipio que presenta una tasa más alta es Junín (40% de aumento) y Guaymallén la tasa menor (3%).

Cuadro 1

Departamentos	PBG por Departamento 2004 (Millones de \$)	Porcentaje de Cambio del Gasto Social 1997/1998	Porcentaje de Cambio del Gasto Social 2003/2004	Porcentaje de Cambio 1997/2004
CAPITAL	3,8	-2%	30%	32%
LUJÁN	3,0	2%	24%	22%
MALARGÜE	2,2	-8%	24%	33%
GODOY CRUZ	1,5	2%	12%	10%
SAN RAFAEL	1,2	0%	18%	18%
MAIPÚ	1,0	1%	19%	18%
GUAYMALLÉN	1,0	14%	18%	4%
SAN MARTÍN	0,7	7%	16%	9%
RIVADAVIA	0,7	5%	20%	15%
SAN CARLOS	0,6	3%	22%	19%
LAS HERAS	0,6	1%	19%	18%
TUPUNGATO	0,4	-2%	18%	20%
TUNUYÁN	0,3	5%	20%	15%
JUNÍN	0,3	-5%	33%	38%
GRAL.ALVEAR	0,3	6%	31%	25%
LAVALLE	0,2	1%	25%	24%
SANTA ROSA	0,1	0%	22%	22%
LA PAZ	0,1	3%	12%	10%

Gráfico 4



Los distintos renglones del gasto público difieren mucho en su incidencia distributiva. Se calcula, en particular, la proporción de diferentes rubros del gasto social que se destina al 20% ó 40% más pobre de la población.

En su conjunto, las asignaciones más progresivas —es decir, aquellas cuyos beneficios se concentran en mayor proporción en los Municipios más bajo PBG.¹ En general, se cumple la progresividad, con excepción de La Paz, que aparece con el PBG más bajo y con la tasa de cambio de gasto social del 10%, que es uno de los incrementos menores que se presentan.² Complementariamente se presentan los principales indicadores de pobreza o privación del desarrollo humano, realizados para Mendoza para los años 1997/1998.

Distintas mediciones de pobreza o privación del desarrollo

JURISDICCIÓN	POBLACIÓN TOTAL	IDH	POBLACIÓN CON NBI	LÍNEA DE POBREZA
Provincia Mendoza	1412481	17,25	0,845	12,60
Capital	121620	11,53	0,863	8,50
General Alvear	42338	16,59	0,674	12,13
Godoy Cruz	179588	11,44	0,773	9,98
Guaymallén	221904	15,64	0,687	15,24
Junín	28418	15,39	0,688	15,85
La Paz	8009	23,29	0,611	20,14
Las Heras	156545	20,47	0,626	19,93
Lavalle	26967	37,66	0,700	17,25
Luján de Cuyo	79952	17,59	0,871	9,20
Maipú	125331	21,02	0,714	14,56
Malargüe	21743	29,98	0,709	13,86
Rivadavia	47033	15,22	0,726	12,69
San Carlos	24140	18,38	0,716	15,44
San Martín	98294	15,39	0,714	12,20
San Rafael	158266	18,10	0,737	10,05
Santa Rosa	14241	18,10	0,762	12,30
Tunuyán	35721	21,42	0,732	12,75
Tupungato	22371	28,82	0,740	12,80

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de los cuadros anteriores.³

Se efectúa un ordenamiento de los departamentos otorgando el número 1 al departamento que presenta mejores condiciones económico-sociales, que generalmente coincide con Capital, Godoy Cruz o Luján de Cuyo. A continuación, con el mismo criterio se ordena el resto de los departamentos. Luego, para medir el grado de asociación entre los indicadores se calcula el coeficiente de Spearman mediante la fórmula $r_s = 1 - \left(\frac{6 \sum d_i^2}{n(n^2-1)} \right)$, donde d_i son las diferencias de orden entre el par de indicadores analizados y

¹ CEPAL; “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” 2000, Introducción

² CEPAL; “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” 2000; Capítulo 7

³ PERLBACH IRIS “Algunos aportes sobre la pobreza en Mendoza” FCEconómicas UNCuyo, año 1999.

n es el número de municipios. Tanto el cuadro de ordenamiento como los coeficientes de Spearman muestran que los indicadores NBI, IDH y LP no ordenan los municipios de igual manera. La mayor correlación se presenta entre línea de pobreza e IDH y en menor medida entre LP y NBI, existiendo una muy baja entre IDH y NBI, la excepción la constituye General Alvear, tal vez por un problema de estimación de indicadores. En una estimación anterior Malargüe también presentaba una inconsistencia producida por la diferencia entre el PBG per cápita y el ingreso probable del departamento, que pudo ser parcialmente corregida al usar éste último.

Las municipalidades con mayor nivel de desarrollo humano son las que tienen menor porcentaje de población pobre. De todas maneras, como se trata de una primera estimación y teniendo en cuenta las dificultades existentes en las bases de datos, se debe ser muy cuidadoso al analizar los datos y tratar de sacar conclusiones.

MUNICIPIOS	NBI	IDH	LINEA POBREZA
Capital	2	1	1
Gen Alvear	7	16	5
Godoy Cruz	1	3	3
Guaymallén	6	14	13
Junín	5	15	15
La Paz	15	18	18
Las Heras	12	17	17
Lavalle	18	13	16
Luján Cuyo	8	2	2
Maipú	13	10	12
Malargüe	17	12	11
Rivadavia	3	6	8
San Carlos	11	11	14
San Martín	4	9	6
San Rafael	9	5	4
SantaRosa	10	4	7
Tunuyán	14	7	9
Tupungato	16	8	10

	NBI	IDH	LINEA POBREZA
NBI	1	0,403	0,585
IDH	0,403	1	0,818
LINEA POBREZA	0,585	0,818	1

C. LA PROBLEMÁTICA DEL DELITO

Existe una vasta literatura empírica sobre los determinantes de las actividades ilegales que reconoce como pioneros a los trabajos de Becker (1968) y de Ehrlich (1973). En la mayoría de los estudios la variable a explicar es la tasa de delincuencia, medida por el número total de delitos por habitante. Sin embargo, algunos autores trabajan con delitos contra la propiedad.

A modo de resumen, se puede decir que la literatura hace hincapié en dos aspectos fundamentales:

- Captar el efecto de prevención del delito, medido generalmente por la probabilidad de arresto y de condena efectiva, número de policías por habitante y gastos en seguridad y justicia.
- Captar el efecto del entorno económico y social que genera un ambiente más proclive a la delincuencia, medido por variables como tasa de desempleo, PBI per cápita desigualdades en la distribución del ingreso, distintos niveles de educación, análisis de programas sociales, entre otras.
- Otros trabajos intentan captar el efecto que, sobre la disuasión de la delincuencia, puede tener el aumento en la condena, llegando al caso extremo de la pena de muerte; concluyendo que la pena capital, independientemente de las consideraciones éticas, tiene un efecto disuasivo importante.

Efecto disuasión: Las variables que se utilizan para captar el efecto disuasión son aquéllas que se supone representan un “costo de delinquir”. Es por ello, que se incluyen aquí la probabilidad de arresto y la probabilidad de sentencia y de que se dicte condena efectiva una vez sentenciado. Lamentablemente, para el caso de Mendoza, esta última variable no se puede obtener, dado que para tenerla se debería hacer un seguimiento de cada expediente en particular. Hay además variables como el gasto en justicia y el gasto en seguridad que influyen sobre estas probabilidades. Es lógico pensar que a medida que se aumenta el gasto en seguridad, aumenta el número de arrestos, mientras que si se aumenta el gasto en justicia, aumentará el número de sentencias.

El hecho de considerar por separado estas probabilidades se debe a que cada una de ellas representa el accionar de dos agentes distintos. Mientras que los arrestos dependen de la eficiencia de la policía, las sentencias dependen de la Justicia. Otro motivo para considerarlas por separado es que estas variables podrían estar correlacionadas.

El signo esperado de estas probabilidades es negativo, ya que se espera que a medida que aumente la probabilidad de ser arrestado o sentenciado, el costo de delinquir aumenta y por lo tanto la tasa de delitos debería disminuir.

Efecto socio-económico: El segundo grupo de variables intenta explicar el efecto macroeconómico o de variables socio-económicas sobre la tasa de delincuencia.

La tasa de desempleo suele ser una de las variables más importantes en la explicación de la tasa de delincuencia. Se espera que al aumentar el desempleo disminuya el ingreso de las actividades legales relativo a las ilegales, y consecuentemente aumente la tasa de delincuencia.

El PBG per cápita debería también ser importante en la explicación de dicha tasa, aunque su signo no se encuentra definido a priori.

Se esperaría que al aumentar el ingreso en actividades legales, disminuya la tasa de delincuencia. Por otro lado, es probable que las regiones con mayor PBI per cápita sean más atractivas para los que delinquen, pues presentan mayores oportunidades. Aunque, las potenciales víctimas podrían neutralizar este efecto "riqueza", destinando más recursos contra el delito (alarmas, rejas, etc.).

También se debe tener en cuenta la distribución del ingreso. Es posible, como sucedió en la década del '90 en Argentina, que un crecimiento del producto sostenido e importante fue acompañado por un deterioro en la distribución del ingreso, ante lo cual se esperaría un aumento en la tasa de delincuencia. A fin de ampliar el espectro, se podría pensar en incluir variables como gasto en educación y gasto en salud.

Otra variable que se puede incluir es el salario anual promedio. Se espera en este caso que el signo sea negativo. A medida que aumenta el salario medio, disminuiría la tasa de delitos, ya que en principio el costo de delinquir aumenta ya que aumenta el costo relativo de actividades ilegales respecto de actividades legales.

También pueden incluirse variables que representen niveles de pobreza y/o indigencia, siendo el signo esperado positivo.

Una variable que también puede estar explicando el comportamiento de la tasa de delincuencia es la densidad de población. En este caso, como ocurre con el PBG, el signo esperado tampoco se encuentra definido a priori. Esto se debe a que en principio sería de esperar que cuanto más concentrada se encuentra la población, más sencillo es cometer un delito sin ser atrapado, ya que puede resultar difícil dar con el delincuente, sobre todo si no se lo detiene transcurridas pocas horas del delito. Sin embargo, por otro lado, es de esperar que cuanto más concentrada se encuentre la población, más recursos se destinen a seguridad, con lo cual el efecto anterior puede ser compensado en parte, o incluso contrarrestado.

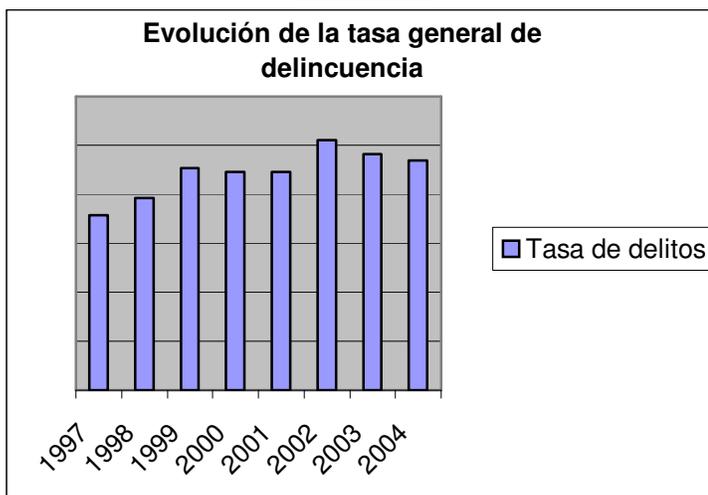
Algunos de los resultados obtenidos a nivel país⁴ muestran que las variables gasto en seguridad y gasto en justicia no resultaron estadísticamente significativas. Se estima que el impacto de éstas es capturado por las probabilidades de arresto y sentencia respectivamente. Se confirma la importancia del efecto de disuasión: un aumento en la probabilidad de arresto y de sentencia disminuiría la tasa de delito. El resultado más importante es la existencia de un efecto "entorno macroeconómico y social" sobre delincuencia indicando que aumentos del PBI per cápita y en la desigualdad traerán aparejado incrementos sobre la tasa de delincuencia. En otras estimaciones efectuadas un aumento en la desigualdad del ingreso produciría un aumento en la delincuencia.

⁴ CERRO, Ana Maria y MELONI, Osvaldo "Distribución del Ingreso, Desempleo y Delincuencia en Argentina" Jornadas de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 2000

C.1 Tendencias y magnitudes del delito

La tasa de delincuencia de la provincia de Mendoza, aumentó en un 31%, durante el período bajo estudio. Sin embargo, este crecimiento no fue constante. Se observa un aumento significativo en los dos primeros años del período. En los años, 2001 y 2001, se nota una tendencia decreciente. En el año 2003 se observa un crecimiento en la tasa, que luego retoma una tendencia decreciente.

Gráfico 5



Tasas de variación de los delitos por Departamento

	Variación porcentual en la tasa de delitos 97 / 98	Variación porcentual en la tasa de delitos 2003 / 2004
CAPITAL	14%	14%
GODOY CRUZ	-14%	-3%
GRAL. ALVEAR	-4%	-10%
GUAYMALLÉN	37%	1%
JUNÍN	11%	-24%
LA PAZ	-7%	-7%
LAS HERAS	14%	4%
LAVALLE	26%	-8%
LUJÁN	21%	3%
MAIPÚ	25%	0%
MALARGÜE	2%	-6%
RIVADAVIA	8%	-7%
SAN CARLOS	3%	-6%
SAN MARTÍN	25%	0%
SAN RAFAEL	7%	24%
SANTA ROSA	-2%	-5%
TUNUYÁN	10%	-28%
TUPUNGATO	12%	-23%
TOTAL	10%	-3%

Los cambios producidos en la tasa de delitos presentan un mismo patrón para los distintos departamentos.

Si bien existen diferencias *entre* departamentos, en el sentido en que mientras en algunos departamentos las tasas de delincuencia presentan tendencias ascendentes, y en otros descendentes; en la mayoría de los casos, cada departamento respeta un mismo patrón, de modo que aquellos departamentos que presentaban tendencias crecientes (o decrecientes) entre 1997 y 1998, las mantenían entre 2003 y 2004. Y aquellos que no lo respetan, presentan incrementos en la tasa de delincuencia para el primer caso, mientras que entre 2003 y 2005, la tasa de delincuencia cayó.

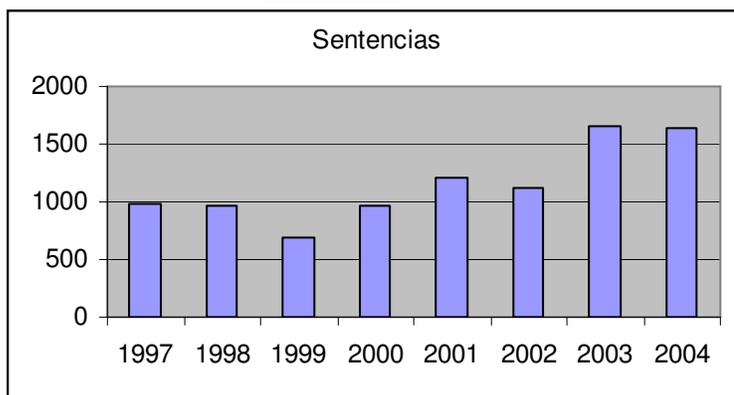
C.2 Medidas punitivas y judiciales: arrestos y sentencias

El papel de las autoridades judiciales

El número de sentencias para la provincia de Mendoza ha aumentado en el período bajo estudio. Si bien, esto es lógico dado el incremento en la tasa de delitos cometidos, debe tenerse en cuenta que los juzgados tienen una cierta capacidad y que no puede incrementarse el valor indefinidamente dado que podría llegarse al punto de congestión. Con lo cual, las sentencias podrán continuar su tendencia ascendente dentro de ciertos rangos.

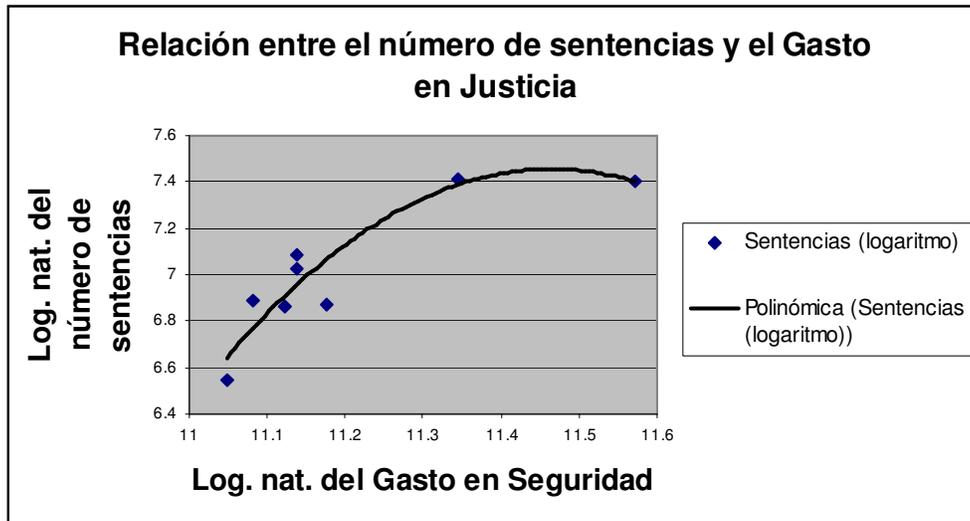
Lamentablemente, no pudieron obtenerse datos de sentencias por departamento, con lo cual no pudo realizarse la comparación interdepartamental.

Gráfico 6



Resulta interesante ver la fuerte relación existente entre el gasto en Justicia y el número de sentencias. Para el período analizado vemos que incrementos en dicho gasto son acompañados por incrementos en el número de sentencias. En principio, debería pensarse que de este modo, al aumentar la eficiencia de la justicia, se combate el delito. Con lo cual, bajo dicho supuesto, un aumento en el gasto en justicia estaría ayudando a combatir el delito.

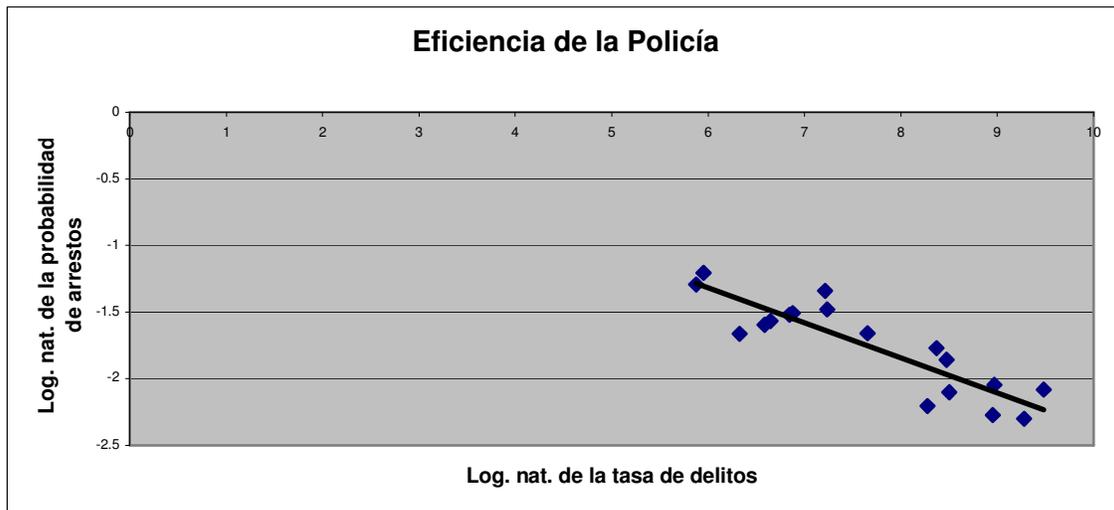
Gráfico 7



El papel de la policía

La relación existente entre la tasa de delincuencia y la probabilidad de arrestos, para el año 2004 es negativa. En aquellos departamentos en los que la probabilidad de arresto es mayor, la tasa de delincuencia resulta inferior. Esto se debe a que el costo esperado de delinquir aumenta con la probabilidad de arresto.

Gráfico 8



D. MODELIZACIÓN ECONÓMETRICA

D.1 Datos de panel

La utilización de datos de panel proporciona mayor riqueza de información al considerar tanto, la dimensión temporal como la espacial, permitiendo determinar el efecto de variables específicas a cada departamento. El método de estimación a través de datos de panel, también conocido como “*pool data*”, es una extensión del modelo lineal general. No varía la interpretación de los coeficientes básicos del modelo ni tampoco difieren los métodos de estimación e inferencia (mínimos cuadrados y sus generalizaciones). El principal aporte radica en la interpretación del modelo de componente de errores. El modelo de datos de panel⁵ podría expresarse de la siguiente manera:

$$y_{it} = X_{it}\beta + u_{it}$$

siendo $u_{it} = \mu_i + \delta_t + e_{it}$ para $i=1,\dots,N$; $t=1,\dots,T$ y en donde X_{it} es un vector fila con K variables explicativas siendo la primera de ellas una constante igual a 1; y β es un vector de K parámetros que es el objetivo de estimación. El término de error u_{it} presenta tres componentes:

- μ_i Representa factores no observables que difieren por individuos pero no en el tiempo. Por ejemplo, regulaciones propias de cada Departamento Provincial.
- δ_t Representa shocks que varían en el tiempo pero no por individuos. Por ejemplo, el shocks devaluativo del 2002 que afectaron a todos las jurisdicciones simultáneamente.
- e_{it} Representa la visión más tradicional del término de error, representando shocks puramente aleatorios que específicamente afectan a un individuo en un determinado período.

El modelo de Datos de Panel permite capturar dos tipos de efectos:

- *Efectos Fijos*. Existen diferenciales por individuo pero μ_i es una constante diferente para cada individuo. El modelo lineal es el mismo para todos los individuos excepto por el intercepto. En este caso, se agregan N-1 variables dicotómicas.

$$y_{it} = X_{it}\beta + d_{it}\mu_1 + \dots + d_{(N-1)t}\mu_{N-1} + e_{it}$$

en donde para cada individuo j , la variable d_{it} adopta el valor uno si $i = j$ y cero si $i \neq j$. Dicho en forma sencilla se pueden observar si existen o no diferencias entre los distintos departamentos provinciales.

- *Efectos Aleatorios*. Se trata a μ_i como una variable aleatoria no observable que varía sólo a través de los individuos pero no el tiempo.

$$y_{it} = X_{it}\beta + u_{it}$$

donde $u_{it} = \mu_i + e_{it}$

⁵ SOSA ESCUDERO, Walter, “Tópicos de Econometría Aplicada”, Documentos de Trabajo, Universidad Nacional de La Plata, N° 12 (Marzo, 1999), págs. 36-48.

con

$$E(\mu_i | X_{it}) = 0 \quad E(e_{it} | X_{it}) = 0 \quad E(u_{it} | X_{it}) = 0$$

$$V(\mu_i) = \sigma_\mu^2 \quad V(e_{it}) = \sigma_e^2$$

La matriz de covarianzas del vector que contiene a los términos de error será:

$$E(u_{it} u_{hj}) = \begin{cases} 0 & \text{si } i \neq h \\ \sigma_\mu^2 & \text{si } i = h \text{ y } t \neq j \\ \sigma_\mu^2 + \sigma_e^2 & \text{si } i = h \text{ y } t = j \end{cases}$$

Bajo la especificación de efectos aleatorios, la matriz de covarianzas no es diagonal: existe una correlación entre los shocks para un mismo individuo originada por la presencia del efecto aleatorio específico para cada individuo. Expresado de otro modo se pueden visualizar cambios al interior de cada Municipio.

D.2 Aplicación empírica

Para el caso de Mendoza se trabajó con datos de Panel para los años 1997 a 2004, abiertos por departamento. La variable a explicar es la tasa de delitos contra la propiedad entendida ésta como el número de delitos contra la propiedad por habitante.

Para estimar el modelo se trabajó con el Método de mínimos cuadrados ordinario. (MCO). Se estimó un modelo ordinario, un modelo con efectos fijos y otro con efectos aleatorios. A estos dos, se les hicieron los F (de efectos fijos) y LM (de efectos aleatorios), respectivamente.

Modelo ordinario

Dependent Variable: DELITO?
Method: Pooled Least Squares
Sample: 1997 2004
Included observations: 8
Total panel observations 144

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.037971	0.002550	14.89159	0.0000
PBGPC?	4.771470	0.230490	20.70138	0.0000
EDUC?	-0.014925	0.002820	-5.291605	0.0000
JUS?	-0.133237	0.007535	-17.68146	0.0000
SEG?	-2.89E-06	1.32E-06	-2.192911	0.0300
DESIG?	0.026310	0.003090	8.515849	0.0000
R-squared	0.941031	Mean dependent var		0.034453
Adjusted R-squared	0.938894	S.D. dependent var		0.019502
S.E. of regression	0.004821	Sum squared resid		0.003207
F-statistic	440.4396	Durbin-Watson stat		1.140889
Prob(F-statistic)	0.000000			

La estimación del modelo ordinario revela que el PBG per cápita, el Gasto en Educación, el gasto en Justicia, el gasto en Seguridad y el coeficiente de desigualdad, resultan significativos a la hora de explicar la variable dependiente: tasa de delincuencia.

Las 5 variables resultan con los signos esperados.

Modelo con efectos fijos

Dependent Variable: DELITO?

Method: Pooled Least Squares

Sample: 1997 2004

Included observations: 8

Total panel observations 144

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PBGPC?	4.167056	0.208052	20.02893	0.0000
EDUC?	-0.008254	0.002897	-2.848546	0.0052
JUS?	-0.110446	0.007909	-13.96468	0.0000
SEG?	2.81E-07	1.01E-06	0.277783	0.7817
DESIG?	-0.020196	0.006366	-3.172367	0.0019
Fixed Effects				
_CAP--C	0.088712	0.006786	13.07291	0.0000
_GC--C	0.042465	0.002578	16.46930	0.0000
_ALVEAR--C	0.042187	0.003882	10.86690	0.0000
_GLEN--C	0.040006	0.002524	15.84797	0.0000
_JUNIN--C	0.036243	0.003250	11.15048	0.0000
_LAPAZ--C	0.042939	0.004618	9.297427	0.0000
_LH--C	0.035613	0.002760	12.90195	0.0000
_LAV--C	0.038425	0.003371	11.39920	0.0000
_LUJAN--C	0.045012	0.003220	13.98092	0.0000
_MAIPU--C	0.038496	0.002933	13.12416	0.0000
_MALAR--C	0.041771	0.003739	11.17092	0.0000
_RIV--C	0.040241	0.003326	12.09703	0.0000
_SC--C	0.038957	0.003754	10.37776	0.0000
_SM--C	0.040220	0.003282	12.25303	0.0000
_SR--C	0.043154	0.003594	12.00759	0.0000
_SROSA--C	0.040504	0.003641	11.12542	0.0000
_TUNU--C	0.039566	0.003721	10.63183	0.0000
_TUPU--C	0.039551	0.003649	10.83938	0.0000
R-squared	0.973458	Mean dependent var		0.034453
Adjusted R-squared	0.968632	S.D. dependent var		0.019502
S.E. of regression	0.003454	Sum squared resid		0.001443
F-statistic	201.7183	Durbin-Watson stat		1.488966
Prob(F-statistic)	0.000000			

Se realizó el test F que revela que existen efectos fijos, es decir, que hay variaciones entre departamentos, a lo largo del tiempo.

Modelo con efectos aleatorios

Dependent Variable: DELITO?
 Method: GLS (Variance Components)
 Sample: 1997 2004
 Included observations: 8
 Total panel observations 144

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.036226	0.003042	11.90780	0.0000
PBGPC?	4.557259	0.238363	19.11899	0.0000
EDUC?	-0.013047	0.003126	-4.173566	0.0001
JUS?	-0.121274	0.008455	-14.34268	0.0000
SEG?	-2.29E-06	1.20E-06	-1.911059	0.0581
DESIG?	0.021590	0.004043	5.340779	0.0000
Random Effects				
_CAP--C	0.007634			
_GC--C	0.001590			
_ALVEAR--C	0.000859			
_GLEN--C	0.000415			
_JUNIN--C	-0.002136			
_LAPAZ--C	-0.004445			
_LH--C	-0.001026			
_LAV--C	-0.002276			
_LUJAN--C	0.001207			
_MAIPU--C	-0.000132			
_MALAR--C	0.001280			
_RIV--C	0.000684			
_SC--C	-0.001523			
_SM--C	-0.000601			
_SR--C	0.000851			
_SROSA--C	-0.001031			
_TUNU--C	-0.000962			
_TUPU--C	-0.000387			
GLS Transformed Regression				
R-squared	0.953209	Mean dependent var	0.034453	
Adjusted R-squared	0.951514	S.D. dependent var	0.019502	
S.E. of regression	0.004294	Sum squared resid	0.002545	
Durbin-Watson stat	1.285966			
Unweighted Statistics including Random Effects				
R-squared	0.958425	Mean dependent var	0.034453	
Adjusted R-squared	0.956919	S.D. dependent var	0.019502	
S.E. of regression	0.004048	Sum squared resid	0.002261	
Durbin-Watson stat	1.447308			

En este caso, el test LM de Efectos Aleatorios, reveló que no existen efectos aleatorios, es decir, no se producen cambios dentro del departamento a lo largo del tiempo.

D.3 Interpretación de los resultados

El PBG per cápita influye con signo positivo en la tasa de delincuencia de la Provincia de Mendoza. Esto se debe a que a medida que aumenta el Ingreso de los individuos, mayor es el beneficio esperado de delinquir, por lo cual, aumenta la tasa de delitos.

El Gasto en Justicia y Seguridad son determinantes de la tasa de delincuencia con los signos esperados, esto es, a medida que aumentan ambos en sus niveles la tasa de delincuencia disminuye. También influye en dicha tasa el Capital Humano (Gasto en Educación y Salud) con el signo negativo, un aumento en este produce una disminución en la delincuencia.

Finalmente, se nota una relación positiva entre el índice de desigualdad y la tasa de delincuencia. Lo cual también coincide con el signo esperado para esta variable.

El modelo tiene efectos fijos, pero no así, efectos aleatorios. Esto implica que existen diferencias entre los Municipios debido a tamaño; si pertenecen o no a zonas urbanas o rurales; densidad de población, entre otros elementos; lo cual determina que los efectos fijos aparezcan en el modelo.

En cambio, los efectos aleatorios que evidencian diferencias intra departamentales, no se manifiestan al no existir las mismas en las unidades territoriales pequeñas, dependientes de las políticas provinciales y/o nacional.

E. CONSIDERACIONES FINALES

Para la presente investigación los resultados obtenidos del análisis empírico son coincidentes en cuanto logran diferenciar un efecto prevención de un efecto entorno social, como variables explicativas de la tasa de delincuencia; señalando la importancia de mejorar la seguridad, la justicia y el entorno económico - social como métodos efectivos para disminuir la delincuencia.

Se comprueba para Mendoza la hipótesis sobre la importancia del efecto de disuasión: un aumento en el gasto en seguridad y en el gasto en justicia disminuiría la tasa de delito.

En relación a la existencia de un efecto entorno socio - económico sobre delincuencia, se encuentra que tanto la asociación PBG per cápita como la relación desigualdad- delincuencia dan significativas. Aumentos en la desigualdad traen aparejado incrementos sobre la tasa de delincuencia.

Se observa como importante la labor social que desempeña la escuela: al aumentar el Gasto en Educación se observa una disminución en los delitos contra la propiedad.

La inferencia a través de los datos de panel, permite destacar la existencia de Efectos Fijos entre los distintos Municipios en relación a la comisión de delitos, pero estas no son determinantes en cuanto a políticas individuales o municipales, al medirse el test de Efectos Aleatorios.

El presente trabajo comprueba empíricamente que existen diferencias por Departamentos, pero no en el desempeño de ellos en el tiempo, tampoco surgen distinciones por año al medirse los efectos fijos de los mismos *ceteris paribus* los Departamentos. Esto permite concluir que los municipios de la provincia se comportan en “bloque”, resultando similarmente vulnerables al efecto de los desequilibrios socio-económicos sin importar demasiado cuán preparados estén para hacer frente a los mismos. Probablemente esto se debió a que la creciente ola de delincuencia le sucedieron unas a otras sin darle tiempo a los departamentos a tomar medidas de política preventivas. No obstante, quienes aplicaron políticas fiscales y sociales más preventivas para hacer frente a estos fenómenos adversos, son menos vulnerables a la criminalidad.

F. BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Balbo, M. y Posadas, J., (1 8). Una primera aproximación al estudio del crimen en la Argentina. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- ❖ Becker, Gary (1 68). Crime and Punishment An Economic Approach. Journal of Political Economy, Vol. 76, Number 2.
- ❖ Becker, Gary and Stigler, George (1 74). Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. Journal of Legal Studies, Vol. 3, Number 1. January.
- ❖ Cameron, Samuel (1 88) The economics of crime deterrence: a survey of theory and evidence. Kyklos, Vol. 41, number 2, May
- ❖ CEPAL; “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía” 2000; Capítulo 7
- ❖ Chambouleyron, A. y Willington, M. (1 8) Crimen y Castigo en la Argentina un enfoque empírico. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- ❖ FIEL (1) La Distribución del Ingreso en la Argentina. Versión recogida vía Internet
- ❖ Kessler, M, y Molinari, A. (1 7) Una aproximación microeconómica al crimen en la Argentina. Anales de la XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- ❖ Meloni, Osvaldo (1) Crecimiento Potencial y Productividad en la Argentina 1980-1997. Secretaría de Programación Económica y Regional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación
- ❖ Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Informe Económico. Varios números.
- ❖ Mirabella, Cristina y Nanni, Franco (1 8). Hacia una Macroeconomía de Provincias. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- ❖ PERLBACH IRIS “Algunos aportes sobre la pobreza en Mendoza” FCEconómicas UNCuyo, año 1999.
- ❖ Zhang, Junsen (1 7). The Effect of Welfare Programs on Criminal Behavior A Theoretical and Empirical Analysis. Economic Inquiry. Vol. 35. January.

**Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
39° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas**

“Argentina y Brasil: Armonización Fiscal e Imposición Subnacional a las Ventas – Impuesto Estadual / Provincial al Valor Agregado versus Impuesto Estadual / Provincial a las Ventas Minoristas *

**Dr. Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)**

Resumen

El trabajo explora las posibilidades de armonización de la imposición dual a las ventas en Argentina y Brasil, haciendo un repaso de las alternativas mayormente sugeridas en la literatura específica, a saber: el combinar un IVA Federal con un IVA Provincial, o bien, con un IVM Provincial. Luego se analizan las posibilidades técnicas que tendría una reformas de este tipo de imposición en ambas federaciones, para finalmente identificar combinaciones similares que permitirán un grado importante de armonización tributaria entre ambos países, destacando que las mismas no solamente implicarán avances notables en las cuestiones relativas al mercado común, sino a la mejora de los sistemas tributarios propios. En la parte final el trabajo se advierte sobre el escenario complejo que enfrenta la imposición a las ventas en el actual escenario de globalización, con características de complicarse aún más en el futuro, y sugiere prestar atención a las reformas que se están registrando en muchos países emergentes referidos a la imposición directa a través del nuevo Flat Tax.

Palabras Clave: Imposición Dual a las Ventas; Armonización Tributaria, Argentina y Brasil, Alternativas IVA Federal e IVA Subnacional versus IVM Provincial.

Código JEL: H2, H5; F2.

Abstract

The paper explores the harmonization possibilities of dual sales taxation between Argentina and Brazil, making a review of usual alternatives suggested in the specific literature, that is: to coordinate a Federal VAT with a Subnational VAT, or with a Provincial Retail Sales Tax. Afterwards, the technical possibilities of reform of this type of imposition in both federations are analyzed, to finally identify similar combinations that will allow an important tax harmonization between both countries, pointing out that these reforms not only will imply huge improvements in a critical issue dealing with the common market, but also improvements in own tax systems. At the end, the paper makes a warn about the complex scenario that sales taxation faces in the present scenario of globalization, with characteristics to be worsen in the future, and suggests to take note of what is going on in many emergent countries dealing with direct taxation through the new Flat Tax.

Key words: Dual Sales Taxation; Tax Harmonization, Argentina and Brazil; Federal VAT and Subnational VAT versus Provincial Retail Sales Tax.

JEL Code: H2, H5; F2.

* Versión corregida de la presentación efectuada por el autor en el Forum Fiscal dos Estados Brasileiros (Foz do Iguacu, Brasil, 2006) bajo el patrocinio de Forum of Federations, con la colaboración de la Konrad Adenauer Foundation y el Forum dos Estados Brasileiros.

“Argentina y Brasil: Armonización Fiscal e Imposición Subnacional a las Ventas – Impuesto Estadual / Provincial al Valor Agregado versus Impuesto Estadual / Provincial a las Ventas Minoristas”¹

Dr. Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
(piffano@fibertel.com.ar)

Marzo, 2006

Introducción

En este trabajo se discute el problema de “Imposición Dual a las Ventas en Países Federales”, y, particularmente, las alternativas “IVA Subnacional versus Impuesto Provincial o Estadual a las Ventas Minoristas”, pensando esencialmente en dos federaciones – Argentina y Brasil – de características institucionales ciertamente diferentes.

En primer lugar, permítaseme citar tres bloques de referencias básicas que recomiendo sobre el tema. En orden alfabético de los autores, ellas son: 1) Bird, R. (2005), McLure, Jr., (2005) y Piffano (2003, 2005b) – para un tratamiento directo del tema -. 2) Cnosen (1987, 2002); McLure, Jr. (1997, 1999); y, Zodrow y Mieszkowski (2002) – sobre la discusión referida al IVA Federal versus el Impuesto Nacional a las Ventas Minoristas, que tuviera lugar en EUA cuando la “reforma tributaria fundamental” fuera planteada en ese país - ; y, 3) Bird (1994, 1999); Bird y Gendron (1998, 2001); Keen y Smith (1996, 1999); McLure, Jr. (2000, 2005); Mintz, Wilson, y Gendron (1994), Piffano (1999b, 1999c, 2003, 2005b); y, Varsano (1995, 1999) – cuando se concretara una importante discusión sobre la imposición subnacional a las ventas y varias variantes de IVA dual y provincial -.

La discusión sobre este tema es algo compleja, pues aparte de las cuestiones teóricas, existen pocas experiencias de países federales que brinden ejemplos de sistemas duales (independientes) de imposición a las ventas. El caso (¿bueno?) usualmente citado es el de Canadá y el de Brasil (¿no tan bueno?), y las experiencias limitadas (no muy buenas) de Argentina y la India. El resto posee un sistema de imposición a las ventas (tipo IVA) centralizado - y de alguna manera coparticipado - con ausencia de impuestos estaduais equivalentes, o el caso de EUA donde el gobierno federal carece de este tipo de impuesto².

El Sistema Ideal de Imposición a las Ventas

En alusión a un sistema de imposición a las ventas estaduais, McLure, Jr., (2005) señala cinco características de lo que denomina el “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas” – tres económicas, una administrativa y una política – usualmente aceptadas por investigadores y expertos en tributación:

¹ Versión corregida de la presentación efectuada por el autor en el Forum Fiscal dos Estados Brasileiros (Foz do Iguaçu, Brasil, 2006) bajo el patrocinio de Forum of Federations, con la colaboración de la Konrad Adenauer Foundation y el Forum dos Estados Brasileiros.

² Para detalles de estas experiencias ver Bird, R. y Gendron, P. (2001). Los autores citan asimismo el caso de un país unitario, como Japón, que posee un IVA central con un sistema del tipo *piggy backing* en su arreglo con las Prefecturas (nivel de gobierno regional).

- 1) Todas las ventas a consumidores deben ser gravadas a una misma o única tasa
- 2) Las ventas a negocios deben estar exentas
- 3) Las ventas deben ser gravadas bajo el principio de destino
- 4) Estas tres características deben ser alcanzadas con costos de cumplimiento y administración razonables
- 5) Cada nivel de gobierno debe tener el poder de establecer su propia tasa

Permítaseme introducir aquí algunas pocas consideraciones sobre este Sistema Ideal de Imposición a las Ventas. Gravar solamente el valor agregado o el consumo final con una alícuota uniforme y no gravar el consumo intermedio, es un principio de general aceptación en el mundo académico, excepto en presencia de bienes no gravables (como el ocio). Las reglas de Ramsey; Corlett y Hague; Habegger; Meade; han reconocido diferentes tratamientos en las alícuotas impositivas sobre argumentos de eficiencia económica, aunque en la práctica muchas de estas recomendaciones no son siempre aplicadas. En cambio muchas legislaciones sobre el IVA contemplan tasas diferenciales justificadas en razones de equidad distributiva. En línea con estas reglas, Ahmad y Stern (1991), discutiendo sobre las características requeridas a un IVA ideal, han señalado que “...Una ventaja que no debiera ser reclamada al IVA es uniformidad. No hay nada en la lógica del IVA que requiera uniformidad...”.

Con relación a gravar o no gravar el consumo intermedio, existe cierta literatura que también ha adelantado una idea diferente en caso de firmas que detentan poder de mercado. Myles (1989, 1996) ha sugerido que en caso de firmas verticalmente ligadas donde solamente una de ellas es imperfectamente competitiva, los bienes intermedios deberían ser gravados con una alícuota *específica*. Más tarde, Colangelo, G. y Galmarini, U. (2001) extendieron esa recomendación al caso de una alícuota *ad valorem* (proporcional). La conclusión de esta literatura es que cuando los bienes intermedios tienen substitutos cercanos, el poder de mercado es débil, los beneficios marginales son reducidos y el principio de fijación del precio en base al costo marginal estará operando en la economía. Por lo tanto, en ese caso, el IVA es la mejor alternativa. Pero en el caso contrario, cuando los bienes intermedios no tienen substitutos cercanos y las firmas detentan poder de mercado (oligopolio), gravar a los bienes intermedios es eficiente y el IVA no es la mejor alternativa. De todas maneras, la uniformidad de alícuotas ha sido un objetivo perseguido por las legislaciones de muchos países (por ejemplo en la UE). La recomendación de alícuotas uniformes – basada en razones administrativas – ha sido también justificada como restricción a los *lobbies* representativos de la “sociedad buscadora de rentas” tratando de obtener beneficios fiscales a través del gasto tributario.

Finalmente, respecto de la característica 5) – la autonomía estadual para fijar la alícuota del impuesto – resulta necesario señalar que descentralización fiscal no debe significar anarquía fiscal. Toda federación requiere de una importante dosis de coordinación vertical, fiscal y financiera. La ausencia de tal coordinación, provocará externalidades verticales negativas. Las decisiones de inversión pueden ser afectadas por la acción no coordinada de los gobiernos. Especialmente en presencia de políticas tributarias sobre bases concurrentes, con efectos no necesariamente similares en todas las actividades económicas. Dependiendo de las tasas impositivas, la definición de bases tributarias, exenciones, ventajas financieras, etc., existirán ineficiencias e inequidades horizontales, en ausencia de armonización entre ambos niveles de gobierno.

Todo gobierno que persiga incrementar sus ingresos tributarios mediante el aumento de su propia alícuota, ciertamente enfrentará un límite natural a ese objetivo. Ese límite depende de la elasticidad-alícuota del rendimiento tributario. De acuerdo con la conocida curva de Laffer, en el tramo creciente de la misma cuando la elasticidad-alícuota es positiva, un incremento de la misma aumentará el rendimiento tributario, Pero lo opuesto ocurrirá en caso contrario; un aumento de la alícuota reducirá el rendimiento tributario. Si dos niveles de gobierno convergen simultáneamente a gravar la misma base tributaria, la determinación de la alícuota impositiva muy probablemente implicará externalidades pecuniarias recíprocas. Estas externalidades recíprocas exigen un consenso sobre cierta presión tributaria consolidada. De acuerdo con este análisis, un límite al ejercicio de la autonomía provincial – atributo considerado esencial en un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas – debe ser reconocido.

Lo que quiero enfatizar sobre este punto es que “la competencia tributaria vertical” en una federación puede resultar finalmente dañina, tanto desde el ángulo macroeconómico (¿los peligros de la descentralización?³) como microeconómico, sino se instrumentan acuerdos de “*tax room*” entre ambos niveles de gobierno⁴. Este desenlace dañino de la competencia tributaria vertical ha de ser alentado en escenarios de débil transparencia fiscal (*accountability*), donde los costos políticos de gravar a los ciudadanos (*constituency*) no resulten nítidamente identificables o perceptibles respecto de cada nivel de gobierno, circunstancia que se presenta en general en la imposición indirecta, según discutiremos más adelante al presentar el punto de vista de elección pública (*public choice*). Esto no significa negar los beneficios de la “competencia tributaria horizontal”, que resulta ser la consecuencia natural de la autonomía de los gobiernos subnacionales en la fijación de sus propias alícuotas, tópico al que retornaré luego. Pero este ejercicio de la autonomía subnacional debería estar sujeto a la restricción de un acuerdo federal con el gobierno central, referido a lograr un consenso sobre una cierta presión tributaria global en la economía y la definición de los respectivos “espacios tributarios” de cada nivel de gobierno.

Consecuencias de las características de un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas

Algunas consecuencias de las anunciadas características de un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas deberían ser mencionadas. Primero, de las características 1) y 5) se deduce la necesidad o conveniencia de adoptar una única y común legislación sobre la base tributaria. Una base tributaria uniforme – más el atributo de una única alícuota general – harían posible evitar distorsiones en precios relativos. Este es naturalmente la mayor restricción a la autonomía de la política tributaria para los gobiernos subnacionales.

Segundo, el principio de destino requiere que el consumo intermedio esté exento, pues aunque las exportaciones estén exentas del pago del impuesto, el impuesto que grava los consumos intermedios no podría ser objeto de devoluciones. Como señalara McLure, C., Jr. (2005), admitir exenciones a los negocios (o vendedores registrados) no es realmente una

³ Prud'homme, R. (1995); Tanzi, V. (1995).

⁴ En nuestros países, este acuerdo puede instrumentarse dentro del sistema de las “Leyes de Responsabilidad Fiscal”, o bien mediante los sistemas de “Coparticipación Federal de Impuestos”.

dificultad administrativa sino mas bien el objetivo prevaleciente de los gobiernos de incrementar el rendimiento tributario.

Ahora, ¿cómo evitar el fraude en las ventas intermedias y finales, intentando eximir del impuesto al consumo intermedio? La solución es la concurrencia en la imposición a las ventas (imposición dual) y la coordinación federal con dos posibles soluciones (la gran pregunta): ¿el IVA Subnacional o el Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas?

Problemas con el IVA Subnacional

La siguiente Tabla 1 describe las principales modalidades de IVA Subnacional que han sido introducidas en algunos países o sugeridas en la literatura específica⁵. Debido a limitaciones de espacio, permítaseme ahora hacer solo una breve enunciación de las dificultades de cada variante⁶.

Tabla 1
Taxonomía de los IVA Subnacionales

IVA Origen	IVA Destino
IVA Origen Puro	IVA Destino Pago Diferido (Unión Europea)
IVA Origen Modificado (Comisión de la UE)	IVA Prepago (Poddar)
IVA Origen Restringido (Comisión de la UE)	IVA Integrado Viable (VIVAT) (Keen y Smith)
IVA Híbrido Origen-Destino (ICMS de Brasil)	IVA Dual (Bird y Gendron)
	IVA “Partilhado” (Varsano)
	IVA Compensatorio (CVAT) (McLure)

- **IVA Origen “Puro”:**

- El consumo intermedio es gravado generando distorsiones en previos relativos.
- La presión tributaria depende de la localización geográfica de los vendedores (incentivos a las “guerras tributarias” entre estados persiguiendo persuadir a los inversores).

⁵ En el Apéndice se encuentra una breve explicación de cada variante. Como se verá luego, en Canadá existe otro arreglo de imposición a las ventas entre el Gobierno Federal y tres provincias: el Impuesto Armonizado a las Ventas - Harmonized Sales Tax (HST) –. Para más detalles y una más completa taxonomía del IVA Subnacional, ver Piffano, H. (2003).

⁶ Ver Piffano, H. (1999b), (1999c), y (2003) para mayores detalles y corroboraciones formales de posibles distorsiones y fraudes en las alternativas de IVA Subnacional.

- Las devoluciones o ajustes en fronteras no son posibles. Las exportaciones son gravadas y las importaciones están exentas (sesgo anti-exportador o pro importador).
- **IVA Origen “Modificado”:**
 - Requiere de un costoso mecanismo de *clearinghouse*.
 - Genera incentivos al fraude de origen en insumos y fraudes en pagos de transferencias entre empresas pertenecientes al mismo grupo económico.
- **IVA Origen “Restringido”:**
 - La uniformidad de las alícuotas requeridas por esta modalidad inhibe el ejercicio esencial de la autonomía fiscal de los gobiernos, la potestad para fijar su alícuota general, según el Sistema Ideal de Imposición a las Ventas.
 - A pesar de la uniformidad, requiere un sistema interestadual de intercambio de información a fin de evitar fraudes en los créditos fiscales que habrán de ser reconocidos independientemente del fisco que hubiere gravado la venta.
- **IVA “Híbrido” Origen-Destino:**
 - Reúne problemas de ambos tipos de IVA.
 - Genera incentivos a guerras tributarias en lo relativo a la alícuota que grava las ventas intraestadales. Si las alícuotas son reguladas por el Gobierno Central – como sería el caso de las ventas interestadales - entonces de elimina el atributo esencial del Sistema Ideal de Imposición a las Ventas.
 - No evita el fraude del “paseo de la factura” (“*invoice sightseeing*”) toda vez que las alícuotas que rijan para las ventas intraestadales difieran de las que rijan para las ventas interestadales⁷.
- **IVA Destino “Pago Diferido”:**
 - El tratamiento de tasa cero a las exportaciones es efectuado en base a un sistema de autodeterminación de los contribuyentes, posibilitando el fraude en los destinos de las ventas (“paseo de la factura”).
 - Incentivos a guerras comerciales debido a diferenciales de tasas entre estados.
- **IVA “Prepago”:**
 - Las exportaciones entre estados son hechas bajo un mecanismo de “prepago” en destino. Esto significa un beneficio financiero para los fiscos subnacionales en comparación con el IVA Destino Pago Diferido, pero el incentivo al fraude en el destino de las ventas no es eliminado.
 - Cualquier comerciante puede comprar un certificado de prepago en el estado donde rija la menor tasa.

⁷ Ver Varsano, R. (1995, 1999) para detalles sobre estos fraudes con el ICMS en Brasil.

- **IVA “Integrado Viable” (VIVAT):**

- El VIVAT intenta resolver el fraude en el destino de las ventas (en sentido regional o territorial), pero no resuelve el problema de posible fraude entre compras finales (o pertenecientes a compradores no registrados) y compras intermedias (o pertenecientes a compradores registrados), ambos tipos de agentes económicos naturalmente teniendo cierta residencia geográfica.
- Como Bird y Gendron (2000) han señalado, VIVAT cambia un tipo de asimetría de cumplimiento tributario (referido a las ventas intra o interestadales) por otro tipo de asimetría (referida a ventas a comerciantes registrados o no registrados).
- Un mecanismo de *clearinghouse* es requerido porque los fiscos de destino admiten crédito fiscal por las compras gravadas en origen.
- Se trata de una sugerencia de IVA para los países miembros de la UE, donde por el momento no es posible imaginar un gobierno central con un IVA dual como en una federación⁸.

- **IVA Dual:**

- Similar al IVA Destino Pago Diferido, operando en ambos niveles de gobierno al mismo tiempo (como en Canadá).
- Sus sostenedores (Bird y Gendron) confían en que la unificación de la administración tributaria resuelva los problemas del comercio cruzando fronteras.
- Ellos también advierten sobre la necesidad de *expertise* y confianza mutua entre los servicios de administración tributaria de ambos niveles, federal y provincial. No creen que éste pueda ser el caso de países como Argentina, Brasil, Rusia e India.

- **IVA “Partilhado” (“Barquinho”):**

- Suponiendo el caso relevante – presencia de tasas sobre ventas finales diferenciales entre estados – como los débitos y créditos fiscales se cancelan entre sí, la presión tributaria y el rendimiento tributario de cada jurisdicción depende de la determinación geográfica de las ventas finales. Esto da lugar al incentivo de fraudes en los destinos declarados por los vendedores.
- Igualar el débito fiscal en origen a través de la alícuota complementaria federal no es suficiente. Al permitir el crédito fiscal en destino del impuesto federal, el problema del IVA Destino Pago Diferido no es resuelto.

⁸ La sugerencia fue adelantada con la finalidad de sustituir el actual IVA Destino Pago Diferido operando en UE desde 1993, forzando a las administraciones fiscales de los países miembros a crear un sistema de información on-line (VAT Information Exchange System o VIES). El sistema contiene el registro de los códigos tributarios emitidos en cada país miembro y datos sobre el volumen de las ventas interestadales comunitarias, confiando de esta manera reducir el problema del fraude indicado previamente para esta modalidad de IVA. En rigor, el Informe Neumark había propuesto un IVA Origen “Restringido” para la UE. Esto implicaba la necesidad de igualar las alícuotas del impuesto. Dificultades para lograr esta uniformidad de tasas indujo a adoptar “transitoriamente” el IVA Destino Pago Diferido.

- Requiere considerar la situación fiscal neta de cada contribuyente con el fisco federal y el subnacional, y un mecanismo de devoluciones de ambos gobiernos en los casos de débitos netos negativos.
 - Involucra al gobierno federal en un problema de administración tributaria subnacional sin ningún incentivo a hacerlo. Quizás con un incentivo perverso en presencia de la explotación de una base compartida.
- **IVA Compensatorio:**
 - Promediar las tasas subnacionales para calcular la tasa compensatoria federal (CVAT) en el caso de las ventas cruzando fronteras, esperando con ello reducir los diferenciales de tasas, no resuelve el problema de fraude en los destinos.
 - En realidad, la tasa que grave el consumo intermedio no es relevante, pues finalmente débitos y créditos cancelan mutuamente. El incentivo al fraude en el destino de las ventas surgirá toda vez que los diferenciales de tasas en ventas finales estén presentes.
 - El valor agregado es gravado con tres diferentes tasas dependiendo de donde tienen lugar o son registradas las ventas (las ventas dentro de la provincia de origen, las ventas a otro estado de destino, y las ventas interjurisdiccionales para consumo final en todas las provincias – correspondiente a compras cruzando fronteras por consumidores finales).
 - Además, el rendimiento de estas últimas requieren de un mecanismo de *clearinghouse*.

La imposición dual a las ventas y el enfoque de “elección pública” (“*public choice*”)⁹

Un importante aspecto referido al IVA Subnacional, particularmente del tipo Dual-Partilhado-Compensatorio, es la posibilidad de un comportamiento estratégico de los gobiernos persiguiendo explotar la misma base tributaria común. Si el gobierno federal persigue igualar las presiones tributarias en todas las jurisdicciones, se genera un fuerte incentivo a los estados o provincias para fijar la tasa de su propio impuesto al mayor nivel compatible con dicho objetivo federal. La solución que propone la armonización de los dos sistemas (nacional y provincial) parece complicada cuando escenarios cambiantes y diferentes características de las economías regionales deben ser tenidos en cuenta. Pero fijar una tasa subnacional sobre las ventas uniforme por el gobierno federal, cuando esto fuera posible constitucionalmente, – no importando su nivel, si el más alto posible, el más bajo o un promedio con pequeñas dispersiones admitidas –, destruye la razón original de la descentralización fiscal: la autonomía subnacional en la determinación de la tasa del impuesto.

La autonomía subnacional para determinar las alícuotas de sus impuestos es crucial para la competencia entre estados o provincias. Este escenario competitivo permite al teorema de Tiebout trabajar para bien. En principio, la competencia tributaria no debiera ser calificada

⁹ Extraído de Piffano, H. (2003).

de negativa, cuando son evitadas las distorsiones mediante sistemas tributarios que emplean alícuotas generales uniformes.

Sin embargo, la competencia entre gobiernos como incentivo para atraer inversiones a sus territorios ha sido calificada como desmejoradora del bienestar debido a externalidades fiscales entre regiones que conducirían a una reducción continua de las alícuotas impositivas y, consecuentemente, a la subprovisión de bienes públicos en equilibrio (“*race to the bottom*”)¹⁰. Como Janeba, E. y Schjelderup, G. (2002) han señalado, este punto de vista está en agudo contraste con la literatura de elección pública (*public choice*) (Brennan y Buchanan, 1980; McLure, C, Jr., 1986) que argumenta que la competencia en general, y la competencia entre gobiernos en particular, es beneficiosa porque reduce el despilfarro del gobierno y disciplina a los políticos (reduce la renta de los políticos). El argumento de la externalidad también olvida el tener en cuenta que las distorsiones pueden ser producidas por la asimétrica provisión de bienes públicos entre regiones, es decir, asimetrías por el lado del gasto de la política fiscal. Cuando la provisión asimétrica de bienes públicos está presente, y esta asimétrica provisión cambia las ecuaciones económicas de las inversiones privadas, la armonización tributaria no solamente puede resultar condición no suficiente, sino incluso condición no necesaria para evitar distorsiones a través del comportamiento fiscal de los gobiernos¹¹.

La literatura más elaborada sobre competencia tributaria dañina, ha sido sustentada sobre el supuesto básico de imposición distorsionada sobre el capital¹². Si la competencia tributaria beneficiosa a lo Tiebout es mayor que la competencia dañina o no, dependería de dos tipos de parámetros. Por un lado, el argumento relativo a la demanda regional diferencial (preferencias) y, por el otro lado, el referido a la carga excedente de la imposición distorsiva sobre el capital y la sub-provisión de bienes públicos, causada por la intención de los gobernantes locales tratando de evitar la salida del capital de su jurisdicción. Un trabajo interesante reciente de Brueckner (2004)¹³ ha analizado este problema mediante un modelo de simulación. Su conclusión es que dependiendo de los parámetros mencionados, la competencia tributaria podría ser beneficiosa o, por el contrario, dañina.

Competencia fiscal beneficiosa versus competencia fiscal dañina, es un debate permanente que continuará en el futuro, porque aparte de la validez de los argumentos técnicos o teóricos y las pertinentes corroboraciones empíricas, concepciones ideológicas y fuertes intereses económicos subyacen detrás de la cortina. Como es conocido, la Unión Europea persigue avanzar en la armonización tributaria entre los estados miembros, reduciendo las asimetrías internas en las legislaciones tributarias (por ejemplo, en aquellos casos de Luxemburgo, Reino Unido, o Suiza)¹⁴. Al mismo tiempo, la UE ha tratado de persuadir al

¹⁰ Ver Zodrow, G. y Mieszkowski, O. (1986); Wilson, J. D., (1986, 1999).

¹¹ Sobre este aspecto de la armonización fiscal ver Piffano, H. y Porto, A. (1994).

¹² Este supuesto está ligado al tipo usual de impuestos sobre la propiedad, financiando a los gobiernos locales. Para un survey de las teorías sobre competencia tributaria, ver Wilson, J. D. (2000).

¹³ Brueckner cita a su vez la literatura básica sobre el tópico, con referencia a los trabajos de Oates (1972), Berglas (1976), Wooders (1978), y otros autores.

¹⁴ El comisionado de la UE por el mercado común, ha negociado también con algunos países pequeños, como Liechtenstein, Andorra, San Marino, y Mónaco, un tratado para compartir información tributaria e introducir un sistema de retenciones. Los países nuevos de la UE, en cambio, han demostrado ser renuentes a avanzar en

gobierno de los EUA a que el Internal Revenue Service (IRS) colabore con la Comunidad informando sobre el pago de intereses por depósitos en entidades financieras de los EUA a no residentes europeos¹⁵. Tal regulación es fuertemente resistida por el sector financiero americano y por muchos líderes políticos, debido al posible efecto negativo sobre el flujo de las inversiones a los EUA, país que tiene menor presión tributaria que los países miembros de la UE¹⁶.

Sin embargo, desearía enfatizar aquí que esta discusión sobre competencia tributaria, está referida a “competencia tributaria horizontal”. La “competencia tributaria vertical” en una federación (Nación versus Provincias), como fuera ya mencionado, no solamente es naturalmente distinta a la competencia horizontal, sino que ella muy probablemente conduzca a un resultado ineficiente y quizás no equitativo, agravado en escenarios de débil transparencia (*accountability*) del accionar independiente de ambos niveles de gobierno, en particular en el caso de la imposición indirecta concurrente, como se discute seguidamente.

En efecto, volviendo a la cuestión del *accountability* o la transparencia, una crítica fundamental que puede ser formulada a la alternativa de un IVA Subnacional, y particularmente a cualquier tipo de IVA dual, es que no obstante la alícuota de cada nivel de gobierno quedar identificada en la correspondiente ley impositiva, la “incidencia” tributaria estará oculta para los ciudadanos. Ellos no tendrán una idea clara de la magnitud y destino de sus contribuciones; especialmente, cuales son las diferencias entre los residuos fiscales imputables a cada nivel de gobierno (subnacional y nacional). Aún cuando los balances fiscales netos (débitos netos) sean individualizables por cada nivel de gobierno, la percepción del electorado del impuesto-precio correspondiente a los bienes públicos nacionales y subnacionales estará poco clara o confusa, de manera que el principio de correspondencia fiscal resultará roto. En rigor, quien paga el débito fiscal neto (débitos menos créditos fiscales) es un comerciante o intermediario. Esto es, los contribuyentes de ley constituyen una porción pequeña del electorado y no todos los consumidores y propietarios de los factores quienes finalmente serán afectados en su bienestar por el impuesto. Desde el punto de vista económico, los contribuyentes registrados en el IVA pueden ser considerados como meros “agentes de retención o de percepción del impuesto” y no de “contribuyentes” en sentido económico, porque la incidencia tributaria afectará a cualquier agente económico directa o indirectamente ligado a la transacción gravada. Los ciudadanos afectados (consumidores finales y/o propietarios de los factores) tendrán poca información o transparencia acerca del costo de oportunidad derivado de sus demandas por bienes públicos al correspondiente nivel de gobierno¹⁷. El profesor Richard Bird, me ha

la armonización de la imposición del impuesto a las ganancias de empresas, que solamente pretendería un acuerdo sobre “bases tributarias” exclusivamente (al menos por el momento), enfrentado a los países viejos de menor ventaja competitiva.

¹⁵ La temporalmente suspendida IRS REG-133254-02 propuesta por la Administración Clinton tomando acogida de la solicitud de la UE, está ahora esperando una decisión final del gobierno americano.

¹⁶ Se argumenta que esta iniciativa no es necesaria para asegurar el cumplimiento tributario de los contribuyentes de los EUA y habría de dinamitar la performance de la economía americana al provocar la salida de capitales del sistema financiero americano, estimado en alrededor de \$2.3 trillones (dólares americanos) invertidos en las instituciones financieras, aunque la regulación sólo aplica a una porción de ese monto.

¹⁷ El costo de los bienes subnacionales estará oculta a los ciudadanos cuando todos los precios (sobre el consumo final e intermedio) son afectados por la combinación del IVA dual (federal y subnacional), con

hecho llegar su discrepancia sobre este punto en alusión a la prueba del buen funcionamiento que en este aspecto ofrece el IVA federal y el IVA estadual de la provincia de Québec en Canadá; experiencia que citaremos más adelante. Bird entiende que los ciudadanos canadienses conocen bien a que gobierno paga cada uno de estos dos impuestos. No obstante, en un pasaje de su trabajo ya citado (Bird, R., 2005) reconoce que la concurrencia en varios impuestos – como ocurre en Canadá respecto a la imposición a las ventas y al impuesto a los ingresos – daña al principio de *accountability*.

La falta de transparencia en asuntos fiscales produce “ilusión fiscal”¹⁸. Este fenómeno prevalece si el electorado sistemáticamente mal percibe la presión tributaria. El efecto de la separación de las decisiones de gasto y de tributación ha sido analizado por Winer, S. (1983), quien ha demostrado que estas características de la mayoría de las democracias representativas pueden provocar ilusión fiscal y contribuir a incrementar el gasto del gobierno. La influencia del diseño tributario como causa de ilusión fiscal fue también analizado más recientemente por Tyran y Sausgruber (2000) en un interesante *paper* donde los autores combinan el enfoque del mercado experimental comparativo (*comparative experimental market approach*) de Smith, et al, (1982), con un estudio de voto experimental (Palfrey, 1991). Los autores demuestran y confirman la hipótesis de John Stuart Mill (1848) que la presión tributaria asociada con un impuesto indirecto (cuya incidencia está “escondida” en los precios de los bienes) es sistemáticamente subestimada, mientras que este no es el caso con un impuesto directo equivalente¹⁹. Ellos demuestran que la ilusión fiscal del votante hace que apruebe una propuesta de redistribución tributaria que no es consistente con su interés material personal. Aunque existen demostraciones

diferentes alícuotas en cada jurisdicción. Los precios relativos de los bienes y servicios finales e intermedios sujetos al comercio interjurisdiccional del mercado común, serían necesariamente afectados por la incidencia diferencial de la presión tributaria (incidencia) sobre los valores agregados regionales. Estas presiones tributarias sobre los valores agregados regionales no necesariamente coincidirán con las alícuotas legales de las respectivas estructuras tributarias en cada jurisdicción debido al fenómeno de la traslación. La incidencia tributaria dependerá de dicha estructura legal, las condiciones cambiantes de los mercados a lo largo del ciclo de los negocios, de las características de la cadena producción / consumo de cada tipo de bien o servicio, y de las características y estructura de la propiedad de los recursos regionales. ¿Donde, cuando, sobre quien o sobre el bienestar de que individuos habrá de ser imputada o asignada la incidencia del impuesto dual? ¿Quien lo sabe? Nadie lo sabe! Por ello el IVA – debido a su capacidad rendidora en recursos y su incidencia invisible – son características atractivas para muchos políticos. La conexión Wickselliana estará al menos seriamente debilitada.

¹⁸ Para un *survey* sobre este tema ver Oates, W., 1988.

¹⁹ John Stuart Mill (1848) dice: “Perhaps...the money which [the tax payer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all...If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure”. También Juan Bautista Alberdi (1854) reconoció la ausencia de visibilidad en la imposición indirecta, aconsejando no obstante su empleo en el nivel nacional de gobierno en razón de la urgencia de entonces por sumar recursos al Tesoro del nuevo gobierno de la Confederación; dice Alberdi: “la contribución indirecta es la más **abundante** en producto fiscal, como lo demuestra el de las aduanas, comparativamente superior al de todas las demás contribuciones” y agrega, “Es la más **fácil**, porque **es imperceptible al contribuyente su pago**, que casi siempre hace en el precio que da por los objetos que consume. Paga la contribución en el precio con que compra un placer, y naturalmente la paga sin el disgusto que acompaña a toda erogación aislada. Esta calidad de **la contribución indirecta es de mucho peso en países y en tiempos en que la autoridad empieza a establecerse, y necesita economizar todos los pretextos de descontento o de inobediencia**” (lo marcado en negrita es propio). Alberdi sostenía al mismo tiempo que la imposición directa debía ser un recurso esencialmente provincial.

contradictorias sobre el efecto Leviatán adelantado por Brennan y Buchanan (1980), la literatura sobre el punto no es concluyente (Oates, W. 1985); tampoco lo es respecto al efecto de la imputabilidad fiscal (*fiscal accountability*) sobre el tamaño del gobierno (Lassen, D. D., 2001; y Dusek, L., 2002). Pero Becker y Mulligan (1998) encuentran que los sistemas tributarios que son más eficientes, esto es, que introducen menos distorsiones económicas, conducen a un gobierno más grande. La imposición indirecta aplicando el IVA, como algunas propuestas de reforma tributaria fundamental sugirieran en EUA, produce mejoras en el bienestar *si* el gasto del gobierno “*esta dado*”. Pero los sistemas tributarios eficientes, que descansan en estructuras de impuestos de bases amplias y alícuota plana, están asociados a gobiernos más grandes **porque la disponibilidad de recursos modifica el comportamiento de los políticos**. Harían que ellos incrementen el gasto público en exceso²⁰.

Kenny y Winer (2001) encuentran que la estructura tributaria varía con la naturaleza de los regimenes políticos. Los países socialistas tienden a hacer uso mayor de los impuestos indirectos a las ventas, sobre las ventas de las corporaciones o impuestos de sisas, respecto a otros regimenes no socialistas, debido a la facilidad en que las actividades de las empresas pueden ser monitoreadas, un interés ideológico más fuerte en gravar a los negocios, o a una necesidad menor de utilizar impuestos sobre individuos para cumplimentar objetivos sociales. Ellos encuentran que gobiernos represores confían menos en la imposición personal al ingreso, posiblemente porque esta fuente requiere un mayor grado de cumplimiento voluntario que otras formas de imposición. Desde la perspectiva de la libertad individual, el IVA puede ser visto como menos intrusivo que el Impuesto a los Ingresos, pero al final puede resultar más dañino que éste para el bienestar y libertad individuales²¹.

²⁰ R. Bird nos ha adelantado su crítica sobre estos hallazgos, citando nueva literatura escrita por Dusek, J. en 2003 y también por Slemrod, J. en 2005, que encuentran que mayor gasto conduce a mayores impuestos y no a la inversa. Sin embargo, es conocida la abrumadora literatura sobre los problemas de agencia de las democracias representativas respecto al posible accionar de los gobiernos en el intento de aumentar el gasto si el costo político de hacerlo es bajo; en orden cronológico: Henderson, J. M. (1968); Niskanen, W. (1971); Oates, W. (1972); Barro, R. (1973); Nordhaus, W. (1975); Romer, T. y Rosenthal, H. (1980); King, D. (1984); Abrams, B. y Dougan, W. (1986); Schwab, R. M. y Zampelli, E. M. (1987); Dougan, (1988); Rogoff, K. y Sibert, A. (1988); Persson, T. y Svensson, L. (1989); Rosenthal, H. (1990); Alesina, A. y Tabellini, G. (1990); Tabellini, G. y Alesina, A. (1990); Alesina, A. y Drazen, A. (1991); Case, A. C., Hines, J. R. y Rosen, H. S. (1993).

²¹ Barnes, J. (2001) comentando los subyacentes aspectos ideológicos de las propuestas sobre reforma tributaria fundamental en EUA, efectúa una interesante revisión de los argumentos de la “izquierda” y de la “derecha” a favor o en contra de un impuesto base-consumo versus la imposición al ingreso. Los representantes de la posición de derecha parecen basarse demasiado en argumentos como el de “intrusividad” del impuesto al ingreso y sus altas alícuotas que “amenazan a la libertad individual” (como Barnes cita acudiendo a Hall y Rabushka, 1985, respecto a esta afirmación). Sorprendentemente, los sostenedores de la visión de derecha parecen ignorar cuan Socialista y Unitario es un impuesto de base-consumo como el IVA, donde toda la población paga el impuesto sin saber a quien, cuando y porqué han sido compelidos a hacerlo, debido al desconocimiento total de la incidencia del impuesto. Por su parte, en el ala de la izquierda, sus sostenedores no advierten cuan difícil podría resultar incrementar el rendimiento tributario de un Impuesto a los Ingresos con fines redistributivos, particularmente en un escenario competitivo internacional como el presente.

Por último sobre estos enfoques, Persson, Roland y Tabellini (1997, 2000) y Persson y Tabellini (1999) identifican los efectos de las instituciones políticas sobre el tamaño del gobierno, en particular si un país es presidencialista o parlamentario. Ellos encuentran que el presidencialismo incrementa la imputabilidad política (*political accountability*), la que a su vez reduce el tamaño del gobierno.

Las tasas impositivas diferenciales presentes en la mayoría de las legislaciones del IVA – siempre abiertas al accionar o influencia de los *lobbies* – son otra fuente de complejidad administrativa y causa de evasión. Aunque justificadas por consideraciones de equidad, esta legislación sobre las alícuotas y muchas otras reglas administrativas para evitar la evasión, como las retenciones y pagos adelantados sobre bases presuntivas, han contribuido a empeorar la distribución del ingreso²², complicar la administración tributaria, y debilitar el logro del cumplimiento tributario voluntario. Por cierto que la legislación del IVA Subnacional no podría modificar la estructura de alícuotas del impuesto nacional y de todas maneras incrementaría las dificultades de la administración tributaria.

En el caso de la imposición indirecta concurrente, la combinación IVA Federal – Impuesto a las Ventas Minoristas Provincial, al menos permite en cierta medida una más clara identificación de fuentes entre el gobierno federal y el provincial. Esto es, una más efectiva *performance* del la conexión Wickselliana. Por supuesto que en el caso del IVA Subnacional, si las facturas emitidas para el consumo final identificaran la tasa, el impuesto operaría como un IVM en la última etapa de la cadena. **Pero esta identificación no resulta suficiente debido a la posible incidencia hacia arriba e interregional diferencial, a través de la traslación del impuesto hacia atrás y hacia delante de todos los IVA subnacionales que parcialmente a lo largo de la cadena gravan los valores agregados con diferentes alícuotas en concurrencia con el gobierno federal (incluyendo los efectos sobre el bienestar de ciudadanos que vivan en jurisdicciones que no posean un IVA subnacional!).** Si a esto agregamos la influencia de posibles fraudes en el registro de los destinos causados por el comercio cruzando fronteras (naturalmente sin controles aduaneros), las distorsiones y la ausencia de visibilidad para el electorado resultarían superlativas.

De todas maneras, los problemas enfrentados con todas las alternativas conducen a considerar a la tributación directa y personal como superior a la indirecta y real, incluyendo por cierto al IVM! Finalmente, con relación al tema de la imputabilidad (*accountability*):

²² Expertos del FMI (IMF, 2000) han estimado que el 45% de lo dejado de recaudar por el IVA debido a exenciones (gasto tributario) justificadas por consideraciones de equidad han estado beneficiando al 30% más rico de la población y solamente un 15% ha beneficiado al 30% más pobre. En Argentina, FIEL (1998) utilizando el enfoque de la “característica distributiva de los bienes” de Feldstein (1972), ha estimado que el 58% del gasto tributario del IVA - debido a algunas reducciones de alícuotas sobre ciertos consumos (como alimentos y medicamentos) - ha beneficiado al 40% de la población perteneciente a los deciles de las familias más ricas. En Italia, Liberati, P. (2001) ha estimado el efecto distributivo y sobre el bienestar de dos cambios en la legislación del IVA introducidos en 1995 y 1997, que cumplimentando la directiva de la UE, redujeran a tres el número de las alícuotas del impuesto. Utilizando dos enfoques – el de Feldstein de la característica distributiva de los bienes - y el método de la dominanza marginal (Mayshar y Yitzhaki (1995, 1996) – demostró que una estructura más simple de “dos alícuotas” hubiera incrementado el bienestar aún más. Esto es, un sistema más proporcional o uniforme de IVA hubiera resultado mejor para mejorar el objetivo de redistribución del ingreso.

puede ser probable que mayor *accountability* pueda no explicar en algunos casos la existencia de gobiernos más grandes, como algunos autores han concluido. Más aún, quizás mayor transparencia pueda conducir a incrementar las actividades de *lobby* y el gasto del gobierno, como Ladd, H. F. (1998) ha reportado en el caso de la exposición del gasto tributario en la contabilidad pública. Pero ese no es el punto principal. Quizás las preferencias del electorado conduzcan a votar un gobierno más grande, si los políticos hacen un buen trabajo! O el consentir la asignación de subsidios a ciertos sectores por razones inclusive de prestigio nacional o lo que fuere. Pero el punto relevante es que el electorado debería tener transparencia acerca del costo de oportunidad que habrá de asumir por el accionar del gobierno cuando vota por y porqué, o para qué, una cierta propuesta fiscal. Este es el principio básico de las democracias.

Un resumen final sobre los problemas del IVA Subnacional

El IVA Subnacional tiene problemas que no se presentan en el caso del IVA Nacional o Federal, básicamente porque en el primero está ausente el control del comercio cruzando fronteras, consecuentemente, los ajustes en frontera o la devolución del impuesto no resulta posible (IVA Origen Puro); la administración tributaria es compleja y costosa sin evitar posibles fraudes (IVA Origen Modificado); o costosa y sujeta a claros incentivos al fraude en la determinación del destino de las ventas (todos los tipos de IVA Destino).

El IVA Origen Puro induce incentivos para una guerra tributaria entre estados, imposibilita las devoluciones del impuesto en el comercio cruzando fronteras, generando un sesgo anti exportador o pro importador. El IVA Origen Modificado posibilita el pase de la factura en la adquisición de insumos y el fraude en los pagos de transferencias entre empresas ligadas o pertenecientes al mismo grupo económico, requiriendo asimismo de un costoso mecanismo de *clearinghouse*. El IVA Destino Pago Diferido tiene el incentivo al fraude en el destino de las ventas, lo mismo que en los casos del IVA Partilhado, el IVA Dual, el IVA Compensatorio (CVAT) y el IVA Prepago, esto es, común a todo tipo de IVA destino - dual o no dual - en ausencia de control del comercio que cruza fronteras. En tanto VIVAT, pensado para la UE, no se adapta a nuestros países federales.

La dualidad o concurrencia de ambos IVAs – federal y estadual – a pesar de su defensa por quienes profesamos enorme respeto y admiración, como el Profesor Bird, no la estimo viable en países como Argentina y Brasil. Quizás en esto el Profesor Bird algún crédito nos daría, teniendo en cuenta lo opinado en tal sentido conjuntamente con Gendron en el *paper* de ambos autores de 1998. El IVA federal no está diseñado administrativamente para poder rastrear el destino territorial de las ventas dentro de la federación. En realidad, a los fines del cómputo y pago del débito neto (débito fiscal menos crédito fiscal), el IVA nacional opera a la manera de un IVA origen, dado que dicho cómputo se efectúa en el domicilio fiscal o residencia del vendedor. Por lo tanto, para operar un IVA Subnacional, se requiere otro tipo muy diferente y compleja información para evitar la elusión y evasión impositiva.

Finalmente, los IVAs duales dejan abierta la puerta al comportamiento estratégico de ambos niveles de gobierno tratando de maximizar su recaudación tributaria proveniente de una misma base tributaria, induciendo a externalidades pecuniarias negativas recíprocas;

debilitando el principio de correspondencia fiscal y contribuyendo a crear escenarios de ilusión fiscal.

Este repaso de los problemas podrían explicar el porque pocos países han implementado al presente el IVA Subnacional: la Provincia de Québec en Canadá y los Estados Brasileños (ICMS), aunque el FMI en su revisión de las experiencias del IVA en el mundo (IMF, 2000) menciona el ejemplo de algunos estados de la India que tienen también implementados un sistema de imposición a las ventas con características de IVA. También William Fox (2003) menciona dos casos de estados en EUA, Michigan y New Hampshire, que gravan con variantes de un IVA Origen como parte de su estructura tributaria sobre los negocios. R. Bird (2005) cita asimismo el ejemplo del impuesto a las ventas en el estado de Louisiana del tipo “bietápico”, identificado como un “híbrido IVA-IVM”, que admite acreditar el impuesto pagado en etapa previa al consumo final. Finalmente, en Latinoamérica Bird y Gendron (2001) citan una propuesta del gobierno federal en Méjico en 1999 - que finalmente no prosperara - para permitir a los estados establecer un IVA con alícuota del 2%.

Problemas y soluciones con el IVM

Ahora permítaseme considerar los problemas usualmente citados para el caso el Impuesto a las Ventas Minoristas. Al menos tres problemas principales son los que usualmente están en discusión:

- 1) Muchas ventas a los negocios son gravadas
- 2) Muchas ventas a consumidores finales son exentas
- 3) Como la evasión tributaria está concentrada en la etapa final de la cadena producción – consumo, la administración tributaria enfrenta un escenario complejo para el control del cumplimiento tributario

Al respecto, creo que las actuales tecnologías administrativas e informáticas hacen posible encontrar soluciones a estos problemas. En países como Argentina, donde el IVA Nacional está operando ya en la economía, coordinando el Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas con el IVA Federal se hace posible y sencillo eximir a los negocios del impuesto provincial.

Toda firma registrada en el IVA Federal – que utilice el mecanismo de crédito fiscal por la compra de insumos – estaría exenta del impuesto Provincial. Ahora, ¿es esta diferenciación entre comerciantes registrados y no registrados una dificultad? No, no lo es en absoluto; la diferenciación de facturas tipo A y tipo B requeridas por el IVA Federal lo hace posible.

No obstante, la adopción de una base tributaria uniforme en el IVA Federal y los IVM Provinciales – sugerida por el Sistema Ideal de Imposición a las Ventas – sería necesaria o recomendable a fin de facilitar la labor de control de los créditos fiscales en IVA y exenciones respectivas en el IVM, así como el control del fraude en la etapa final²³.

²³ Ver comentario de Bird y Gendron sobre esta exigencia en llamada al pie 37 más adelante al tratar la experiencia Canadiense.

¿Cuáles son las ventajas del Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas en el caso de coexistir con el IVA Nacional? En primer lugar, el mecanismo sugerido de eximir al pago a todas las ventas a negocios registrados en el IVA Federal, hacen innecesario distinguir las ventas locales de las ventas a otros estados o provincias, el gran problema del IVA Destino Subnacional. Segundo, el consumo intermedio no sería gravado, evitando el alto costo del mecanismo de crédito fiscal en la administración tributaria provincial. Tercero, el IVM provincial podría ampliar su base incorporando sin problemas al sector servicios. Cuarto, el costo de cumplimiento tributario se vería reducido, particularmente en el caso de la PYMES, en comparación a la alternativa del IVA Subnacional, como reconociera Bird, R. (1994).

Soluciones complementarias para pequeños comerciantes o negocios podría ser un “Impuesto Modular Específico” (sisas), el “*Flat Tax*”, o el “Monotributo” (como el actualmente está operando en el nivel federal de Argentina)²⁴.

¿Es la solución sugerida posible para Brasil?

Como obviamente ustedes saben, el ICMS es un impuesto estadual o provincial. Se trata de un IVA híbrido origen-destino que naturalmente recoge dificultades de ambos tipos de IVA: a) incentiva a las guerras tributarias e introduce distorsiones; b) posibilita los fraudes en las compras cruzando fronteras, el turismo tributario y el paseo de la factura; c) crea dificultades financieras a los estados que deben reconocer crédito fiscal por las compras directas provenientes de otros estados; y, d) reduce en gran medida la autonomía estadual por la regulación del Congreso de la Unión en las ventas interjurisdiccionales. Las opiniones sobre la necesidad de un cambio son generales en el ámbito profesional y académico, y también en el político. Muchos colegas del Brasil han efectuado importantes aportes tendientes a la búsqueda de una solución al problema sin que hasta el momento ninguna de ella haya logrado sin embargo imponerse²⁵. Ahora bien, ¿Cómo podrían los políticos Brasileños – particularmente los de orden local o estadual – enfrentar la decisión política de permitir que la Unión tenga su propio IVA Federal – me refiero a uno general, no el actual IPI? Y, ¿cómo podrían los políticos Brasileños – particularmente los pertenecientes a los estados ricos, industriales o desarrollados – enfrentar la otra decisión política de cambiar el actual ICMS por el Impuesto Estadual a las Ventas Minoristas?

Yo me atrevo a sugerir como una solución política y técnicamente viable un “IVA General Federal” operando sobre la base de un sistema de coparticipación (*tax sharing*) bajo el principio “devolutivo” (en origen) e introducir el Impuesto Estadual a las Ventas Minoristas en reemplazo del ICMS estadual actual, complementado con un sistema de transferencias de igualación para los estados pobres.

²⁴ Comentarios sobre los impuestos de patentes o por módulos en gobiernos subnacionales pueden encontrarse en la “Nota 13” de Piffano, H. (2005a); y una revisión de su aplicación en América Latina en González, D. (2002).

²⁵ Una lista reducida de estos aportes citados en Bird y Gendron (2001); en McLure, C. E. Jr., (1993); y, en Piffano, H. (1999), en orden cronológico corresponde a: Longo, C. (1990), Afonso, J. (1996), Silvani, C. y dos Santos, P. (1996), Serra, J. y Afonso, J. (1999), Varsano, R. (1999, 2000); Afonso, J. y Mello, L. (2000). Asimismo, lo aportes de expertos como Purohit, M. (1994); Shome, P. y Spann, B. (1996); y, Villela, L., Barreix, A. y Taccone, J. (Ed.) (2003).

Como desde el punto de vista administrativo el IVA General Federal operaría como un “IVA Origen dentro del Brasil” – porque el cobro del impuesto se efectúa en el lugar de residencia legal de la firma vendedora – aquellos “estados eminentemente productores” no perderían dinero con el cambio, debido al “principio devolutivo” (en origen)²⁶ del mecanismo de coparticipación tributaria federal.

El incentivo generado para que los estados colaboren con la Unión en el control de la evasión de sus contribuyentes sería así importante, dado que toda mejora marginal de lo recaudado retornaría al estado. Asimismo el carácter devolutivo minimiza el daño sobre el principio de *accountability*, inherente en cambio a los sistemas de redistribución territorial de ingresos fiscales, como opera hoy en Argentina.

Por otro lado, los “estados eminentemente consumidores” ganarían utilizando el Impuesto Estadual a las Ventas Minoristas, complementado con un acuerdo de transferencias de nivelación de una porción del cupo primario que corresponda al gobierno central²⁷. Decisiones marginales sobre la fijación de la tasa general del IVM Estadual, darían “espacio tributario” razonable a los estados para ejercer su poder de decisión en política tributaria (autonomía) gravando exclusivamente el consumo. Brasil, por lo tanto, necesitaría de un arreglo Constitucional que garantice ambos institutos.

El costo administrativo que se traslada al gobierno de la Unión sería reducido, pues se trata de traspasar el actual padrón de contribuyentes del ICMS. Los costos administrativos para los estados se reducirían al reducir dicho padrón al nivel minorista. Los costos de cumplimiento tributario serían asimismo reducidos y naturalmente muy inferiores a la alternativa de implementación de los IVA duales.

La reforma tributaria propuesta para Brasil debe no obstante encontrar sustitutos a impuestos federales importantes como el Cofins (contribución a la seguridad social; parcialmente acumulativo), que no es coparticipado con los estados, de la misma manera que es necesario hacerlo en Argentina con los impuestos a las Transacciones Financieras (en este caso coparticipado) y las retenciones a las exportaciones (no coparticipado). La tendencia de los gobiernos centrales a crear impuestos no coparticipables es usual en nuestros países. Aún cuando garantizar la autonomía tributaria del gobierno central parece natural, así como los estados o provincias reservan su propia potestad respecto a los

²⁶ Nótese que la devolución operaría en correlación con el lugar donde el débito fiscal es administrativamente computado, es decir, en el estado de origen. No debe entenderse este sistema de *tax sharing* como devolutivo en proporción a las ventas minoristas reales o al consumo “estimado” de cada jurisdicción, como opera el HST de tres provincias en Canadá, que resulta ser un criterio por cierto distinto y con resultados en rendimiento tributario naturalmente diferentes.

²⁷ El IVA General Federal, por su amplia cobertura de base, permitiría a la Unión recaudar un mayor volumen de ingresos que el actual IPI, circunstancia que posibilitaría sustituir el rendimiento de éste junto a COFINS y generar un volumen adicional de recursos que serían destinados en parte al sistema de transferencias a los estados de bases tributarias débiles y en parte a la correspondiente porción devolutiva hacia los estados de origen. Estimo que el acuerdo sobre espacios tributarios – a ser calibrado naturalmente sobre bases estadísticas - podría ser un IVA General Federal del 7% -10%, dejando margen autónomo para la alícuota del IVM Estadual del 10% - 5%. Es decir, ambos impuestos sumando una alícuota consolidada tope sobre ventas del 17%.

impuestos propios, la tendencia debiera ser el simplificar los sistemas con el empleo de impuestos tipo IVA y/o Ganancias (Impuestos a los Ingresos). Por el contrario, la tendencia a crear impuestos distorsivos de fácil administración ha sido la norma en los últimos años, debido a la desesperanza por aumentar de otra manera el rendimiento tributario y la presión tributaria consecuente, frente a las urgencias financieras enfrentadas por nuestros gobiernos. Lamentablemente, una vez creados estos malos impuestos emerge muy rápidamente el interés de los gobiernos subnacionales por coparticipar su rendimiento, más que a derogarlos, tornando luego políticamente complicado el poder reemplazarlos. El desafío de la búsqueda del sustituto o los sustitutos de algunos impuestos en el caso de Brasil es importante, según puede observarse en la Tabla 2. También lo es para Argentina, según veremos en la Tabla 3 del siguiente punto.

Tabla 2
Brasil: Presión y Estructura Tributaria por Niveles de Gobierno
(% del PBI)

Nivel de Gobierno	2004	2005 *
Total	35,91	37,70
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
Unión	25,04	26,38
Impuesto a la Renta	6,24	7,02
IPI	1,28	1,37
Previsión Social	5,31	5,64
COFINS	4,39	4,56
PIS/PASEP	1,10	1,12
Otros	6,72	6,67
Estados	9,36	9,73
ICMS	7,83	8,13
Otros	1,53	1,60
Municipios	1,52	1,59
ISS	0,55	0,61
IPTU	0,51	0,52
Previsión Social	0,18	0,18
Tasas Municipales	0,17	0,17
Otros	0,11	0,10

* Estimado.

Fuente: Afonso, José Roberto R. y Meirelles, Beatriz Barbosa (2006).

Particularmente en el caso de Brasil, en términos del PBI, COFINS representa un porcentaje muy similar a la suma de los dos impuestos malos de Argentina (el Impuesto las Transacciones Financieras, y las Retenciones a las exportaciones) como se verá enseguida.

La solución sugerida de la imposición dual a las ventas para Brasil – IVA Federal y IVM Estadual - que he sugerido para Argentina en los años 90 (ver Piffano, H., 1999a)²⁸, y luego también sugerida para Brasil por el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI²⁹, facilitaría la armonización fiscal dentro del MERCOSUR. A su vez, las provincias de Argentina deberían cambiar definitivamente su actual Impuesto a los Ingresos Brutos por el Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas. Después de estos cambios, ambos países podrían estar en condiciones de coordinar la imposición a las ventas Federal y Estadual/Provincial sobre las bases sugeridas. Así podría posteriormente concretarse la etapa de la armonización tecnológica y un robusto sistema de intercambio de datos para cerrar las brechas de evasión y elusión en las transacciones regionales.

Evasión tributaria: la importancia de la división del trabajo y la coordinación en la administración de la imposición concurrente a las ventas

La evasión tributaria es realmente un problema en muchos países Latinoamericanos como veremos enseguida. Al presente dos importantes problemas domésticos de nuestros países afectan a la administración tributaria del IVA Federal: 1) El fraude en los créditos fiscales (“la industria de facturas”); 2) Las actividades informales y la evasión en la etapa final de la cadena.

El control del mecanismo de crédito fiscal es o debería ser un deber básico de la Administración Federal, debido a la cobertura de todas las transacciones en la economía³⁰. El control de las actividades informales y del cumplimiento tributario en las ventas finales (básicamente a nivel minorista) es o debería ser la responsabilidad básica de la Administración Tributaria Estadual o Provincial, debido a la mayor cercanía del estado provincial y los contribuyentes.

Veamos en la Tabla 3 algunos datos sobre evasión en Argentina. Los datos sobre presión tributaria y evasión dan una idea clara del problema. La comparación que se muestra en la parte inferior de la tabla permiten arribar a la siguiente conclusión: si la administración tributaria argentina pudiera reducir la tasa de evasión a la mitad de la estimación Mínima, esto es, del 8% del PBI al 4% del PBI, que podría considerarse como aceptable en un “país normal”, sería consecuentemente posible eliminar a los actuales dos “malos impuestos” (las Retenciones a las exportaciones y el Impuesto al cheque), manteniendo sin cambios el actual superávit primario.

²⁸ La solución recomendada para Argentina no contemplaba por cierto la propuesta de un sistema de *tax sharing* con carácter devolutivo en origen, pues las condiciones de operación actual del sistema general de coparticipación de impuestos es eminentemente redistributivo en sentido territorial y resulta poco viable sugerir un cambio que no fuera dentro de este sistema general comprensivo de alrededor del 85% de los recursos tributarios consolidados del país (ver Tablas 7 y 8 más adelante).

²⁹ Ver IMF Fiscal Affairs Department (2000).

³⁰ Respecto al rol de la administración tributaria federal en la imposición dual a las ventas ver Piffano, H. (2004).

Tabla 3
ARGENTINA: Presión Tributaria y Evasión Tributaria

•	Presión Tributaria Consolidada (2004) (% PBI): 27%
–	IVA 7%
–	Ganancias (<i>Income Tax</i>) 5%
–	Impuestos Provinciales 4% (Ingresos Brutos 2,6%)
–	Tributos Municipales 0,4%
•	Evasión Tributaria Consolidada 30% - 40% (dependiendo de la fuente)
–	IVA: 33% (Llach); 30% (Libonatti-FIEL); 24,8% (AFIP)
–	Ganancias: 51% (Llach); 45-50% (Di Gresia)
–	Seguridad Social: 50% (Bour-FIEL); 39% (Llach)
•	Algunas comparaciones estadísticas (% PBI):
–	Evasión Tributaria: MAX 10,8% - MIN 8,1%
–	Retenciones (<i>Tax on Exports</i>) + Imp s/ Transac Financ 4%
–	Superávit Operativo (Resultado Primario) 4%

Fuentes: FIEL, 2000, Llach, J., et al, 2005; AFIP, 2005)

Ahora veamos en la Tabla 4 una comparación internacional sobre el rendimiento tributario del IVA.

Tabla 4
Tasas de Evasión en el IVA e Índices de Productividad

•	Argentina	0,33 (2004: 7% / 21% = 0,33) 0,36 (2004: 7% / 19,5% = 0,359)
•	Uruguay	0,34
•	Méjico	0,30
•	Bolivia	0,28
•	Canadá	0,32 – 0,37

•	Chile	0,49
•	España	0,52
•	Israel	0,54
•	Nueva Zelanda	0,67
•	Portugal	0,71

Fuentes: Silvani y Brondolo, FMI (1993); Ebrill, et al, FMI, (2001)

Los Índices de Productividad del IVA [(Rendimiento Tributario/PBI)/Tasa Legal del Impuesto] del IVA en los países citados en la Tabla 4, muestran dos grupos: el primero, donde figura la Argentina, tiene bajos índices de productividad, esto es, alta evasión (o quizás posibles exclusiones en la base imponible); mientras que el segundo grupo registra índices de productividad más elevados. Estos, por supuesto, son datos de IVA Nacional, razón por la que Brasil no figura en la lista. Uruguay, socio del MERCOSUR, tiene a igual que Argentina un bajo índice de productividad.

Es cierto que un hecho significativo que sin duda alienta a la evasión, lo constituye el alto nivel de las alícuotas de los IVAs en nuestros países. En efecto, Argentina es uno de los países de más alta tasa legal en el IVA, solamente superada por tres grupos de países: los países nórdicos, de fuerte tradición socialista, como Dinamarca, Suecia y Finlandia (22-25%); algunos países de la ex Unión Soviética, como Ucrania o Bielorrusia (23-28%); y, los dos países Latinoamericanos socios: Uruguay (23%) y Brasil (17-18%, que se suma a la base, arrojando el 20,48 y 21,95 respectivamente). Generalmente se suele afirmar que la tasa de un impuesto a las ventas razonable no debería superar el 10%. La concurrencia sobre la misma base que más que duplica ese nivel, plantea un serio problema que acrecienta la necesidad del acuerdo sobre “espacios tributarios”, mencionado antes.

Los datos de las Tablas 3 y 4 muestran que hay mucho trabajo para hacer en el campo de la lucha contra la evasión y yo sugiero que los gobiernos subnacionales tienen un importante rol que cumplir en la tarea. En esta lucha, las ventas minoristas son particularmente importantes de controlar, porque es en esta etapa donde se inicia “la cadena negra/informal hacia arriba” o la informalidad parcial de muchas transacciones³¹.

Problemas en la Coordinación de la Imposición a las Ventas

Algunos problemas habrán de surgir de tratamientos específicos o especiales en algunas actividades (definiciones diversas de bases tributarias; alícuotas diferenciales)³². Este es quizás el esfuerzo más importante de armonización sobre la que hay que trabajar, aunque estamos pensando de dos impuestos diferentes: el IVA Nacional y el Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas. Como ya he mencionado, la uniformidad en las bases tributarias es el objetivo básico para permitir una coordinación eficaz de ambos niveles de gobierno en la lucha contra la evasión y elusión impositiva (esencialmente para el control de las acreditaciones de los negocios y el fraude en las ventas finales). Un consenso debe ser alcanzado entonces a través de la definición de la base tributaria del IVA Federal y de similares bases tributarias de los IVM Provinciales. Acuerdos sobre las alícuotas solamente deben lograrse con referencia a la definición de una presión tributaria consolidada tope.

Aunque el esfuerzo a realizar por la armonización parece enorme, la experiencia internacional muestra que de todas maneras “la imposición dual a las ventas” puede ser posible. El caso canadiense arroja una amplia variedad de modalidades en imposición a las ventas. La Tabla 5 detalla el sistema.³³

³¹ En Argentina muchos vendedores suelen preguntar a los compradores si necesitan la factura o no. El precio de venta cambia por cierto con la respuesta. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) realiza permanentes campañas publicitarias para que los compradores finales exijan su factura en cada compra que realizan.

³² En EUA los estados han adoptado recientemente el “*Streamlined Sales Tax Project*” (SSTP), que intenta ser un progreso en materia de armonización en la imposición a las ventas minoristas, de lo que deriva la esperanza según McLure de que en un futuro este proyecto permita la suficiente simplificación e inclusive induzca a la Corte Suprema de Justicia o al Congreso a finalmente anular lo dictaminado en el caso *Quill* que se comenta más adelante. Para detalles sobre el SSTP, ver McLure, C., Jr. (2005), y Hellerstein y Swain (2004) citado por McLure.

³³ En Bird, R. (2005) se encontrarán detalles mayores de esta realidad y su comparación internacional.

Tabla 5
El caso Canadiense en Imposición Subnacional a las Ventas

<ul style="list-style-type: none"> • Una Provincia sin Imposición a las Ventas: Alberta ^(a) • Una Provincia con IVA Dual Subnacional: Québec (QST) ^(b); Federal (GST) ^(c) • Tres Provincias con el IVA Armonizado (HST): Newfoundland and Labrador, Nova Scotia y New Brunswick • Cuatro Provincias con Impuesto a las Ventas Minoristas (RST): British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, y Ontario • Una quinta Provincia asimismo con impuesto a las Ventas Minoristas (RST) aplicado al precio con el GST Federal incluido: Prince Edwards Island
--

(a) También los tres Territorios: Yukon, Northwest Territories, y Nunavut carecen de este tipo de tributo.

(b) Quebec Sales Tax. (c) Goods and Services Tax

Fuentes: Bird y Gendron (1998, 2001); McLure, C. Jr. (2005); Bird (2005).

Como sugirieran Bird y Gendron (1998), Canadá ofrece ciertamente un interesante “laboratorio de experiencias” en este campo. El “laboratorio canadiense de experiencias” brinda una importante conclusión: la coordinación en la imposición a las ventas es técnica y políticamente posible en un país federal. El desafío es encontrar la mejor alternativa en cada caso. Pero permítase ahora ser claro con mi propuesta. Lo que yo estoy sugiriendo aquí es que la “imposición dual a las ventas” es posible, pero esto no es lo mismo que afirmar que “el IVA dual” o “cualquier imposición dual a las ventas” resulten recomendables, particularmente pensando en las características de nuestros países. Como ya he adelantado, mi propuesta es coordinar el IVA Federal con el Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas. Yo sugiero que esto no solamente es posible, sino asimismo la mejor alternativa en la imposición a las ventas de un país federal.

Los Municipios

Los Municipios deberían también ser parte del esfuerzo de armonización. La imposición a las ventas en este nivel se ha difundido o ampliado en muchos países. Los “*Use Taxes*” en EUA, o las “*Tasas de Abasto*” en Argentina, y otros impuestos municipales tradicionales, como la “*Tasa de Seguridad e Higiene*”, aplicados sobre bases similares al Impuesto a los Ingresos Brutos, deberían ser sustituidos por tributos que adopten el principio del beneficio (incluyendo impuestos de tipo territorial) o/y por transferencias federales y provinciales. Pero el proceso del federalismo estrictamente no condice con esta recomendación. También en Brasil mientras los estados gravan con el ICMS a los servicios de comunicaciones y del transporte intermunicipal e interestadual, los municipios por su lado aplican el ISS (Impuesto sobre Servicios) al resto de los servicios – que comprende a una variedad de servicios industriales, comerciales y profesionales - sobre la base de la facturación bruta. La falta de armonización de ambos tributos genera acumulación de impuestos y distorsiones que afectan a las exportaciones³⁴.

³⁴ Ver detalles en Villela, L., Barreix, A. y Taccone, J. (Ed.) (2003).

Aunque los gobiernos locales en el presente pueden no ser tan importantes en algunos países federales (ver Tabla 6 elaborada en base a datos de Dexia y del Banco Mundial), este no es necesariamente la tendencia que se vislumbra en el caso de nuestros países. Ellos son “crecientemente importantes” desde el punto de vista económico y político.

Tabla 6
Descentralización Fiscal Comparada
Nivel Municipal de Gobierno - Año 2000

N° de Orden	Países	Gastos Municipales Como % del PBI	Recursos Propios / Recursos Totales Municipales (2)
Países Federales			
1	Suiza	25.9	s/d
2	Canadá	9.9	s/d
3	Austria	9.4	0,17
4	EE.UU.	9.0	s/d
5	Alemania	7.4	0,22
6	Bélgica	6.6	0,44
7	Brasil	5.6	s/d
8	Colombia	2.5	s/d
9	Australia	2.6	s/d
10	Argentina	2.4	0,48
Países Unitarios			
1	Dinamarca	30.6	0,45
2	Suecia	23.9	0,54
3	Italia	23.5	0,28
4	Finlandia	17.3	s/d
5	Holanda	15.2	0,07
6	España	14.3	0,32
7	Irlanda	11.7	0,26
Unión Europea		11	s/d
8	Francia	9.8	0,52
9	Reino Unido	9.5	0,13
10	Portugal	5.7	0,32
11	Luxemburgo	5.7	0,32
12	Chile	2.8	s/d
13	Bolivia	2.2	s/d
14	Grecia	2.2	0,30

Fuente: Dexia (2002) para la UE y Banco Mundial (2000) para Argentina, Chile y Bolivia.

Pero ciertamente de la experiencia comparada internacional el panorama de la importancia relativa de los municipios, medida ésta por el porcentaje del gasto municipal respecto del PBI de cada país, resulta muy baja y, en particular en los países federales. La descentralización en los países federales se ha concretado a nivel estadual o provincial y no tanto a nivel local³⁵.

En la Tabla 6 se observa que Brasil posee un tamaño relativo de gobierno local bastante superior al de Argentina, aunque inferior aún al de Canadá. Esto daría pie a la pregunta de para qué entonces preocuparse.

Pero si bien en el caso de Argentina, el gobierno local ocupa el último lugar entre los países constitucionalmente federales, y más bien se corresponde con los países unitarios de la muestra con menor descentralización municipal, desde el ángulo de los recursos propios, sin embargo, a diferencia de los gobiernos provinciales, los municipios argentinos registran en promedio un índice de correspondencia fiscal – medido por la relación de recursos propios respecto a su gasto - de 0,48 que supera a la de la mayoría de los países contenidos en la muestra anterior, salvo algunos casos como Suecia (0,54) y Francia (0,52), de acuerdo a datos elaborados por Dexia. Naturalmente el caso de Argentina es explicable por la baja necesidad de financiamiento derivada del reducido gasto a cargo de sus municipios. Pero si esa participación fuera creciendo en el tiempo, financiando el gasto con impuesto del tipo a las ventas los problemas también crecerán en importancia. Los municipios brasileños en cambio registran un índice promedio de 0,34, menor al de Argentina, pero con municipios de tamaño doble a los argentinos en términos del PBI.

Brasil plantea una singular diferencia con Argentina hasta el presente, debido al régimen de autonomía plena que gozan los Municipios luego de la reforma de 1988. La reforma ha conformado una suerte de doble federación en Brasil, con relaciones separadas Municipios-Unión y Municipios-Estados. En Argentina el régimen de autonomía plena solo opera en la provincia de Chubut, en tanto en las restantes provincias los regímenes son diversos, no obstante la reforma constitucional de 1994 establecer la obligación para los gobiernos provinciales de asegurar la autonomía municipal. Las relaciones fiscales usualmente operan entre el gobierno provincial y sus municipios, aunque el gobierno federal ha intentado siempre operar directamente en el nivel local, particularmente a través del destino dado a diversos rubros del presupuesto nacional.

Ahora bien, si de todos modos la importancia de los gobiernos locales no es superlativa al presente a pesar de su evolución en sentido contrario, ¿por qué hemos introducido el tema municipios en esta discusión? Porque claramente si los tributos municipales finalmente van a adoptar formas equivalentes de gravar las ventas como lo hacen los gobiernos nacionales y provinciales, la solución de combinar el IVA Federal y el IVM Provincial es claramente superior a la combinación con un IVA Subnacional, como bien reconoce Charles McLure, Jr. (2005).

³⁵ Bird (2005), citando el caso de Canadá, indica que los gobiernos locales Canadienses simplemente nunca son mencionados en la eterna disputa fiscal federal-provincial, por dos razones: primero, los municipios están completamente bajo el dedo gordo de las provincias, y, segundo, esencialmente por esa razón, no tienen virtualmente acceso a la imposición a las ventas o al ingreso.

Si los problemas de fraude en los destinos aparecen en el caso estadual o provincial, es posible imaginar los inconvenientes que derivarían de intentar operar con tributos similares a nivel local, aunque no se los denomine IVA o IVM. El problema del comercio cruzando fronteras sin control del paso de los bienes y servicios resultaría superlativo, por lo tanto el principio de destino en la imposición a las ventas del tipo IVA sería impracticable³⁶. En el caso del impuesto tipo IVM, gravar las ventas para consumos intermedios no podría evitarse y los negocios sufrirían pérdidas en el escenario competitivo mundial. Por tanto, la armonización federal necesitará que los gobiernos locales formen parte del acuerdo de coordinación evitando gravar las facturas tipo A.

Las soluciones para Argentina y Brasil

Los argumentos presentados, datos e información contenida en las tablas previas, conduce a sostener la solución ya sugerida para países federales como Argentina y Brasil, asignando a los estados o provincias el IVM coexistiendo con un IVA Federal.

De todas maneras, un “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas” en países federales hace recomendable en nuestra opinión la adopción de una “Base Tributaria Uniforme”, común a ambos niveles de gobierno, federal y provincial.

La Uniformidad de las Bases Tributarias significa una reducción de la soberanía tributaria estadual o provincial. Pero también lo es para el nivel nacional de gobierno, pues la definición de las bases debe surgir de un acuerdo entre ambos niveles. Particularmente en la solución sugerida, cualquier decisión sobre gasto tributario debería ser decidida a través del acuerdo federal.

Este es el mayor costo político a asumir, tanto para el Estado o Provincia como por el Gobierno Federal, mientras que los Estados o Provincias mantienen su potestad para fijar la alícuota general del IVM – el atributo básico de un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas – aunque bajo ciertos límites máximos a ser convenidos. El acuerdo federal que propongo en este aspecto podría denominarse: el “Acuerdo Federal sobre Espacios Tributarios”.

No obstante, debemos reconocer que la coordinación puede operar aún en ausencia de bases tributarias uniformes. Por cierto que Richard Bird (2005) tiene algo de razón sobre esto y ha sido crítico sobre esta exigencia, que los tributaristas “puristas” – dentro de los que parece ubicar a expertos como Charles McLure, Jr., y probablemente a mi también – desearían lograr de un sistema de imposición a las ventas ideal. Pero estimo que el control de la elusión y evasión impositiva en tal caso resultará más dificultosa y/o menos efectiva,

³⁶ Imaginar el IVA Destino Pago Diferido Dual operando en el caso de los municipios, resulta ser un ejercicio interesante para a su vez imaginar algo más intuitivamente el problema del fraude en los destinos a nivel provincial; se trata solo de una diferencia de tamaño territorial de las jurisdicciones o de la distancia entre fronteras, pero el problema del comercio cruzando fronteras es esencialmente el mismo. Bird (2005) que fuertemente ha defendido la solución del IVA Dual para los gobiernos provinciales, reconoce que ninguna de los enfoques ideados para resolver el problema del comercio cruzando fronteras, como el CVAT, VIVAT o Dual VAT, han probado ser viables para su aplicación en jurisdicciones locales pequeñas.

o sea, resultará más dificultoso erradicar los defectos tradicionalmente reconocidos al IVM, y al propio IVA!³⁷ Pero, como aseguran Bird (2005) y Bird y Gendron (2001), la imposición dual o concurrente a las ventas en un país federal puede funcionar de alguna manera. El tema en discusión finalmente es intentar lograrlo al menor costo social posible, tomando en cuenta el escenario técnico y político de cada país.

Los expertos usualmente solemos introducir mensajes de “mejoras tributarias” – no meramente de “mejoras recaudatorias” – y esta actitud muchas veces pone nerviosos a los políticos³⁸. Pero la cuestión es: ¿si es posible hacer las cosas bien obteniendo el mismo dinero, por qué insistir en hacerlas mal?; o, ¿si se está en condiciones, técnica y políticamente, de hacer las cosas más perfectas, por qué insistir en hacerlas “más o menos”? Yo no estoy esperando que todo lector responda a estas preguntas, ni yo dispuesto tampoco a hacerlo; pero como experto, permítaseme insistir en las “mejoras tributarias”³⁹.

Porque en rigor, las mejoras tributarias sugeridas no solamente posibilitarán obtener el mismo dinero con menores costos sociales. Ellas habrán de posibilitar mayor recaudación tributaria, porque al eliminar distorsiones no gravando el consumo intermedio y ubicar a las empresas en mejor situación competitiva: se alentará la inversión, las exportaciones y el crecimiento económico y el empleo. La mejor receta para ampliar bases imponibles y aumentar de esa manera la recaudación del gobierno.

Finalmente, compartiendo la sugerencia de Richard Bird (2005), el gobierno federal debería particularmente cooperar con aquellos estados o provincias, o inclusive gobiernos locales, que decididamente adopten la iniciativa de introducir esquemas racionales de imposición a

³⁷ Bird y Gendron (2001) reconocen que si bien la uniformidad de las bases tributarias en el IVA federal y el IVA o el IVM provincial, sería conveniente, este requisito no es indispensable, opinión esencialmente basada en lo que consideran un muy buen ejemplo de viabilidad técnica de imposición IVA-dual a las ventas, el IVA de Québec (QST) y el IVA Federal (GST), que registran diferencias en muchos rubros de sus respectivas bases tributarias (sobre inmuebles, sector financiero, créditos fiscales para grandes compañías, libros y diarios). Nuestra respuesta en cuanto a la necesidad de uniformidad de bases, es que: 1) ella surge como consecuencia de las premisas ya discutidas para un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas, porque en los hechos es similar a no admitir alícuotas diferenciales según los bienes resulten gravados o no; 2) debido a la labor de coordinación requerida para el control de las acreditaciones fiscales de los negocios del IVA – y exenciones pertinentes en el IVM - ; y, 3) para el control más eficaz en la lucha contra el fraude en las ventas finales (en ambos impuestos IVA e IVM).

³⁸ Como señala Bird, R. (2005) en realidad la soberanía fiscal no existe solo para que la gente realice las cosas bien y sensatamente. Existe para que ellas hagan lo que desean hacer y lo que en todo caso importa en materia de reglas sobre las decisiones fiscales es asegurar que los estados asuman toda la responsabilidad posible por las consecuencias fiscales y económicas de sus propias acciones.

³⁹ Responder a estas preguntas requiere evaluar el riesgo político que se asumiría ante cualquier reforma tributaria. Y esta evaluación solamente los políticos están en condiciones de hacerla. La preocupación por asumir ese riesgo no deja de tener razón de ser, y Bird y Gendron (2001) nuevamente nos recuerdan el caso canadiense que brinda una interesante experiencia resultante del cambio en 1991 del viejo impuesto monofásico federal (el Impuesto a las Ventas Manufactureras) por el actual IVA Federal (GST). Quienes gobernaban entonces, luego de la reforma debieron enfrentar el descontento del electorado que previamente no advertía el costo fiscal escondido en el precio del sector antes gravado y que con la reforma se hizo más visible; y perdieron luego las elecciones. Pero la inquietud política más usual es el riesgo de posible pérdida de recursos con el cambio. Una cobertura razonable de este riesgo político puede lograrse no obstante mediante la “cláusula de garantía” para los estados o provincias de asegurarles niveles de recursos mínimos equivalentes a los obtenidos antes del cambio.

las ventas, evitando que se graven los consumos intermedios y aceptando las reglas de cooperación sugeridas previamente. Pues las mejoras en el bienestar que se alcancen en cualquier región del país, habrán finalmente de derramarse al resto de la federación⁴⁰. Soy conciente de las mayores dificultades políticas que enfrenta Brasil respecto de Argentina para las reformas. El monto relativo de los recursos estatales o provinciales que habrían de cambiar la ruta del dinero es muy importante en Brasil.

Veamos los datos de las Tablas 7 con referencia a esta afirmación.

Tabla 7
Importancia relativa de la recaudación propia estadual o provincial y los recursos antes y después de transferencias Argentina y Brasil (1998)

Concepto	Argentina	Brasil
Recaudación propia o recursos antes de transferencias	18,4 %	34,5 %
Recursos después de transferencias	45,0 %	43,5 %

Nota: ver aclaración en nota al pie 41.

Fuente: Piffano, H. L. P. (1998c, 2000) y Varsano, R. (1999).

Los datos mostrados en la Tabla 7 indican la baja participación de los recursos propios subnacionales en el financiamiento consolidado de Argentina, a diferencia de lo registrado para el Brasil. Sin embargo, debido a la magnitud de las transferencias federales mediante el sistema de coparticipación federal de impuestos y otros diversos mecanismos de transferencias, las provincias argentinas – en términos relativos - cuentan con una porción superior de recursos consolidados después de transferencias respecto a la disponible por los estados brasileños.

Ahora, veamos la Tabla 8 mostrando datos sobre presión tributaria en ambos países.

La Tabla 8 muestra la menor presión tributaria global de Argentina frente a la de Brasil, y la gran concentración de la misma en el nivel federal de gobierno, que coincide con una fuerte participación de la recaudación proveniente del IVA federal equivalente a la de Brasil – en este caso estadual - en términos del PBI⁴¹.

⁴⁰ Por supuesto que los gobiernos nacionales también deberían introducir reformas en sus estructuras tributarias. Ellos deberían sustituir impuestos como los que gravan las transacciones financieras (Impuesto al cheque), las exportaciones (Retenciones) y los que gravan los salarios para financiar a los sistemas de seguridad social.

⁴¹ Las magnitudes de las Presiones Tributarias Globales actuales de Brasil -desde 2000- y de Argentina – luego de la devaluación en la crisis 2001/2002- han sufrido un incremento importante durante los últimos años y las participaciones relativas de los recursos propios de los gobiernos subnacionales han registrado una reducción desde entonces (para datos actuales volver a Tablas 2 y 3).

Tabla 8
Presión tributaria e imposición general a las ventas
mediante el IVA en términos del PBI
Argentina y Brasil (1998)

Concepto	Argentina	Brasil
Presión tributaria global	21,0 %	30,0 %
Nacional	17,1 %	19,6 %
Subnacional	3,9 %	10,4 %
IVA / PBI	7,0 %	7,5 %
IVA / Presión Trib Global	33,3 %	25,0 %
IVA / Presión Trib Nacional	40,9 %	-
Ingresos Brutos (Prov) / PBI	2,2 %	-

Fuente: Piffano, H. L. P. (1999c, 2000) y Varsano, R. (1999).

Argumentos finales: “Advertencia! Peligrosas nubes negras se avecinan en la imposición a las ventas”

La imposición a las ventas en general enfrenta un escenario complicado con tendencias a complicarse aún más en el futuro cercano. Las compras remotas o a distancia y el comercio cruzando fronteras y, particularmente, el comercio electrónico, se han estado incrementando a tasas exponenciales en las últimas décadas y todo indica que esa tendencia se irá acentuando aún más en los años por venir.

Muchos estados en EUA han intentado aplicar los Use Taxes en las ventas a distancia utilizando el método de “pago revertido” (o “pago directo”) con resultados no satisfactorios. Más aún, debido a los diferentes criterios aplicados por los estados, la Corte Suprema de Justicia de los EUA ha decidido en el caso *Quill* limitar la potestad de los mismos para establecer el *Use Tax* solo cuando se verificarse la existencia de un “nexo comercial”, es decir, tener la firma vendedora una representación o filial en el estado de destino⁴². Como ya se mencionara, en Argentina muchas Municipalidades han introducido un impuesto similar a través de la “Tasa de Abasto” gravando ventas de algunos productos (mayormente alimentos, vinos y otras bebidas) en base al argumento de los controles sanitarios requeridos que en la práctica no se llevan a cabo.

El comercio electrónico, especialmente de base digital, es otro problema creciente para los gobiernos, porque en estos casos no resulta fácil definir quien, a quien y sobre que bases o cómo debería aplicarse el impuesto.

Todos estos crecientes problemas hacen de la administración tributaria en la imposición a las ventas una tarea muy dificultosa especialmente para los gobiernos subnacionales. Mi

⁴² Ver el caso *Quill* citado en McLure, C. Jr. (2005). Para problemas debido a ventas remotas y comercio electrónico ver también McLure, C., Jr. (1999); Bruce, D. y Fox, W. (2000, 2001); United States General Accounting Office (2000); y, Varian, Hal H., (2000).

sugerencia es trabajar en una nueva reforma tributaria en el futuro cercano y mi favorito para los gobiernos subnacionales es el “*Flat Tax*”. Los políticos y técnicos locales deberían trabajar muy rápido en esta idea, aunque en el presente los gobiernos centrales de muchos países están analizando esta alternativa para el caso del Impuesto (Federal) a los Ingresos.

El “*Flat Tax*” de Hall-Rabushka (1985) ha sido sorpresivamente introducido muy recientemente por muchos países del ex bloque soviético: Letonia (1995), Rusia (2001), Ucrania (2003) y Serbia (2003), Eslovaquia (2004), Rumania (2005) y Georgia (2005). También Yérsey, Hong Kong y Guernesey, poseen este impuesto desde 1940, 1947 y 1960, respectivamente. En Europa, países como Polonia, Republica Checa, Alemania, Eslovenia, Reino Unido, Hungría, Grecia e Italia – y en el resto del mundo: Puerto Rico y China – están analizando al presente similar alternativa.

Alberta en Canadá tiene ya incorporado este impuesto desde 2001, de manera que esta es una importante referencia en el caso de los gobiernos subnacionales; teniendo en cuenta que Alberta no tiene ningún impuesto a las ventas.

Personalmente he estado sugiriendo un “*Flat Tax* del 2%” para las provincias argentinas desde 1994, como un complemento al “IVM provincial del 7%”, y lo denominé el “Impuesto Provincial a las Ganancias”, ambos impuestos destinados a sustituir al actual Impuesto a los Ingresos Brutos⁴³.

Conclusiones finales

El Impuesto Provincial a las Ventas Minoristas puede fácilmente ser coordinado con el IVA Federal, en un “Sistema Ideal de Imposición a las Ventas”, permitiendo resolver todos los defectos tradicionalmente citados con respecto a un “aislado” IVM.

En los casos de Modelos de Imposición a las Ventas donde los principios de un Sistema Ideal de Imposición a las Ventas están imperfectamente contemplados, la solución es aún posible a través de la definición de una Base Tributaria Uniforme.

El abandono de la soberanía absoluta estadual/provincial/federal en las definiciones de las bases tributarias es un costo menor para los gobiernos subnacionales. La definición de la base tributaria no debiera ser considerada un atributo esencial de la autonomía estadual/provincial. En rigor, en un estado federal aún la autonomía para establecer las alícuotas de los impuestos con potestades concurrentes debe ser limitada en alguna medida, a través de un acuerdo constitucional federal. La curva de Laffer y las externalidades verticales en concurrencia de fuentes introduce una restricción económica natural al ejercicio de una soberanía absoluta.

Considerando todas la alternativas de imposición a las ventas, el IVM Provincial y el IVA Federal constituye una solución superior a la de combinar ambos IVAs (Federal y Subnacional). Los IVAs subnacionales tienen diferentes dificultades dependiendo de la

⁴³ Ver Piffano, H. (1994), (1999a) y (2005).

variante (origen o destino). Distorsiones o fraudes son posibles y todas las soluciones sugeridas aparecen como incompletas o impracticables en nuestros países.

La solución “IVA Federal VAT - IVM Provincial” evita gravar el consumo intermedio, permite gravar todas las ventas finales e introduce un incentivo hacia las agencias de administración tributaria para reducir la tasa de evasión.

El consumo intermedio no será gravado porque solamente las factura tipo B (emitidas para compradores no inscriptos o no responsables del IVA Federal) deberían estar gravadas con el impuesto provincial, mientras que las facturas tipo A (emitidas para los compradores registrados o responsables del IVA Federal) estarían exentas.

La resistencia a adoptar el IVM Provincial es ahora muy claramente una cuestión política no un problema técnico. La cooperación y armonización informática – prácticamente operando ya en Argentina – hacen posible superar todos los problemas técnicos relevantes.

Desde el punto de vista del enfoque de elección pública, la imposición a las ventas en general no es buena para la transparencia fiscal (debilita la percepción del impuesto-precio de los bienes públicos o el principio Wickselliano de correspondencia fiscal), pero la alternativa del IVA Federal VAT – IVA Subnacional es peor que la combinación IVA Federal- IVM Provincial en este aspecto.

Una recomendación final para los políticos, especialmente para los políticos subnacionales, es estar precavidos de las crecientes dificultades en la imposición a las ventas debido a las cada vez más difundidas modalidades de ventas a distancia y comercio electrónico, y también debido a la presente tendencia a introducir reformas radicales en la estructura tributaria en muchos países empujados por el actual violento, competitivo, y agresivo escenario de la globalización. Creo que el Flat Tax podría ser una alternativa para los gobiernos estatales o provinciales – no solamente para el nivel nacional de gobierno – y los políticos subnacionales deberían abrir sus mentes a esta alternativa, y apurarse en tomar nota de las experiencias internacionales respecto a esta innovación tributaria.

Apéndice

Tipos de IVA Subnacional⁴⁴

El IVA Origen “Puro”. Las ventas son gravadas en el estado o provincia donde reside el vendedor. Los créditos fiscales reconocidos en cada jurisdicción corresponden exclusivamente a las compras realizadas dentro de la misma jurisdicción. Las exportaciones son gravadas y las importaciones desde otras jurisdicciones no generan crédito fiscal⁴⁵.

El IVA Origen “Modificado”. Las ventas son gravadas en el estado donde residen los vendedores. Los créditos fiscales reconocidos en cada jurisdicción corresponden a compras efectuadas dentro de cada jurisdicción y también a los débitos incluidos en las facturas provenientes de otras jurisdicciones. Las importaciones desde otras jurisdicciones no son gravadas; pero a diferencia del caso anterior, ellas generan crédito fiscal en destino, y las exportaciones son gravadas. Como en destino se admite acreditar los débitos cargados en origen, un sistema de compensaciones entre fiscos (*clearinghouse*) es necesario. El estado o provincia de origen debe compensar al estado de destino. De esta manera, “la exportación del impuesto” es evitada⁴⁶.

IVA Origen “Restringido”. Las ventas dentro de la región o federación son gravadas en origen, esto es, donde residen los vendedores, con un acuerdo entre los estados miembros de igualar las alícuotas impositivas en todas las jurisdicciones. Las ventas fuera de la jurisdicción son gravadas a tasa cero. El *clearinghouse* es evitado; el rendimiento tributario de cada estado o provincia – y/o lo que cada provincia ganará o perderá en recursos – dependerá del flujo comercial interjurisdiccional, que no se vería afectado por el régimen de alícuotas, pues las tasas son similares en todos los estados o provincias.

IVA “Híbrido” Origen-Destino. Las transacciones interestaduais son gravadas con tasas reducidas (menores a la que gravan el comercio intra-estadual) de manera de transferir recursos, o rendimiento tributario potencial, desde las provincias “productoras” a las provincias “consumidoras”. El sistema opera en Brasil a nivel estadual (provincial) (el “ICMS” o Impuesto a la Circulación de Mercaderías y sobre Servicios de Comunicaciones y el Transporte Interestadual e Interurbano). Consiste en la aplicación de tasas diferenciales reguladas centralmente por el gobierno federal - inicialmente 7% -, para las ventas de los

⁴⁴ Extraído de Piffano, H. (2003) donde puede encontrarse un tratamiento formal sobre posibles distorsiones y fraudes en las diferentes alternativas de IVA Subnacional.

⁴⁵ La definición responde a similar enfoque utilizado por el FMI en documentos oficiales (Ver Shome, P., 1995). La alternativa de diseño por el cual se admite la existencia de créditos fiscales con compensaciones entre fiscos, es identificada como IVA Origen “Modificado” en nuestra taxonomía. Esta versión “modificada” coincide con la definición utilizada en la sexta Directiva de la Unión Europea (*Commission of the European Communities*, 1996). Para algunos expertos del FMI, sin embargo, el hecho de permitir acreditar en destino los débitos fiscales contenidos en las importaciones, es decir, lo gravado en origen, transformaría a esta modalidad en un IVA “Destino” (Ver IMF, 2000).

⁴⁶ El concepto de si un impuesto es exportado o no debe ser entendido con el lugar donde se localiza la percusión del impuesto. Es exportado cuando el impuesto es fijado en el estado de origen, de manera que el impuesto es incorporado en la factura enviada a otra jurisdicción y el fisco de destino no es compensado por tal débito. No es exportado, en cambio, cuando el estado de origen permite exportar a otras jurisdicciones a tasa cero y el fisco de destino es quien grava con el impuesto. Por lo tanto, este no es el concepto de incidencia del impuesto, es decir, el lugar donde la carga del impuesto queda finalmente localizada, lo que obviamente depende de condiciones de mercado.

estados desarrollados (las regiones del sur y sudeste) a los estados menos desarrollados (las regiones del norte, nordeste); e inicialmente 12% al resto de los estados. Los estados tienen la obligación de gravar las ventas intra-estadales con tasas mayores a las que rigen para el comercio inter-estadal (rango 17% al 25%).

IVA Destino “Pago Diferido”. Las ventas dentro de la jurisdicción son gravadas con la tasa local, pero las ventas a otras jurisdicciones son gravadas a tasa cero. Los créditos fiscales corresponden en este caso al IVA incorporado en las facturas por insumos intermedios comprados dentro de la jurisdicción donde los vendedores residen, en tanto las importaciones (no gravadas en origen) no generan por tanto crédito fiscal. Los bienes importados son gravados en destino de forma “diferida”, cuando esos bienes se vendan en la jurisdicción de destino. Una alternativa sugerida que evitaría el pago diferido (o el cobro diferido por parte del fisco por las importaciones), sería que el vendedor cargue sus facturas por bienes exportados con la tasa IVA aplicada por el estado o provincia de destino, pague el impuesto al organismo recaudador local (de origen) y luego, éste distribuya la correspondiente recaudación a los estados de destino a través de un mecanismo de “*clearinghouse*”.

IVA “Prepago”. Poddar (1990, 1999) ha sugerido que los vendedores registrados en cualquier estado o provincia apliquen la tasa local a todas las ventas, a menos que los compradores residentes en otras jurisdicciones o provincias les provean de un certificado que permita corroborar que el impuesto ha sido previamente pagado en su jurisdicción de destino. De esta manera, las firmas que desean comprar bienes de otras jurisdicciones deberían hacer dos pagos antes de que el exportador despache los bienes. Un pago al exportador en concepto de “precio antes de impuesto” de los bienes, y otro al estado de su residencia por el impuesto de destino sobre tal compra. Obteniendo tal certificado, el exportador podrá gravar sus exportaciones a tasa cero y justificar esta situación ante el ente recaudador de su provincia.

IVA Integrado Viable (VIVAT o “Viable Integrated” VAT). En esta alternativa, sugerida por Keen y Smith (1999), una alícuota común y uniforme es fijada para todas las ventas entre comerciantes registrados en cualquier jurisdicción o estado – las que usualmente reflejan transacciones intermedias – dejando que cada fisco fije la tasa sobre las ventas hechas a compradores no registrados – que se asumen generalmente dirigidas al consumo final -. Por lo tanto, la mecánica del impuesto no requiere diferenciar las ventas de acuerdo con el destino de los bienes (intra-estadales o inter-estadales), pero sí la situación del comprador (registrado o no registrado), en cualquier estado o jurisdicción donde el mismo resida. La recaudación proveniente de las ventas a los comerciantes o compradores no registrados hace necesaria prever un mecanismo de distribución del rendimiento entre estados.

IVA “Dual”. Bird y Gendron han sugerido la alternativa de un IVA Destino Pago Diferido con la particularidad de la coexistencia de un impuesto federal o nacional y uno provincial o estadal. El sistema está operando en Canadá (entre el estado federal y la provincia de Québec). Ambos impuestos (federal y provincial) gravan esencialmente la misma base (aunque se admiten diferencias); cada gobierno fija su propia alícuota y la administración

de ambos impuestos es asignado a uno de los dos entes recaudadores. En Canadá, la provincia de Québec administra ambos impuestos⁴⁷.

IVA "Partilhado" ("Barquinho" o "Little Boat" Model). En esta alternativa, sugerida por Varsano (1995, 1999), el gobierno subnacional grava las ventas dentro de su jurisdicción con la alícuota local y las ventas a otros estados o provincias se gravan con una "tasa provincial cero". Sin embargo, las ventas a otras jurisdicciones son gravadas por el gobierno federal con una tasa suplementaria equivalente a la tasa que aplica el gobierno local; por tanto, en el caso de un IVA Dual, esta tasa complementaria es añadida a la propia tasa federal. Por este procedimiento, los débitos fiscales son igualados en origen, no importando a qué destino son dirigidos los bienes. La recaudación proveniente de la alícuota añadida por el gobierno federal pertenece al gobierno federal y será reconocida como crédito fiscal (federal) por compras intermedias en la jurisdicción de destino. Si las ventas son dirigidas a consumo final, esta parte del impuesto añadido federal debe ser distribuida entre las provincias o estados mediante un mecanismo de coparticipación (*sharing mechanism*).

IVA "Compensatorio". Es la variante al IVA Partilhado propuesta por McLure (2000). La principal diferencia es que las ventas interestaduais son gravadas con una tasa añadida federal (la tasa CVAT) que es determinada como una alícuota promedio ponderada de las vigentes en todas las jurisdicciones. Los compradores registrados en destino tendrán crédito fiscal por el CVAT pagado en origen por sus importaciones, que serán gravadas con cargo diferido en la siguiente etapa en la que el importador vende los bienes en su estado. Si las ventas se dirigieran a comerciantes registrados en la misma jurisdicción, las ventas serán gravadas a la tasa local (y generarán crédito fiscal del correspondiente gobierno local). Si las ventas van dirigidas a compradores residentes en otros estados o provincias, la alícuota federal añadida (CVAT) opera nuevamente y habrá de generar crédito fiscal federal en destino. Finalmente, si las ventas se dirigen a compradores no registrados o consumidores finales, la tasa CVAT aplicada en origen sobre las importaciones de otros estados operará como un IVA final. Estas ventas generan un excedente recaudatorio al gobierno federal que debe luego ser distribuido entre las provincias mediante un mecanismo de distribución (porque la alícuota añadida por el gobierno federal a la tasa subnacional en origen, opera como un "barquinho", sin intención de generar un rendimiento tributario positivo al gobierno federal). Por lo tanto, el método requiere de un mecanismo de coparticipación basado en alguna fórmula.

⁴⁷ Como fuera anticipado al comienzo (ver llamada al pie 5 y Tabla 5), la presente taxonomía del IVA subnacional solamente considera IVA Dual a esta alternativa, que esencialmente permite la autonomía estadual en la definición de la alícuota de cada nivel de gobierno, a saber: el *Goods and Services Tax* federal (GST) y el *Quebec Sales Tax* de la Provincia de Québec (QST). En Canadá existe otro arreglo de imposición a las ventas entre el gobierno federal y tres provincias; el *Harmonized Sales Tax* (HST) (Ver Bird y Gendron, 1998). Este segundo sistema no es clasificado como una forma de IVA Dual, pues se trata de un IVA nacional-provincial conjunto o un IVA subnacional del tipo "piggy-backing" con alícuota uniforme en las tres provincias y con un mecanismo de coparticipación de tipo devolutivo (en base al consumo estimado en cada jurisdicción).

Reconocimientos. Deseo agradecer a Forum of Federations por haberme invitado a participar y patrocinar mi asistencia al Forum Fiscal dos Estados Brasileiros de Foz do Iguaçu. También al Profesor Richard Bird por sus importantes y pertinentes críticas y comentarios, que muy gentilmente y en muy corto tiempo me adelantara sobre una versión preliminar del *paper*. De todas maneras, debo reconocer mi plena y exclusiva responsabilidad por lo que he dejado escrito en este trabajo o mencionado al momento de mi exposición en el citado Forum.

Referencias

- Abrams, B. y Dougan, W. (1986):** “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, *Public Choice*, 49.
- AFIP (2005):** “*Estadísticas Tributarias, 2004*”, Dirección de Estudios, Administración Federal de Ingresos Públicos, Buenos Aires.
- Afonso, J. (1996):** “Reform of the State VAT in Brazil”, *Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES*, Rio de Janeiro.
- Afonso, José Roberto R. y Meirelles, Beatriz Barbosa (2006):** “*Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados*”, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Brasil.
- Afonso, J. y Mello, L. (2000):** “Brazil: An Evolving Federation”, IMF Seminar on Decentralization, *Mimeo*, Washington, DC.
- Ahmad, E., y Stern, N. (1991):** “*The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*”, Cambridge University Press.
- Alberdi, J. B. (1854):** “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, in *Sistema Económico y Rentístico*, Edición de Ciudad Argentina (1998), Buenos Aires.
- Alesina, A. y Drazen, A. (1991):** “Why are stabilization delayed?”, *American Economic Review*, 81, December.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (1990):** “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *Review of Economic Studies*, 57.
- Barnes, J. (2001):** “The Politics and Ideology of Fundamental Tax Reform”, in G. Zodrow y P. Mieszkoski, *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.
- Barro, R. (1973):** “The control of politicians: an economic model”, *Public Choice*, 14
- Becker, G. S y Mulligan, C. B. (1998):** “Deadweight Costs and the Size of Government”, NBER, *Working Paper* no. 6789, Cambridge.
- Berglas, E. (1976):** “On the Theory of Clubs”, *American Economic Review*, 66.
- Bird, R. (1994):** “The Cost and Complexity of Canada’s VAT: The GST in an International Perspective”, *Tax Notes International Magazine, Tax Analysts*, January 3.
- Bird, R. (1999):** “*Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes*”, Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, World Bank Institute, World Bank, Washington, DC.
- Bird, R. (2005):** “*Taxing Sales Twice: International Experience with Multi-level Sales Taxes*”, Symposium on Federal Tax Reform and the States, National Governors Association, National Conference of State Legislatures, Federations of Tax Administrators, Multistate Tax Commission, Tax Policy Center, Heritage Foundation, y Tax Analysis Inc. National Press Club, Washington, DC.
- Bird, R. y Gendron, P. P. (1998):** “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution?”, *International Tax and Public Finance*, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Bird, R. y Gendron, P. P. (2000):** “CVAT, VIVAT, and Dual VAT: Vertical “Sharing” and Interstate Trade”, *International Tax and Public Finance*, 7, 753-761.
- Bird, R. y Gendron, P. P. (2001):** “VAT in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 293-309.
- Brennan, H. G. y Buchanan, J. (1980):** “*The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*”, Cambridge University Press.
- Bruce, D. y Fox, W (2000):** “E-Commerce in the Context of Declining State Sales Tax Bases”, Center for Business and Economic Research, The University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo*.

- Bruce, D. y Fox, W (2001):** “State and Local Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce: Updated Estimates”, Center for Business and Economic Research, University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. *Mimeo.*
- Brueckner, J. K. (2004):** “Fiscal Decentralization with Distortionary Taxation: Tiebout vs. Tax Competition”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, Number 2.
- Case, A. C., Hines, J. R. and Rosen, H. S. (1993):** “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence. Evidence from the States”, *Journal of Public Economics*, 52.
- Cnosen, S., (1987):** “VAT and RST: A Comparison”, *Canadian Tax Journal* 35. 3, 559-615.
- Cnosen, S., (2002):** “Evaluating the National Retail Sales Tax from a VAT Perspective”, in Zodrow y Mieszkowski (ed.) *United States Tax Reform in the 21st Century*, Cambridge University Press.
- Colangelo, G., y Galmarini, U. (2001):** “Ad Valorem Taxation on Intermediate Goods in Oligopoly”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 53-73.
- Commission of the European Communities (1996):** “A Common System of VAT: A Programmer for the Single Market”, Brussels.
- Dusek, L., (2002):** “Visibility of Taxes and the Size of Government”, University of Chicago. *Mimeo.*
- Dougan, W. (1988):** “The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments”, *Working Paper N° 54*, Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago.
- Ebrill, L. P., Keen, M. J., Bodin, J. P. y Summers, V. P. (2001):** “*The Modern VAT*”, IMF, Washington.
- Feldstein, M. (1972):** “Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices”, *American Economic Review* 62, 32-36.
- FIEL (1998):** “*La Reforma Tributaria en Argentina*”, Buenos Aires.
- FIEL (2000):** “*La Economía Oculta en la Argentina*”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- González, D. (2002):** “Regímenes especiales de tributación: Tendencias actuales en la política y administración tributaria de los países de América Latina”, *Boletín Impositivo*, N° 59, AFIP, Junio.
- Hall, R. E. y Rabushka, A. (1985):** “*The Flat Tax*”, Hoover Institution Press, (1995 2nd edition), Stanford.
- Hellerstein, W. y Swain, J. (2004):** “*Streamlined Sales and Use Tax*”, Research Institute of America, Valhalla, N.Y.
- IMF Fiscal Affairs Department (2000):** “Recent Experience with the Value-Added Tax – An Overview”, Washington, D. C. *Mimeo.*
- Janeba, E. and Schjelderup, G., (2002):** “Why Europe Should Love Tax Competition and the U. S. Even More So”, *NBER Working Paper* 9334, Cambridge.
- Keen, M. y Smith, S. (1996):** “The Future of Value-Added Tax in the European Union”, *Economic Policy*, 23.
- Keen, M., y Smith, S. (1999):** “Viva VIVAT!”, *International Tax and Public Finance*, 6, 741-751.
- Kenny, L. W. y Winer, S. L. (2001):** “Tax System in the World – An Empirical Investigation into the Importance of Tax Bases, Collection Costs, and Political Regime”, *Carleton Economic Papers* 01-03, Carleton University, Department of Economics.
- King, D. (1984):** “*Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government*”, Allen & Unwin, London.
- Ladd, H. F. (1999):** “The tax expenditure concept after 25 years”, in Ladd, H. F. (Ed): *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar.
- Lassen, D. D., (2001):** “Political Accountability and the Size of Government: Theory and Cross- Country Evidence”, Economic Policy Research Unit and University of Copenhagen. *Mimeo.*
- Liberati, P. (2001):** “The Distributional Effects of Indirect Tax Changes in Italy”, *International Tax and Public Finance* 8, 27-51
- Llach, J. y Harriague, M. (2005):** “Un desarrollo Impositivo para el Desarrollo y la Equidad”, GESE-IAE y Economía & Sociedad, para Fundación Producir Conservando, *Mimeo*, Buenos Aires.
- Longo, C. (1990):** “The VAT in Brazil”, in Gillis, M., Shoup, C. S. and Sicut, G. P. (Eds.) *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington, DC.
- Mayshar, J. y Yitzhaki, S. (1995):** “Dalton-Improving Indirect Tax Reform”, *American Economic Review* 85, 793-807.
- Mayshar, J. y Yitzhaki, S. (1996):** “Dalton-Improving Tax Reform When Households Differ in Ability and Needs”, *Journal of Public Economics* 62, 399-412.
- McLure, Jr., C. (1986):** “Tax competition: Is what’s good for the private goose also good for the public gander?”, *National Tax Journal*, XXXIX: 341-346.

- McLure, Jr., C. (1993):** “The Brazilian Tax Assignment Problem: Ends, Means and Constraints” en *A Reforma Fiscal no Brasil*, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Sao Paulo.
- McLure, Jr., C. (1997):** “Electronic Commerce, State Sales Taxation, and Intergovernmental Fiscal Relations”, *National Tax Journal*, Vol. 50: 731-749.
- McLure, Jr., C. (1999):** “Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 6, N° 2, May.
- McLure, Jr., C. (2000):** “Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)”, *International Tax and Public Finance*, 6, 723-740.
- McLure, Jr., C. (2005):** “Coordinating State Sales Taxes with Federal VAT: Opportunities, Risks, and Challenges”, *State Tax Notes*, June 20.
- Mill, J. S. (1848):** “*Principles of Political Economy*”, Oxford: Oxford University Press.
- Mintz, J. M., Wilson, T. A., y Gendron, P. P. (1994):** “Canada’s GST: Sales Tax Harmonization is the Key to Simplification”, *Tax Notes International Magazine, Tax Analysts*, March 7.
- Myles, G. D. (1989):** “Imperfect Competition and the Taxation of Intermediate Goods”, *Public Finance* 44, 62-74.
- Myles, G. D. (1996):** “Imperfect Competition and the Optimal Combination of Ad Valorem and Specific Taxation”, *International Tax and Public Finance* 3, 29-44.
- Niskanen, W. (1971):** “*Bureaucracy and Representative Government*”, Chicago: Aldine.
- Nordhaus, W. (1975):** “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42
- Oates, W. (1972):** “*Fiscal Federalism*”, Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oates, W. (1985):** “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *American Economic Review*, 75 (4), 748-57.
- Oates, W. (1988, 1991):** “On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A survey”, in Wallace E Oates (Ed): *Studies in Fiscal Federalism*, Brookfield, VT: Elgar.
- Palfrey, T. R. (Ed) (1991):** “*Laboratory Research in Political Economy*”, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Persson, T., Roland, G. y Tabellini, G. (1999):** “Comparative Politics and Public Finance”, *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.
- Persson, T. y Svensson, L. (1989):** “Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1999):** “The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians”, *European Economic Review* 43: 699-735.
- Piffano, H. (1994):** “El Impuesto Provincial a las Ganancias”, *Anales de las 27as. Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1999a):** “Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”, Foro de Instituciones Fiscales, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)*, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires. (www.fgyvs.org).
- Piffano, H. L. P. (1999b):** “El IVA Subnacional”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario. (www.aaep.org). New version in **Piffano, H. (2005a)**.
- Piffano, H. L. P. (1999c):** “Comments to Ricardo Varsano’s Paper on Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Valdivia, Chile, 1999. The World Bank, Washington, DC, 2000. **(En Español)**
(<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/StateVAT/ValueAddedTax.htm>)
- English version in:** *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean – 1999*, Edited by S. J. Burki , F. Eid , M. E. Freire , V. Vergara, S. Web, and G. E. Perry, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of the Conference held in Valdivia, Chile, June 20 – 22, 1999. World Bank Latin American and Caribbean Studies. The World Bank, Washington, D.C., 2000.
(http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=213211)
- Piffano, H. (2003):** “Reconsiderando la Pregunta: ¿Es el IVA Subnacional la Alternativa Preferible?”, Departamento de Economía, UNLP, en Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”, *Tinker Foundation*. http://www.depeco.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed9_español.pdf.
- Piffano, H. L. P. (2004):** “Fiscal decentralization, tax competition, and federal tax administration: A note from the Argentine experience”, *Revista de Economía y Estadística*, Vol. XLII, N° 2, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba

- Piffano, H. L. P. (2005a):** “Notas sobre Federalismo Fiscal. Aspectos Positivos y Normativos”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Editado por PreBi/Se.Di.CI. (UNLP).
http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-EBook-000000001&request=request
- Piffano, H. L. P. (2006):** “Argentina y Brasil: Armonización Fiscal e Imposición Subnacional a las Ventas – Impuesto Estadual / Provincial al Valor Agregado versus Impuesto Estadual / Provincial a las Ventas Minoristas”, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 3er International Seminal, Foz do Iguaçu.
<http://www.sefanet.pr.gov.br/FORUMFISCAL/Palestras.asp>
- Piffano, H. L. P. (2005b):** “Coordinando el IVA Federal con el IVM Provincial”, *Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP*, UNLP, La Plata.
- Piffano, H. L. P. y Porto, A. (1994):** “La Armonización Fiscal entre Países y la Necesidad de Considerar Ingresos y Gastos Públicos”, *Revista Hacienda Pública Española*, N° 131 - 4/1994, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Poddar, S. (1990):** “Options for a Value-Added Tax at the State Level”, in Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicut (Ed.), *Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington, D. C.: The World Bank.
- Poddar, S. (1999):** “Considerations in the Design of a VAT at the State Level in India”, VAT Seminar for Senior Officials from the Center and the States, *Mimeo*.
- Prud’homme, R. (1995):** “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2, August.
- Purohit, M. (1994):** “Value Added Tax in Brazil”, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.
- Rogoff, K. and Sibert, A. (1988):** “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55.
- Romer, T. and Rosenthal, H. (1980):** “An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants”, *National Tax Journal*, 33.
- Rosenthal, H. (1990):** “The Setter Model”, in Enelow and Hinich, *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.
- Schwab, R. M. and Zampelli, E. M. (1987):** “Disentangling the Demand Function from the Production Function for Local Public Services”, *Journal of Public Economics*, Vol. 33.
- Serra, J. y Afonso, J. (1999):** “Fiscal Federalism Brazilian Style: Some Reflections”, *Forum of Federations*, Mont Tremblant, Canadá.
- Shome, P. (1995):** “Manual de Política Tributaria”, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Shome, P. y Spann, B. (1996):** “Brazil: Fiscal Federalism and Value Added Tax Reform”, *Working Paper N° 11*, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.
- Silvani, C. y dos Santos, P. (1996):** “Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, *Mimeo*, Washington, DC.
- Smith, V. L., William, A. W., Bratton, W. K. y Vannoni, M. G. (1982):** “Competitive Market Institutions: Double Auction versus Sealed Bid-Offer Auctions”, *American Economic Review* 72 (3), 58-77.
- Tabellini, G. y Alesina, A. (1990):** “Voting on the Budget Deficit”, *American Economic Review*, 80.
- Tanzi, V. (1995):** “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. *Annual Bank Conference on Development Economics. Mimeo*. Washington, DC.
- Tyran, J. R. y Sausgruber, R. (2000):** “On Fiscal Illusion”, *Discussion Paper* no. 2000-16, Department of Economics, University of St. Gallen.
- United States General Accounting Office (2000):** “Sales Taxes. Electronic Commerce Growth resents Challenges; Revenue Losses Are Uncertain”, Report to Congressional Requesters. Washington, DC. *Mimeo*.
- Varian, Hal H., (2000):** “Taxation of Electronic Commerce”, *Harvard Journal of Law & Technology*, Volume 13, Number 3.
- Varsano, R. (1995):** “A Tributação de Comércio Interstadual: ICMS versus ICMS Partilhado”, Texto par Discussão N° 382, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Varsano, R. (1999):** “Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”. Fifth Annual Conference on Development and Accountability of the Public Sector - World Bank, *Mimeo*, Valdivia, Chile. Publicado en Burki, S. J. y Perry, G. (Eds.) (2000), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, World Bank, Washington, DC.
http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=213211

- Villela, L., Barreix, A. y Taccone, J. (Ed.) (2003):** “MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica”, Banco Interamericano de Desarrollo, INTAL, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Buenos Aires.
- Wilson, J. D. (1986):** “A theory of interregional tax competition”, *Journal of Urban Economics*, 19; 296-315.
- Wilson, J. D. (1999):** “Theories of tax competition”, *National Tax Journal*, 52: 269-304.
- Winer, S. L. (1983):** “Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decision”, *Journal of Political Economy* 91 (1), 126-140.
- Wooders, M. H. (1978):** “Equilibria, the Core, and Jurisdiction Structures in an Economy with a Local Public Good”, *Journal of Economic Theory*, 18.
- Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (1986):** “Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics* 19: 356-370.
- Zodrow, G. and Mieszkowski, P. (Ed) (2002):** “*United States Tax Reform in the 21st Century*”, Cambridge University Press, Cambridge.

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES DEL PLAN NACER COMO UN CAMBIO EN EL SISTEMA DE GESTION.

Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata)
Walter Valle (Ministerio de Salud de la Nación)
Alfredo Perazzo (Ministerio de Salud de la Nación)

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es evaluar el diseño y los primeros resultados de un nuevo régimen de transferencias intergubernamentales puesto en marcha por el Gobierno Nacional en 2004. El régimen es el denominado Plan Nacer que tiene como objetivos promover el desarrollo de seguros de salud materno infantil provinciales para población sin cobertura explícita e implantar un nuevo sistema de gestión, financiamiento y asignación de recursos para la salud. Las transferencias del Plan Nacer se diferencian en varios aspectos de los regímenes vigentes en la Argentina, especialmente del régimen de coparticipación federal de impuestos, que se toma como patrón de comparación. El nuevo régimen tiene objetivos claramente definidos y se basa en el pago de las transferencias por unidad de servicio y por resultados.

ABSTRACT

The objective of this paper is to evaluate the design and early results of a new intergovernmental transferences regime set up by National Government in 2004. This regime, called "Plan Nacer", promotes the development of provincial health insurance systems for uninsured maternal-child population and improvement of management, financing and allocation resources for public health sector. The Plan Nacer transferences system differs significantly from other regimes performed in Argentina, specifically federal co participation system, which is used in this paper as a base of comparison. The new regime has well defined goals and transferences are base on payments for outcomes.

Palabras clave: salud, transferencias intergubernamentales, gestión pública

Código JEL: H51, H77, I 1.

I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es evaluar el diseño y los primeros resultados de un nuevo esquema de transferencias intergubernamentales puesto en marcha por el Gobierno Nacional en 2004 a través del proyecto conocido como Plan Nacer. Este Plan promueve el desarrollo de seguros de salud materno infantil provinciales implantando un nuevo sistema de gestión, financiamiento y asignación de recursos para la salud. El Plan se aplica en una primera etapa en las nueve provincias del NEA-NOA (Chaco, Misiones, Formosa, Corrientes, Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero) y se prevé extenderlo a todas las provincias en el futuro próximo.

Las transferencias del Plan Nacer se diferencian en varios aspectos de los regímenes vigentes en la Argentina, especialmente del régimen de coparticipación federal de impuestos, que en este trabajo se toma como patrón de comparación. El nuevo régimen tiene objetivos claramente definidos y se basa en el pago de las transferencias por la cobertura y por el logro de resultados.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la Sección II se presentan en forma sintética las principales características del Plan Nacer y del diseño del sistema de transferencias adoptado. En la sección III se ubican las transferencias del Plan Nacer en la tipología general de estos instrumentos fiscales y se efectúa una evaluación económica de los principales aspectos del diseño; en la sección IV se presentan los primeros resultados de la aplicación del Plan. En la sección V se concluye.

II. EL PLAN NACER

El Plan Nacer tiene los siguientes objetivos específicos:

- i) aumentar la cobertura y favorecer la accesibilidad a los servicios de salud de las mujeres embarazadas hasta la finalización del mismo por cualquier causa y hasta 45 días posteriores a dicho evento, y niños y niñas menores de 6 años, que no posean coberturas explícitas;
- ii) fortalecer institucionalmente los Ministerios de Salud Provinciales y Nacional para la implantación de un nuevo sistema de gestión;
- iii) promover el desarrollo de Seguros de Salud Materno Infantiles provinciales;
- iv) promover la participación social. Se espera que el desarrollo de este esquema de aseguramiento produzca un impacto sanitario a través de la mejora en la calidad y cantidad de servicios recibidos por la población objetivo

En una primera etapa, el Plan beneficia a las nueve provincias de las regiones NEA y NOA en las que se combinan los más altos indicadores de morbi-mortalidad infantil y materna, y pobreza (Tabla 1).¹

Tabla 1: Indicadores sanitarios y sociodemográficos seleccionados

¹ Las 9 Provincias de las regiones NEA-NOA son elegibles en la primera fase del proyecto (de duración máxima de hasta 5 años) y todas se han adherido al Plan previa solicitud y firma de un Convenio Marco. El resto de las Provincias serán elegibles en fases subsiguientes del proyecto y en caso de requerirse racionalización de los recursos, se considerarán criterios de focalización en las zonas de mayores índices de pobreza y de mayor incidencia de mortalidad materna e infantil. El proyecto se financia con un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El préstamo se desarrolla en el marco de un programa de hasta 10 años. La inversión en la primera fase fue estimada en 136 millones de dólares.

DIVISION POLITICO TERRITORIAL DE RESIDENCIA	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (por mil)	TASA DE MORTALIDAD MATERNA (por diez mil)	BAJO PESO AL NACER %	% DE MADRES MENORES DE 20 AÑOS	% DE MADRES ANALFABETAS O CON PRIMARIA Y C.EGB INCOMPLETA
Ciudad. Aut. de Buenos Aires	8.7	2.0	7.47	6.2	2.8
Buenos Aires	13.0	2.8	8.03	12.1	5.0
Córdoba	12.7	2.6	7.16	13.7	5.8
Entre Ríos	15.5	2.6	7.54	17.1	11.2
La Pampa	14.6	-	7.48	17.2	7.5
Santa Fe	12.0	3.6	7.31	17.1	8.2
Región Pampeana	13.0%	2.8%	7.8%	13.4%	5.9%
Mendoza	13.5	3.9	7.58	14.1	10.3
San Juan	16.4	4.7	7.55	13.5	7.4
San Luis	15.2	4.6	8.01	15.9	10.6
Región Cuyo	14.6%	4.3%	7.6%	14.2%	9.6%
Corrientes	19.3	10.4	7.69	18.4	24.7
Chaco	21.3	7.0	7.62	24.2	31.7
Chubut	11.8	1.2	5.95	17.8	7.3
Formosa	25.1	11.1	7.66	21.1	23.9
Misiones	16.6	6.7	7.19	20.3	32.8
Región NEA	19.2%	7.8%	7.4%	20.8%	27.2%
Catamarca	21.8	-	6.82	19.1	7.6
Jujuy	17.8	13.1	6.68	17.4	10.9
La Rioja	18.2	13.6	7.36	17.7	5.2
Salta	15.4	4.4	6.95	16.1	15.5
Santiago del Estero	13.8	7.3	7.03	18.3	19.9
Tucumán	20.5	4.7	7.41	15.4	8.8
Región NOA	17.6%	6.4%	7.1%	16.8%	12.4%
Neuquén	11.1	3.9	6.80	17.1	7.8
Río Negro	14.1	2.8	7.10	17.7	7.8
Santa Cruz	11.9	-	6.45	15.5	5.8
Tierra del Fuego	4.1	4.6	5.84	13.8	2.7
Patagonia	11.9%	2.9%	6.8%	16.8%	7.1%

Fuente: DEIS Ministerio de Salud

Nota: Todos los valores corresponden a 2004. Las estadísticas vitales se asignan según lugar de residencia de la madre

A través del Plan el Gobierno Nacional financia una serie de actividades para el desarrollo de seguros materno infantiles provinciales, en un marco de interacción con los Gobiernos Provinciales (estos dos niveles de gobierno concentran el 93.4 % de la oferta de servicios públicos de salud).² En el Plan existen cuatro actores principales: la

² Los ministros de Salud de la Nación y de las Provincias se reúnen regularmente desde hace algunos años con una periodicidad mensual en el ámbito del Consejo Federal de Salud (COFESA). Como resultado de este funcionamiento ha surgido el Plan Federal de Salud que establece metas y lineamientos básicos de entendimiento entre la Nación y las Provincias en la materia. Entre estas consideraciones deben mencionarse las siguientes:

- La necesidad de focalizarse en el logro eficaz de metas concretas (establecidas en el Plan Federal de Salud al igual que la iniciativa de las Metas del Milenio)
- La necesidad de utilizar instrumentos de política que favorezcan la equidad (la focalización en la población objetivo y la priorización de las regiones que combinan los más altos indicadores de morbi-mortalidad infantil y materna, y pobreza)
- La opción por la Estrategia de Atención Primaria de la Salud
- La necesidad de generar soluciones con una adecuada institucionalización y sustentabilidad
- La promoción de la calidad de las prestaciones a través de la promoción del uso de las normas de atención y regulaciones

nación, las provincias, los prestadores y los beneficiarios. Las tres relaciones más importantes entre estos actores del proyecto se describen a continuación.

En primer lugar, existe una relación de agencia entre la Nación (principal) y las Provincias (agentes), para el desarrollo del programa. La Nación coordina y regula el Proyecto, así como supervisa y controla su cumplimiento; transfiere recursos por cápitas y por resultados; y financia asistencia técnica y equipamiento. Al mismo tiempo, las Provincias adheridas tienen como funciones, entre otras, inscribir y mantener actualizado el padrón de beneficiarios elegibles; comprar las prestaciones requeridas; rendir cuentas del uso de fondos; y fiscalizar a los prestadores. La relación entre la nación y las provincias se instrumenta por la vía de un Convenio Marco y por Compromisos Anuales en los que básicamente se determinan metas que se evalúan cuatrimestralmente.

En segundo lugar, existe una relación de agencia entre la Provincia (principal) y los prestadores (agentes) que se instrumenta a través de un contrato de provisión de servicios para planificar el cuidado de la salud de los beneficiarios elegibles inscriptos; establecer mecanismos de contratación con los prestadores y pagar por los servicios comprados; definir metas de mejoramiento de la calidad de las prestaciones; fiscalizar y auditar. En cuanto a los prestadores, sus funciones consisten en brindar los servicios comprados según las prestaciones establecidas en un Nomenclador en las condiciones de calidad exigida. Los prestadores públicos pueden utilizar hasta el 50% de lo cobrado para estímulos mientras que el resto lo pueden gastar en insumos, equipamiento e inversiones a criterio del prestador.

Los beneficiarios tienen el derecho de recibir los servicios establecidos, y reclamar (a los prestadores y a la provincia) por fallas y tienen la obligación de comunicar su ingreso a otro sistema de salud.³

Un instrumento central del Plan son las transferencias que la Nación efectúa a las Provincias adheridas. Son “transferencias capitadas”, determinadas en función del número de beneficiarios que cada Provincia inscribe en su seguro materno infantil multiplicado por un valor de la cápita, establecido como una fracción del costo de la atención a la población objetivo. Con frecuencia mensual se calcula la “transferencia mensual base” definida como el producto de un monto per cápita base⁴, por el número de beneficiarios elegibles inscriptos, según lo informado por la provincia y verificado por la Nación. El 60% de dicha “transferencia mensual” se gira a las provincias con esa periodicidad. Cuatrimestralmente, la Nación gira a la Provincia adherida una “transferencia complementaria”, equivalente al 40% de la sumatoria de las transferencias mensuales base de los últimos cuatro meses multiplicada por un coeficiente que refleja el cumplimiento de metas preestablecidas de variables de control (denominadas “trazadoras”).

³ Existe, además, una relación entre el MSAL, el MSP y el COFESA, principalmente en los aspectos relacionados con la definición del nomenclador (conjunto de prestaciones de alto impacto y costo efectividad en la salud de la madre y el niño), su revisión anual y las divergencias que puedan surgir entre las Provincias respecto de posibles modificaciones en el mismo. Finalmente, existe una relación entre el MSAL y el Banco, que está regulada por un contrato de préstamo en el que se establecen las condiciones de financiamiento del Proyecto.

⁴ El monto per cápita base es uniforme para todas las Provincias adheridas y su valor inicial fue de 12 pesos mensuales por beneficiario elegible inscripto. Este valor inicial se revisa anualmente por el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y el Banco. En este momento es de 15 pesos mensuales.

Las Trazadoras son indicadores que tienen criterios objetivos de medición y que permiten monitorear la evaluación del proyecto y desarrollo de los seguros provinciales. Se definen del siguiente modo, de acuerdo al asunto sanitario que valora:

Tabla 2: Definición de Trazadoras

	Asunto sanitario que valora	Definición operativa de la medición cuatrimestral de la trazadora
I	Captación temprana de mujeres embarazadas	Nº de mujeres embarazadas elegibles que durante el cuatrimestre reciben su primer control prenatal antes de la semana 20 de gestación / Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles
II	Efectividad de atención del parto y atención neonatal	Nº de Recién Nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles con Apgar a los 5' mayor de 6 / Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles
III	Efectividad de cuidado prenatal y prevención de prematurez	Nº de Recién Nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles con peso de nacimiento superior o igual a 2500 grs / Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles.
IV	Efectividad de atención prenatal y del parto.	Nº de partos en el cuatrimestre de madres elegibles con VDRL en el embarazo y vacuna antitetánica previa al parto / Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles
V	Auditoria de Muertes Infantiles y Maternas	Nº de auditorias de muertes realizadas entre la fecha de muerte y el último día del cuatrimestre de de las muertes maternas y de niños menores de 1 año elegibles ocurridas en el cuatrimestre inmediato anterior / Nº de muertes maternas y de niños menores de 1 año elegibles ocurridas en el cuatrimestre anterior
VI	Cobertura de inmunizaciones	Nº de niños elegibles que cumplen 18 meses durante el cuatrimestre que han recibido la vacuna antisarampionosa o triple viral según programa. / Numero de niños elegibles que cumplen 18 meses durante el cuatrimestre
VII	Cuidado Sexual y Reproductivo	Nº de puérperas elegibles que recibieron en el cuatrimestre al menos una consulta de conserjería en salud sexual y reproductiva dentro de los 45 días post-parto / Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles
VIII	Seguimiento de niño sano hasta 1 año	Nº de niños que durante el cuatrimestre cumplieron 12 meses que poseen el cronograma completo(4) de controles y percentilos de peso y talla y perímetro cefálico desde el nacimiento. / numero de niños elegibles que cumplen 12 meses durante el cuatrimestre
IX	Seguimiento de niño sano de 1 a 6 años	Nº de niños que durante el cuatrimestre cumplieron 18, 36 y 72 meses que poseen el cronograma completo de controles y percentilos de peso y talla desde los 12 meses en adelante / total de niños que cumplen 18, 36 y 72 meses durante el cuatrimestre.
X	Inclusión de la población indígena	Nº de efectores que prestan servicios a la población indígena elegible, con al menos un personal capacitado en el cuidado específico de dicha población/ Nº total de efectores participantes en la provincia

Cada una de estas trazadoras tiene una meta cuatrimestral preestablecida y acordada con la Provincia y su evaluación solamente admite dos resultados: meta cumplida o no cumplida. El cálculo de las transferencias complementarias (cada cuatro meses) se realiza de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$TC_c = 0,04 * TB_c * NTC$$

donde TC_c es la transferencia complementaria correspondiente al cuatrimestre previo a la fecha de evaluación, TB_c es la suma de las transferencias mensuales base determinadas para la Provincia para cada uno de los meses del cuatrimestre previo a la fecha de evaluación, y NTC es el número de trazadoras cumplidas al momento de la evaluación para el período respectivo.

Cuando una provincia no haya cumplido por lo menos cuatro de las metas durante tres cuatrimestres consecutivos, la Nación podrá declarar incumplido el Convenio Marco y suspender las transferencias.

Las “transferencias capitadas” son decrecientes en el tiempo ya que se calculan sobre el 100% del monto per cápita base durante los primeros tres años desde que funciona el plan en la Provincia; en el cuarto año se calculan sobre el 70% de dicho monto per cápita base; en el quinto año se calculan sobre el 40% de dicho monto; y, finalmente, en el sexto año, cesan las transferencias a la Provincia. La provincia se compromete a financiar el Plan a medida que se reduce el aporte nacional.

Las transferencias que reciben las Provincias pueden emplearse exclusivamente para comprar prestaciones que se especifican en un Nomenclador de 71 prácticas, con lo que se pretende que los recursos lleguen directamente a los proveedores de los servicios.

La breve síntesis efectuada del Plan revela que el mismo no solamente persigue objetivos sanitarios sino que también apunta a instalar un sistema de gestión vía aseguramiento basado en el pago de una parte de la transferencia por la cobertura de los seguros provinciales y otra parte en función de los resultados. En el cuadro siguiente se resumen las características salientes del plan en relación con estos aspectos.

Tabla 3: Caracterización del Plan

Aspecto	Característica central	Detalle
Modelo de Intervención	Nominalización de los beneficiarios	Se explicita la cobertura a quien no la tiene
	Fortalecimiento de la función de compra como estrategia para mejorar la calidad de atención	Se implementan seguros provinciales
Modelo Económico Financiero	Sistema de Incentivos	
	A la cobertura	El Plan paga una Cápita por beneficiario equivalente al 60% de la Cápita base
	A los resultados	El Plan paga en función del grado de cumplimiento de Trazadoras
	A la prestación	Se promueve el pago por prestación por parte del Seguro Provincial a los efectores
	Sustentabilidad	
	Político	Compromete contractualmente a las provincias en la continuidad del financiamiento programa
	Institucional	Genera capacidad institucional para el autofinanciamiento vía la facturación de los servicios
Social	Genera apropiación social	
Modelo de control	Trazadoras	Se miden pocos indicadores, relevantes y objetivamente determinables
	Uso de fondos	Se auditan las cuentas para garantizar que solamente desde las mismas se paguen prestaciones a efectores.

Este es un esquema novedoso en la Argentina ya que la modalidad usual en el sector público es la de asignaciones presupuestarias globales a distintos programas que no tienen objetivos claramente especificados y sin control por resultados.

III. ANALISIS DE ASPECTOS ECONOMICOS DEL PLAN NACER

En este capítulo se analizan algunos aspectos económicos del Plan desde un punto de vista teórico y conceptual.

III.a) Tipología de las transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales son un rasgo característico de los gobiernos multinivel. En general las paga un gobierno de nivel superior (Nación o Provincia) a otro de nivel inferior (Provincia o Municipalidad, respectivamente). Dos temas importantes son, por un lado, el objetivo para el que otorgan las transferencias y, por otro lado, cómo diseñar e implementar las transferencias para alcanzar los objetivos. En esta sección se ubica el diseño del Plan Nacer en el sistema de transferencias intergubernamentales de la Argentina, utilizando como patrón de comparación el régimen de coparticipación federal de impuestos. Al realizarse la comparación debe tenerse en cuenta que los derechos de propiedad de los recursos coparticipables corresponden a la Nación y a las Provincias en tanto que los derechos de propiedad de los recursos del Plan Nacer corresponden a la Nación que, por consiguiente, puede establecer condiciones para su utilización.

Las transferencias intergubernamentales se clasifican en base a cuatro criterios: i) según el gasto que pueden financiar; ii) según la exigencia o no de alguna contrapartida local de fondos; iii) según que el gobierno central pueda otorgarlas discrecionalmente o bien que el monto total y la distribución surja de un instrumento legal, acordado entre los dos niveles de gobierno; iv) según que cuenten con un límite máximo o no.

Los criterios (i) y (ii) permiten clasificar a las transferencias en condicionadas y no condicionadas. El (iii) las clasifica en automáticas y discrecionales. Finalmente el (iv) las clasifica en cerradas y abiertas.

La primera clasificación es en transferencias con destino específico, que el gobierno otorga para un determinado tipo de gasto, y transferencias con destino general, que el gobierno receptor puede utilizar para financiar cualquier tipo de gasto. Por ejemplo, en la Argentina, las transferencias del Plan Nacer tienen destino específico; la coparticipación federal de impuestos tiene destino general.

Esos dos tipos de transferencias pueden exigir o no contrapartida local de fondos; o sea, que por cada peso de transferencia, el gobierno local debe contribuir con una cierta cantidad de fondos. En la Argentina, las transferencias del Plan Nacer no exigen contrapartida local durante los primeros tres años desde que la provincia ingresa al programa; en el cuarto año, por cada peso de gasto la Nación aporta el 70% y la provincia el 30%; en el quinto año los porcentajes son, respectivamente, 40% y 60%; en el sexto año la provincia debe financiar el programa íntegramente con recursos propios. La “contrapartida local” pasa de cero en los tres primeros años, al 43% en el cuarto, al 67% en el quinto, y al 100% en el sexto año. En el régimen de coparticipación federal de impuestos no existe obligación de contrapartida local de fondos; en un caso extremo, la provincia podría no recaudar ningún impuesto propio y continuaría recibiendo su parte en la coparticipación.

Cualesquiera de los tipos de transferencias anteriores pueden ser automáticas o discrecionales. En el primer caso existe una ley que regula el monto total y la distribución entre las jurisdicciones receptoras; esos parámetros sólo pueden cambiarse modificando la ley, con acuerdo de los dos niveles de gobierno. En las transferencias discrecionales el otorgante puede modificar unilateralmente el monto, las condiciones, etc. La coparticipación federal de impuestos es una transferencia automática. Las transferencias del Plan Nacer son de tipo discrecional.

Los tipos anteriores de transferencias pueden o no tener límite máximo. En el primer caso, el gobierno local recibe una suma fija o un porcentaje fijo de una cierta suma prefijada; en el segundo caso, el monto total que recibe el gobierno local depende, por ejemplo, de cuantos beneficiarios tiene la transferencia. La coparticipación federal de impuestos es un ejemplo del primer tipo –denominadas “transferencias cerradas”; el Plan Nacer es un ejemplo del segundo tipo –denominadas “transferencias abiertas”– dado que el monto total depende del número de beneficiarios, que no está limitado.

La Tabla 4 presenta una síntesis de la tipología de las transferencias. A modo de ejemplo: la coparticipación de impuestos es para gastos generales, sin contrapartida, automática y cerrada (marcada con círculos en la tabla). El Plan Nacer es para un gasto específico, sin contrapartida en los primeros tres años, discrecional y abierta. En el cuarto y quinto años es con contrapartida y en el sexto año desaparece (marcado con líneas continuas y discontinuas, respectivamente).

Tabla 4
Tipos de transferencias intergubernamentales

Según el tipo de gasto que financien	específicas			generales				
	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘		
Según que exijan o no contrapartida local de fondos	con		sin		Con		sin	
	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘
D automáticas (A) o discrecionales (D)	A		A		A		D	
	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘
Ab límite máximo (C) o no	C Ab C		C Ab C		C Ab C		Ab C Ab	
	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘	↙ ↘

_____ coparticipación federal de impuestos
 - - - - - Plan Nacer. Hasta el tercer año
 Plan Nacer. Cuarto y quinto año.

Fuente: elaborado en base a Oates (1977, cap.III) y King (1988, cap. 3)

III.b) Efectos económicos de las transferencias

1. Efectos de las transferencias no condicionadas sobre la conducta del gobierno receptor.

En la teoría normativa de las finanzas públicas se estudian los efectos económicos de las transferencias con un modelo simple en el que se supone un gobierno benevolente (que maximiza el bienestar social), que elige la combinación gasto público-gasto privado preferida por los ciudadanos. La maximización se realiza sujeta a la restricción de recursos de la comunidad. En la Figura 1 se representa la situación inicial de una transferencia de libre disponibilidad, automática y cerrada como la de la coparticipación federal de impuestos. En el eje vertical se mide el gasto en bienes privados y en el eje horizontal el gasto en bienes públicos. Para facilitar la presentación se supone que los precios de los dos bienes se han normalizado a la unidad. La recta presupuestaria AB indica todas las combinaciones que pueden adquirirse con el ingreso (OB) de la comunidad. El ingreso puede gastarse totalmente en el bien privado y comprar OA, o gastarse totalmente en el bien público (OB). Se supone que el gobierno elige la combinación que maximiza el bienestar o utilidad social. Esta utilidad se representa con un mapa de curvas de indiferencia convexas. La canasta que maximiza la utilidad es la indicada en el punto D que implica consumir OE del bien privado y OF del bien público. Como no hay transferencias intergubernamentales, el gasto público OF se financia totalmente con impuestos recaudados en la comunidad (OF = ED = AE).

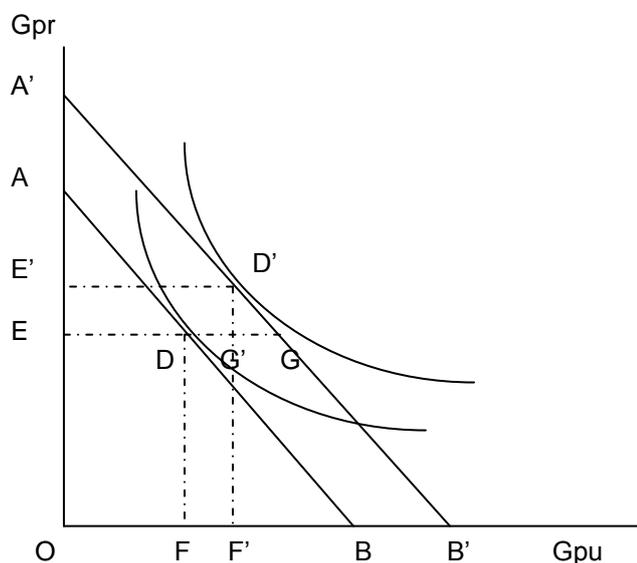


Figura 1

Si la comunidad recibe una transferencia neta del nivel superior de gobierno igual a AA' ($=BB'$) sus posibilidades de consumo aumentan. Si los dos bienes son normales (su consumo aumenta con el ingreso) el nuevo punto de equilibrio estará en D' . La transferencia incrementa tanto el gasto público (de OF a OF') como el gasto privado

(de OE a OE'). Una parte de la transferencia (G'G) se destina a aumentar el gasto privado.

Dependiendo de las elasticidades-ingreso de los bienes, el incremento del gasto público resultante puede ser menor que la transferencia recibida. Este es el resultado esperable si las elasticidades-ingreso de los dos bienes son positivas.⁵

2. Las transferencias del Plan Nacer.

En el caso del Plan Nacer la transferencia solo puede destinarse al gasto público objetivo. Si la Provincia destina inicialmente la cantidad OF para prestaciones del Plan Nacer y la Nación le asigna una transferencia de AM con la obligación de gastarla en esa finalidad, la recta presupuestaria provincial será AMB' (Figura 2). Como la elasticidad-ingreso del gasto privado (o, más en general, del resto de los gastos) es casi con seguridad mayor que cero, es de esperar que la Provincia desvíe parte de los fondos hacia otras finalidades. La asignación de la transferencia total al Plan Nacer estaría asegurada en tanto se realiza en base al pago por unidad de servicio. Pero el equilibrio provincial puede ubicarse entre D' y M. Por esa razón en el contrato que firma la provincia se obliga a retener los fondos en la finalidad Salud –aunque sin especificar si lo hacen estrictamente en el Plan Nacer.

⁵ Bradford y Oates (1971) demostraron teóricamente la equivalencia –para varias reglas de decisión colectiva- entre el efecto, sobre el crecimiento del gasto público, de un incremento en las transferencias no condicionadas y un incremento del mismo importe en el ingreso de la comunidad. Sin embargo, los estudios empíricos (Hines y Thaler, 1995; Bailey y Connolly, 1998)) demuestran que el gasto público aumenta más cuando aumentan las transferencias y este efecto diferente ha sido bautizado en la literatura como “flypaper effect”. Este “flypaper effect” es motivo de preocupación ya que sugiere que los representantes de la comunidad (políticos y burócratas), al tomar decisiones presupuestarias, se apartan de las preferencias de los ciudadanos. Esta preocupación ha llevado a replantear el diseño, la evaluación y la implementación de los regímenes de transferencias intergubernamentales.

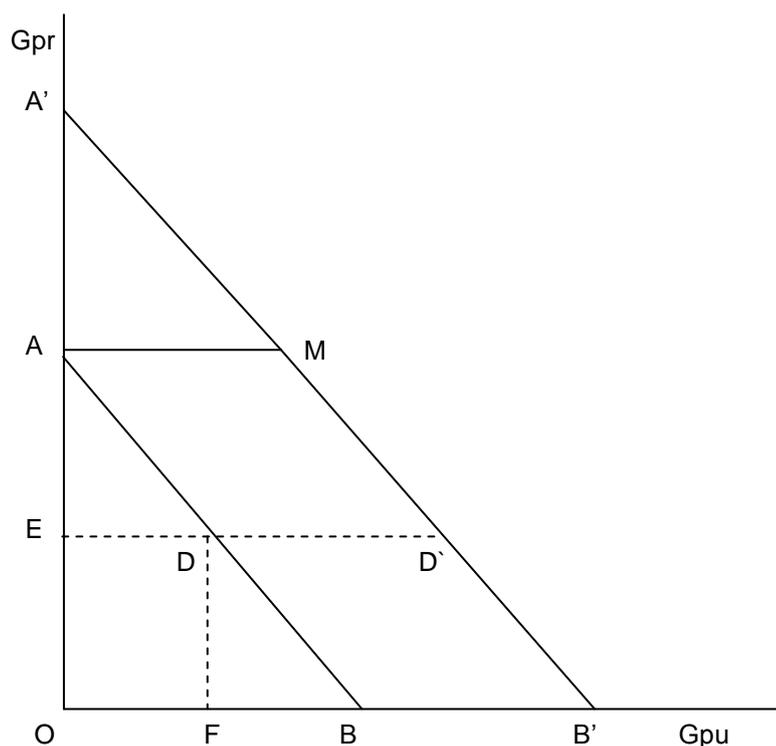


Figura 2

El objetivo del Gobierno Nacional es que al reducirse hasta desaparecer la transferencia (del cuarto al sexto año) el gasto permanezca, como mínimo, en el nivel AM. Como lograrlo es uno de los desafíos hacia el futuro⁶. En la Tabla 5 se presenta en forma simplificada y sintética la estructura temporal del financiamiento del programa.

Tabla 5
Estructura temporal del programa

	Gobierno receptor		
	Costo de incorporar una persona	Efecto sobre la disponibilidad de fondos para otros usos	Características del resultado
Antes del programa	Carga con el costo total	el programa compite con otros usos	balance de beneficios, costos e intereses de distintos grupos
Inicio del programa (años 1 a 3)	Cero	libera recursos para otros usos	maximiza la incorporación; apoyo de los sectores que se benefician con los recursos liberados
Transición y fin de la transferencia (años 4 en adelante)	costo positivo y creciente hasta llegar al costo total a partir del año 6	retira recursos de otros usos	resistencia de los beneficiarios de los planes de los que se retiran recursos

⁶ En la literatura económica se reconoce que el horizonte temporal de los programas públicos es un aspecto a considerar -tanto en la formulación como en los indicadores de desempeño- ya que afecta los incentivos de los agentes (Propper y Wilson, Pedraja Chaparro y otros, op.cit). En el caso específico del Plan Nacer es uno de los aspectos a considerar para el sostenimiento futuro.

En términos algebraicos simples la situación puede presentarse en la forma siguiente. Supóngase que P_o es la población atendida inicialmente y que hay dos tipos de prestaciones: las incluidas (P_n) y las no incluidas (P_{nn}) en el nomenclador del Plan Nacer. Para simplificar se supone que hay una sola prestación de cada uno de esos tipos. La Provincia brinda inicialmente una cierta calidad de esas prestaciones con un costo unitario eficiente (C_{no} y C_{nno} , respectivamente). En el momento inicial, año cero, el gasto provincial es

$$G_o = P_o \cdot (C_{nno} + C_{no}) \quad (1)$$

El Gobierno Nacional implementa un plan para financiar las prestaciones nomencladas a los beneficiarios inscriptos con un nivel de calidad superior, que implica que en el momento uno el costo unitario es mayor.⁷ En una situación hipotética en la que el plan ya esta registrando algunos resultados esperados en el momento uno, el gasto provincial teórico sería,

$$G_{1t} = P_1 \cdot (C_{nno} + C_{n1}) \quad (2)$$

siendo G_{1t} el gasto teórico, con $P_1 > P_o$ (más beneficiarios) y $C_{n1} > C_{no}$ (más calidad y, por consiguiente, más costo de las prestaciones nomencladas).

El gasto provincial real en el momento uno (G_{1r}) se puede expresar en función de la transferencia recibida del gobierno nacional como

$$G_{1r} = G_o + a \cdot TC \quad (3)$$

donde TC es el monto total recibido de transferencia del Plan Nacer y a un coeficiente que refleja el porcentaje de los fondos recibidos que se destinan al Plan. Si $a = 1$, toda la transferencia se gasta en prestaciones del Plan Nacer; si $a > 1$, la Provincia tiene un comportamiento pro-plan y adiciona recursos propios (complementariedad); si $a < 1$, parte de los recursos recibidos los desvía a otros usos (sustitución).

Como se vio antes, la provincia tiene incentivos para maximizar la transferencia nacional, tanto básica –que depende del esfuerzo de inscripción- como complementaria –que depende del grado de cumplimiento de las metas fijadas para las trazadoras. Como la provincia recibe fondos para el Plan Nacer puede desviar, parte o todos esos fondos, hacia otras finalidades. Si bien hay un compromiso en el contrato que firma la provincia de mantener esos fondos en la finalidad salud –no necesariamente en el plan nacer- se pueden general problemas al contemplar el horizonte temporal del programa.

III.c) Los prestadores y el Plan Nacer

1. La relación entre la Provincia y los prestadores.

Un tercer actor en el Plan Nacer son los prestadores que pueden ser públicos o privados.

⁷ El Plan Nacer comprende más prestaciones de más calidad. En el texto, por simplicidad, se supone más calidad de una única prestación.

El caso relevante para el análisis es el de un prestador público. Antes del Plan Nacer ofrecía un cierto nivel y calidad del servicio a un costo unitario constante que se denominará OA (Figura 3). El costo OA multiplicado por el número de prestaciones da el costo total inicial a cargo de la Provincia.

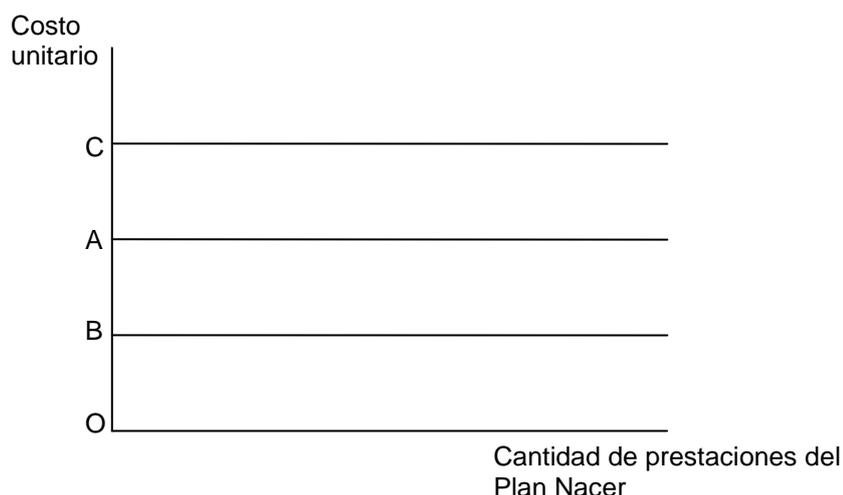


Figura 3

A través del Plan el Gobierno Nacional reconoce a la Provincia una cápita para determinadas prestaciones que se supone tienen un costo unitario eficiente igual a OB (supóngase por simplicidad que el cumplimiento de trazadoras es constante y que ello determina OB). Se supondrá también que el prestador factura a la Provincia el 100% de dicho costo, en cuyo caso se pueden presentar varias alternativas:

- i) que la Provincia mantenga la suma unitaria anterior (OA) y que ésta se incremente con la facturación ($OB = AC$) de modo que el costo unitario pasa a OC. Ese aumento del costo puede reflejar una mejor calidad del servicio o un incremento de la ineficiencia.
- ii) que la Provincia reduzca la cantidad OA en una fracción de OB y que el resto de los fondos los destine a otros rubros de gasto. El prestador puede incrementar solo parcialmente la cantidad y calidad de los servicios y/o incrementar la ineficiencia X. En este caso, una reducción excesiva de OA podría generar un efecto de desaliento de la facturación por parte del prestador lo cual llevaría a una situación de una negociación cooperativa entre el agente y el principal pues esa situación generaría pérdidas a ambas partes. .

Como los prestadores públicos pueden destinar hasta el 50% de lo facturado a la provincia para estímulos, un riesgo del esquema adoptado es, por un lado, que disminuya la cantidad y/o calidad a fin de liberar recursos para financiar los estímulos; por otro lado, que se posterguen las otras actividades de atención de la salud que no están sujetas a este tipo de estímulos. Con un prestador privado se presenta el problema

de que, siendo fijo el precio de las prestaciones, tiene incentivos a reducir la calidad para minimizar costos y, de esa forma, maximizar el beneficio.

La conclusión que puede obtenerse de este punto es que se requiere un buen sistema de control de calidad.

En la relación entre la provincia y los prestadores, públicos y privados, puede establecerse una cooperación para cumplir con las trazadoras “más fáciles” y menos costosas, postergando las de mayor dificultad para el cumplimiento. La ponderación simple de las trazadoras para el cálculo de la transferencia complementaria alienta este tipo de comportamiento.

Un posible efecto positivo en el caso de los prestadores públicos es que al requerirse la facturación de los servicios del Plan Nacer, se facturen también los servicios que se presten a afiliados con seguros, un aspecto que si bien está establecido legalmente no es una práctica usual. Este es un efecto positivo de mejora de la gestión debida al Plan. Determinar la magnitud de este efecto es otro de los aspectos a considerar en la evaluación del funcionamiento del Plan.

2. El comportamiento de los prestadores.

Una forma usual de pago a los prestadores de salud fue, durante largo tiempo, el reintegro del costo de las prestaciones. Este sistema provee pocos incentivos para la asignación eficiente de los recursos ya que no incentiva la minimización de costos a la vez que alienta la diversidad y complejidad de las prácticas. Cuanto mayor la cantidad, complejidad y costo de las prestaciones, mayor el importe recibido por el proveedor.

El diseño del Plan Nacer enfrenta esos problemas detallando las prestaciones incluidas (prestaciones nombradas) y estableciendo un precio fijo por prestación. Este sistema de precio fijo tiene la virtud de poner un límite al costo por unidad. Si el prestador es inicialmente ineficiente, el recibir un precio fijo le brinda un incentivo para disminuir costos: a mayor ganancia de eficiencia, mayor beneficio para el prestador. El mayor problema es que el costo para el prestador es función de la tecnología y del precio de los insumos (como en toda función de costos) pero también del nivel de calidad con que se presta el servicio. O sea, el costo medio —que se supone igual al costo marginal— es

$$CMe = f(p, X, c)$$

donde p es un vector de precios de insumos, X un parámetro que mide la ineficiencia “ X ” y c el nivel de calidad. Al establecerse un precio fijo $TC \geq CMe$ hay incentivos para disminuir el CMe disminuyendo la ineficiencia X , pero también hay incentivos para disminuir CMe vía la disminución de c . Este sistema requiere entonces un gran esfuerzo de control de la calidad.

III.d) Indicadores de desempeño en el sector público y el caso del Plan Nacer.

La utilización de indicadores de desempeño en el sector público cobra intensidad a partir de 1980 en el Reino Unido (Financial Management Initiatives, 1982) y desde comienzos de los años 90 en los Estados Unidos (The American Government and Performance Results Act of 1993). Si bien los dos documentos citados son considerados un punto de partida, la preocupación se remonta a mucho tiempo atrás y constituye una respuesta al crecimiento del tamaño del sector, a su cada vez mayor complejidad y a la falta de transparencia a lo largo del siglo XX y, especialmente, desde la segunda postguerra (Carter, Klien y Day, 1992). Al generalizarse el uso de estos instrumentos creció la literatura teórica y la evaluación del funcionamiento de los indicadores en la práctica.

Estas medidas (“performance measures”) han recibido creciente interés teórico y empírico, especialmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos y con su utilización se persigue mejorar el desempeño del gobierno, en cada uno de los niveles y en cada una de las dependencias y programas. Por otra parte, los indicadores de desempeño pueden tener importantes efectos positivos: pueden ser publicados y de esa forma constituir formas de control externo y comparación, pueden utilizarse también internamente como instrumento de gestión y establecerse incentivos monetarios y no monetarios según su grado de cumplimiento, etc.

En la experiencia internacional no hay todavía una clara evidencia de si los indicadores de desempeño ayudan a que las dependencias gubernamentales cumplan con los objetivos que el gobierno les ha fijado y han podido identificarse un conjunto de problemas que aún se están estudiando y evaluando:

La existencia de múltiples principales y múltiples objetivos

En la literatura económica (Dixit, 2002) se reconoce la complejidad de utilizar indicadores de desempeño en el sector público. Si bien estos indicadores son utilizados también en el sector privado, el caso del sector público presenta dos rasgos que lo hacen especialmente diferente: la existencia de múltiples principales y múltiples objetivos.

Esas características del sector público –principalmente la existencia de múltiples objetivos- son las que explican justamente que las actividades se encuentren en la órbita pública. “They also make inappropriate the naive application of magic bullet solutions like competition or performance based objectives. These incentives have beneficial effects in some dimensions or for some principals, but generate dysfunctional reactions in other dimensions or from other principals” (Dixit, 2002, pg. 697).

Los distintos “principales” que intervienen pueden ponderar diferencialmente a los indicadores de desempeño; los objetivos pueden ser –y generalmente son- conflictivos. Cuando los indicadores de desempeño se utilizan como incentivos para que los agentes se comporten según las preferencias de un principal pueden surgir –y hay evidencia- cambios en la conducta de los agentes que se traducen en ineficiencias.

El aspecto más importante de la multidimensionalidad del problema es el de los efectos no previstos y el “dysfunctional side-effects of policies”. Los incentivos son pensados para pocas dimensiones, pero los agentes responden cambiando en todas las dimensiones y afectando otros objetivos y principales. Cada agencia debería tener un pequeño grupo de “abogados del diablo” (“devil’s advocates”) que estudien esas reacciones.

Los objetivos pueden ser sustitutivos o complementarios. Supóngase dos regiones, una pobre y una rica y que el gobierno tiene que asignar una cierta cantidad de gasto público en infraestructura entre las dos regiones. Si se diseña una política con el único objetivo de la eficiencia económica (p.ej. maximizar el producto) se lograrán también otros objetivos si son complementarios. Pero si son sustitutos el logro de la eficiencia puede implicar costos en términos de equidad.

Múltiples principales, múltiples agentes y múltiples objetivos requieren que la organización no sea vista en forma parcial, sino en equilibrio general.

El tamaño y la complejidad del gobierno

La práctica de la utilización de indicadores de desempeño en el sector público revela que las mediciones son más simples en unidades de gobierno y/o programas con funciones y objetivos claramente definidos. Los problemas de medir el desempeño se incrementan con las complejidades de la actividad del gobierno. Con asignaciones presupuestarias globales y grandes programas, con múltiples objetivos no bien definidos, la tarea de encontrar indicadores de desempeño significativos “es formidable” (Carter, Klein y Day, 1995). En estos grandes programas son menos controlables las conductas burocráticas maximizadoras de presupuesto (Niskanen, 1968) y las prácticas asociadas de “more is better” and “more complex is better” (Wolf, 1979). Las conductas burocráticas también incentivan la utilización de combinaciones no óptimas de insumos (Gasparini y Porto, 1997) y la elección de una combinación (“mix”) no óptimo de productos, centrada en los outputs visibles versus los invisibles (Lindsay, 1976).

La forma de medir el desempeño

Otra característica usual en el sector público es medir el desempeño por la vía de los insumos (o gastos) utilizados en un determinado programa (Wolf, 1979). En el caso del Plan Nacer la medición del desempeño se aleja de los insumos y se centra en el output o producto. Tampoco son menores las dificultades para la medición del output. En la literatura económica (Bradford, Malt y Oates, 1969) se distingue entre “D” output y “C” output. El “D” output es el output directo producido por el sector público, utilizando una cierta tecnología y ciertas cantidades de insumos. El “C” output es que interesa a la sociedad ya que es el efectivamente demandado por las personas. P.ej. en el caso del servicio de seguridad interior, el “D” output puede ser el número de calles patrulladas utilizando móviles policiales, personal capacitado y ciertos medios de comunicación; pero las personas no demandan “número de calles patrulladas” sino que el “C” output es el grado de seguridad en la vía pública. Del mismo

modo en el Plan Nacer el “D” output es, p.ej. la cantidad de pacientes atendidos o de prácticas realizadas; el “C” output –que se intenta medir con las trazadoras– es la efectividad de las prestaciones realizadas. Para la medición del “C” output vía las trazadoras se incluyen tanto los outputs visibles (p.ej. efectividad en el parto) como los invisibles (p.ej. captación temprana, seguimiento del niño) para controlar las ineficiencias en el “mix” de outputs que sugiere Lindsay (1976). La distinción entre el “D” y “C” output debe ser tenida en cuenta en la evaluación de los resultados en el sector público. Hay varios inputs que afectan el resultado (en el caso del plan nacer, las trazadoras) que están fuera de control de los proveedores (en este caso la provincia y los prestadores). En la literatura sobre indicadores de desempeño se distingue entre “resultados brutos”, que miden el resultado obtenido, y “resultados netos”, que son los adjudicables a la actuación de una agencia o dependencia gubernamental. Para pasar de los resultados brutos a los netos se debe descontar el efecto de los factores no controlables (Propper y Wilson, 2003; Pedraja Chaparro y otros, 2005).

La utilización de indicadores de desempeño no es usual en el sector público argentino. Como se expresó en la sección II el Plan Nacer constituye un avance ya que incorpora indicadores y los define en forma explícita. En la sección siguiente se presentan los primeros resultados de la implementación del Plan y se los relaciona con las enseñanzas de la literatura de indicadores de desempeño.

IV. Primeros resultados de la implementación del Plan Nacer

La primera fase del Plan Nacer comenzó a operar en diciembre de 2004 y las 9 provincias involucradas completaron su incorporación en marzo de 2005. Desde entonces, las provincias han comenzado a recibir transferencias iniciando un ciclo financiero que concluye con la recepción del dinero por parte de los efectores.

Dado que las transferencias se relacionan esencialmente con dos conceptos: cantidad de beneficiarios y cumplimiento de trazadoras, se evaluará en esta sección los primeros resultados.

Inscripción

Hacia mayo de 2006 las provincias contaban con cerca de 380.000 beneficiarios sobre una población objetivo potencial de 730.000, es decir algo más del 50%. (Ver cuadro 1 del Anexo)

	III-04	I-05	II-05	III-05	I-06
Catamarca	-	2,334	5,698	8,562	12,583
Corrientes	-	1,250	12,910	36,377	43,113
Jujuy	-	13,673	19,972	24,260	26,714
Salta	2,661	44,246	35,370	42,025	33,538
Santiago	-	1,098	24,316	38,988	49,431
Tucumán	29,680	31,470	41,240	56,333	77,261
Chaco	886	3,758	26,159	53,418	61,372
Formosa	-	-	10,537	26,405	27,335
Misiones	-	35,341	39,614	45,594	46,438

	III-04	I-05	II-05	III-05	I-06
Totales	33,227	133,170	215,816	331,962	377,785

Existen numerosas razones por las que las provincias no logren alcanzar a la totalidad de la población objetivo como la alta tasa de caída que cuenta el padrón por el tipo de población, la existencia de imperfecciones en los padrones de la seguridad social, las fallas de estimación de la población objetivo, etc.. Por ello, al final de cada año fiscal, las provincias diseñan, a fin de poder hacer las previsiones financieras, un plan de inscripción de beneficiarios que ejecutarán en el año siguiente previendo la cantidad estimada de beneficiarios con que contarán.

La experiencia indica que estos planes no se han cumplido cabalmente como lo demuestra el cuadro siguiente en el que se aprecia que durante el primer año las 9 provincias en conjunto inscribieron el 60% de la población que preveían y una tendencia similar se produce en el segundo año de gestión.

Año	Mes	Cantidad de beneficiarios		
		Plan	Real	%
2004	diciembre	26,852	33,227	123.7%
2005	enero	68,681	41,904	61.0%
	febrero	125,734	65,805	52.3%
	marzo	195,087	103,394	53.0%
	abril	262,933	133,170	50.6%
	mayo	326,388	149,644	45.8%
	junio	376,921	164,963	43.8%
	julio	419,335	184,095	43.9%
	agosto	454,851	215,816	47.4%
	septiembre	494,005	264,912	53.6%
	octubre	518,341	294,681	56.9%
	noviembre	537,608	312,207	58.1%
	diciembre	553,423	331,962	60.0%
2006	Enero	338,353	345,997	102.3%
	Febrero	378,212	355,580	94.0%
	Marzo	409,918	369,109	90.0%
	abril	442,644	377,785	85.3%
	mayo	473,281	267,453	56.5%

Estos resultados no han sido homogéneos entre las provincias tal como se aprecia en el Cuadro siguiente, aunque puede apreciarse una mejora que se debe tanto a la mejora de los sistemas de inscripción como al uso de supuestos más realistas en materia de planificación.

Provincia	2005	2006*	global
Catamarca	52.6%	70.9%	57.5%
Corrientes	87.4%	86.3%	84.6%
Jujuy	36.6%	76.2%	40.9%
Salta	59.7%	51.6%	57.5%

Santiago del Estero	43.2%	97.8%	59.2%
Tucumán	91.4%	107.9%	102.6%
Chaco	52.3%	95.7%	37.3%
Formosa	61.9%	71.1%	57.4%
Misiones	73.3%	92.6%	95.9%
Total	60.0%	85.3%	63.1%
* solo incluye el primer cuatrimestre			

El no cumplimiento de los planes de inscripción puede resultar algo llamativo teniendo en cuenta que las provincias tienen un fuerte incentivo a la inscripción temprana dado que de no hacerlo dejan de percibir importantes montos de transferencias. Esto puede deberse a numerosas causas: (i) las dificultades intrínsecas de la tarea de búsqueda de la población objetivo, (ii) la existencia de diferencias en relación con los padrones de la seguridad social contra los que se comparan los resultados de la inscripción; (iii) la focalización en otros aspectos de la gestión como por ejemplo la contratación de prestadores y completar así el ciclo financiero del proyecto.

Cumplimiento de trazadoras⁸

Las transferencias relacionadas con el cumplimiento de trazadoras se liquidaron, hasta el momento en tres cuatrimestres en los que se registraron los siguientes resultados globales:

	II-05	III-05	I-06
03 - CATAMARCA	0	6	6
05 - CORRIENTES	2	8	8
07 - JUJUY	0	8	5
10 - SALTA	0	5	6
14 - SANTIAGO	6	7	8
15 - TUCUMAN	7	8	9
16 - CHACO	6	9	7
18 - FORMOSA	3	8	8
20 - MISIONES	3	7	7
TOTAL	27	66	64

Por otra parte, la cantidad de provincias que han cumplido cada trazadora se presenta en la tabla siguiente:

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
II-05	3	5	6	4	2	2	2	0	0	3	27
III-05	7	9	9	9	8	6	8	0	1	9	66
I-06	5	9	9	9	7	4	9	0	3	9	64

En las tablas siguientes se presenta el grado de cumplimiento de cada trazadora lo cual refleja no solo si han cumplido o no la meta sino en qué medida las provincias se aproximaron a la meta o la superaron.

⁸ Toda la información incluida es no auditada

Tabla 11a: Casos positivos registrados en relación con la meta Cuatrimestre II-05										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
03 - CATAMARCA	16%	30%	32%	33%	0%	34%	0%	0%	30%	0%
05 - CORRIENTES	66%	120%	108%	69%	0%	27%	0%	0%	0%	0%
07 - JUJUY	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10 - SALTA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
14 - SANTIAGO	108%	665%	773%	215%	140%	34%	0%	0%	0%	100%
15 - TUCUMAN	35%	352%	329%	239%	100%	193%	367%	0%	0%	100%
16 - CHACO	752%	156%	181%	104%	0%	500%	0%	0%	24%	250%
18 - FORMOSA	113%	101%	100%	54%	33%	47%	0%	0%	16%	0%
20 - MISIONES	11%	62%	101%	216%	0%	6%	103%	0%	0%	0%
	108%	138%	151%	109%	27%	94%	71%	0%	6%	33%

Tabla 11 b: Casos positivos registrados en relación con la meta Cuatrimestre III-05										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
03 - CATAMARCA	67%	249%	256%	478%	400%	55%	469%	0%	18%	100%
05 - CORRIENTES	110%	297%	290%	250%	100%	203%	303%	0%	78%	100%
07 - JUJUY	405%	1188%	1147%	877%	100%	114%	1238%	0%	3%	100%
10 - SALTA	32%	161%	152%	149%	155%	65%	73%	0%	0%	217%
14 - SANTIAGO	137%	657%	615%	196%	0%	216%	148%	0%	45%	110%
15 - TUCUMAN	125%	367%	333%	363%	129%	253%	114%	0%	0%	100%
16 - CHACO	432%	903%	861%	516%	133%	496%	122%	33%	101%	183%
18 - FORMOSA	181%	203%	191%	174%	300%	133%	282%	0%	51%	150%
20 - MISIONES	136%	101%	176%	375%	100%	20%	178%	0%	4%	100%
	152%	292%	304%	311%	131%	154%	246%	3%	31%	113%

Tabla 11 c: Casos positivos registrados en relación con la meta Cuatrimestre I-06										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
03 - CATAMARCA	22%	303%	306%	301%	420%	34%	910%	0%	54%	100%
05 - CORRIENTES	110%	402%	432%	438%	367%	309%	413%	0%	53%	115%
07 - JUJUY	0%	600%	590%	380%	0%	16%	458%	0%	69%	100%
10 - SALTA	22%	212%	193%	181%	126%	44%	110%	0%	17%	264%
14 - SANTIAGO	110%	209%	176%	215%	0%	331%	110%	0%	144%	146%
15 - TUCUMAN	123%	130%	126%	200%	113%	266%	148%	0%	360%	122%
16 - CHACO	79%	398%	312%	330%	130%	65%	395%	0%	204%	213%
18 - FORMOSA	122%	151%	144%	114%	140%	122%	415%	0%	61%	100%
20 - MISIONES	531%	241%	412%	400%	100%	84%	263%	0%	52%	100%
	100%	211%	209%	241%	156%	105%	275%	0%	107%	130%

Los primeros 3 cuatrimestres de funcionamiento en la práctica de las trazadoras muestra algunos resultados de interés, útiles para evaluar el diseño actual y el eventual rediseño futuro.

(a) Las trazadoras muestran cumplimientos muy dispares entre provincias aunque hay un efecto aprendizaje dado que los niveles de cumplimiento se han incrementado. Las diferencias interprovinciales pueden requerir que se distinga entre “resultados brutos” y “resultados netos” como lo sugiere la literatura.

(b) existe disparidad entre las trazadoras en cuanto al grado de dificultad de lograr la meta. En efecto, las metas 2, 3 y 4 surgen como de cumplimiento relativamente “fácil” comparando con la 8, la 9 o la 1.

(c) existe correlación entre el logro de las metas de las trazadoras y las fuentes de información, ya que las trazadoras 2, 3 y 4 tienen una fuente común de origen de los datos (el sistema de información de las maternidades)

El análisis de estos resultados permite identificar los siguientes puntos:

- La existencia de trazadoras más fáciles permitiría construir los “valores relativos” de cada una, en base a su dificultad para alcanzar las metas. El supuesto para determinar este “valor relativo” o “costo relativo” es que si de una trazadora se cumple el 50% y de otra el 25%, ésta segunda es más costosa (el doble) de cumplir que la primera.
- Dado que el beneficio monetario de obtener una u otra trazadora es el mismo pero el cumplimiento puede tener distinto costo (o sea que asignando la misma cantidad de factores se obtiene un producto menor), el gobierno provincial y los prestadores tendrán incentivos para asignar los recursos al cumplimiento de las trazadoras más fáciles. El *cálculo binario* (0,1), o sea, el criterio “todo o nada” hace que el incentivo para seleccionar las más fáciles y desatender las difíciles sea mayor aún.
- Darle una ponderación al cumplimiento de la meta en función del costo relativo es una opción que puede mejorar el funcionamiento del mecanismo.
- La provincia y los prestadores pueden cooperar para el cumplimiento de las trazadoras “más fáciles” postergando las más costosas y difíciles de alcanzar. La *ponderación simple* de las trazadoras para el cálculo de la Transferencia Complementaria alienta ese tipo de comportamiento. Sin embargo, en la evaluación de los sistemas de ponderación de indicadores de desempeño se han planteado casos diferentes al anterior. Si se aplican ciertos valores relativos y el agente lo sabe, puede dar lugar al “ratchet effect”. Si al ser más fácil tiene menos ponderación el agente puede responder con menos esfuerzo para que quien diseña los incentivos crea que es más difícil.
- El cumplimiento de las trazadoras depende del comportamiento de varios prestadores de modo que puede haber comportamientos de *free rider* entre ellos. El método de cálculo utilizado alienta ese tipo de comportamientos ya que la determinación de si una provincia cumple o no depende del promedio provincial

Transferencias efectuadas

La inscripción de beneficiarios implicó la liquidación de las transferencias mensuales y complementarias (sujetas al cumplimiento de trazadoras) equivalente a cerca de 36 millones de pesos

Cuatrimestre	Liquidaciones (millones de pesos)			Transferencia complementaria/Total
	Transferencia Mensual	Transferencia complementaria	Total	
I – 2005	4.57	0.00	4.57	0.0%
II – 2005	5.86	0.00	5.86	0.0%
III - 2005	7.80	0.90	8.70	10.4%
I – 2006	12.28	4.23	16.51	25.6%
Total	30.50	5.13	35.63	14.4%

Estas transferencias tienen su uso condicionado a ser aplicadas exclusivamente a la compra de prestaciones que deben ser facturadas por los prestadores. Hasta el presente se ha evidenciado una acumulación de saldos en las cuentas provinciales debido a que el ritmo de facturación ha sido lento en el inicio del programa aunque en estos momentos se encuentra en etapa de mejora.

Cuatrimestre	Saldo inicial	Acreditado	Pago de cápit	Pago de Prestaciones	Pagos totales	Saldo final
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = [3] + [4]	[6] = [1] + [2] - [5]
I – 2005		1.58	0.00	0.00	0.00	1.58
II – 2005	1.58	5.97	0.60	0.01	0.62	6.93
III – 2005	6.93	9.51	1.28	0.31	1.59	14.85
I – 2006	14.85	11.71	2.34	2.04	4.38	22.18
Total		28.77	4.23	2.36	6.59	

V. Conclusiones

En este trabajo se realiza una evaluación preliminar del diseño y los primeros resultados de un nuevo régimen de transferencias intergubernamentales puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacer a partir de fines de 2004. Las transferencias del Plan Nacer se diferencian en varios aspectos de los regímenes vigentes en la Argentina, especialmente del régimen de coparticipación federal de impuestos. El nuevo régimen tiene objetivos claramente definidos y se basa en el pago de las transferencias por resultados.

Las transferencias son capitadas y se componen de dos partes: (a) las transferencias mensuales (que representan el 60% del valor base) y se giran en forma automática a las Provincias, sin más requerimiento que una presentación formal del padrón de beneficiarios actualizado; (b) las transferencias complementarias (40%) que dependen del cumplimiento de las metas establecidas para un conjunto de diez indicadores (“trazadoras”), siendo las ponderaciones iguales para cada meta y el criterio de éxito binario (cumplió o no cumplió). Si una Provincia “no alcanza el grado de cumplimiento acordado en no menos de cuatro de las metas establecidas durante tres cuatrimestres consecutivos, la Nación podrá declarar incumplido el Convenio Marco y podrá suspender las transferencias”.

El objetivo es que este esquema promueva la aplicación de las buenas prácticas sanitarias representadas por las Trazadoras. Este mecanismo es un rasgo positivo del sistema de transferencias del Plan Nacer en tanto permite controlar los resultados y establecer premios y castigos en base al grado de cumplimiento de las metas.

Se han detectado algunas cuestiones que merecen especial consideración hacia el futuro: (a) en el diseño del Plan se estableció el compromiso provincial para el financiamiento futuro a través de una cláusula del Convenio Marco. Este compromiso, como único mecanismo de garantía de cumplimiento constituye una intención, pero el compromiso concreto dependerá del éxito del Plan en el logro de beneficios visibles para los beneficiarios y para los agentes sanitarios; (b) el pago a los prestadores requiere de un

gran esfuerzo de control de calidad; (c) un posible efecto positivo en el caso de los prestadores públicos es que al introducirse la facturación de los servicios para el Plan Nacer, se facturen también los servicios que se prestan a afiliados con seguros en los casos en que esto actualmente no ocurra; (d) existe una tendencia a la acumulación de fondos en las cuentas provinciales. Esto puede deberse a dos causas: el valor unitario de la transferencia fue establecido en un valor muy alto o bien las provincias no han ajustado aún los mecanismos de facturación; (e) los prestadores públicos pueden asignar una parte (50%) de la TC a crear estímulos para los empleados. Este estímulo puede tener dos efectos no deseados: por un lado, disminuir la calidad de las prestaciones para maximizar el monto destinado a estímulos; por otro lado, postergar otras actividades de atención de la salud que no están sujetas a este tipo de estímulos. En el caso de un prestador privado la capita fija puede llevar a disminuir la calidad de las prestaciones.

El funcionamiento en la práctica de las trazadoras muestra algunos resultados de interés, útiles para evaluar el diseño actual y el eventual rediseño futuro. (a) el costo de lograr una trazadora no es necesariamente el mismo que el de lograr otra, aunque el premio por cumplirlas sea igual. Esto podría dar lugar a incentivos perversos para las Provincias que buscarían cumplir con las trazadoras más “fáciles”; (b) al computarse el promedio provincial, puede terminar perjudicándose a los prestadores más eficientes y beneficiando a los más ineficientes, según la forma de pago que utilice la Provincia; (c) las trazadoras muestran cumplimientos muy dispares entre provincias aunque hay un efecto aprendizaje dado que los niveles de cumplimiento se han incrementado.

Anexo I

Cuadro I. Estimación de la Población objetivo.

Provincia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Catamarca	27,560	27,933	28,306	28,684	29,069	29,460	29,856
Corrientes	91,345	91,748	92,151	92,560	92,974	93,393	93,818
Chaco	103,955	104,383	104,811	105,246	105,688	106,137	106,594
Formosa	55,475	56,175	56,875	57,589	58,315	59,054	59,808
Jujuy	54,256	54,654	55,052	55,455	55,863	56,276	56,694
Misiones	100,848	101,766	102,684	103,615	104,558	105,514	106,483
Salta	115,441	116,682	117,923	119,182	120,458	121,752	123,063
Santiago del Estero	75,708	75,748	75,788	75,829	75,872	75,916	75,962
Tucumán	102,589	102,845	103,101	103,360	103,622	103,887	104,154
Total	727,177	731,934	736,691	741,520	746,419	751,389	756,432

REFERENCIAS

Bailey S.J. y S. Connolly (1998): “The flypaper effect: identifying areas for further reaserch”, *Public Choice*, vol 95.

Bradford D.F., H.A.Malt y W.E.Oates (1969): “The rising cost of local public services: some evidence and reflections”, *National Tax Journal*, June.

Burgess S. y M. Ratto (2003): “The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence”, *Oxford Review of Economic Policy*, No.2

Carter N., R. Klein y P. Day (1995): *How Organizations Measure Success. The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge.

Pedraja Chaparro F, J. Salinas Jiménez y M.M. Salinas Jiménez (2005): “Los indicadores de gestión en el sector público”, *Revista de Economía y Estadística*, Universidad Nacional de Córdoba.

Dixit, A (2002): “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, Autum.

Gasparini, L. y A. Porto (1997): “Wages, Employment and Expenditures in the municipal sector of the Buenos Aires Province”, *Reunión del International Institute of Public Finance*, Universidad Nacional de Córdoba.

Hines, J.R. y R.H. Tahler (1995): “Anomalies. The flypaper effect », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9.

King, D. (1988): *La Economía de los Gobiernos Multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Lindsay, C.M. (1976): “A Theory of government enterprise”, *Journal of Political Economy*, No 5.

Niskanen, W.A. (1968): “Non-market decision making: the peculiar economics of bureaucracy”, *American Economic Review*, No. 2.

Oates, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Perazzo A. (2005): “Presentación: Plan Nacer”, Power Point, Buenos Aire.

Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial. Manual Operativo, Buenos Aires.

Propper C. y D. Wilson (2003): “The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector”, *Oxford Review of Economic Policy*, No 2.

Rosen, H.S. (1995): *Public Finance*, 4th Edition, Irwin.

Stiglitz, J.E. (1988): *Economics of the Public Sector*, Second Edition, Norton.

Wolf, C. Jr. (1979): “A theory of non-market behavior: framework for implementation analysis”, *Journal of Law and Economics*, No 1.

**DYNAMIC EFFECTS OF FISCAL SHOCKS UPON DIVERSE MACROECONOMIC
VARIABLES: A STRUCTURAL VAR ANALYSIS FOR ARGENTINA**

Director: **ERNESTO REZK**
Research Team: **MARIA CECILIA AVRAMOVICH**
 MARTÍN BASSO

Institute of Economics and Finance
Faculty of Economic Sciences
National University of Córdoba
ernerezk@eco.unc.edu.ar

**DYNAMIC EFFECTS OF FISCAL SHOCKS UPON DIVERSE MACROECONOMIC
VARIABLES: A STRUCTURAL VAR ANALYSIS FOR ARGENTINA**

Director: **ERNESTO REZK**
Research Team: **MARIA CECILIA AVRAMOVICH**
 MARTÍN BASSO

Institute of Economics and Finance
Faculty of Economic Sciences
National University of Córdoba
ernerezk@eco.unc.edu.ar

The paper studies the dynamic effects of fiscal policy shocks upon Argentine macroeconomic variables such as the gross domestic product, the inflation rate and the level of unemployment; a structural Vector Autoregression model is resorted to in order to estimate the impulse response functions; the econometric analysis is carried out for the period 1984-2005 (second quarter) and quarterly logarithmic real variables are used for the VAR's specification. Point estimation of impulse response functions indicate both a relatively low statistical significance of fiscal shocks upon macroeconomic variables and a short-lived impact of innovations while at the same time cast doubts upon some traditionally accepted Keynesian macroeconomic policy prescriptions.

Key words: Fiscal Policy, VAR, fiscal shocks, impulse-response, robustness, causality.

JEL Classification: E62

DYNAMIC EFFECTS OF FISCAL SHOCKS UPON DIVERSE MACROECONOMIC VARIABLES: A STRUCTURAL VAR ANALYSIS FOR ARGENTINA

1. Introduction

Argentine economic researchers traditionally analyzed the performance and impact of monetary and fiscal policies, for different scenarios and situations, by resorting to more or less complex Keynesian macroeconomic models whose econometric handling would assumedly enable them to recommend determined economic policy actions.

From a critical stance, Blanchard and Perotti (2002) pointed out some shortbacks of the above mentioned methodology, one out of the most notorious being that -in reason of their Keynesian structure- the models assumed rather than proved a positive effect of fiscal expansions upon output. In these authors's words episodes in which private consumption and output significantly grew while severe cuts in public spending took place cast -to say the least- doubts on the soundness of traditionally accepted theoretical approaches; Perotti (2004) stressed later a similar concern by recalling that neoclassical models predicted a private consumption fall following a positive shock to government spending and called for seeking more empirical evidence as a form of shedding light on the matter.

In this connection the present paper aims at studying the dynamic effects of fiscal shocks upon a set of Argentine macroeconomic variables (gross domestic product, inflation rate, unemployment) resorting to a structural Vector Autoregression approach that uses quarterly data from 1980 through 2005 (second quarter); correspondingly, Impulse-Response Functions are estimated. As Kamps (2005) stressed it, within the context of a production function approach but nonetheless conceptually applicable to the case analyzed in this research, VAR formulations have several advantages in relation to alternative methodologies as no aprioristic sequence links are imposed among the variables and feedback effects among variables are not ruled out either; Enders (1995, ch. 5) also outlined these features by asserting that the VAR's goal is to find important interrelations among the variables and not make short-term forecasts.

Concerning the paper's organization, Section II includes a brief survey of recent articles that have dealt with the analysis of dynamic impact of fiscal variables, using VAR models; Section III deals with the model's specification and also discusses methodological aspects; Section IV discusses Impulse-Response Functions; Section V presents the dynamic impact of innovations and discusses robustness and Granger causality and Section VI concludes.

2. A brief Survey fo the Literature

Studies on impulse response functions' estimation in Argentina (i.e. Utrera, 2004) were mainly oriented to monetary issues, for what not many papers are available in which VAR models are used to analyzing the dynamic impact of fiscal variables. Contrariwise, the international literature on the matter is ample and valuable and some of the leading papers whose objectives link to ours' are reviewed below.

Blanchard and Perotti (2002) resorted to a structural VAR specification to characterize the dynamic effects of shocks in government expenditure and taxes on

economic activity in USA, during the post second world war period. The use of VAR was defended on grounds that it was better suited for fiscal policy studies as fiscal variables moved for many reasons (apart from output stabilization) and there were exogenous fiscal shocks; furthermore, decision and implementation fiscal policy lags ensured that the discretionary response of fiscal policy (within a quarter) to unexpected contemporaneous movements in output would be very rare. Their results consistently showed that positive innovations in public spending and in taxes respectively had a positive and an negative impact upon output; they also found that both positive shocks in spending and taxes had a strong negative effect upon private investment spending.

Perotti (2004) used a structural VAR model in order to analyze the effects of fiscal policy (per capita real public spending and net taxes) on gross domestic product, inflation and interest rates in five OECD countries since 1960 to 2001. The paper concluded that the effects of fiscal variables upon gross domestic product tended to be small whereas results did not either supply evidence that tax cuts worked faster or more effectively than expenditure increases. Another finding was that both the effects of spending shocks and tax cuts upon product and its components had become substantially weaker or negative over time, particularly on private investment. As regards the other variables, only in the post-1980 period Perotti found evidence of positive effects of government spending on long term interest rates whereas, under plausible price elasticity values, expenditure had a small impact on inflation.

Giordano, Momigliano, Neri and Perotti (2005) used a structural Vector Autoregression model to analyzing also the impact of fiscal variables on product, inflation and interest rates, resorting in this case to Italian quarterly cash data corresponding to the period 1982:1 – 2003:4; for the estimation of impulse response functions fiscal variables were separated into real government spending on goods and services, real government wages and real net taxes. Conclusions pointed out that while a shock to government purchases had a sizeable and robust positive impact on both private consumption and investment (despite its low persistence) innovations in public wages did not have any significant short run effect upon output and employment but a negative effect after two years. With regard to inflation and interest rates, the response to public purchases and public wages was positive but short lived in the first case and positive and larger in the second one. Finally, negligible effects were reported on all variables' response to net revenue shocks.

Creel, Monperrus-Veroni and Saraceno (2005) estimated a structural VAR model of the French economy, based on the fiscal theory of the price level; they found econometric evidences to reject the predictions of FTPL that fiscal shocks and interest rates should cause an important impact upon prices while at the same time their results agreed with most of conventional Keynesian effects of fiscal policy. Thus, Creel et al emphasized the immediate negative impact of a positive surplus shock on output although they acknowledged that the favourable impact of an expansionary and discretionary fiscal policy on product would deploy its effects after a time; they also found that negative wealth effects (due to sharp public debt reductions) played a key role in the long lasting decrease in gross domestic product.

Kamps (2005) resorted in turn to the VAR methodology in order to assess dynamic effects of public capital in 22 OECD countries for the period 1960-2001 and used the following variables: public capital net stock, private capital net stock, real output and employment. In short, Kamps' results yielded proofs that shocks to public capital spending

tended to have significant positive effects upon output although no evidence was found of the former's supernormal returns as was normally the case in production function approaches; in another striking result, Kamps found that public and private capital were – for most of countries analyzed- complementary in the long run while for the short run they were substitute in some countries and complementary in others. Finally, the study showed neither that the long run response of employment to innovations in public capital were statistically significant nor evidences that employment could be boosted by additional public capital.

3. Specification of the Model

The specification of the VAR model used in the analysis includes quarterly¹ values of the following 5 Argentine macroeconomic variables: current public expenditure (PE) and tax revenues (TR) corresponding to the central government and the provinces², gross domestic product (GDP) and unemployment (UNE) and inflation (INFL) rates. The sample period extends from 1984:1 through 2005:2 and series of fiscal variables and gross domestic product were seasonally adjusted using the Multiplicative Census X12 procedure. Fiscal and product variables are expressed in real terms, the Consumer Price Index available from the National Institute of Statistics and Censuses (INDEC) being used as the deflator.

Public Expenditures include public wages, government purchases of goods and services and transfers to the private sector; as for public capital spending, the series showed a marked irregularity throughout the period; although this feature has been recently stressed by the privatization in the nineties of most of public utilities (electricity and water provision, transport and oil producing firms) and the concession of road maintenance to the private sector, perhaps a more adequate explanation for the series'irregularity has to be sought at the fact that capital spending has in general behaved as a tool of discretionary fiscal policy. In reason of this, public capital outlays were excluded from the model's first estimation but were later considered together within public spending in a second estimation (variable PEK), with the object of ascertaining whether impulse response functions behaved differently.

Tax Revenues in turn comprises, on the one hand, taxes whose responsibility for collection resides in the central government as the yields of individual and corporate income taxes, transactions, consumption, property and wealth taxes, import and export duties and social security contributions³. On the other hand, the fiscal yield of provincial turnover, property and car taxes, as well as stamp duties, were also added to the series.

¹ Although Blanchard and Perotti (2002) pointed it out that the use of quarterly values for variables is extremely important as it enables seasonal patterns in variables' response to diverse shocks to be captured, in this case, in which stationarity has been removed, the advantages of resorting to quarterly data reside in that more degrees of freedom are available and in that quarterly data give the possibility of analyzing short time periods elapsing since a shock takes place.

² The decision to include national as well as subnational figures in the series rests on the fact that provinces' public expenditures and tax revenues account respectively for more than 50% and 15% of total when all government levels are considered.

³ Owing to the new pension systems (private capitalization scheme) existing in the country as of 1994, most of payroll taxes are directed straightaway to Pensions Funds; therefore, computed social security contributions are those directed to the residual public system.

In order to avert the risk of spurious regressions, typical of non-stationary time series, the Augmented Dickey-Fuller Test was resorted upon in order to prove the existence of unit roots; the results are shown in the ensuing table:

Null Hypothesis: ORIG_GDP_X12_TC has a unit root

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-0.655914	0.8517

Null Hypothesis: ORIG_PE_X12_TC has a unit root

Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.545447	0.1083
--	-----------	--------

Null Hypothesis: ORIG_PEK_X12_TC has a unit root

Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.046548	0.0018
--	-----------	--------

Null Hypothesis: ORIG_TR_X12_TC has a unit root

Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.314716	0.0173
--	-----------	--------

Null Hypothesis: ORIG_UNE_X12_TC has a unit root

Augmented Dickey-Fuller test statistic	-1.101106	0.7127
--	-----------	--------

Null Hypothesis: ORIG_INFL_X12_TC has a unit root

Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.717007	0.0749
--	-----------	--------

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

τ 's critical values used to test the null hypothesis were the following ones:

Test critical values:	1% level	-3.501445
	5% level	-2.892536
	10% level	-2.583371

As indicated above, the null hypothesis could not be rejected for gross domestic product, current public expenditures and unemployment, at any significance level, whereas only public spending (inclusive of capital outlays) proved to be stationary at all significance levels. As for tax revenues and inflation, the existence of unit roots is rejected at 1% level, in the former and at 1% and 5% levels in the latter series; as shown by Table 7 in the Statistical Annex, the ADF test proves that I(1) series turn out to be stationary in all cases. In the light of quoted results, first differences of logarithms of gross domestic product (GDP), public expenditure (PE and PEK) and tax revenues (TR) were used together with first differences of unemployment (UNE) and inflation (INFL) rates⁴.

⁴ As, in general, the estimation of A yields consistent autoregressive coefficients, many authors directly resort to VAR in levels choosing to ignore the non-stationarity problem. Nevertheless, Kamps (2005) points out,

The ensuing expression (1) stands for the reduced form of the used VAR model:

$$(1) \quad X_t = A(L) X_{t-1} + U_t$$

where $X_t = [PE_t, TR_t, GDP_t, UNE_t, INFL_t]'$ denotes the vector of endogenous variables whose order is (5×1) , A is the matrix of autoregressive coefficients of order (5×5) , whereas the vector $U_t = [u_t^{pe} \ u_t^{tr} \ u_t^{gdp} \ u_t^{une} \ u_t^{infl}]'$, of order (5×1) , includes the reduced form stochastic residuals. Ordinary Least Squares were resorted to in order to estimate the reduced VAR model's equations; estimated coefficient, r-squares and F-Statistics values are shown in tables 1 and 4 in the Statistical Annex, for public spending exclusive and inclusive of capital outlays respectively.

All equations include lags to each of endogenous variable, their appropriate length being determined by usual information criteria⁵ and an intercept omitted in (1) for simplification⁶. Let it in this regard be said that the choice of the lag number took into account the trade-off between long lag lengths' costs, in terms of consumed degrees of freedom, and the small lag-lengths' risk of model misspecification. The matter was dealt with in an iterative way by starting with a lag number sufficiently large that met the 'degrees of freedom' restriction. From tables 2 and 5 (in the Statistical Annex) which include the results for the various Lag Order Selection Criteria, and for public spending inclusive and exclusive of public capital formation respectively, Akaike's value for 12 lag order turned out to be the more significant for what this lag length was imposed to variables in the estimation of the VAR⁷.

4. Impulse-Response Functions

As stressed by Perotti (2004), reduced form residuals (vector U_t above) may be also interpreted as a linear combination of the following three items: the *automatic* (or unanticipated) *response* of fiscal variables to shocks in other variables, the *systematic discretionary response*⁸ of policymakers to innovations in variables and the *random discretionary (or structural) shocks* to fiscal policy, the latter being the ones upon which the analysis is focused when impulse-response to fiscal shocks are estimated.

When analyzing dynamic effects of a VAR model, identification is a necessary step in order to ensure that impulse response functions yield proper structural interpretations and this is done by imposing appropriate contemporaneous restrictions on the vector U_t . In this case, the Choleski Decomposition of the residuals' matrix of covariances was resorted

quoting Phillips (1998), that impulse-response functions "...based in the estimation of unrestricted VAR models are inconsistent at long horizons in the presence of non-stationary variables."

⁵ That is, Akaike, Schwarz or Hannan-Quinn.

⁶ Econometric tests including dummy variables in those periods in which the Argentine economy faced situations of strain or underwent abrupt changes (i.e. hyperinflation in 1989 or the start of convertibility in 1991) did not render significantly different impulse-response, for which reason they were not considered in the model specification.

⁷ Many an econometrician would defend the point that 12 quarters (three years) suffice to capture the system's dynamics.

⁸ Following Blanchard and Perotti's viewpoint (2002), the assumption was upheld that discretionary responses take more than a quarter to respond and therefore they are not captured by the used quarterly data.

to and restrictions imposed to the model rendered expression (2) below that links random errors of the reduced form with structural errors:

$$(2) \quad \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ a_{21} & 1 & 0 & 0 & 0 \\ a_{31} & a_{32} & 1 & 0 & 0 \\ a_{41} & a_{42} & a_{43} & 1 & 0 \\ a_{51} & a_{52} & a_{53} & a_{54} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_t^{pe} \\ u_t^{tr} \\ u_t^{gdp} \\ u_t^{une} \\ u_t^{inf\ l} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_t^{pe} \\ \varepsilon_t^{tr} \\ \varepsilon_t^{gdp} \\ \varepsilon_t^{une} \\ \varepsilon_t^{inf\ l} \end{bmatrix}$$

Let it be pointed out that the variable ordering expressed by (2) assumes that: public expenditure does not contemporaneously react to innovations in the rest of variables, tax revenues are not contemporaneously affected by shocks to other variables except for public spending innovations, gross domestic product only reacts to contemporaneous shocks to public spending and taxes, unemployment is contemporaneously affected by innovations in all the variables but inflation and inflation contemporaneously reacts to shocks to the rest of variables in the model. Needless to emphasize, the above placed restrictions only apply to the initial period since all variables in the model are permitted to interact freely in all periods following the one in which the innovation takes place.

In relation to the possibility of cointegration among variables, its almost certain minor impact upon the estimation of impulse response functions, in the light of VAR methodology's results, avails the decision not to take the hypothesis into consideration⁹; in fact, diverse ordering and contemporaneous restrictions placed to variables (not shown in the paper) showed robust results¹⁰.

5. Dynamic Impact of Shocks, Robustness and Granger Causality

Plots in Figure 1 below display the dynamic impact of current public expenditure (wages, government purchases and transfers to the private sector) and taxes upon the gross domestic product, unemployment and inflation rates for a horizon of 18 quarters, the shocks amounting to a positive innovation (increase) of both the fiscal variables; furthermore, the impact of product, unemployment and inflation shocks upon fiscal variables is also depicted. Particularly, the purpose of estimating impulse response functions of fiscal variables, unemployment and inflation when supply shocks (positive innovations in product) occur was to empirically verify a possible inverse ordering between product and fiscal variables¹¹ as well as the impact of product's positive innovations, if any, upon employment and economic stability in Argentina.

⁹ The possibility and effects of cointegration are more important when long run relations are being analyzed; it would be advisable, in that case, to use VECM as it explicitly considers such relations and ensures in turn a better treatment of series used for analysis and forecasting purposes.

¹⁰ See next Section.

¹¹ Diverse authors (Lütkepohl, 2001) accept that the impulse response analysis can also be regarded as a type of reverse causation test.

Each graph includes a point estimation of impulse response functions¹² as well as lower and upper bounds for a 95% confidence interval. As usual, the solid lines depict the variable percent change in response to a standard deviation of one in the respective fiscal variable whereas the dotted lines represent the 95% error bands. Graphs in Figure II depict in turn impulse response estimations for gross domestic product only, assuming negative shocks to fiscal variables (spending and tax cuts) while the same quarter number and error bands are maintained.

Plots in the left hand side of Figure I (first two columns), with the response of variables to positive innovations in current public spending and taxes, show behavioural patterns that cast doubts on the real effect of shocks. In the first place, the magnitude of impact upon product, unemployment and inflation were surprisingly minimal as following a 1% increase in fiscal variables the former reacted with changes in general well below the mentioned percentage; furthermore, by including the error bands the 0-value in almost all the time path estimated impulse response functions fall short from being significant enough in most of cases.

Nevertheless, several cases deserve a comment: in current public spending as well as in taxes the reactions to their own shocks were statistically significant but short-lived (five and three quarters respectively). The explanation to this resides in that innovations to a variable impact all the variables in the system (included the variable itself) for what the impact of an initial shock may continue through time, given the lag structure, its being transmitted also to the same variable via the effects upon the rest. In the case of gross domestic product, the impulse response pattern permits to infer that –at the outset- the fiscal shock gives way to a typical but limited Keynesian demand push, lasting for two or three quarters; it is worth stressing here that apart from the fact that the lack of persistence is accompanied by a rather negligible response size (less than 0.5%), the response soon becomes negative raising suspicions of crowding out effects.

Product's negative response to shocks to taxes depicted by the graph, and statistically significant for at least three quarters, seems to be somehow agreeing with supply-side supporters's view that a displacement of private economic activity is to be expected soon after a tax increase. Nevertheless, the markedly low impact and the lack of statistical significance along the time horizon calls for caution at the moment of uttering definite conclusions.

A much clearer pattern is shown in relation to unemployment, as the variable's response to spending shocks hardly differs from zero in the whole time horizon. This feature helps explaining the almost null influence of transfers to the private sector in employment creation, as is also evident from discretionary plans to assist household heads without income¹³ rather than aiming at re-inserting the jobless within formal labour markets.

The null effect of spending shocks on inflation is a rather intriguing result of the VAR estimation which still remains without explanation. However, a more predictable feature is rendered by the response of inflation to tax increases: while inflation slightly declines on impact (according to what macroeconomic theory would predict) it immediately climbs to reach a maximum in the fourth quarter from where the impact starts to cyclically fade away for the rest of the time horizon. This result is closely related to the overwhelming

¹² Impulse response functions show the response of variables to an innovation of 1%.

¹³ Known as Plan Jefes y Jefas de Hogar.

preeminence of indirect taxation causing that the first round effect of any positive tax change be a consumption reduction, followed later on by a price increase.

An interesting case of analysis arises out of the impact of spending shocks upon taxes: as the latter are clearly dragged by shocks to the former (as the plot's hump-shaped response shows), impulse response of spending to taxes are practically null and no evidence of inverse causation exists: in any case, spending's positive effect lasts until the fourth or fifth quarter with a maximum value around the fourth quarter. The results of the impulse response function thus prove what is intuitively perceived: there is a close correlation between the expansion of public spending and fiscal revenues whose sequence is what the traditional government budget constraint would indicate.

Plots in the third column of Figure I mainly aim at assessing whether results for impulse response functions enable to assume reverse causation among gross domestic product and fiscal variables, unemployment and inflation. In starting with the first graph, a positive impact of a supply shock upon public spending is shown as of the first through the fifth quarter, although the evidence is far from being conclusive given that estimations do not significantly differ from 0¹⁴. Nevertheless, a slight public spending increase cannot be ruled out following a product shock. In turn, tax revenues's lack of response (as shown by the second plot in the column) can be explained by the rather limited reaction of taxes to product shocks owing to the low income elasticity of the Argentine Tax System¹⁵.

Although unemployment behaves as expected (and predicted by economic theory) decreasing on impact, the negligible statistical relevance of results could be indicating a capital intensive feature of product innovations which would hardly in turn help to boosting employment to higher levels.

The response of inflation to product innovations is intriguing, to say the least: it is negative on impact as standard textbook presentations would indicate but thereafter not only that the effect is long-lived but also the plot shows a cyclical pattern with cycles of opposite sign successively offsetting each other as the effect tend to increase by the end of the time horizon (eighteenth quarter) although, again, different from 0 estimations for the impulse response are not guaranteed.

In interpreting results for shocks to inflation (fifth column in Figure 1) only two graphs seem to be worth mentioning: the negative impact on taxes, statistically significant in the first four quarters and the same variable's cyclical response to the innovation during the three first quarters. While a not straightaway explanation is at hand for the latter case, evidences of the Olivera-Tanzi effect may be underlying the impulse-response in the former case.

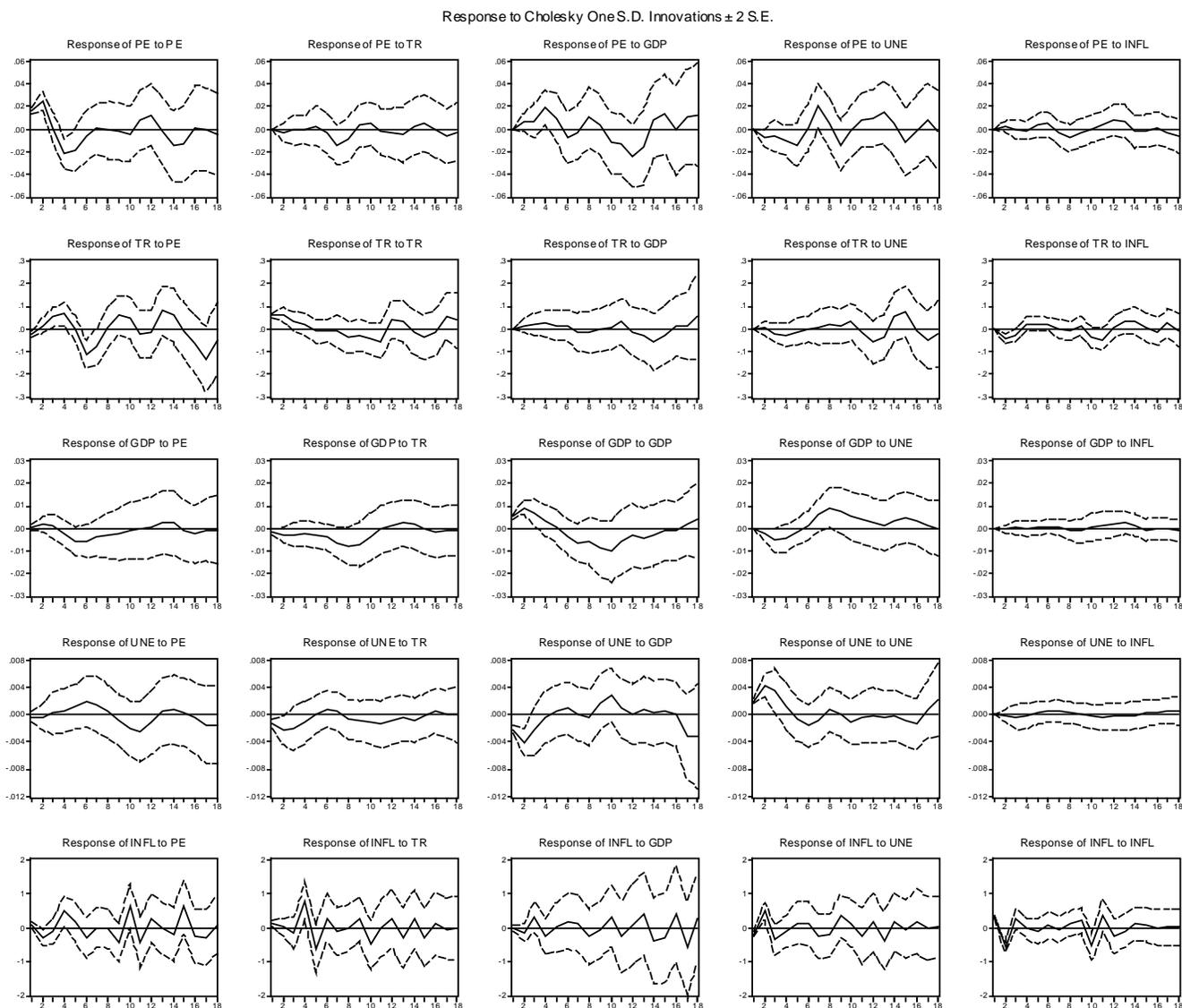
Finally, the short-lived persistence of shocks (between 2 and 5 quarters in the cases in which the impact is significant) falls in line with what many specialists have already pointed out. Suffice it in this connection to quote Fair (1979) saying that the forecasting performance of unrestricted VAR's is poor after about one year; the point has been also stressed by Blinder (in Kopcke, Tootell and Triest, 2006) who asserted that most

¹⁴ As is noticed, in many cases error bands include also the 0-value.

¹⁵ This feature, and the need to correct it, have always been in policymakers' agendas as a priority subject still awaiting resolution.

of evidence from VARs and large-scale econometric models suggested that outside lags¹⁶ for fiscal policy were substantially shorter than the corresponding to monetary policy.

Figure I
Impulse-response functions: Response to positive fiscal shocks¹⁷



In relation to the dynamic impact of negative fiscal innovations (spending and tax cuts) upon product, a first glance to plots in Figure 3 will lead one to assert that the results

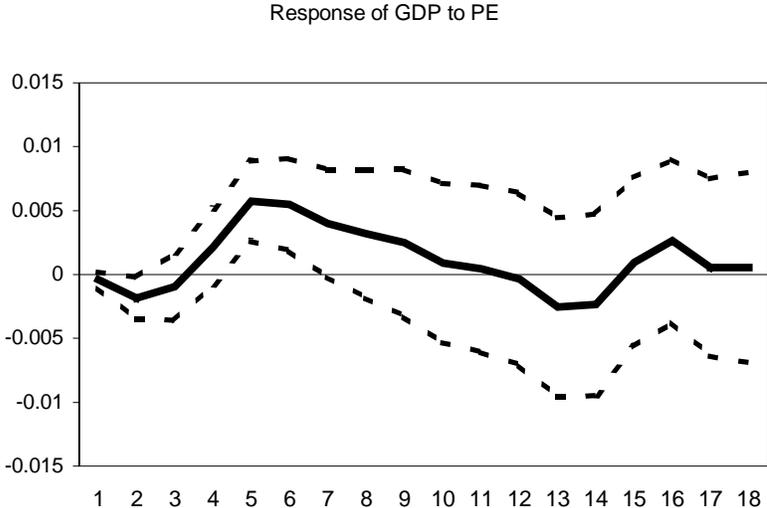
¹⁶ Outside lags stand for the time that runs between a policy shock and its effect upon the economy.

¹⁷ Capital Outlays not included in Public Expenditure.

do not have statistical significance, in view that the maxima and minima values for gross domestic product response to negative fiscal innovations hardly reach 0.5% and -0.2% respectively. This conclusion cannot however be considered surprising in any way as it falls in line with results already shown by positive fiscal shocks; in fact, the impulse response function shows, in relation to negative spending shocks, that the product –after an initial fall lasting for 3 quarters- takes positive values until the twelfth quarter even when it results dubious to assert that estimates differ from 0 beyond the seventh quarter. As explained for positive spending shocks, results show at the outset a non persistent Keynesian demand push upon product but –as was already pointed out in the case of positive spending innovations- traces of crowding out effects upon private activity can not be discarded as the graph’s hump-shaped response shows it.

More conclusive and long lived –despite its low statistical significance- is the pattern of product response to a negative tax shock , which extends for eleven quarters and gives somehow support to supply-side economists’ claims on the damaging effects of the fiscal hedge upon product¹⁸ caused by distortionary taxation.

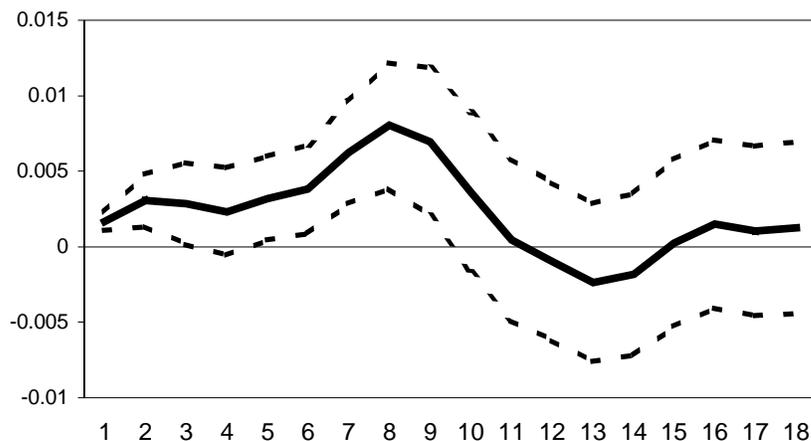
Figure 2
Impulse-response functions: Response to negative fiscal shocks¹⁹



¹⁸ Although this conclusion seems to be at odds with allegedly available evidence about the very limited incidence upon the product of tax cuts implemented in Argentina in various opportunities, either in Social Security Contributions, or in provincial Transactions and Property Taxes, founded conclusions in this matter still wait for a thorough empirical analysis.

¹⁹ Capital Outlays not included in Public Expenditure.

Response of GDP to TR



In spite of the above mentioned difficulties for counting with sound capital formation series, let alone the matter of identifying who is actually building public investment in Argentina, impulse response functions plotted in Figure 3 below were estimated in order to ascertain whether the dynamic impact of fiscal variables upon macroeconomic variables - when capital outlays are accounted for- differed markedly from the case in which only current public expenditure was considered. Thus, graphs in Figure 3 stand for product, unemployment and inflation's response to positive spending and tax innovations and also include the impact of supply shocks, unemployment and inflation upon all the other variables. Finally, the graph in Figure 4 shows the impulse response function of product to negative shocks (public spending cuts) to fiscal variables.

As may be seen, not only that impulse response functions' quality is not impaired by the inclusion of public capital outlays but this improves at least on the following two accounts: in some cases, impulse responses are now statistically different from 0 and in others shocks have a longer-lived impact upon variables. However, in most of the cases results do not exhibit noticeable changes except for minor differences in the plots' shape or maxima and minima values reached.

Major differences were found particularly in public spending response to tax shocks and in the more significant and greater reaction of taxes to spending innovations bringing to surface a reverse causation situation not shown in the previous case. Also, inflation response to product innovations seems now to be higher, longer lived and clearly different from 0. Finally, impulse response for product and unemployment to product innovations show now short-lived and tenuous but expected reactions to inflation shocks, particularly in the latter case.

One of surprising results, despite its relative statistical significance, is the fall in product that follows a public spending (inclusive of capital outlays) innovation as it puts at a stake the idea of externalities associated to public capital provision. Strange as it may seem, the point has already been pointed out by Kamps (2005) who -in finding a similar pattern for some OECD countries- suggested that unless public capital were conceived to have a negative marginal productivity another possible explanation could be that public

and private capital were substitutes in the short run for what the positive innovation to the former would crowd out the latter²⁰.

Product reaction to a negative spending shock (Figure 4) in turn shows that the response magnitude is larger when public outlays are taken into account even when the impact of the shock is less persistent (7 quarters instead of almost 10) considering the section in which the impulse response is more significant. The feature is however stressed of a likely crowding out effect implicitly built-in the plot's positive hump-shaped pattern as product increases when public spending dwindles.

Figure 3

Impulse-response functions: Response to positive fiscal shocks²¹

²⁰ Kamps (2005) also suggested that crowding out effects could also reach employment and this is somehow depicted by point estimates of impulse response which increases at the beginning but it decreases after the eighth quarter.

²¹ Capital Outlays included in Public Expenditure.

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.

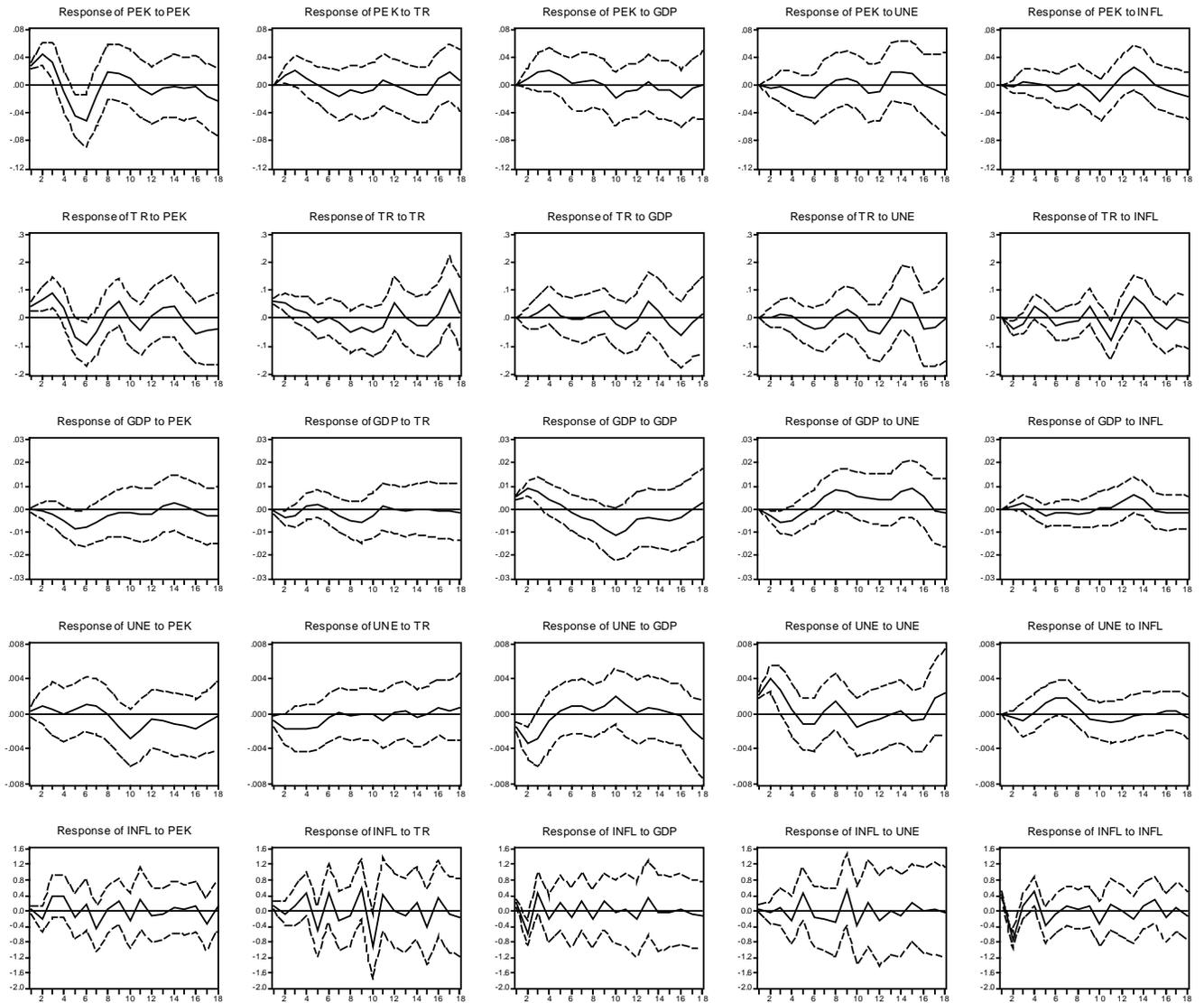
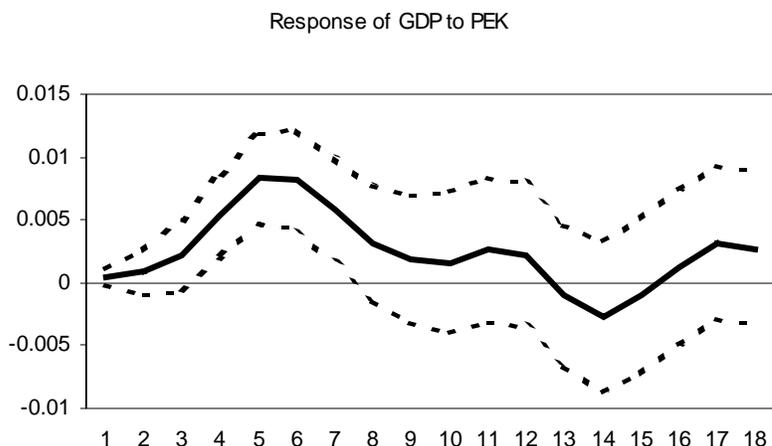


Figure 4

Impulse-response functions: Response to negative fiscal shocks²²

²² Capital Outlays included in Public Expenditure.



Robustness of estimations was empirically dealt with in the paper by testing whether the impulse response functions achieved through the recursive approach of autoregressive vector methodology were sensitive to the variable ordering; for that, alternative variable orderings to the one in the benchmark model in (2) were econometrically tested, as for instance: allowing contemporaneous effects of product upon fiscal variables, changing the order between fiscal variables and also allowing product to receive contemporaneous effects of all other variables in the VAR model.

Although results (not shown here) can not be taken as definitive, as series improvement is always a possibility when applying VARs models, estimations found with alternative variable orderings did not substantially differ from those rendered by the benchmark specification (Figures 1 to 4). In sum, differences were hardly noticeable and lacked in general statistical significance even in cases where orderings showed an extreme departure from the benchmark model.

As known, Granger causality tests verify whether the lags of one variable enter into equations for other variables the implication being that, when the null hypothesis holds, the sequence of a variable does not cause other variables' sequence. As Enders (1995) states it, the latter amounts to saying that the past values of a variable's disturbance (ε) do not affect the other variables and therefore they cannot either improve the forecasting performance of the variables' sequence²³.

Results for Granger causality shown in Tables 3 and 6 in the Statistical Annex, for total public expenditure (exclusive and inclusive of capital public spending) indicate that the null hypothesis stating that a given variable does not Granger cause another variable is accepted eleven times and rejected seven in the first case whereas in the second one acceptances amount to seven and rejections to thirteen.

Public Spending exclusive of Capital Outlays	Public Spending inclusive of Capital Outlays
---	---

²³ A point worth clarifying here is the difference between Granger causality and exogeneity, as the conditions for the latter require not only that past values, but also current values of a variable not to affect the other variables.

TR does not Granger cause PE	TR Granger causes PEK
GDP Granger causes PE	GDP Granger causes PE
UNE does not Granger cause PE	UNE does not Granger cause PE
INFL Granger causes PE	INFL Granger causes PE
PE Granger causes TR	PEK Granger causes TR
GDP Granger causes TR	GDP Granger causes TR
UNE Granger causes TR	UNE does not Granger cause TR
INFL Granger causes TR	INFL Granger causes TR
PE Granger causes GDP	PEK Granger causes GDP
TR Granger causes GDP	TR Granger causes GDP
UNE does not Granger cause GDP	UNE Granger causes GDP
INFL does not Granger cause GDP	INFL Granger causes GDP
PE does not Granger cause UNE	PEK does not Granger cause UNE
TR does not Granger cause UNE	TR does not Granger cause UNE
GDP does not Granger cause UNE	GDP does not Granger cause UNE
INFL does not Granger cause UNE	INFL does not Granger cause UNE
PE Granger causes INFL	PEK Granger causes INFL
TR Granger causes INFL	TR Granger causes INFL
GDP Granger causes INFL	GDP Granger causes INFL
UNE does not Granger cause INFL	UNE does not Granger cause INFL

Source: Tables 3 and 6 in the Statistical Annex.

According to the test's results in Table 3, current public expenditure Granger causes tax revenues, gross domestic product and inflation, tax revenues in turn Granger causes gross domestic product and inflation, gross domestic product Granger causes public spending, tax revenues and inflation, unemployment Granger causes tax revenues and finally inflation Granger causes public spending and net revenues.

When total public spending is used (Table 6), only unemployment is not Granger caused by the other variables whereas it does not Granger cause public expenditure, tax revenues and inflation either.

As can be noticed, results of Granger tests naturally fall in line with the variables' degree of response to the various shocks, as depicted by Figures 1 and 3 above.

6. Conclusions

The VAR model used permitted to estimate impulse response functions to showing the impact of positive and negative shocks to fiscal variables upon various macroeconomic variables in Argentina. The exercise was carried out for the period 1984-2005 (second quarter) and quarterly data for public expenditure, tax revenues, gross domestic product, unemployment and inflation rates were used.

While the short impact duration and low statistical significance of many an estimated impulse response is the first feature to be emphasized, results showed that variables did not behave sometimes in the way standard textbook presentations would predict it.

In the first place, positive shocks to public spending caused product to increase on impact but soon after the plot's decreasing pattern supplied crowding out evidences. The latter helps also to explain –via the reduction in product- why tax revenues first increased but soon later reacted negatively to positive spending innovations.

The relevant finding of a short lived fall in unemployment, following a public spending increase, arose as a proof that transfer spending in Argentina fed “asistencialista” programs (relief to the poor) rather than promoting employment or re-insertion in formal labour markets.

The negative (although minimal) response of gross domestic product to tax increases and later the tax revenue reaction to positive product innovation, when reverse causation was ascertained, were respectively taken as an evidence of what supply side economics normally asserts and as the natural response to a tax system based mainly on indirect taxes and characterized by a low income elasticity of taxes.

The increase in public spending following a positive shock to taxes and the positive response of taxes to expenditure innovations is a result that, apart from indicating that both the instruments drag each other, deserves further microeconomic considerations (beyond the scope of this paper) related to the efficiency and efficacy of additional public outlays and revenues.

Impulse responses of product to public spending shocks, contrariwise to what the received economic theory predicts, show that both are substitutes in the short run and that crowding out effects cannot be ruled out

As regards the possibility of reverse causation between the product and the other variables, the point must be stressed that all behaved as Keynesian approaches would have predicted it (at least on impact or for a reduced number of quarters) following a supply innovation. Nevertheless, the negligible statistical significance in some of the considered cases endangered the chances of achieving sufficiently strong evidences.

The product response to negative fiscal shocks (spending and tax cuts) not only confirmed but also strengthened evidences found in the preceding findings. Possibilities of crowding out and the damaging effect of distortionary taxes upon product were backed by longer-lived shocks' impact and point estimates significantly different from 0.

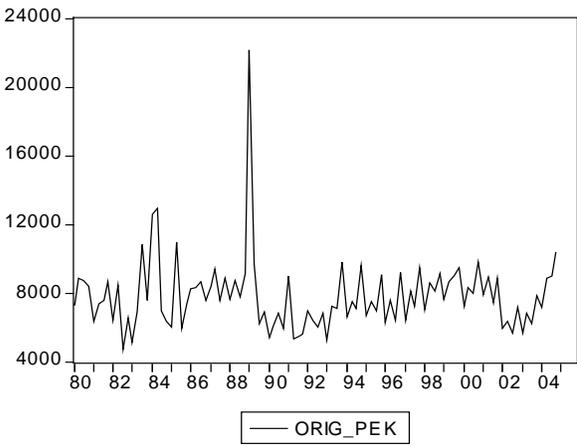
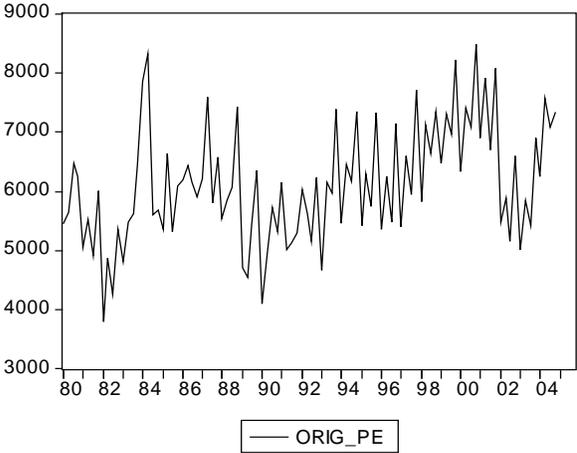
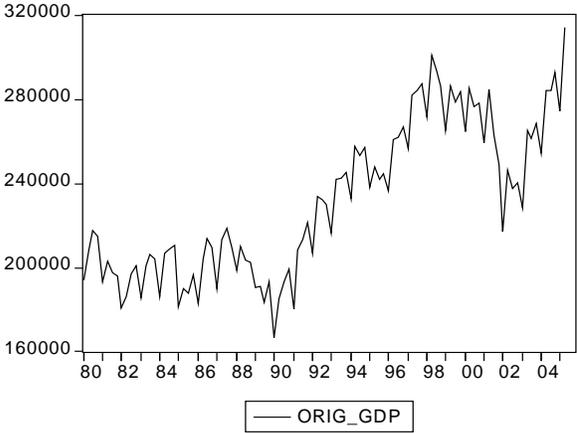
Finally, Granger causality tests were performed to test the null hypothesis of one variable's lagged values not affecting other variables. The hypothesis resulted accepted in twelve cases and rejected in eight, confirming in general the impulse response analysis.

In summing up the main results, structural VARs estimates in the paper reassessed the widespread perception of certain fiscal policy shocks' weakness given their limited impact upon macroeconomic variables and that answering whether Keynesian or alternative macroeconomic policies should be resorted to is still an unsolved subject deserving more investigation.

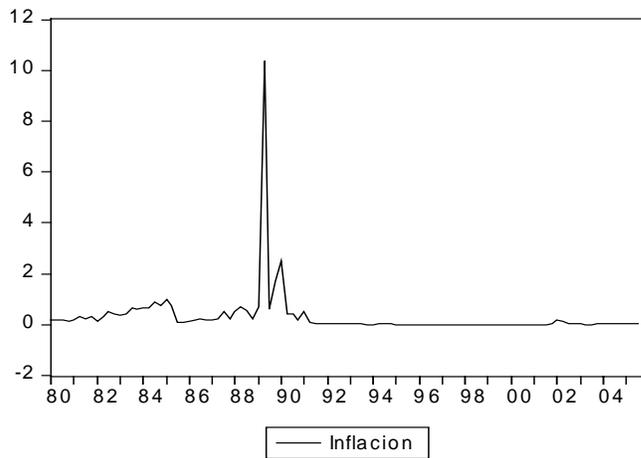
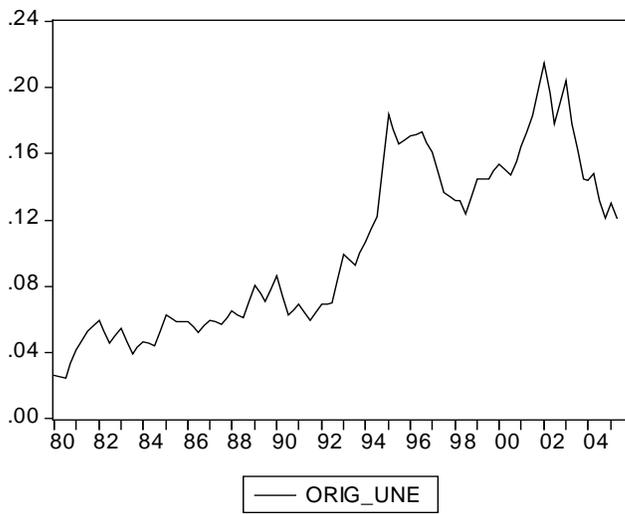
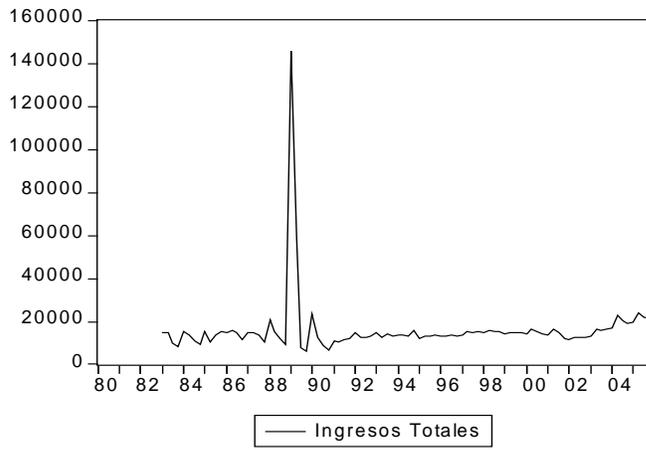
REFERENCES

- BLANCHARD O. AND PEROTTI R. (2002), "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4).
- CREEL J., MONPERRUS-VERONI P. AND SARRACENO F. (2005), "*Discretionary policy interactions and fiscal theory of the price level: a SVAR Analysis on French data*", Seventh Workshop on Public Finance, Banca D' Italia, Perugia, Italia.
- ENDERS W. (1995), "*Applied Econometrics Time Series*", John Wiley and Sons Inc., USA, Chapter 5.
- FAIR, R.C. (1979), "An Analysis of the Accuracy of Four Macroeconomic Models", *Journal of Political Economy*, 87.
- GIORDANO R, MOMIGLIANO S, NERI S. AND PEROTTI R. (2005), "*The effects on the economy of shocks to different government expenditure items: Estimates with a SVAR model*", Seventh Workshop on Public Finance, Banca D' Italia, Perugia, Italia.
- KAMPS Ch. (2005), "The dynamic effects of public capital: VAR evidence for 22 OECD countries", *International Tax and Public Finance*, Volume 12, Number 4.
- KOPCKE R., TOOTELL G. AND TRIEST R. (2006), "*The Macroeconomics of Fiscal Policy*", Massachusetts Institute of Technology, USA.
- PEROTTI R. (2004), "*Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*", Working Paper nº 276, IGER, Università Bocconi, Milán, Italia.
- PHILLIPS P. C. B. (1998), "Impulse Response and Forecast Error Variance Asymptotics in Nonstationary VARs", *Journal of Econometrics*, 83.
- UTRERA G. (2004), "Vectores Autorregresivos e identificación de shocks de política monetaria en Argentina", *Revista de Economía y Estadística*, I.E.F., F.C.E., U.N.C., Vol. XLII, No. 2.

GRAPHICAL ANNEX²⁴



²⁴ Database including also series used is available from the author on request.



STATISTICAL ANNEX

Table 1

**Application of VAR methodology to the model's reduced form:
OLS estimation when public expenditures do not include capital outlays²⁵**

Vector Autoregression Estimates
Sample(adjusted): 1986:2 2004:4
Included observations: 75 after adjusting endpoints
Standard errors in () & t-statistics in []

	PE	TR	GDP	UNE	INFL
PE(-1)	1.223343 (0.24025) [5.09185]	2.826074 (0.91080) [3.10285]	0.006534 (0.07945) [0.08224]	0.032197 (0.04773) [0.67456]	2.442398 (5.78826) [0.42196]
PE(-2)	-1.094585 (0.55534) [-1.97101]	-2.063699 (2.10528) [-0.98025]	0.034755 (0.18365) [0.18924]	-0.069201 (0.11033) [-0.62724]	-38.30984 (13.3794) [-2.86335]
PE(-3)	-0.026695 (0.58730) [-0.04545]	-1.482412 (2.22646) [-0.66582]	-0.028539 (0.19422) [-0.14694]	0.064482 (0.11668) [0.55266]	37.79637 (14.1494) [2.67123]
PE(-4)	0.186995 (0.28851) [0.64814]	2.479978 (1.09374) [2.26743]	-0.180272 (0.09541) [-1.88943]	0.030350 (0.05732) [0.52953]	-16.24888 (6.95087) [-2.33768]
PE(-5)	-0.302422 (0.27278) [-1.10866]	-0.517758 (1.03411) [-0.50068]	0.088361 (0.09021) [0.97952]	-0.009189 (0.05419) [-0.16957]	-3.996361 (6.57191) [-0.60810]
PE(-6)	0.141171 (0.26566) [0.53141]	1.311424 (1.00710) [1.30218]	-0.034048 (0.08785) [-0.38756]	0.019695 (0.05278) [0.37318]	6.787192 (6.40024) [1.06046]
PE(-7)	-0.252343 (0.27218) [-0.92710]	-0.861805 (1.03184) [-0.83521]	-0.000187 (0.09001) [-0.00208]	-0.021879 (0.05407) [-0.40462]	-11.34191 (6.55751) [-1.72961]
PE(-8)	-0.114914 (0.29218) [-0.39329]	-0.629174 (1.10767) [-0.56802]	-0.120953 (0.09663) [-1.25178]	0.027261 (0.05805) [0.46964]	9.898751 (7.03936) [1.40620]

²⁵ Complete Vector Autoregression Estimates are available from the author on request.

PE(-9)	0.392849 (0.27002) [1.45487]	2.163988 (1.02365) [2.11399]	-0.020850 (0.08930) [-0.23350]	0.023957 (0.05364) [0.44660]	7.108713 (6.50545) [1.09273]
PE(-10)	-0.294416 (0.36026) [-0.81724]	-0.865236 (1.36573) [-0.63353]	-0.065824 (0.11914) [-0.55250]	-0.055651 (0.07157) [-0.77758]	-14.55478 (8.67940) [-1.67693]
PE(-11)	0.066998 (0.36983) [0.18116]	-0.669178 (1.40201) [-0.47730]	-0.025035 (0.12230) [-0.20470]	0.054155 (0.07347) [0.73710]	16.19582 (8.90995) [1.81772]
PE(-12)	0.250213 (0.16993) [1.47242]	1.067416 (0.64421) [1.65693]	-0.121018 (0.05620) [-2.15347]	-0.012514 (0.03376) [-0.37069]	-7.761067 (4.09407) [-1.89568]
TR(-1)	-0.135098 (0.09503) [-1.42158]	1.067778 (0.36027) [2.96383]	-0.045461 (0.03143) [-1.44655]	0.008403 (0.01888) [0.44506]	5.925813 (2.28957) [2.58818]
TR(-2)	0.207174 (0.11548) [1.79409]	0.281335 (0.43777) [0.64266]	0.022010 (0.03819) [0.57636]	-0.003765 (0.02294) [-0.16412]	-1.629933 (2.78206) [-0.58587]
TR(-3)	-0.191414 (0.09990) [-1.91614]	-0.310863 (0.37870) [-0.82087]	0.002287 (0.03304) [0.06924]	-0.003140 (0.01985) [-0.15821]	5.808556 (2.40669) [2.41350]
TR(-4)	0.050093 (0.12116) [0.41345]	0.559696 (0.45932) [1.21854]	0.021136 (0.04007) [0.52751]	0.007767 (0.02407) [0.32267]	3.163495 (2.91902) [1.08375]
TR(-5)	0.102306 (0.14104) [0.72538]	0.213069 (0.53467) [0.39851]	-0.018545 (0.04664) [-0.39762]	-0.004074 (0.02802) [-0.14539]	0.826889 (3.39790) [0.24335]
TR(-6)	-0.088744 (0.10413) [-0.85225]	-1.027070 (0.39475) [-2.60181]	0.062372 (0.03444) [1.81127]	-0.003693 (0.02069) [-0.17852]	0.447133 (2.50870) [0.17823]
TR(-7)	-0.005050 (0.07409) [-0.06817]	0.444750 (0.28086) [1.58356]	-0.045086 (0.02450) [-1.84025]	0.001508 (0.01472) [0.10244]	3.630977 (1.78487) [2.03431]
TR(-8)	0.045485 (0.04768)	-0.146116 (0.18077)	-0.006359 (0.01577)	-0.002669 (0.00947)	2.607119 (1.14881)

	[0.95388]	[-0.80830]	[-0.40327]	[-0.28172]	[2.26940]
TR(-9)	-0.050508 (0.05370) [-0.94063]	0.229854 (0.20356) [1.12917]	-0.003342 (0.01776) [-0.18820]	0.001795 (0.01067) [0.16823]	0.691794 (1.29366) [0.53476]
TR(-10)	0.036776 (0.05147) [0.71455]	0.454391 (0.19511) [2.32891]	0.006651 (0.01702) [0.39079]	-0.000544 (0.01022) [-0.05321]	1.841223 (1.23994) [1.48493]
TR(-11)	0.023352 (0.07108) [0.32853]	0.196270 (0.26946) [0.72839]	0.006430 (0.02351) [0.27355]	-0.003685 (0.01412) [-0.26099]	-2.310592 (1.71243) [-1.34931]
TR(-12)	0.014846 (0.04576) [0.32446]	-0.130138 (0.17346) [-0.75026]	0.017149 (0.01513) [1.13333]	0.001137 (0.00909) [0.12505]	-1.039025 (1.10234) [-0.94256]
GDP(-1)	-0.227153 (1.09914) [-0.20666]	-1.800562 (4.16681) [-0.43212]	1.182416 (0.36348) [3.25301]	0.108817 (0.21836) [0.49835]	6.755200 (26.4807) [0.25510]
GDP(-2)	0.670073 (1.62809) [0.41157]	2.899751 (6.17205) [0.46982]	-1.104212 (0.53841) [-2.05088]	-0.066598 (0.32344) [-0.20590]	23.81466 (39.2242) [0.60714]
GDP(-3)	0.318329 (1.76540) [0.18032]	5.471023 (6.69257) [0.81748]	0.920331 (0.58381) [1.57641]	-0.040388 (0.35072) [-0.11516]	-68.51897 (42.5322) [-1.61099]
GDP(-4)	-1.025541 (2.30620) [-0.44469]	-18.62245 (8.74274) [-2.13005]	-0.393185 (0.76266) [-0.51555]	-0.054783 (0.45815) [-0.11957]	12.18401 (55.5613) [0.21929]
GDP(-5)	1.387611 (3.44311) [0.40301]	14.84410 (13.0527) [1.13724]	-0.369957 (1.13863) [-0.32491]	0.209890 (0.68402) [0.30685]	106.9265 (82.9520) [1.28902]
GDP(-6)	1.206243 (3.29756) [0.36580]	-2.538099 (12.5010) [-0.20303]	0.643640 (1.09050) [0.59023]	-0.216711 (0.65510) [-0.33081]	-135.2719 (79.4454) [-1.70270]
GDP(-7)	-3.011195 (2.17558) [-1.38409]	-0.853938 (8.24757) [-0.10354]	-0.383072 (0.71946) [-0.53244]	0.161557 (0.43221) [0.37380]	90.40920 (52.4145) [1.72489]
GDP(-8)	4.386099	-2.237034	0.203893	-0.151725	-53.15904

	(1.89271)	(7.17522)	(0.62592)	(0.37601)	(45.5995)
	[2.31736]	[-0.31177]	[0.32575]	[-0.40351]	[-1.16578]
GDP(-9)	-4.343686	-0.668087	-0.000528	0.131012	10.66574
	(2.11804)	(8.02944)	(0.70043)	(0.42077)	(51.0282)
	[-2.05080]	[-0.08320]	[-0.00075]	[0.31136]	[0.20902]
GDP(-10)	3.819838	1.381154	-0.020500	-0.080274	48.33269
	(2.14533)	(8.13289)	(0.70946)	(0.42620)	(51.6857)
	[1.78054]	[0.16982]	[-0.02890]	[-0.18835]	[0.93513]
GDP(-11)	-2.830412	3.516398	0.182817	0.006338	-75.10920
	(1.80839)	(6.85554)	(0.59803)	(0.35926)	(43.5679)
	[-1.56516]	[0.51293]	[0.30570]	[0.01764]	[-1.72396]
GDP(-12)	1.279406	-5.631765	0.097368	-0.008341	38.45437
	(0.87424)	(3.31420)	(0.28911)	(0.17368)	(21.0622)
	[1.46346]	[-1.69928]	[0.33679]	[-0.04803]	[1.82575]
UNE(-1)	-3.199470	-10.28805	-1.399851	2.063352	87.76050
	(1.94716)	(7.38164)	(0.64392)	(0.38683)	(46.9113)
	[-1.64315]	[-1.39373]	[-2.17394]	[5.33405]	[1.87077]
UNE(-2)	5.138224	32.82339	1.568243	-2.210147	-57.24728
	(3.01284)	(11.4216)	(0.99634)	(0.59854)	(72.5857)
	[1.70544]	[2.87380]	[1.57400]	[-3.69259]	[-0.78869]
UNE(-3)	-8.096930	-31.31128	-1.503020	1.804176	-123.1604
	(4.59906)	(17.4349)	(1.52090)	(0.91366)	(110.801)
	[-1.76056]	[-1.79589]	[-0.98824]	[1.97467]	[-1.11154]
UNE(-4)	9.291831	13.69399	2.200813	-1.521431	204.4272
	(6.14542)	(23.2971)	(2.03228)	(1.22086)	(148.057)
	[1.51199]	[0.58780]	[1.08293]	[-1.24619]	[1.38074]
UNE(-5)	-9.232287	-8.211915	-2.992681	1.211730	-210.0794
	(6.84943)	(25.9660)	(2.26510)	(1.36072)	(165.018)
	[-1.34789]	[-0.31626]	[-1.32121]	[0.89051]	[-1.27307]
UNE(-6)	8.178796	11.01770	3.109020	-0.325330	251.7698
	(7.71377)	(29.2427)	(2.55093)	(1.53243)	(185.842)
	[1.06028]	[0.37677]	[1.21878]	[-0.21230]	[1.35476]
UNE(-7)	-7.071396	-6.026399	-1.659264	-0.419115	-293.1388
	(9.18603)	(34.8240)	(3.03781)	(1.82491)	(221.311)
	[-0.76980]	[-0.17305]	[-0.54620]	[-0.22966]	[-1.32455]

UNE(-8)	5.726185 (9.72452) [0.58884]	3.612634 (36.8654) [0.09800]	1.968167 (3.21588) [0.61201]	0.239752 (1.93189) [0.12410]	272.7175 (234.285) [1.16404]
UNE(-9)	-2.261995 (10.0058) [-0.22607]	-8.200830 (37.9315) [-0.21620]	-2.580861 (3.30889) [-0.77998]	0.276449 (1.98776) [0.13908]	-285.3432 (241.060) [-1.18370]
UNE(-10)	-2.919757 (9.29627) [-0.31408]	2.054375 (35.2419) [0.05829]	2.022701 (3.07426) [0.65795]	-0.398562 (1.84681) [-0.21581]	333.3278 (223.967) [1.48829]
UNE(-11)	4.496086 (6.23081) [0.72159]	10.06172 (23.6208) [0.42597]	-1.274402 (2.06052) [-0.61849]	0.225188 (1.23782) [0.18192]	-231.7708 (150.114) [-1.54397]
UNE(-12)	-3.469115 (2.36996) [-1.46379]	-5.008386 (8.98445) [-0.55745]	0.707655 (0.78374) [0.90292]	-0.181639 (0.47082) [-0.38579]	56.30471 (57.0974) [0.98612]
INFL(-1)	0.007416 (0.00775) [0.95690]	-0.133096 (0.02938) [-4.53006]	-0.001112 (0.00256) [-0.43383]	-0.000585 (0.00154) [-0.38012]	-1.767720 (0.18672) [-9.46733]
INFL(-2)	-0.016869 (0.02028) [-0.83159]	-0.211387 (0.07690) [-2.74886]	-0.006773 (0.00671) [-1.00966]	7.98E-05 (0.00403) [0.01981]	-1.506284 (0.48871) [-3.08217]
INFL(-3)	-0.014123 (0.03147) [-0.44878]	-0.036617 (0.11930) [-0.30692]	-0.015443 (0.01041) [-1.48392]	0.001564 (0.00625) [0.25013]	-0.665998 (0.75818) [-0.87841]
INFL(-4)	0.003471 (0.02519) [0.13780]	0.103421 (0.09548) [1.08314]	-0.013711 (0.00833) [-1.64613]	0.001490 (0.00500) [0.29771]	-0.732094 (0.60680) [-1.20648]
INFL(-5)	0.000693 (0.01719) [0.04030]	0.090200 (0.06516) [1.38436]	-0.004791 (0.00568) [-0.84293]	0.000718 (0.00341) [0.21017]	-0.648126 (0.41408) [-1.56522]
INFL(-6)	0.003448 (0.01369) [0.25179]	0.044370 (0.05191) [0.85480]	-0.001656 (0.00453) [-0.36575]	0.000893 (0.00272) [0.32839]	-0.637471 (0.32988) [-1.93243]
INFL(-7)	0.004721 (0.01171) [0.40321]	-0.102392 (0.04439) [-2.30656]	-0.002127 (0.00387) [-0.54937]	0.001195 (0.00233) [0.51367]	-0.806573 (0.28212) [-2.85902]

INFL(-8)	-0.003322 (0.01561) [-0.21278]	-0.080480 (0.05918) [-1.35993]	-0.004385 (0.00516) [-0.84942]	0.001622 (0.00310) [0.52296]	-0.067607 (0.37610) [-0.17976]
INFL(-9)	0.000171 (0.01514) [0.01132]	-0.029559 (0.05739) [-0.51504]	-0.002916 (0.00501) [-0.58236]	7.71E-05 (0.00301) [0.02563]	0.272718 (0.36473) [0.74773]
INFL(-10)	-0.007805 (0.01208) [-0.64626]	-0.083898 (0.04579) [-1.83235]	-0.003718 (0.00399) [-0.93091]	-0.000736 (0.00240) [-0.30695]	0.734647 (0.29098) [2.52471]
INFL(-11)	-0.006553 (0.01405) [-0.46657]	-0.059254 (0.05325) [-1.11285]	-0.004849 (0.00464) [-1.04401]	0.000614 (0.00279) [0.22011]	0.729534 (0.33838) [2.15594]
INFL(-12)	0.006946 (0.00962) [0.72226]	0.017928 (0.03646) [0.49174]	-0.005436 (0.00318) [-1.70938]	0.000691 (0.00191) [0.36179]	0.607210 (0.23170) [2.62071]
C	-0.000847 (0.00278) [-0.30490]	0.004284 (0.01054) [0.40661]	-0.000293 (0.00092) [-0.31846]	0.000357 (0.00055) [0.64663]	-0.060352 (0.06696) [-0.90131]
R-squared	0.981957	0.987638	0.986913	0.958232	0.988704
Adj. R-squared	0.904632	0.934657	0.930825	0.779228	0.940294
Sum sq. resids	0.003805	0.054683	0.000416	0.000150	2.208538
S.E. equation	0.016486	0.062498	0.005452	0.003275	0.397181
F-statistic	12.69900	18.64154	17.59576	5.353135	20.42350
Log likelihood	264.4145	164.4678	347.4056	385.6258	25.77301
Akaike AIC	-5.424387	-2.759141	-7.637483	-8.656689	0.939386
Schwarz SC	-3.539497	-0.874250	-5.752592	-6.771798	2.824277
Mean dependent	0.001152	0.006624	0.005104	0.000937	-0.001216
S.D. dependent	0.053384	0.244492	0.020729	0.006970	1.625474
Determinant resid covariance (dof adj.)		1.03E-17			
Determinant resid covariance		2.34E-21			
Log likelihood		1249.286			
Akaike information criterion		-25.18095			
Schwarz criterion		-15.75650			

Table 2

VAR Lag Order Selection Criteria

VAR Lag Order Selection Criteria

Endogenous variables: PE TR GDP UNE INFL

Exogenous variables: C

Sample: 1984Q1 2005Q2

Included observations: 75

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	443.5028	NA	5.74e-12	-11.69341	-11.53891	-11.63172
1	563.5262	220.8432	4.57e-13	-14.22737	-13.30037	-13.85723
2	652.3231	151.5466	8.41e-14	-15.92862	-14.22912	-15.25003
3	717.8430	103.0846	2.92e-14	-17.00915	-14.53716	-16.02211
4	766.4200	69.95089	1.63e-14	-17.63787	-14.39338	-16.34238
5	813.1308	61.03548	9.80e-15	-18.21682	-14.19984	-16.61289
6	863.5188	59.12195	5.58e-15	-18.89384	-14.10436	-16.98145
7	912.1400	50.56599	3.51e-15	-19.52373	-13.96176	-17.30290
8	942.0100	27.08213	3.92e-15	-19.65360	-13.31913	-17.12432
9	980.5737	29.82260	3.83e-15	-20.01530	-12.90833	-17.17757
10	1055.436	47.91160	1.64e-15	-21.34495	-13.46549	-18.19877
11	1164.033	55.02280*	3.54e-16	-23.57422	-14.92226	-20.11959
12	1249.286	31.82764	2.03e-16*	-25.18095*	-15.75650*	-21.41787*

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Table 3

Pairwise Granger Causality Tests

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests

Sample: 1984Q1 2005Q2

Included observations: 75

Dependent variable: PE

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
TR	14.37680	12	0.2773
GDP	28.90250	12	0.0041
UNE	16.68188	12	0.1620
INFL	30.57146	12	0.0023
All	260.6443	48	0.0000

Dependent variable: TR

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PE	47.40404	12	0.0000
GDP	76.13063	12	0.0000
UNE	28.24756	12	0.0051
INFL	144.8809	12	0.0000
All	449.6134	48	0.0000

Dependent variable: GDP

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PE	36.18907	12	0.0003
TR	21.61037	12	0.0421
UNE	16.71260	12	0.1607
INFL	12.61232	12	0.3978
All	115.7835	48	0.0000

Dependent variable: UNE

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PE	2.972939	12	0.9957
TR	2.041250	12	0.9993
GDP	2.713306	12	0.9973
INFL	2.164165	12	0.9991
All	10.61212	48	1.0000

Dependent variable: INFL

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PE	38.12807	12	0.0001
TR	154.5497	12	0.0000
GDP	19.96111	12	0.0678
UNE	17.02475	12	0.1487
All	673.6998	48	0.0000

Table 4**Application of VAR methodology to the model's reduced form:
OLS estimation when public expenditures include capital outlays²⁶**

Vector Autoregression Estimates

Sample (adjusted): 1986Q2 2004Q4

Included observations: 75 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

	PEK	TR	GDP	UNE	INFL
PEK(-1)	1.195940 (0.28494) [4.19711]	0.648436 (0.74281) [0.87295]	0.095264 (0.05215) [1.82691]	0.017225 (0.02812) [0.61252]	-10.81482 (4.81591) [-2.24564]
PEK(-2)	-1.104830 (0.40171) [-2.75031]	-1.176832 (1.04720) [-1.12379]	-0.041459 (0.07351) [-0.56397]	-0.034713 (0.03965) [-0.87560]	2.649430 (6.78942) [0.39023]
PEK(-3)	0.110903 (0.45347) [0.24456]	-0.676347 (1.18214) [-0.57214]	-0.110047 (0.08299) [-1.32609]	0.062879 (0.04475) [1.40499]	-12.59024 (7.66430) [-1.64271]
PEK(-4)	0.438272 (0.42908) [1.02142]	1.545215 (1.11855) [1.38145]	-0.042142 (0.07852) [-0.53669]	-0.016136 (0.04235) [-0.38105]	3.925443 (7.25199) [0.54129]
PEK(-5)	-0.128133 (0.36619) [-0.34991]	-0.279720 (0.95460) [-0.29302]	0.025228 (0.06701) [0.37646]	-0.010463 (0.03614) [-0.28953]	-5.789221 (6.18909) [-0.93539]
PEK(-6)	-0.025726 (0.26074) [-0.09867]	-0.128971 (0.67970) [-0.18975]	-0.050748 (0.04771) [-1.06357]	0.031208 (0.02573) [1.21279]	-0.222835 (4.40677) [-0.05057]
PEK(-7)	-0.192804 (0.25739) [-0.74906]	-0.312212 (0.67099) [-0.46530]	-0.047126 (0.04710) [-1.00049]	-0.010156 (0.02540) [-0.39981]	-1.364968 (4.35029) [-0.31376]
PEK(-8)	0.455492 (0.26553) [1.71542]	0.780262 (0.69219) [1.12723]	-0.024439 (0.04859) [-0.50294]	-0.018484 (0.02621) [-0.70534]	-2.481661 (4.48776) [-0.55298]

²⁶ Complete Vector Autoregression Estimates are available from the author on request.

PEK(-9)	0.226103 (0.22808) [0.99133]	1.111819 (0.59457) [1.86996]	-0.031817 (0.04174) [-0.76230]	0.007823 (0.02251) [0.34754]	3.494694 (3.85483) [0.90658]
PEK(-10)	-0.688412 (0.17627) [-3.90555]	-1.055015 (0.45950) [-2.29602]	-0.043302 (0.03226) [-1.34242]	-0.015171 (0.01740) [-0.87212]	1.367953 (2.97911) [0.45918]
PEK(-11)	0.647202 (0.24863) [2.60306]	0.483576 (0.64814) [0.74609]	-0.006780 (0.04550) [-0.14901]	0.002934 (0.02454) [0.11956]	-4.531160 (4.20219) [-1.07829]
PEK(-12)	0.057592 (0.24974) [0.23061]	0.834051 (0.65103) [1.28112]	-0.074266 (0.04570) [-1.62497]	-0.011071 (0.02465) [-0.44916]	3.141178 (4.22092) [0.74419]
TR(-1)	0.264817 (0.10652) [2.48609]	1.210042 (0.27768) [4.35768]	-0.064974 (0.01949) [-3.33317]	-0.004078 (0.01051) [-0.38795]	2.642139 (1.80031) [1.46760]
TR(-2)	-0.184335 (0.16681) [-1.10508]	-0.201092 (0.43484) [-0.46245]	0.031610 (0.03053) [1.03551]	-0.003491 (0.01646) [-0.21205]	6.305015 (2.81925) [2.23641]
TR(-3)	-0.057151 (0.15718) [-0.36361]	0.179604 (0.40974) [0.43834]	0.017692 (0.02876) [0.61508]	-0.000468 (0.01551) [-0.03019]	9.829566 (2.65652) [3.70017]
TR(-4)	0.049106 (0.19197) [0.25580]	0.245122 (0.50044) [0.48981]	0.004259 (0.03513) [0.12122]	0.008693 (0.01895) [0.45884]	-0.999946 (3.24456) [-0.30819]
TR(-5)	-0.305618 (0.16554) [-1.84614]	-0.078527 (0.43155) [-0.18196]	0.028223 (0.03029) [0.93163]	-0.014574 (0.01634) [-0.89205]	11.94811 (2.79790) [4.27038]
TR(-6)	0.148344 (0.17597) [0.84300]	-0.414422 (0.45873) [-0.90341]	0.020021 (0.03220) [0.62171]	0.014490 (0.01737) [0.83436]	-4.891875 (2.97414) [-1.64480]
TR(-7)	0.000907 (0.11384) [0.00797]	0.407473 (0.29677) [1.37302]	-0.018570 (0.02083) [-0.89137]	-0.016161 (0.01124) [-1.43842]	5.118648 (1.92409) [2.66029]
TR(-8)	-0.073819 (0.09673) [-0.76314]	-0.323148 (0.25216) [-1.28152]	0.005871 (0.01770) [0.33168]	-0.006715 (0.00955) [-0.70343]	3.680403 (1.63486) [2.25121]

TR(-9)	0.098916 (0.10695) [0.92491]	0.412317 (0.27879) [1.47894]	-0.017898 (0.01957) [-0.91450]	0.002252 (0.01055) [0.21334]	1.189148 (1.80752) [0.65789]
TR(-10)	-0.012725 (0.11222) [-0.11339]	0.432538 (0.29254) [1.47858]	0.013715 (0.02054) [0.66785]	-0.005929 (0.01107) [-0.53536]	6.007145 (1.89663) [3.16728]
TR(-11)	-0.022972 (0.09850) [-0.23322]	0.109561 (0.25678) [0.42668]	0.024612 (0.01803) [1.36536]	-0.000461 (0.00972) [-0.04738]	0.858024 (1.66478) [0.51540]
TR(-12)	-0.045364 (0.09691) [-0.46809]	-0.106733 (0.25264) [-0.42248]	0.018695 (0.01773) [1.05414]	0.006822 (0.00956) [0.71328]	1.032663 (1.63794) [0.63047]
GDP(-1)	1.728147 (1.36490) [1.26613]	4.247650 (3.55810) [1.19380]	1.152537 (0.24978) [4.61424]	-0.080419 (0.13470) [-0.59700]	-30.56518 (23.0686) [-1.32497]
GDP(-2)	-2.700659 (2.26481) [-1.19244]	-5.082614 (5.90403) [-0.86087]	-0.736259 (0.41446) [-1.77642]	0.074864 (0.22352) [0.33494]	83.46892 (38.2782) [2.18059]
GDP(-3)	3.891573 (2.73535) [1.42270]	6.145423 (7.13065) [0.86183]	0.316260 (0.50057) [0.63180]	-0.003879 (0.26996) [-0.01437]	-145.2896 (46.2309) [-3.14270]
GDP(-4)	-5.987042 (3.04912) [-1.96353]	-13.35528 (7.94862) [-1.68020]	0.411110 (0.55799) [0.73676]	-0.206321 (0.30092) [-0.68563]	152.1442 (51.5341) [2.95230]
GDP(-5)	8.957057 (3.61516) [2.47764]	15.64893 (9.42419) [1.66051]	-1.167667 (0.66158) [-1.76497]	0.354497 (0.35679) [0.99358]	-138.5000 (61.1008) [-2.26674]
GDP(-6)	-6.391110 (4.07074) [-1.57001]	-7.118135 (10.6118) [-0.67077]	1.374769 (0.74495) [1.84545]	-0.348038 (0.40175) [-0.86631]	126.0763 (68.8007) [1.83249]
GDP(-7)	2.193193 (4.05974) [0.54023]	1.714654 (10.5831) [0.16202]	-0.631026 (0.74294) [-0.84937]	0.295744 (0.40066) [0.73814]	-53.55265 (68.6148) [-0.78048]
GDP(-8)	-1.030055 (3.76724)	-6.986465 (9.82065)	-0.047477 (0.68941)	-0.000860 (0.37179)	-19.12325 (63.6712)

	[-0.27342]	[-0.71141]	[-0.06887]	[-0.00231]	[-0.30034]
GDP(-9)	0.650273 (3.55970) [0.18268]	9.552832 (9.27962) [1.02944]	0.469207 (0.65143) [0.72027]	-0.199070 (0.35131) [-0.56665]	55.83749 (60.1635) [0.92810]
GDP(-10)	1.099342 (3.06330) [0.35888]	-8.212566 (7.98557) [-1.02843]	-0.348001 (0.56059) [-0.62078]	0.233155 (0.30232) [0.77122]	-56.02486 (51.7737) [-1.08211]
GDP(-11)	-2.599332 (2.13419) [-1.21795]	5.349135 (5.56353) [0.96146]	0.297892 (0.39056) [0.76273]	-0.140586 (0.21063) [-0.66747]	37.30793 (36.0706) [1.03430]
GDP(-12)	1.183767 (0.96811) [1.22276]	-3.984840 (2.52372) [-1.57895]	0.004028 (0.17717) [0.02274]	0.050378 (0.09554) [0.52727]	-15.60806 (16.3623) [-0.95390]
UNE(-1)	-1.379412 (2.79968) [-0.49270]	3.190965 (7.29836) [0.43722]	-1.406797 (0.51235) [-2.74580]	1.806026 (0.27630) [6.53635]	26.68535 (47.3182) [0.56395]
UNE(-2)	4.619616 (5.79179) [0.79761]	8.154132 (15.0983) [0.54007]	1.813805 (1.05990) [1.71129]	-2.035260 (0.57160) [-3.56064]	-27.78897 (97.8886) [-0.28388]
UNE(-3)	-11.91653 (8.17605) [-1.45749]	-18.54454 (21.3138) [-0.87007]	-1.453085 (1.49623) [-0.97117]	1.598628 (0.80691) [1.98118]	5.474963 (138.186) [0.03962]
UNE(-4)	13.56433 (9.92090) [1.36725]	10.77352 (25.8623) [0.41657]	1.749199 (1.81553) [0.96346]	-1.146286 (0.97911) [-1.17075]	-43.53725 (167.676) [-0.25965]
UNE(-5)	-11.80404 (10.9976) [-1.07333]	-4.934786 (28.6691) [-0.17213]	-2.374272 (2.01257) [-1.17972]	0.824916 (1.08537) [0.76003]	67.58724 (185.873) [0.36362]
UNE(-6)	12.84187 (11.5914) [1.10788]	8.979207 (30.2169) [0.29716]	2.901098 (2.12123) [1.36765]	-0.320998 (1.14397) [-0.28060]	-75.49881 (195.909) [-0.38538]
UNE(-7)	-16.39292 (12.3997) [-1.32205]	-15.95393 (32.3241) [-0.49356]	-1.677776 (2.26915) [-0.73938]	0.092404 (1.22374) [0.07551]	110.5667 (209.570) [0.52759]
UNE(-8)	15.67667	10.05047	1.851114	-0.213730	-111.8485

	(13.4923)	(35.1723)	(2.46910)	(1.33157)	(228.036)
	[1.16190]	[0.28575]	[0.74971]	[-0.16051]	[-0.49049]
UNE(-9)	-11.36387	-6.239340	-2.471385	0.827270	107.3843
	(14.0367)	(36.5917)	(2.56874)	(1.38531)	(237.239)
	[-0.80958]	[-0.17051]	[-0.96210]	[0.59717]	[0.45264]
UNE(-10)	5.083813	4.565581	1.881498	-1.023513	-61.42023
	(12.6396)	(32.9495)	(2.31305)	(1.24742)	(213.625)
	[0.40221]	[0.13856]	[0.81343]	[-0.82051]	[-0.28751]
UNE(-11)	-0.306621	1.040849	-0.977376	0.626231	42.37856
	(9.08633)	(23.6867)	(1.66281)	(0.89674)	(153.571)
	[-0.03375]	[0.04394]	[-0.58779]	[0.69834]	[0.27595]
UNE(-12)	-1.862598	-1.736223	0.534146	-0.351625	-28.56581
	(4.07958)	(10.6349)	(0.74657)	(0.40262)	(68.9500)
	[-0.45657]	[-0.16326]	[0.71547]	[-0.87334]	[-0.41430]
INFL(-1)	-0.004344	-0.085923	0.003362	-0.001142	-1.797694
	(0.01086)	(0.02831)	(0.00199)	(0.00107)	(0.18357)
	[-0.39993]	[-3.03465]	[1.69140]	[-1.06502]	[-9.79293]
INFL(-2)	0.027404	-0.106621	0.001075	-0.001681	-2.642084
	(0.02284)	(0.05953)	(0.00418)	(0.00225)	(0.38597)
	[1.20001]	[-1.79100]	[0.25722]	[-0.74588]	[-6.84535]
INFL(-3)	0.033266	-0.037179	-0.006382	-0.002329	-2.341098
	(0.03152)	(0.08217)	(0.00577)	(0.00311)	(0.53276)
	[1.05532]	[-0.45245]	[-1.10631]	[-0.74863]	[-4.39431]
INFL(-4)	0.028554	0.000765	-0.007408	-0.001416	-1.464451
	(0.03402)	(0.08868)	(0.00623)	(0.00336)	(0.57495)
	[0.83937]	[0.00863]	[-1.18993]	[-0.42165]	[-2.54707]
INFL(-5)	0.004493	0.023215	-0.005621	0.000976	-0.663033
	(0.03058)	(0.07973)	(0.00560)	(0.00302)	(0.51691)
	[0.14692]	[0.29117]	[-1.00430]	[0.32326]	[-1.28269]
INFL(-6)	0.001130	0.006298	-7.72E-05	0.003302	-0.755618
	(0.02771)	(0.07224)	(0.00507)	(0.00273)	(0.46835)
	[0.04078]	[0.08719]	[-0.01523]	[1.20727]	[-1.61337]
INFL(-7)	-0.012414	-0.131505	0.006068	0.003032	-1.006177
	(0.02820)	(0.07352)	(0.00516)	(0.00278)	(0.47665)
	[-0.44019]	[-1.78874]	[1.17576]	[1.08931]	[-2.11095]

INFL(-8)	-0.001373 (0.02758) [-0.04979]	-0.120924 (0.07189) [-1.68217]	0.002050 (0.00505) [0.40613]	0.002699 (0.00272) [0.99180]	-1.333048 (0.46606) [-2.86023]
INFL(-9)	-0.023152 (0.02344) [-0.98786]	-0.101497 (0.06109) [-1.66133]	0.001780 (0.00429) [0.41508]	0.000738 (0.00231) [0.31893]	-0.673057 (0.39610) [-1.69922]
INFL(-10)	-0.019770 (0.02189) [-0.90319]	-0.102878 (0.05706) [-1.80293]	0.003237 (0.00401) [0.80810]	-0.000792 (0.00216) [-0.36651]	-0.022506 (0.36995) [-0.06083]
INFL(-11)	-0.016274 (0.01613) [-1.00896]	-0.069399 (0.04205) [-1.65051]	-0.000947 (0.00295) [-0.32072]	-0.000597 (0.00159) [-0.37518]	-0.209476 (0.27261) [-0.76842]
INFL(-12)	-0.012033 (0.01114) [-1.08023]	-0.006233 (0.02904) [-0.21465]	-0.001698 (0.00204) [-0.83290]	-0.000632 (0.00110) [-0.57523]	0.381016 (0.18826) [2.02384]
C	0.001676 (0.00668) [0.25072]	0.007104 (0.01743) [0.40766]	-0.001780 (0.00122) [-1.45519]	0.000392 (0.00066) [0.59470]	-0.165001 (0.11298) [-1.46048]
R-squared	0.982490	0.981869	0.987569	0.968027	0.982757
Adj. R-squared	0.907449	0.904162	0.934294	0.831002	0.908859
Sum sq. resids	0.011802	0.080204	0.000395	0.000115	3.371322
S.E. equation	0.029035	0.075689	0.005313	0.002865	0.490723
F-statistic	13.09268	12.63567	18.53729	7.064595	13.29886
Log likelihood	221.9657	150.1049	349.3354	395.6474	9.911479
Akaike AIC	-4.292418	-2.376131	-7.688944	-8.923932	1.362361
Schwarz SC	-2.407527	-0.491240	-5.804054	-7.039041	3.247251
Mean dependent	0.003106	0.006624	0.005104	0.000937	-0.001216
S.D. dependent	0.095439	0.244492	0.020729	0.006970	1.625474
Determinant resid covariance (dof adj.)		7.73E-17			
Determinant resid covariance		1.75E-20			
Log likelihood		1173.822			
Akaike information criterion		-23.16860			
Schwarz criterion		-13.74414			

Table 5

VAR Lag Order Selection Criteria

VAR Lag Order Selection Criteria

Endogenous variables: PEK TR GDP UNE INFL

Exogenous variables: C

Sample: 1984Q1 2005Q2

Included observations: 75

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	414.1239	NA	1.26e-11	-10.90997	-10.75547	-10.84828
1	533.3486	219.3734	1.02e-12	-13.42263	-12.49563	-13.05249
2	615.8479	140.7988	2.22e-13	-14.95594	-13.25645	-14.27736
3	675.1133	93.24424	9.12e-14	-15.86969	-13.39770	-14.88265
4	722.4176	68.11820	5.25e-14	-16.46447	-13.21999	-15.16898
5	778.0519	72.69551	2.50e-14	-17.28138	-13.26440	-15.67745
6	847.6146	81.62027	8.52e-15	-18.46972	-13.68025	-16.55734
7	900.6333	55.13937*	4.77e-15	-19.21689	-13.65492	-16.99605
8	940.3081	35.97185	4.10e-15	-19.60822	-13.27375	-17.07893
9	974.9411	26.78288	4.45e-15	-19.86510	-12.75813	-17.02736
10	1030.261	35.40469	3.21e-15	-20.67363	-12.79417	-17.52744
11	1087.759	29.13253	2.71e-15	-21.54025	-12.88829	-18.08562
12	1173.822	32.13017	1.52e-15*	-23.16860*	-13.74414*	-19.40552*

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Table 6

Pairwise Granger Causality Tests

VAR Granger Causality/Block Exogeneity Wald Tests
Sample: 1984Q1 2005Q2
Included observations: 75

Dependent variable: PEK

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
TR	18.67930	12	0.0966
GDP	21.29292	12	0.0463
UNE	12.19144	12	0.4304
INFL	24.11573	12	0.0196
All	191.1908	48	0.0000

Dependent variable: TR

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PEK	27.86564	12	0.0058
GDP	39.58349	12	0.0001
UNE	8.783501	12	0.7213
INFL	37.02847	12	0.0002
All	302.0944	48	0.0000

Dependent variable: GDP

Excluded	Chi-sq	Df	Prob.
PEK	38.83948	12	0.0001
TR	19.94338	12	0.0682
UNE	28.68738	12	0.0044
INFL	20.59297	12	0.0567
All	122.6372	48	0.0000

Dependent variable: UNE

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
PEK	8.172736	12	0.7715
TR	4.804001	12	0.9642
GDP	4.737421	12	0.9662
INFL	4.964929	12	0.9591
All	18.15224	48	1.0000

Dependent variable: INFL

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
PEK	20.14887	12	0.0643
TR	91.09239	12	0.0000
GDP	22.29338	12	0.0344
UNE	6.300453	12	0.9002
All	436.5091	48	0.0000

Table 7 – Unit Root Test

Null Hypothesis: D(ORIG_GDP_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 7 (Automatic based on SIC, MAXLAG=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-2.669638	0.0832

Null Hypothesis: D(ORIG_PE_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 9 (Automatic based on SIC, MAXLAG=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-5.154067	0.0000

Null Hypothesis: D(ORIG_PEK_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 1 (Automatic based on SIC, MAXLAG=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-11.63738	0.0001

Null Hypothesis: D(ORIG_TR_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 6 (Automatic based on SIC, MAXLAG=11)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.037459	0.0020

Null Hypothesis: D(ORIG_UNE_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 8 (Automatic based on SIC, MAXLAG=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-4.037847	0.0019

Null Hypothesis: D(ORIG_INFL_X12_TC) has a unit root
Exogenous: Constant
Lag Length: 7 (Automatic based on SIC, MAXLAG=12)

	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.763025	0.0046

*MacKinnon (1996) one-sided p-values.

**BALANZA FISCAL REGIONAL Y
FEDERALISMO EN ARGENTINA.**

ROQUE RUARTE BAZÁN ADRIÁN MONETA PIZARRO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
MAYO 2006.

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN.	3
2.- MARCO TEÓRICO.	4
2.1.- La cuestión del federalismo.	4
2.2.- Alcance y metodología.	7
3.- DATOS Y RESULTADOS.	10
3.1.- Flujos intergubernamentales.	10
<i>Cuadro 1.</i> Flujos gubernamentales debidos a la Coparticipación y afines.	11
3.2.- Flujos previsionales.	12
<i>Cuadro 2.</i> Flujos previsionales.	13
3.3.- Flujos propios del gobierno nacional.	14
<i>Cuadro 3.</i> Flujos del gobierno nacional.	15
3.4.- Flujos acumulados.	16
<i>Cuadro 4.</i> Resumen y transferencias acumuladas.	17
<i>Cuadro 5.</i> Ordenación territorial. Valores totales y por per cápita.	18
3.5.- Comparación con otros autores.	18
<i>Gráfico 1 y 2.</i> Ordenación territorial. Valores totales y por per cápita.	19
Tabla 1. Transcripción valores totales otros autores.	20
3.6.- Incorporación de exenciones y otros cálculos.	21
4.- CONCLUSIONES.	21
5.- BIBLIOGRAFÍA.	25
ANEXOS.	26
1. Ejecución presupuestaria total.	27
2. Ingresos de origen nacional por ubicación geográfica.	28
3. Recaudación estimada de la AFIP por jurisdicción política.	32
4. Determinación de recursos del sistemas público de Seguridad social.	42
5. Ejecución presupuestaria – Gasto Público Base Caja por ubicación geográfica.	47
6. Gasto público base caja por ubicación geográfica.	51
7. Distribución de recursos de origen nacional coparticipables y/o transferibles a las provincias.	52

1.- INTRODUCCIÓN.

Balanza fiscal regional. El objeto principal de este trabajo es el de efectuar la estimación de los efectivos flujos fiscales netos que ocurren entre los territorios de las jurisdicciones provinciales y de la Capital Federal, realizados a través de los mecanismos que opera el gobierno nacional. Se elaborará así un instrumento de información económica que suele denominarse Residuo Fiscal Neto en Argentina y Balanza Fiscal Regional en España.

A diferencia de lo que sucede con otros instrumentos o estadísticas económicas usuales, por ejemplo la principal y conocida Cuenta de Ahorro e Inversión, donde se emplea una metodología generalmente aceptada, en la materia de este estudio no hay consenso sobre el método a aplicar para su estimación y, por cierto, tampoco organismo oficial que emita algún tipo de balance fiscal regional. Su elaboración se mantiene en el ámbito académico por distintos grupos de trabajo en universidades o fundaciones dedicadas a realizar investigaciones sociales o económicas.

En el presente trabajo se empleará una metodología primaria que pudiera denominarse del tipo *Ingreso – Gasto*, pero también se avanzará en la aplicación de una de la clase *Carga – Beneficio*. Sin embargo, aunque importantes porque determinan una dirección de investigación, estos enfoques deben ser vistos como criterios de estimación mas que una metodología precisa, ya que quedan por fijar las operaciones que se vayan a seleccionar como así también los coeficientes de imputación a elegir en cada caso y el tratamiento que se le de al déficit nacional.

En un trabajo previo de los autores ¹, los flujos fiscales se han dividido: intergubernamentales, de la seguridad social, de gasto público y de regímenes de promoción, lo que ha permitido elaborar a su vez cuatro clases de balances regionales netos, mediante la aplicación del criterio devolutivo. Este es un rasgo distintivo que se ha de mantener porque representa un avance sobre las demás investigaciones conocidas que elaboran flujos fiscales totales (excepto en cuanto a la promoción, en razón de falta de datos). Otra de las características de ese trabajo que también se mantiene porque reduce el margen de error, es la de sólo estimar la imputación jurisdiccional de la porción de ingresos provenientes de los grandes contribuyentes que representa el 50% de la recaudación, en tanto que el otro 50% se asigna primariamente según el origen territorial de los fondos según se conoce.

Federalismo. También se preservará lo territorial como el enfoque y fundamento teórico principal, y así lo institucional se observa en el marco de las personas jurídicas públicas ligadas a un determinado territorio. Esto permite distinguir con mayor nitidez a los otros actores no gubernamentales y dará pié a una elaboración conceptual de federalismo algo distinta a la usual.

¹ Ruarte Bazán, Roque y Moneta Pizarro, Adrián, *Federalismo Fiscal y Distribución Regional del Ingreso Público Nacional*. En: CD editado por Eudecor, 37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Septiembre 2004.

El resultado de la investigación serán, por un lado, tres mapas fiscales regionales y uno consolidado que presentan de un lado, a los territorios desde donde se aportan fondos fiscales netos, y de otro, a aquellas jurisdicciones que son receptoras de estos. Las cifras se calculan para el 2003 con el fin de efectuar una comparación con otros estudios que para este año han realizado otros equipos de investigación. Por otro lado, al discutir la cuestión federal y a la luz de estos resultados, intentamos efectuar algunas correcciones conceptuales sobre el tema.

Comenzamos con la presentación del marco teórico donde abordamos la cuestión federal para luego precisar nuestro enfoque; a continuación ofrecemos la metodología, los datos y resultados numéricos para finalizar con las conclusiones.

2.- MARCO TEÓRICO.

2.1.- La cuestión del federalismo.

Aunque el concepto mismo de federalismo haya evolucionado, puede entenderse como la forma de Estado donde coexisten un poder central con los poderes locales (estadales, regionales o provinciales). El debate acerca de su significado siempre ha girado histórica y cíclicamente sobre el grado de centralización en la prestación de los servicios o funciones que debiera asignarse al gobierno nacional.

En este sentido se ha hablado del federalismo, en tanto deslinda competencias territoriales, como una *técnica* apropiada para el manejo de la cosa o sector público en un país; pero también se lo tiene como un *ideario* que connota un sentimiento de autonomía asentado en la historia y la cultura de un pueblo. También se lo ha considerado como un *sistema* estructurado entre la Nación por un lado y las provincias por otro, junto a las relaciones de competencias interdependientes que entre esos dos niveles de poder tiene lugar, relaciones para cuyo tratamiento se ha propugnado caminar hacia un federalismo *concertado* basado en el acuerdo entre las partes, en contraposición a uno *competitivo* que entraña el riesgo de convertirse en *coercitivo*.

En nuestra óptica, el federalismo fiscal no es sino finalmente federalismo, aunque aquel se refiera a las potestades tributarias cedidas y concurrentes que deben estar en correspondencia con la facultad de gastar en los respectivos ámbitos nacional y locales, mientras que éste engloba también la distribución institucional de competencias. Cuando lo fiscal se disocia de lo institucional porque no se mantiene esa correspondencia, el sistema en conjunto opera como unitario, aunque se sostengan legalmente las formas federales de gobierno, al instaurarse una relación de subordinación del poder local hacia el nacional, también denominada de dependencia federal. Esta situación ocurre en la Argentina actual, según hemos podido comprobar en trabajos anteriores^{2 3}, al igual que otros autores. Podríamos decir que ha caído el paradigma

² Ruarte Bazán, Roque, en colaboración con Moneta Pizarro, Adrián. "Hacia una Teoría de la Desintegración Económica. Aplicación al caso argentino.". Universidad Nacional de La Rioja. 2002. p. 19-23.

federal como explicación científica de lo que ocurre y, en consecuencia, se torna necesario reemplazarlo.

Esta distorsión nos pone ante un nuevo escenario de distribución de los poderes políticos (y económicos) que escapa a la sostenida en el federalismo donde el conflicto posible se da entre la Nación y las provincias. Ahora de suyo la asimetría señalada hace surgir una **disputa potencial** entre **las provincias** por la apropiación de la parte que les corresponde de la recaudación nacional. Pero también el poder central, como elemento del sistema, puede interferir el reparto interprovincial. El resultado es que hay provincias que pueden beneficiarse del nuevo sistema porque reciben más de lo que aportan sus residentes, mientras que otras perjudicarse en tanto el flujo fiscal sea en sentido contrario. Nos referimos a los aportes que les corresponden a las provincias en términos de las competencias constitucionales o legales, aunque la recaudación de esa parte provincial la efectúe el gobierno nacional. El objeto de ese potencial conflicto son los porcentajes de la coparticipación secundaria que cada una pretende obtener, con excepción de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que no coparticipa.

El otro conflicto, ya mencionado, es el que puede surgir entre **Nación y provincias**, y calificado de tradicional o **auténticamente federal**, es por la fijación de la proporción de coparticipación primaria al que habría que agregar el eventual por la calificación dada a algunos tributos tratados como no coparticipables -cuando pudieran no serlo-, recaudados y usados sólo por el gobierno nacional, cuya cuantía e importancia aumenta día a día.

Pero el círculo no se cierra si sólo tomamos en cuenta los ingresos fiscales. **Es necesario considerar la distribución jurisdiccional del gasto nacional**. De esta manera podemos incluir a la CABA con su asimetría de no sufragar ciertos costos que debieran ser considerados locales o propios, como los de seguridad implicados en la manutención de la Policía por parte de la Nación y hechos asimétricos como la transferencias de los sistemas de seguridad social a la Nación, realizados en distintos grados desde y por las provincias y aceptados por la Nación.

Ahora, como ya hemos dicho que nuestro objeto principal son tanto los ingresos recaudados como los gastos manejados por el gobierno federal, entonces, nuestro enfoque debiera ser diferente porque ahora no nos vamos a atener sólo a la relaciones intergubernamentales entre la nación y las provincias y de estas entre sí. Surgirán otros actores cuyo papel habrá que dilucidar. Así tenemos, los contribuyentes nacionales residentes, los beneficiarios y los aportantes del sistema previsional de reparto, los empleados del gobierno nacional, los habitantes. Para exponerlos hemos de asumir un **enfoque territorial** –por ende, de naturaleza más económica que política- cuya consecuencia esperada es llegar a conocer las transferencias indirectas de recursos entre territorios y zonas. Por ello es necesario hacer algunas aclaraciones o definiciones previas.

En este sentido es que consideramos como pertinente tomar como referencia a la Teoría de la Integración Económica. Según ésta, las partes o entidades políticas a integrarse deben deponer soberanía en aras de un organismo “supranacional”. Ese, que es un proceso gradual, en nuestro país se llevó a cabo desde lo económico mediante el programa contenido en “Las Bases” de J. B. Alberdi de donde devino nuestra

³ Ib., cit. Nota 1.

Constitución y la formación de un territorio aduanero común -o Unión Aduanera en términos de la Teoría- aquí establecido y ejecutado con eficacia. Seguidamente funcionaron autoridades fiscales, se adoptó una moneda común, y finalmente autoridad monetaria única, hechos culminantes del proceso económico integrador. Por cierto, nuestro país hoy no sólo es una Unión Económica sino también una política con los atributos de un Estado nacional. Aunque declaradamente federal, las provincias no tienen capacidad para disgregarse, ya que son intervenidas; ni existe “provincianía” porque la única nacionalidad que se reconoce como propia es la argentina. Por estos motivos y en concordancia con el artículo 33 del Código Civil, sostenemos que las provincias son **sólo personas jurídicas** públicas sin rango de Estados.

Con dicho queremos aventar la idea que las provincias “componen” la nación; más bien “deponen” -o depusieron- facultades soberanas en otro ente que es la Nación. La reunión de esas 24 jurisdicciones subnacionales no logra constituir una jurisdicción nacional, como está muy claro en el derecho argentino. La intención de expresarnos de esta manera es evitar confusiones lexicológicas, tales como que existen cosas como “participación provincial en el PBN”, “indicadores de desarrollo por provincia”, etc., como se suele expresar. Lo que se mide o existe -en el primer ejemplo previo- es un producto bruto *geográfico* en un territorio coincidente con el que ejerce jurisdicción un determinado gobierno provincial, de donde podrá calcularse esa “participación”. Nuestra preocupación por el uso correcto de los términos proviene del hecho que las palabras no sólo denotan sino también connotan conceptos, con lo que a veces un uso ambiguo hace caer en el error o encubre realidades con otros fines y se desvirtúa una construcción científica. En este sentido, no hay neutralidad lingüística, más aún cuando como ahora estamos compartiendo espacios de análisis de la ciencia política y de su objeto, la actividad política. A pesar de lo dicho encontramos con que subsiste la dificultad que quisiéramos evitar. Es que no disponemos de una palabra específica, o palabras porque sería quizás combinada en cada caso, que denote y connote propia e independientemente y sin su larga adjetivación al territorio coincidente con aquel donde una provincia ejerce sus competencias. Habría que inventarla.

Al efectuar ese planteo de corte territorial para dilucidar cómo operan los flujos fiscales en la Argentina, podemos prescindir de hacer referencia a una forma de gobierno en el sentido de federal o unitaria, ya que aquel vale cualquiera sea ésta.

Para ello necesitamos fijar el objeto y el alcance de nuestra investigación y efectuar definiciones propicias que coadyuven a ese propósito.

2.2.- Alcance y metodología.

Materia, tiempo y espacio, son los tres elementos que necesita todo fenómeno social o natural para ser definido en su contenido y alcance.

Materia. Nuestra materia u objeto es propicia para el análisis del federalismo ya que, tal como anticipamos, nos proponemos determinar cómo se asigna o distribuye territorialmente la recaudación que realiza el gobierno nacional y los egresos realizados y obtener en su consecuencia las transferencias entre los territorios analizados. Ello involucra la coparticipación y otras transferencias a las provincias, el sistema de seguridad social y gasto nacional propiamente dicho. Hemos de dejar de lado, por ahora, el análisis de los recursos y gastos propios provinciales porque, en principio, es un asunto de cada provincia; ello a sabiendas que, en realidad, el manejo o el comportamiento que en este aspecto tenga cada una de ellas incide indirectamente sobre las relaciones intergubernamentales.

Los flujos fiscales.

Definimos como flujos fiscales territoriales a las salidas y entradas monetarias de origen fiscal nacional, desde y hacia el territorio que se trate, por unidad de tiempo. Estos flujos pueden ser tomados de manera directa calculados mirando el lugar de la recaudación (salidas o ingresos) y donde se efectúa el pago (entradas o pagos); el criterio así aplicado suele denominarse de *recaudación - pago*. Otro enfoque es el de *carga - beneficio* que trasciende a esos cobros y pagos para indagar en los flujos de cargas y beneficios subyacentes a actividad presupuestaria del gobierno central, en el contexto de la teoría de la incidencia que toma en cuenta la traslación de la carga y la distribución de los beneficios; en este caso la unidad primaria de análisis es el individuo localizado territorialmente y los flujos territoriales se estiman agregando los flujos fiscales que afectan a sus residentes. Un tercer método en uso es el de *carga - gasto*, donde el anterior “beneficio” es suplantado por el “gasto”, prescindiendo así del carácter público, mixto o privado del bien, imputando los gastos de funcionamiento, de inversión y de transferencia, según sea respectivamente la localización del centro productivo, la infraestructura o sus preceptores directos; digamos que beneficio y gasto son coincidentes si no se trata de bienes públicos puros y, por tanto, se superponen. Finalmente, encontramos el enfoque del *ingreso - gasto*, en donde el mero domicilio de la recaudación es sustituido por la identificación del territorio donde nace la recaudación; el que se combina con el ya mencionado del gasto. Este es el enfoque que mas le cabe al método aquí desarrollado.

Los flujos -según sea su naturaleza, el enfoque utilizado o la disponibilidad de datos-, pueden **medirse** directamente o **imputarse**; esto último está sujeto a otra clase de criterios que se traducirán en la elección de coeficientes, lo que dependerá de las razones plausibles que brinde el calculista.

En nuestro caso los flujos tienen lugar entre cada uno de las 24 territorios susodichos y el ente concentrador y distribuidor que opera el gobierno nacional. En el interior de esas unidades de análisis se ubican agentes fiscales que originan y reciben las remesas fiscales. Entre los primeros ubicamos a los contribuyentes y

aportantes de los tributos nacionales, y entre los segundos se encuentran cada gobierno provincial, los beneficiarios del sistema previsional de reparto y los organismos y empleados del gobierno nacional.

Podemos clasificar los flujos en tres categorías:

1. Los *gubernamentales*, constituidos por las salidas del territorio representadas por el cobro a residentes locales de la parte de los impuestos nacionales correspondiente a la coparticipación secundaria y otros acuerdos similares y por las entradas que los gobiernos provinciales reciben vía transferencias del gobierno nacional debidas al régimen de coparticipación y otros motivos.
2. Los *previsionales*, originados en los aportes pagados en el territorio al sistema de reparto mas los impuestos afectados a su financiamiento, por un lado, y en el cobro de beneficios de jubilaciones y pensiones por parte de residentes, por otro lado.
3. Los *propios del gobierno nacional*, debidos a su recaudación primaria y demás impuestos propios, no imputados a financiar el sistema previsional y, en contrapartida, los gastos realizados en cada territorio.

En el primer tipo, el gobierno central opera simplemente como agente recaudador y pagador, así que pareciera que sería de aplicar el enfoque de la recaudación – pago; pero debemos tener en cuenta que como en sentido estricto este criterio es domiciliario y por ello limita cualquier análisis (ya que los cobros y pagos pueden ser hechos en cuentas bancarias usualmente radicadas en la Capital Federal), lo correcto es utilizar el del ingreso - gasto. En cuanto a los segundos flujos, está claro que para los perceptores previsionales ha de aplicarse también la regla del lugar del gasto que coincide aquí con el de pago y plausiblemente el origen de la recaudación de los fondos por la correlación de su monto con la cantidad de habitantes; de lo que surge que también aquí se imponga el uso del mismo criterio que para el tipo de flujo anterior. Para el tercer tipo le es aplicable de preferencia el de carga - beneficio, por su mayor significado económico.

La metodología usada en este trabajo cubre lo exigible para los dos primeros tipos de flujos y limitadamente con respecto al tercero.

Ello es así en cuanto a los ingresos percibidos por gobierno nacional, desde que hemos decidido usar una información que logramos obtener que rinde cuenta del monto exacto de lo recaudado por las delegaciones locales de AFIP y que, como es sabido, atienden a los contribuyentes menores, los que sin embargo aportan aproximadamente el 50% del total de la recaudación. Para el otro 50% representado por los grandes contribuyentes no disponemos de datos del origen de la recaudación, así que decidimos imputar territorialmente cada tributo o aporte siguiendo criterios plausibles, según el caso. Así resulta una **metodología propia**, mixta en el sentido que combina la exactitud de la medición con la imputación que mejor hemos concebido, en un “fifty – fifty”. Podrá verse que principalmente hemos seguido el enfoque del *ingreso* al calcular el origen de la recaudación, pero como algunos de los coeficientes usados (difieren de un tributo a otro) para imputar lo enterado por los grandes contribuyentes trasuntan traslación

o incidencia, en algunos casos podrá pensarse que nos aproximamos a aplicar el criterio de la *carga*.

Con respecto a los egresos, la información es exacta en cuanto a las transferencias por coparticipación y afines; lo mismo en relación a las prestaciones de la seguridad social pagadas y al gasto propiamente nacional efectuado en cada jurisdicción. Así que preferimos tomar estos datos exactos en lugar de imputar, con lo cual dejamos de lado la aplicación del enfoque del *beneficio* recomendable para los gastos del tercer tipo de flujos y aplicamos uno que se parece al del *gasto*; pero estos enfoques, según ya dijimos, son iguales para los gastos clasificados como bienes privados o bienes públicos de carácter local, lo que hace que una porción muy significativa y mayoritaria de la ejecución del presupuesto argentino sea coincidente entre ambos enfoques. Para no desviarnos de la versión exacta disponible, decidimos no distribuir el gasto no clasificado, cosa que podremos afrontar en un trabajo futuro.

Espacio o territorio. El territorio asume el carácter que le demos jurídicamente, según sea la rama del derecho que se aplique. En nuestro caso opera el derecho constitucional y el administrativo y se trata del territorio *nacional*.

En atención a nuestros fines y al encuadre de los datos disponibles, procedemos a dividirlo y a definir como **unidades análisis** a cada uno de los 24 territorios cuyos límites coinciden con aquellos donde las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercen jurisdicciones locales. Quede claro que éstas son 24 porciones de territorio nacional.

Como categoría científica, se requiere que las unidades de análisis sean disjuntas, es decir, no se superpongan. Y, en efecto, así han quedado definidas. Sin perjuicio de ello, podremos usar en el curso de esta investigación y con un fin específico otras unidades de análisis, tales como zonas que también tendrán que tener el carácter de ser disjuntas entre sí.

Tiempo. Nos circunscribimos al año **2003**. Como es sabido los datos mas precisos se obtienen a costa de un mayor retraso. Actualmente disponemos de la información del 2004, que esperamos procesar próximamente.

3.- DATOS Y RESULTADOS.-

Las fuentes de datos usados son todas oficiales del gobierno nacional. La mayoría proviene de organismos del Ministerio de Economía (AFIP, Contaduría General, Tesoro Nacional) y del Ministerio del Interior hemos obtenido lo que entendemos como la estimación más confiable de los Productos Brutos Geográficos cuya última edición es del 2001.

Naturalmente, hemos tenido que efectuar una labor previa de ordenamiento y compatibilidad de esos datos para ponerlos en condiciones de ser procesados y obtener resultados válidos. En particular, tuvimos que homogeneizar los ingresos con los egresos nacionales sobre **“base caja”**, para que tenga verdadero sentido su comparación.

El esquema de presentación de los resultados sigue la secuencia de los tipos de flujos antes mencionados con un acápite final que se refiere al consolidado. En cada caso, oportunamente vamos a poner de manifiesto y/o reiterar los criterios y la metodología aplicada. Las tablas con datos primarios y de mayor elaboración las ubicamos en el Apéndice.

3.1.- Flujos intergubernamentales.

En el Cuadro 1 se muestran los flujos reales de entrada representados por las Transferencias Automáticas (2) que reúnen tanto la coparticipación como otros regímenes que suman en total \$17.728 MM. Hemos redistribuido esta cifra **aplicando un criterio devolutivo**, obteniendo lo que serían transferencias alternativas (3). Este criterio significa que a cada territorio debiera retornar un flujo igual al extraído; es decir, se aplica el mismo concepto de **un “juego” de suma cero**. De esto se hará necesariamente uso también cuando se calculen las transferencias interterritoriales **en los otros dos tipos de flujos**.

NOTA: En lo que sigue, tanto para este acápite como los que vienen, remitimos a las notas al pié de página de Cuadros y Anexos, donde queda expresada, de manera coordinada, la metodología y coeficientes de cálculo usados.

Las primeras transferencias representan las entradas reales al territorio giradas por el gobierno nacional a los respectivos gobiernos provinciales, en tanto que las segundas son su contrapartida, iguales al monto total que el gobierno nacional absorbe de los contribuyentes locales, las que tomamos como las salidas del territorio. En la columna 4, se muestra la diferencia entre ambas para cada provincia, donde se observa que naturalmente las receptoras netas (beneficiadas) asumen valores positivos y aportantes netas (perjudicadas) negativos, los que representan los recursos percibidos o cedidos de unas a otras. Por tratarse de este tipo de flujos que involucra a las provincias como actoras, en este caso particular lo territorial coincide con lo provincial.

CUADRO 1. FLUJOS INTERGUBERNAMENTALES DEBIDOS A COPARTICIPACIÓN Y AFINES

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos (excepto per cápita)

Jurisdicción	Recursos Impositivos (1)	%	Ingresos territoriales (2)	%	Egresos territoriales (3)	%	Transferencias interterritoriales (4) = (2) - (3)	Per cápita en pesos
APORTANTES NETAS								
BUENOS AIRES	11,260,995	46.71	4,286,164	24.18	8,280,891	46.71	-3,994,727	-283.56
SANTA FÉ	3,186,193	13.22	1,583,750	8.93	2,343,000	13.22	-759,250	-249.52
CÓRDOBA	2,901,755	12.04	1,551,525	8.75	2,133,836	12.04	-582,311	-186.00
CHUBUT	492,903	2.04	275,839	1.56	362,461	2.04	-86,622	-203.60
NEUQUÉN	398,962	1.65	291,566	1.64	293,381	1.65	-1,815	-3.68
SUBTOTAL APORTANTES	18,240,808	75.66	7,988,844	45.06	13,413,569	75.66	-5,424,725	-256.12
RECEPTORAS NETAS								
SANTA CRUZ	236,098	0.98	252,049	1.42	173,617	0.98	78,433	381.93
MENDOZA	865,491	3.59	722,265	4.07	636,448	3.59	85,817	53.12
LA PAMPA	294,946	1.22	309,081	1.74	216,892	1.22	92,189	299.47
SAN LUIS	377,867	1.57	370,202	2.09	277,869	1.57	92,334	238.70
TIERRA DEL FUEGO	97,086	0.40	203,706	1.15	71,393	0.40	132,313	1,214.06
RÍO NEGRO	352,414	1.46	409,736	2.31	259,151	1.46	150,585	267.70
CORRIENTES	589,877	2.45	642,607	3.62	433,772	2.45	208,835	217.37
LA RIOJA	175,541	0.73	339,538	1.92	129,086	0.73	210,452	687.19
MISIONES	380,734	1.58	571,511	3.22	279,977	1.58	291,535	289.99
CATAMARCA	110,828	0.46	445,370	2.51	81,498	0.46	363,871	1,037.44
SAN JUAN	231,202	0.96	552,235	3.11	170,017	0.96	382,218	597.13
JUJUY	137,157	0.57	484,979	2.74	100,860	0.57	384,119	605.86
TUCUMÁN	529,867	2.20	814,013	4.59	389,643	2.20	424,370	307.14
SALTA	314,599	1.30	659,673	3.72	231,344	1.30	428,329	379.88
ENTRE RÍOS	540,905	2.24	844,755	4.76	397,760	2.24	446,995	376.29
SANTIAGO DEL ESTERO	239,311	0.99	687,490	3.88	175,980	0.99	511,511	613.37
FORMOSA	79,555	0.33	593,312	3.35	58,502	0.33	534,811	1,056.10
CHACO	314,626	1.31	837,371	4.72	231,364	1.31	606,008	596.31
SUB-TOTAL RECEPTORAS	5,868,102	24.34	9,739,895	54.94	4,315,171	24.34	5,424,725	412.91
SUB-TOTAL	24,108,910	100.00	17,728,740	100.00	17,728,740	100.00	0	-
CIUDAD DE BUENOS AIRES	15,789,331	39.57	282,342	1.57	282,342	1.57	-	-
TOTAL	39,898,241	-	18,011,082	-	18,011,082	-	-	-

(1) Origen jurisdiccional estimado de los Recursos Impositivos de Origen Nacional Base Caja, incluye recaudación de impuestos coparticipables y/o transferibles a las provincias, no incluye Recursos Impositivos destinados a la Seg. Social ni Figurativos (Ver Anexo 4)

(2) Transferencias Automáticas Nación - Provincias según Coparticipación Federal de Impuestos y otros regímenes (Ver Anexo 7)

(3) Transferencias Automáticas Nación - Provincias bajo un criterio totalmente devolutivo (basado en los porcentajes aportados por las provincias a los recursos de origen nacional, columna 1)

(4) Valor negativo indica que la provincia es dadora y valor positivo que es receptora de fondos. El monto total transferido de las dadoras a las receptoras es de \$ 5.424.724,86 miles de pesos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

En principio, quedan configuradas dos zonas en orden a la magnitud de las transferencias de recursos que a cada provincia corresponda, indicándose una valoración per cápita en la columna siguiente. Se lee que ha habido un traspaso de recursos entre zonas de unos \$ 5.424 MM. Quedan delimitada la primera por una región central -Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba- con una penetración patagónica -Chubut y Neuquén- en menor medida-. La segunda incluye el NOA, el NEA, la Mesopotamia, parte de Cuyo -San Juan y San Luis- a la que hay sumar La Pampa y una porción de la Patagonia -Tierra del Fuego y Santa Cruz-. Pudiera decirse que Mendoza apunta a una situación parecida a lo neutral, en términos de su per cápita.

3.2.- Flujos previsionales.

La situación de estos flujos se evidencia en el cuadro 2, donde se asientan los recursos aportados desde cada territorio, tanto los específicos de la seguridad social (1), como los provenientes del régimen impositivo (2) destinados a este uso. Recíprocamente, al territorio entra la corriente monetaria aplicada al pago de prestaciones (3).

El caso es que el sistema previsional, con los dos tipos de contribuciones que lo sustentan, y según los cálculos que realizamos en los términos de la legislación **supuestamente** aplicable para estimar los de carácter tributario, estaría arrojando un superávit de \$2.561 MM para el año en estudio. A su vez, efectuamos la redistribución territorial de esos recursos tributarios con arreglo a la participación en el empleo 2003, resultado que se indican en (2).

En el Cuadro 2 separamos los territorios en dos grupos, según sean sus flujos netos, correspondiendo a los dadores un total \$ -3.763 MM y a los receptores \$ 1.192 MM. Es claro que los primeros pueden transferir a los segundos sólo lo estos reciben, de lo que deriva el excedente de los \$ 2.560 MM que, por tanto, no es usado para financiar al sistema previsional. Plausiblemente, le atribuimos origen tributario a este plus y lo destinamos a sufragar las partidas de gastos nacionales según se verá en el siguiente acápite. Con este fin, lo que hacemos ahora es redistribuirlo entre los dadores – columna (5)- en función de la proporción con que cada uno haya contribuido a la formación de los \$-3.763 MM, según se aprecia en los porcentajes correspondientes a las “Diferencias”; disminuyendo así este monto para hacerlo coincidir con el total de lo percibido por los receptores en conjunto (\$1.192 MM), suma a la asciende concordantemente la contribución individual de los dadores obtenida por diferencia, lo que se muestra en la parte superior de la columna de transferencias, en cuya parte inferior transcribimos la composición de lo percibido por los receptores. Así construida, **esta columna representa las transferencias entre territorios debidas al régimen de previsión social.**

Como se ve, los contribuyentes residentes en unos territorios financian no sólo a sus propios beneficiarios sino también a los asentados en los demás en una proporción del 14% (\$1192/\$8.513). Estas asimetrías recuerdan las observadas en el régimen de coparticipación, aunque ahora el panorama algo ha cambiado. En efecto, **entra en escena el territorio de la Capital Federal** y lo hace con los contribuyentes que aportan la segunda mayor cuantía (\$4.698 MM: 23,24 %) y ese orden se repite en cuanto a la percepción de prestaciones (29,29 %), quedando como el principal beneficiado por la financiación o transferencias desde los aportantes (39,71 %). A la cabeza de estos últimos se encuentran los agentes ubicados en los territorios de Córdoba (21,96 %) y de Santa Fe (17,98 %). Desde el territorio bonaerense se tiene tanto el mayor aporte como el mayor consumo de prestaciones (30,40 % y 30,91 %), lo que lo ubica en tercer lugar de los aportantes netos (9,78 %).

CUADRO 2. FLUJOS PREVISIONALES

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos (excepto per capita)

Jurisdicción	Recursos propios de la Seg. Social (1)	Otros recursos de la Seg. Social (2)	Total de recursos de la Seg. Social (1) + (2)	%	Prestaciones de la Seg. Social (3)	%	(3) per cápita	Diferencias (3) - (1) - (2)	%	Redistribución del superávit e/ aportantes (4)	Transferencias (3) - (1) - (2) + (4)	%	Per cápita en pesos
APORTANTES NETAS													
SANTA FÉ	769,850	907,575	1,677,425	8.30%	1,144,436	6.48%	376.10	-532,989	14.20%	318,470	-214,519	17.98%	-70.50
BUENOS AIRES	3,340,018	3,616,198	6,956,216	34.40%	5,457,906	30.91%	387.42	-1,498,310	39.92%	1,381,694	-116,616	9.78%	-8.28
CÓRDOBA	736,885	865,380	1,602,265	7.92%	1,035,499	5.86%	330.76	-566,766	15.10%	304,834	-261,932	21.96%	-83.67
CORRIENTES	188,290	155,494	343,784	1.70%	171,914	0.97%	178.94	-171,870	4.58%	77,892	-93,979	7.88%	-97.82
MISIONES	170,293	127,300	297,593	1.47%	142,663	0.81%	141.91	-154,929	4.13%	70,447	-84,483	7.08%	-84.03
NEUQUÉN	126,686	138,134	264,820	1.31%	119,688	0.68%	242.60	-145,132	3.87%	52,407	-92,725	7.77%	-187.95
CHACO	175,805	109,687	285,492	1.41%	156,234	0.88%	153.73	-129,258	3.44%	72,727	-56,531	4.74%	-55.63
ENTRE RÍOS	256,243	207,656	463,900	2.29%	341,104	1.93%	287.15	-122,796	3.27%	106,002	-16,794	1.41%	-14.14
CHUBUT	105,586	158,089	263,675	1.30%	150,669	0.85%	354.13	-113,006	3.01%	43,679	-69,327	5.81%	-162.95
T. DEL FUEGO	25,908	93,488	119,396	0.59%	28,191	0.16%	258.67	-91,205	2.43%	10,718	-80,487	6.75%	-738.53
LA PAMPA	85,173	90,913	176,086	0.87%	106,659	0.60%	346.48	-69,427	1.85%	35,234	-34,193	2.87%	-111.07
FORMOSA	82,330	37,345	119,675	0.59%	67,149	0.38%	132.60	-52,526	1.40%	34,058	-18,467	1.55%	-36.47
SAN LUIS	78,990	114,556	193,545	0.96%	165,413	0.94%	427.62	-28,132	0.75%	32,676	4,544	-0.38%	11.75
SANTA CRUZ	48,662	86,414	135,075	0.67%	57,680	0.33%	280.87	-77,396	2.06%	20,130	-57,265	4.80%	-278.856
SUBTOTAL	6,190,719	6,708,228	12,898,947	63.79%	9,145,206	51.79%	340.40	-3,753,741	100.00%	2,560,968	-1,192,773	100.00%	-44.40
RECEPTORAS NETAS													
S. DEL ESTERO	160,742	75,130	235,873	1.17%	346,507	1.96%	415.51	110,634	9.28%	-	110,634	9.28%	132.67
CAP. FEDERAL	1,042,952	3,655,445	4,698,397	23.24%	5,172,054	29.29%	1887.78	473,658	39.71%	-	473,658	39.71%	172.88
SAN JUAN	138,842	75,536	214,379	1.06%	338,190	1.92%	528.34	123,812	10.38%	-	123,812	10.38%	193.43
SALTA	231,445	116,092	347,536	1.72%	372,941	2.11%	330.76	25,404	2.13%	-	25,404	2.13%	22.53
TUCUMÁN	244,462	192,351	436,814	2.16%	563,848	3.19%	408.09	127,035	10.65%	-	127,035	10.65%	91.94
LA RIOJA	69,913	59,643	129,556	0.64%	256,501	1.45%	837.56	126,945	10.64%	-	126,945	10.64%	414.52
CATAMARCA	83,577	51,629	135,206	0.67%	236,745	1.34%	674.99	101,539	8.51%	-	101,539	8.51%	289.50
JUJUY	136,461	66,434	202,895	1.00%	251,760	1.43%	397.09	48,865	4.10%	-	48,865	4.10%	77.07
MENDOZA	348,501	286,982	635,484	3.14%	675,820	3.83%	418.36	40,336	3.38%	-	40,336	3.38%	24.97
RÍO NEGRO	153,498	131,265	284,764	1.41%	299,308	1.69%	532.08	14,545	1.22%	-	14,545	1.22%	25.86
SUBTOTAL	2,610,394	4,710,507	7,320,901	36.21%	8,513,674	48.21%	835.34	1,192,773	100.00%	-	1,192,773	100.00%	117.03
TOTAL	8,801,113	11,418,735	20,219,848	100.00%	17,658,880	100.00%	476.53	-2,560,968	-	-	0	0.00%	-

(1) Origen jurisdiccional de los Recursos de la Seguridad Social (ANSeS) de Origen Nacional Base Caja (Ver Anexo 4)

(2) Origen jurisdiccional de otros recursos de la Seguridad Social provenientes del régimen impositivo y de la Coparticipación Federal de Impuestos (Ver Anexo 4)

(3) Prestaciones de la Seguridad Social Nacional por ubicación geográfica según estimaciones propias basadas en datos del ANSES (Ver Anexo 5)

(4) Redistribuido según participación en el Empleo 2003.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

A pesar que pudiéramos decir que lo que ocurre en los territorios centrales reitera lo sucedido en el ámbito de la distribución de la coparticipación (sólo en cierta medida porque Buenos Aires desciende del primer al tercer puesto), aquí no es posible englobar las regiones en un comportamiento similar. Ahora aparecen compartiendo el primer lote, territorios con comportamientos económicos tan disímiles de aquellos centrales, como los de Formosa o Tierra del Fuego. Por otro lado, si nos atenemos al per cápita, es el espacio de La Rioja el que lidera lejos a los receptores netos, que como ya se ha dicho viene acompañado en el grupo por el de la CABA con el que tiene diferencias sustanciales en lo económico. La explicación de la conformación de los dos grupos y el orden de ubicación dentro de ellos se explicaría mejor en términos de la composición etaria de la población y de factores políticos institucionales, que por el nivel económico.

3.3.- Flujos propios del gobierno nacional.

Como se ha visto, el gobierno transfiere una parte de su recaudación impositiva a los gobiernos provinciales en los términos de la coparticipación y afines y otra remite al sistema de previsión social para cubrir la brecha entre los aportes y las prestaciones. Al resto la destina a sufragar sus propios gastos, situación que reflejamos en el Cuadro 3.

Así, en la columna (4) transcribimos la disponibilidad originada en cada territorio y en la (6) el retorno bajo la forma de gasto nacional.

Una porción de estos flujos no ha sido imputada en la contabilidad gubernamental a territorio específico alguno, situación que nosotros vamos a mantener. En el caso de los recursos, la cifra sin asignación asciende a \$ 6.224 MM y para los gastos se tiene \$ 10.243 MM no asignados, un 29 % del total gastado (\$35.396 MM), con lo queda como clasificados el 71 %: \$25.154 MM, frente a los \$35.824 de los recursos no transferibles, clasificados en un 85 %. La diferencia entre unos y otros, arroja un “superávit clasificado” de \$ 10.670 MM y un consabido e histórico superávit de \$6.527 MM para el año fiscal 2003, según nuestros cálculos.

Al igual que para los otros flujos ya analizados, aquí también se da la situación de territorios cuyos habitantes contribuyen con más de lo que reciben, de manera asimétrica con respecto a otros donde ocurre el fenómeno contrario. Estos últimos perciben un neto de \$ 7.564 MM que les transfieren los primeros, quienes por su parte presentan un desbalance de signo contrario de \$ -18.234 MM. La diferencia resulta en los \$- 10.670 MM, ya mencionados.

Por un procedimiento similar ya explicado anteriormente, distribuimos lo transferido por los dadores entre cada uno de ellos y lo consignamos en la parte superior penúltima columna, la que completamos inferiormente con lo que corresponde a cada receptor.

CUADRO 3. FLUJOS DEL GOBIERNO NACIONAL

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos (excepto per cápita)

Jurisdicción	Recursos de origen nacional (1)	Saldo sin utilizar en Seg. Social (2)	Transferencias automáticas (3)	Recursos No Transferibles (4) = (1) + (2) - (3)	%	Gasto Público Nacional (5)	%	Diferencia (6) = (5) - (4)	%	Redist. del superávit e/ aportantes (7)	Transf. interterritoriales (6) + (7)	Per cápita en pesos
APORTANTES NETAS												
BUENOS AIRES	13,926,941	1,381,694	4,286,164	11,022,471	30.77%	3,232,898	12.85%	-7,789,573	42.72%	4,558,247	-3,231,326	-229.37
SANTA FÉ	7,909,192	318,470	1,583,750	6,643,912	18.55%	1,070,583	4.26%	-5,573,329	30.56%	3,261,361	-2,311,968	-759.80
CAP. FEDERAL	17,815,937	-	282,342	17,533,595	48.94%	14,523,698	57.74%	-3,009,897	16.51%	1,761,310	-1,248,587	-455.73
CÓRDOBA	3,033,398	304,834	1,551,525	1,786,707	4.99%	931,543	3.70%	-855,164	4.69%	500,419	-354,745	-113.31
CHUBUT	977,817	43,679	275,839	745,656	2.08%	236,013	0.94%	-509,643	2.79%	298,229	-211,414	-496.91
NEUQUÉN	907,656	52,407	291,566	668,498	1.87%	211,780	0.84%	-456,717	2.50%	267,259	-189,459	-384.03
SANTA CRUZ	535,843	20,130	252,049	303,924	0.85%	263,731	1.05%	-40,193	0.22%	23,520	-16,673	-81.19
SUBTOTAL	45,106,784	2,121,214	8,523,236	38,704,762	108.04%	20,470,245	81.38%	-18,234,517	100.00%	10,670,345	-7,564,172	-313.54
RECEPTORAS NETAS												
MENDOZA	1,008,905	-	722,265	286,640	0.80%	426,223	1.69%	139,584	1.85%	-	139,584	86.41
SAN LUIS	395,253	32,676	370,202	57,727	0.16%	185,868	0.74%	128,141	1.69%	-	128,141	331.27
RÍO NEGRO	421,353	-	409,736	11,616	0.03%	221,139	0.88%	209,522	2.77%	-	209,522	372.47
CORRIENTES	654,506	77,892	642,607	89,790	0.25%	293,344	1.17%	203,554	2.69%	-	203,554	211.88
LA PAMPA	293,836	35,234	309,081	19,990	0.06%	278,813	1.11%	258,823	3.42%	-	258,823	840.77
T. DEL FUEGO	96,170	10,718	203,706	-96,819	-0.27%	290,539	1.16%	387,358	5.12%	-	387,358	3554.28
LA RIOJA	190,191	-	339,538	-149,347	-0.42%	296,994	1.18%	446,341	5.90%	-	446,341	1457.44
MISIONES	429,114	70,447	571,511	-71,951	-0.20%	333,553	1.33%	405,504	5.36%	-	405,504	403.35
CATAMARCA	106,220	-	445,370	-339,150	-0.95%	142,004	0.56%	481,153	6.36%	-	481,153	1371.83
ENTRE RÍOS	639,744	106,002	844,755	-99,009	-0.28%	316,772	1.26%	415,781	5.50%	-	415,781	350.02
JUJUY	156,332	-	484,979	-328,647	-0.92%	232,392	0.92%	561,039	7.42%	-	561,039	884.90
SALTA	350,769	-	659,673	-308,905	-0.86%	277,697	1.10%	586,601	7.75%	-	586,601	520.25
SAN JUAN	240,816	-	552,235	-311,419	-0.87%	224,907	0.89%	536,326	7.09%	-	536,326	837.88
TUCUMÁN	539,786	-	814,013	-274,226	-0.77%	371,818	1.48%	646,044	8.54%	-	646,044	467.58
FORMOSA	92,148	34,058	593,312	-467,106	-1.30%	209,605	0.83%	676,712	8.95%	-	676,712	1336.31
CHACO	314,191	72,727	837,371	-450,454	-1.26%	310,593	1.23%	761,047	10.06%	-	761,047	748.87
SGO. DEL ESTERO	238,356	-	687,490	-449,135	-1.25%	271,507	1.08%	720,642	9.53%	-	720,642	864.15
SUBTOTAL	6,167,687	439,754	9,487,846	-2,880,404	-8.04%	4,683,768	18.62%	7,564,172	100%	0.00	7,564,172	584.90
Total PROVINCIAS	51,274,471	2,560,968	18,011,082	35,824,358	100%	25,154,013	100%	-10,670,345	-	10,670,345	0	-
INTERPROVINCIAL	-	-121,578	-	-121,578	-	294,283	-	415,861	-	-	-	-
NACIONAL	-	-2,604	-	-2,604	-	4,085,591	-	4,088,195	-	-	-	-
BINACIONAL	-	-	-	-	-	5,861,616	-	5,861,616	-	-	-	-
NO CLASIFICADO	6,223,934	-	-	6,223,934	-	1,468	-	-6,222,465	-	-	-	-
Total EST. NAC.	6,223,934	-124,182	-	6,099,752	-	10,242,958	-	4,143,206	-	-	-	-
Total PAÍS	57,498,405	2,436,787	18,011,082	41,924,109	-	35,396,971	-	-6,527,139	-	-	-	-

(1) Origen jurisd. estimado de los Rec. de Orig. Nac. Base Caja, inc. Rec. de imp. Copartic. y/o transf. a las provincias, no inc. Ap. y Contribuciones a la Seg. Soc. ni Figurativos (Ver Anexo 4)

(2) Ver Cuadro 2

(3) Transferencias Automáticas Nación - Provincias según Coparticipación Federal de Impuestos y otros regímenes, incluye transferencias Nación-Capital Federal (Ver Anexo 7)

(4) Origen de los recursos nacionales no coparticipables y/o transferibles a las provincias ni al Sistema de Seguridad Social.

(5) Gasto Público Nacional por ubicación geográfica, no incluye Transferencias Automáticas ni Prestaciones de Seguridad Social ni Gastos Figurativos (Ver Anexo 6)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

Encontramos integrando el primer grupo al territorio capitalino, ocupando el tercer lugar, con \$ -1.248 MM netos, a pesar que absorbe una proporción altísima del gasto cercana al 60%, obedeciendo esta pertenencia al hecho que sus habitantes son quienes contribuyen también con la mayor parte de los recursos no transferibles, próxima al 50%. Podría decirse que esa alta aplicación del gasto compensa que la Ciudad Autónoma no coparticipa en los impuestos sino en una proporción bajísima (1 %). Sin embargo, la cabeza de este lote es el territorio de la provincia de Buenos Aires (\$-3.231 MM), seguido por el de Santa Fe (\$-2.311 MM) y alejado el de Córdoba en cuarto lugar (\$354 MM) y mas atrás tres patagónicos: Chubut, Neuquen y Santa Cruz, este casi en una situación cercana a neutra.

De neutro también podría calificarse también al espacio que ocupa Mendoza, integrante del grupo receptor, si tenemos en cuenta que su per cápita iguala al de Santa Cruz, rondando los \$80. Los primeros lugares de este conjunto, en cifras absolutas, corresponden a tres territorios vecinos: Chaco, Santiago del Estero y Formosa; y en cifras relativas a los de La Rioja, Catamarca y nuevamente Chaco; ello, si expurgamos a Tierra del Fuego, tomándolo como caso anómalo por sus \$3.554 per cápita.

3.4.- Flujos acumulados.

En el Cuadro 4 ofrecemos una síntesis de las transferencias analizadas. Recordemos: las debidas a la coparticipación, 5.424 MM; las previsionales, \$ 1.193 MM y la ocasionada por el gasto nacional que por sus \$ 7.564 MM es la más importante. Su suma: \$14.181 MM, no coincide con el total transferido de \$ 13.264 MM porque es heterogénea la composición de las zonas en los distintos flujos, aunque sí es posible hacer un análisis de este tipo en el nivel de cada uno, tal como recién arriba lo efectuamos.

Al comparar este último monto con los recursos en juego, encontramos que una proporción inusitada de estos: 23 % (o 25 %, en relación a lo gastado) **es destinada a atender los desequilibrios territoriales**, o dicho de otra manera: **los residentes de una de las dos zonas** en que ha quedado dividido el territorio nacional **se privan de un 29% en promedio de los beneficios que corresponden a sus contribuciones fiscales (\$13.283 MM sobre \$45.106 MM) para donarlas a los residentes de la otra.** El llamado PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA FISCAL es así **violado desproporcionadamente** en Argentina.

Son los distritos grandes y más poblados los que cumplen el papel principal de dadores: Buenos Aires, \$-7.342 MM (¡"dona" el 52%!); Santa Fe, \$3.286 MM (¡"dona" el 41%!); Capital Federal, \$-774 MM (sólo dona 4 %) y Córdoba \$1.198 MM, (dona el 39 %); seguidos por 2 patagónicos: Chubut \$387 MM (dona el 39%), Neuquen \$283 MM (dona el 31%).

CUADRO 4. RESUMEN Y TRANSFERENCIAS ACUMULADAS

Año 2003 - En miles de pesos (excepto per cápita)

Jurisdicción	Transferencias Coparticipacion (1)	%	Transferencias Previsionales (2)	%	Transferencias por gasto (3)	%	Transferencias acumuladas (1) + (2) + (3)	%	Per cápita en pesos
APORTANTES NETAS									
BUENOS AIRES	-3,994,727	73.64%	-116,616	41.43%	-3,231,326	42.81%	-7,342,669	55.40%	-521.21
SANTA FÉ	-759,250	14.00%	-214,519	76.22%	-2,311,968	30.63%	-3,285,737	24.79%	-1079.81
CAP. FEDERAL	0	0.00%	473,658	168.29%	-1,248,587	-16.54%	-774,929	-5.85%	-282.85
CÓRDOBA	-582,311	10.73%	-261,932	93.06%	-354,745	4.70%	-1,198,988	9.05%	-382.99
CHUBUT	-86,622	1.60%	-69,327	24.63%	-211,414	2.80%	-367,363	2.77%	-863.45
NEUQUÉN	-1,815	0.03%	-92,725	32.94%	-189,459	2.51%	-283,998	2.14%	-575.66
SUBTOTAL	-5,424,725	100%	-281,460	100%	-7,547,499	100%	-13,253,684	100%	-554.09
RECEPTORAS NETAS									
T. DEL FUEGO	132,313	2.44%	-80,487	-28.60%	387,358	5.13%	439,183	3.31%	4029.82
LA PAMPA	92,189	1.70%	-34,193	-12.15%	258,823	3.43%	316,820	2.39%	1029.17
SANTA CRUZ	78,433	1.45%	-57,265	-20.35%	-16,673	-0.22%	4,494	0.03%	21.88
CORRIENTES	208,835	3.85%	-93,979	-33.39%	203,554	2.70%	318,411	2.40%	331.43
MENDOZA	85,817	1.58%	40,336	14.33%	139,584	1.85%	265,737	2.01%	164.50
RIÓ NEGRO	150,585	2.78%	14,545	5.17%	209,522	2.78%	374,652	2.83%	666.02
MISIONES	291,535	5.37%	-84,483	-30.02%	405,504	5.37%	612,557	4.62%	609.31
ENTRE RÍOS	446,995	8.24%	-16,794	-5.97%	415,781	5.51%	845,982	6.38%	712.18
SAN LUIS	92,334	1.70%	4,544	1.61%	128,141	1.70%	225,019	1.70%	581.71
JUJUY	384,119	7.08%	48,865	17.36%	561,039	7.43%	994,023	7.50%	1567.83
LA RIOJA	210,452	3.88%	126,945	45.10%	446,341	5.91%	783,739	5.91%	2559.15
CATAMARCA	363,871	6.71%	101,539	36.08%	481,153	6.38%	946,564	7.14%	2698.77
FORMOSA	534,811	9.86%	-18,467	-6.56%	676,712	8.97%	1,193,055	9.00%	2355.94
SALTA	428,329	7.90%	25,404	9.03%	586,601	7.77%	1,040,335	7.85%	922.66
CHACO	606,008	11.17%	-56,531	-20.09%	761,047	10.08%	1,310,524	9.89%	1289.55
TUCUMÁN	424,370	7.82%	127,035	45.13%	646,044	8.56%	1,197,448	9.03%	866.66
SAN JUAN	382,218	7.05%	123,812	43.99%	536,326	7.11%	1,042,355	7.86%	1628.44
S. DEL ESTERO	511,511	9.43%	110,634	39.31%	720,642	9.55%	1,342,787	10.13%	1610.19
SUBTOTAL	5,424,725	100%	281,460	100%	7,547,499	100%	13,253,684	100%	1008.82

(1) Ver Cuadro 1

(2) Ver Cuadro 2

(3) Ver Cuadro 3

FUENTE: Elaboración propia.

La otra zona está encabezada en cifras absolutas por el territorio de Santiago del Estero \$1.343 MM (“recibe” un 460% por sobre lo que le corresponde, ya que aporta \$238 MM); de Chaco: \$ 1.310 MM (recibe: 317% más); Tucumán \$1.197 MM (recibe 122 % más), el de Formosa : \$1.193 MM (**recibe 1196 % más!, es decir, 12 veces más de lo que aporta**); el Salta \$ \$1.040 MM (recibe 196% más); el de San Juan \$ 1.042 MM (recibe 334 % más); el de Jujuy (537% más), el de Catamarca (¡8 veces más!). En el per cápita, naturalmente Tierra del Fuego destaca con \$4029, nuevamente Catamarca con \$2.698 y Formosa con \$2.355, La Rioja con \$2.559.

Aunque los cálculos los ubican en esta zona, pueden considerarse equilibrados los territorios de Santa Cruz, La Pampa y Mendoza. Lo mismo pudiera decirse respecto de él de la CABA, justo antes incluido en la primera zona.

Queda configurada en el mapa una **Región Central** de jurisdicciones fuertemente dadoras o equilibradas a la que hay sumar **el Sur. El Norte, Mesopotamia y parte de Cuyo**, constituyen una **carga** para las anteriores.

CUADRO 5. ORDENACIÓN TERRITORIAL

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003

Territorios ordenados por valores totales transferidos y/o percibidos

Ránking	Territorios aportantes	En miles de \$
1	BUENOS AIRES	-7,342,669
2	SANTA FÉ	-3,285,737
3	CÓRDOBA	-1,198,988
4	CAPITAL FEDERAL	-774,929
5	CHUBUT	-367,363
6	NEUQUÉN	-283,998
Total Aportantes		-13,253,684
Ránking	Territorios receptores	En miles de \$
1	SANTIAGO DEL ESTERO	1,342,787
2	CHACO	1,310,524
3	TUCUMÁN	1,197,448
4	FORMOSA	1,193,055
5	SAN JUAN	1,042,355
6	SALTA	1,040,335
7	JUJUY	994,023
8	CATAMARCA	946,564
9	ENTRE RÍOS	845,982
10	LA RIOJA	783,739
11	MISIONES	612,557
12	TIERRA DEL FUEGO	439,183
13	RÍO NEGRO	374,652
14	CORRIENTES	318,411
15	LA PAMPA	316,820
16	MENDOZA	265,737
17	SAN LUIS	225,019
18	SANTA CRUZ	4,494
Total Receptoras		13,253,684

Territorios ordenados por valores per cápita transferidos y/o percibidos

Ránking	Territorios aportantes	En \$ por hab.
1	SANTA FÉ	-1,079.81
2	CHUBUT	-863.45
3	NEUQUÉN	-575.66
4	BUENOS AIRES	-521.21
5	CÓRDOBA	-382.99
6	CAPITAL FEDERAL	-282.85
Total Aportantes		-554.09
Ránking	Territorios receptores	En \$ por hab.
1	TIERRA DEL FUEGO	4029.82
2	CATAMARCA	2698.77
3	LA RIOJA	2559.15
4	FORMOSA	2355.94
5	SAN JUAN	1628.44
6	SANTIAGO DEL ESTERO	1610.19
7	JUJUY	1567.83
8	CHACO	1289.55
9	LA PAMPA	1029.17
10	SALTA	922.66
11	TUCUMÁN	866.66
12	ENTRE RÍOS	712.18
13	RÍO NEGRO	666.02
14	MISIONES	609.31
15	SAN LUIS	581.71
16	CORRIENTES	331.43
17	MENDOZA	164.50
18	SANTA CRUZ	21.88
Total Receptoras		1008.82

FUENTE: Elaboración propia.

3.5.- Comparación con otros autores.

La haremos con respecto a una investigación realizada en FIEL y a otra del IERAL⁴ ; la primera referida a 1997 y la segunda al mismo año 2003 que

⁴ARTANA, Daniel A., MOSKOVITS, Cynthia, *Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso*, FIEL, Buenos Aires, agosto 1999.

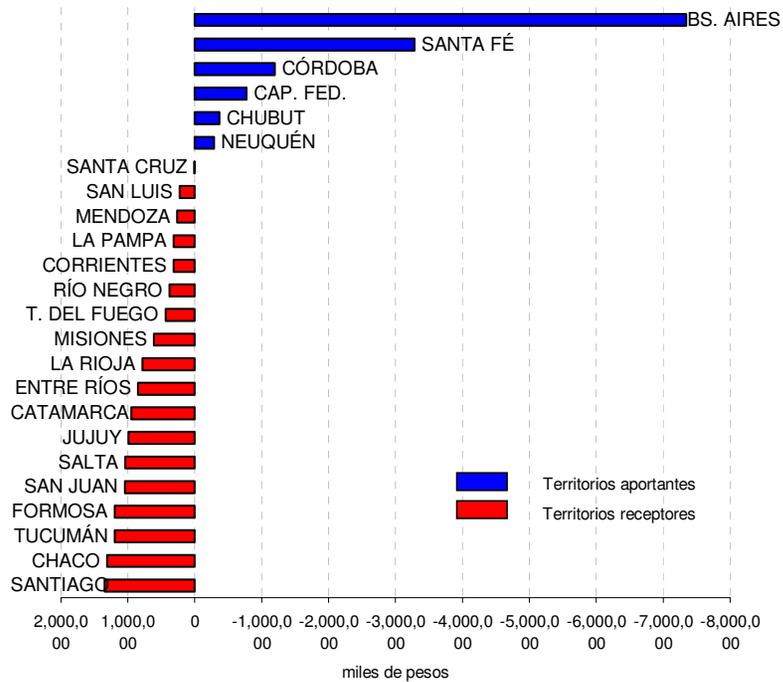
ARGAÑARAZ, Nadín, CAPELLO, Marcelo; DVORKIN, Maximiliano, GARZON, Juan, POMA, Víctor. *El Residuo Fiscal Neto: Una aplicación al caso argentino*. IERAL. Córdoba. 2004.

aquí analizamos. Es claro que sólo podremos comparar contra nuestros totales acumulados y ya vamos sabiendo que, como en **cada trabajo se aplica una metodología** diferente, los **resultados tendrían que diferir**.

GRÁFICO 1. ORDENACIÓN TERRITORIAL

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003

Territorios ordenados por valores totales transferidos y/o percibidos

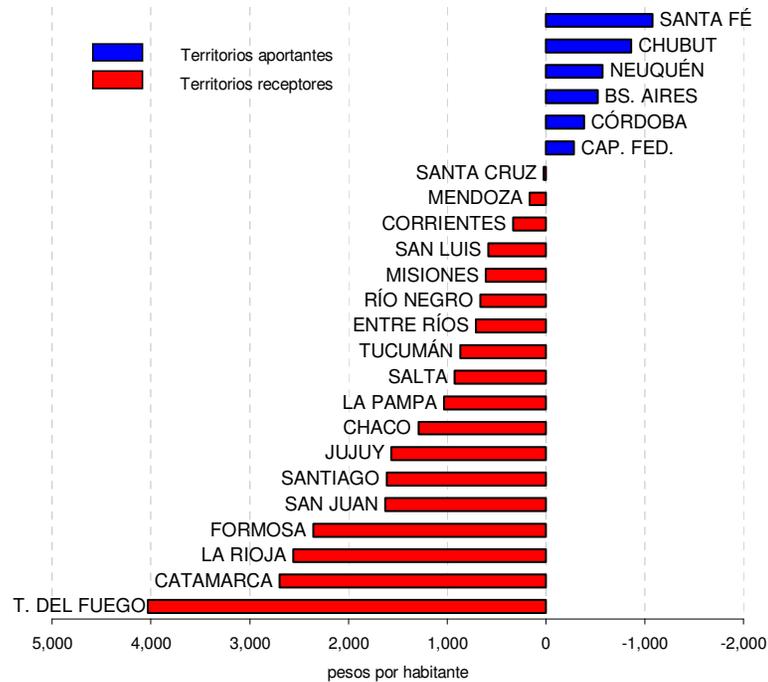


FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 2. ORDENACIÓN TERRITORIAL

TOTAL ACUMULADO AÑO 2003

Territorios ordenados por valores per cápita transferidos y/o percibidos



FUENTE: Elaboración propia.

Los valores y porcentajes mostrados debajo en la Tabla N° 1 vienen a validar en alguna medida los nuestros –resumidos en los anteriores Cuadro 5 y Gráficos 1 y 2-, en el sentido que guardan una relación plausible. Es que salvando la diferencia con el año objeto, la de FIEL traza un mapa donde se distingue una región central dadora, en este caso constituida por los territorios de Buenos Aires, Capital Federal y Córdoba y muy atrás, casi excluido el de Santa Fe. Esta es una diferencia notoria. La zona receptora está conformada por el resto del territorio nacional. Como se ve, otra diferencia es el papel que juega la Patagonia -especialmente Chubut y Neuquen- y Mendoza. Las cifras absolutas preservan una relación razonable con las nuestras. Con respecto al IERAL, el mapa zonal es mas similar al nuestro y la diferencia notable es el rol de receptor que aquí se otorga al territorio capitalino y más aún si tenemos que la cifra presentada (\$4 000 MM) lo pone al tope lejos de los demás. Nótese el caso extremo del territorio santiagueño, en los tres estudios.

TABLA N° 1.
TRANSCRIPCIÓN DE VALORES TOTALES DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS

FIEL		IERAL	
CUADRO RESUMEN (1997)		Ranking de jurisdicciones provinciales (2003)	
En millones de pesos.		En millones de pesos.	
PROVINCIA		Jurisdicción	RFN
BUENOS AIRES	-3.339,3	Buenos Aires	-8.243
CAPITAL FEDERAL	-6.639,1	CABA + Bs. As.	-4.221
B. AIRES + C. FEDERAL	-9.978	Santa Fe	-1.787
CATAMARCA	626,0	Córdoba	-1.729
CHACO	741,8	Neuquen	-657
CHUBUT	127,7	Chubut	-417
CÓRDOBA	-369,5	Mendoza	-347
CORRIENTES	668,8	Santa Cruz	-132
ENTRE RÍOS	486,3	Río Negro	72
FORMOSA	607,5	La Pampa	117
JUJUY	684,4	Entre Ríos	335
LA PAMPA	108,4	Misiones	421
LA RIOJA	653,7	Salta	535
MENDOZA	552,2	Catamarca	547
MISIONES	417,5	Jujuy	613
NEUQUEN	323,0	San Luis	620
RIO NEGRO	314,6	Tucumán	641
SALTA	870,9	La Rioja	660
SAN JUAN	537,7	San Juan	702
SAN LUIS	270,4	Tierra del Fuego	718
SANTA CRUZ	380,0	Chaco	753
SANTA FE	-2,1	Corrientes	777
SANTIAGO DEL ESTERO	1.013,2	Formosa	784
TIERRA DEL FUEGO	343,4	Santiago del Estero	994
TUCUMAN	622,9	CABA	4.022

3.6.- Incorporación de exenciones y otros cálculos.

En un trabajo previo (ver nota al pie 1), calculamos la incidencia que tienen los regímenes de promoción industrial que benefician a los territorios de San Luis, La Rioja, San Juan y Catamarca. Ahora no aparecen incluidos porque no nos ha sido posible obtener de los funcionarios del área, los datos sobre esta temática para el año en análisis.

Pero estimamos que esta omisión obligada no tiene mayor influencia sobre la estructura de las transferencias netas, como tampoco las voluntarias sobre la distribución del superávit y de la parte no clasificada de ingresos y gastos. De haber realizado esto último, hubiera ocurrido que las cifras absolutas de las transferencias netas habrían sido mayores que las presentadas mientras que la inclusión de la promoción hubiese modificado desfavorablemente la posición relativa de los territorios exencionados, especialmente para el de San Luis, su mayor beneficiado.

4.- CONCLUSIONES.

El balance fiscal territorial.

A poner objeto de estudio bajo una óptica de carácter territorial sin limitarlo solamente a la faz de las relaciones intergubernamentales, eludiendo hasta ahora en lo posible disquisiciones acerca de la forma en que se distribuyen las competencias institucionales, se gana en amplitud con la inclusión en el análisis no sólo del régimen de la coparticipación federal de impuestos, sino también al sistema previsional y a la ejecución propia del presupuesto del gobierno nacional.

En todos los flujos fiscales analizados en su consecuencia, se detectan asimetrías que representan una transferencia neta de recursos desde unos territorios dadores a otros receptores por una cifra consolidada de unos \$ 13.254 MM.

Son los distritos grandes y más poblados los que cumplen el papel principal de dadores: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Capital Federal, seguidos por dos patagónicos, Chubut y Neuquen.

Es primordial el papel del distrito bonaerense en todo el sistema fiscal argentino debido a que es responsable del 55 % de esas transferencias y llega a **donar el 52 %** de los recursos que le **correspondería** usar a sus residentes. Acumula con el de Santa Fe el 80% y sumado el de Córdoba se arriba entre los tres a un 90 % de aquellas. Se **viola** así de una manera inusitada el **principio de correspondencia fiscal**.

Los principales “beneficiarios” de esta violación son los habitantes de los territorios que encabeza el de Santiago del Estero en cifras absolutas, seguido en montos significativos por los de Chaco, Tucumán, Formosa, Salta, San Juan, Jujuy, Catamarca, destacándose los de Formosa y Catamarca que reciben 12 y 8 veces más de lo que aportan, respectivamente. En el per cápita, naturalmente sobresale el de Tierra del

Fuego y nuevamente los de Catamarca y Formosa acompañados por el de La Rioja en una cifra que ronda los \$2.500.

Aunque ubicados en esta zona, pueden considerarse en situación de neutralidad los territorios de Santa Cruz, La Pampa y Mendoza. Lo mismo pudiera decirse del capitalino posicionado antes en la primera zona, si hemos de atenernos a su bajo porcentaje de donación: 4%.

En la conformación de este mapa han sido dominantes los flujos netos debidos a la ejecución del gasto nacional, seguidos por los del régimen de coparticipación, con los que están correlacionados (salvado el caso capitalino). Si bien la fisonomía de los previsionales es distinta, esta diferencia no es suficiente para alterar la configuración final: una **Región Central** de jurisdicciones fuertemente dadoras o equilibradas a la que hay sumar **el Sur**. El **Norte, Mesopotamia y parte de Cuyo**, constituyen una **carga** para las anteriores.

El Federalismo.

Vistos los resultados, donde la fuerte distorsión fiscal interzonal aparece como lo más notorio, plantear la cuestión federal como delimitación de funciones y asignación de recursos entre la Nación y las Provincias no alcanza para entender y pretender resolver aquella. Sin embargo, aunque no hemos abordado el asunto de cuál sería el óptimo de porcentaje para partir la coparticipación secundaria de la primaria -ni el espinoso tema del carácter coparticipable de los tributos que no se coparticipan-, la cuestión de la separación de funciones se entrelaza con las transferencias asimétricas detectadas, como veremos a continuación.

El rol de las provincias. Ahora también se tiene como formando parte de esa distorsión a las relaciones interprovinciales o entre provincias ubicadas en distintas zonas según su carácter de beneficiadas fiscalmente o no. Ese conflicto potencial o real se da principalmente en el marco del reparto de fondos distribuidos en la coparticipación secundaria y afines. Pero la Nación, como ente que gestiona esa distribución, no es ajena a ella. Cuando interviene lo hace generalmente a favor de las provincias ya beneficiadas, por relaciones o favores políticos circunstanciales, pero bajo una modalidad de derechos adquiridos, acentuando así la asimetría fiscal de manera permanente.

Esta tendencia que no tiene miras de revertirse tiene su explicación histórico y geopolítica⁵. A pesar del peso que ella tiene por su ya larga

⁵ Es que el régimen de la coparticipación comienza a gestarse en gobiernos conservadores y toma empuje en los de carácter o mentalidad militar. Estos tienen como fin la defensa del territorio, segundo elemento de la tríada que conforma el Estado que requiere de otro: el pueblo, sin cuya existencia carece de sentido vertebrar aquella. Por eso debe incentivarse la permanencia de población en las zonas de frontera en detrimento de las regiones centrales. Desde el gobierno, primer elemento de la tríada, con esta finalidad se echa mano a lo más fácil y directo: el uso de los recursos fiscales a manera de promoción. En una suerte de “populismo territorial” se determina que el giro de fondos ha de estar en parte en razón inversa a la distancia al territorio de la Capital Federal, con lo cual este queda automáticamente fuera del régimen. La dádiva de este tipo de populismo no se dirige a los sectores de bajos ingresos, sino a ciertas provincias o sus gobiernos. Los regímenes de promoción, y la coparticipación es uno y el principal de ellos, tienen su sentido como ayuda para salir de una situación que se quiere revertir, especialmente de corte coyuntural. Cuando de ello se hace culto permanente, el efecto que se logra es el contrario. El vicio -en este caso, económico e institucional- se instala y cada vez requiere de

permanencia⁶, cabría preguntarse porqué **los gobiernos de las provincias perjudicadas no reaccionan** y porqué es un tabú, empero el mandato constitucional de promulgar una nueva ley de coparticipación. Es que hoy vemos anidada una nueva funcionalidad que caracteriza al gobierno nacional como árbitro que orienta recursos que son reconocidos como provinciales. Entonces, tiene mas valor luchar por estar en ese espacio de repartidores que dirimir la cuestión con sus pares provinciales.

Y así se ha llegado a trastocar o confundir los roles, al consentir y hasta buscar un avance de las funciones o competencias nacionales sobre las provinciales. Se está ampliando el espacio de la funciones concurrentes, curiosamente dentro de un marco legal. Como el territorio o la acción que se emprenda dentro de él, tiene el carácter -nacional o provincial- que se le asigne jurídicamente, a priori no existe una vara para saber cuál será ese carácter, hasta tanto no se ejecute. Aún ejecutada persiste para algunos el interrogante acerca de a quién adjudicar el mérito. Por ejemplo, cuando se piensa en una obra pública, cualquiera de los dos ordenes de gobierno pudiera ejecutarla. Si la realiza el gobierno nacional, va de suyo que es una obra nacional porque sale del presupuesto de este tipo. Pero suele suceder un Gobernador se arroga el mérito porque “logró convencer” al Presidente para que la haga, pero nada dice que le ha cedido funciones. Por ese camino se puede llegar a que los gobernadores sean representantes del presidente o peor aún para las autonomías provinciales: que el presidente elija a otro distinto al gobernador. Y sería legal.

Además de las provincias, hay otro actor jurisdiccional: la CABA, que viene a constituir un desprendimiento reciente de la jurisdicción nacional. Curiosamente su ligazón fiscal con este gobierno ahora es casi nula, porque no coparticipa, sino mínimamente. El hecho que la función policial todavía esté en manos federales, como omisión no implica más que un supuesto que no genera relación jurídica alguna.

La ejecución del presupuesto nacional propio.

Tomando en cuenta el origen de la recaudación, el gasto que le toca a cada territorio dista de la correspondencia en un alto grado que supera a la asimetría debida a la coparticipación.

Esta distorsión no es atribuible al conflicto eventual de la relación federal “stricto sensu”, ya que ahora el actor principal y único gubernamental es el nacional. Sin embargo, **la composición de las zonas** generadas por **ambos flujos** guarda **estrecha correlación**, si eludimos el territorio capitalino antes excluido.

Esto nos lleva a pensar que probablemente las razones de su existencia sean similares a las ya dadas en el punto anterior. Ello tiene cierta lógica, porque tratándose del mismo actor -el gobierno nacional- nada hace pensar que vaya a cambiar la orientación de sus preferencias hacia la ubicación territorial de sus administrados, sean estos provincias u otras personas físicas o jurídicas.

Pero entonces, descubrimos así el **rol pasivo** de otros actores como los **contribuyentes** y aportantes privados. No inciden como grupo, en parte porque **carecen de representación** y de la voluntad requerida para generar una rebelión civil para

un mayor esfuerzo extirparlo. De lo contrario, es necesario a convivir con él; es decir, con gobiernos provinciales mantenidos que defecionan de su propio rol, en este caso el fiscal.

⁶ Una referencia histórica para tener presente es aprobación de la ley 12.139 en 1934.

dejar de pagar impuestos, en los territorios afectados. Decir que esa representación le correspondería a los diputados nacionales hoy luce como una virtualidad, ocupados como están de obtener mayores tajadas del gasto y de remesas afines a la coparticipación. Tampoco los jubilados y pensionados afectados por el desvío de fondos hacia otros distritos, están de por sí en condiciones de reclamar por ello. Nadie los representa en este aspecto. Hay un **vacío de representación** para los demás actores, que se ha de mantener porque carecen de una cultura de protesta activa sobre estos asuntos.

Entonces, estamos frente a una cuestión de reparto de poder, es decir, se trata de un asunto político. Dada la continuidad del fenómeno, es de inquirir si responde a una estrategia de la clase dirigente, asumida concientemente o perpetuada por simple transmisión. La dilucidación de este problema, escapa al alcance de cariz mas de tipo económico que nos hemos planteado para este trabajo. Sin embargo permítasenos decir que como estrategia no se ven los resultados que uno le asignaría de buena fe: la mejoría de los estándares de vida de los habitantes de las zonas receptoras; por el contrario, los índices desmejoran más que en las dadoras ⁷.

Los flujos previsionales.

La asimetría que se maneja en la seguridad social es menor que las anteriores y con diferencias en su composición. No hay regiones extensas contiguas. Pareciera que en este caso el gobierno nacional, naturalmente se ha visto obligado a aceptar un hecho objetivo, la pirámide de edades de la población en cada territorio. Sin embargo, esta no es la única explicación de lo observado, dado que algunas provincias se han desprendido de sus regímenes provinciales al amparo de pactos políticos con el poder central.

Metodología.

La que hemos usado incorpora como novedad el análisis por separado de los flujos netos, distinguiéndolos en los tres tipos que hemos definido, en lugar de referenciar sólo los totales como han procedido los otros autores que han trabajado sobre el tema de las balanzas fiscales. Así evitamos la pérdida de una información que resultó muy útil a la hora de describir y concluir sobre los fenómenos investigados, en particular sobre el federalismo fiscal.

En definitiva: *el sistema fiscal argentino se vuelve unitario, proceso que se lleva adelante mediante la violación en alto grado del principio de correspondencia en perjuicio de las zonas centrales, en particular del territorio bonaerense que debe ceder mas de la mitad de los recursos allí originados. Cae la autonomía como elemento de federalismo y las regiones de menor desarrollo relativo que son las receptoras de los fondos desviados no*

⁷ Ver: en Nota al pie 4: Ob., op. Cit. (ARTANA, Daniel).

mejoran por ello su situación económica. El sistema así instaurado luce funcional para los actores políticos institucionales y es resultado de una tendencia de larga data, lo que determina que no sea modificable a corto plazo. En nuestro caso, en el armado de la investigación y en sus conclusiones ha jugado un papel importante la metodología o el enfoque territorial usado.

5.- BIBLIOGRAFÍA.

ARGAÑARAZ, Nadim, CAPELLO, Marcelo, y otros, El Residuo Fiscal Neto: una aplicación al caso argentino, en 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, septiembre 2004.

ARTANA, Daniel A., MOSKOVITS, Cynthia, Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso, FIEL, Buenos Aires, agosto 1999.

ÁVILA, Jorge, y otros, Propuesta de Federalismo Fiscal, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 2000

BARBERÁN ORTÍ, Ramón, La disparidad de resultados de las balanzas fiscales regionales: análisis de sus causas y de las posibilidades de convergencia. En: XII Encuentro de Economía Pública. Palma de Mallorca, 3 y 4 de febrero de 2005.

DI GRESIA, Luciano, Impuestos sobre los Ingresos Brutos Análisis comparativo de su evolución y perspectivas, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, septiembre 2003.

FRÍAS, Pedro J., El Proceso Federal Argentino II, ISBN 950-43-9336-5, Pedro J. Frías, Córdoba, 1998.

LLACH J. J., UN NUEVO CONTRATO FISCAL FEDERAL, Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa, XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires, noviembre 2001.

PORTO, Alberto, La reducción de las disparidades fiscales regionales como objetivo de las políticas públicas, Departamento de Economía, Universidad nacional de La Plata, La Plata, marzo 2003.

PORTO, Alberto, SANGUINETTI, Pablo, Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: el caso argentino, CEPAL, Serie Política Fiscal 88.

RUARTE BAZÁN, Roque, MONETA PIZARRO, Adrián, Federalismo Fiscal y Distribución Regional del Ingreso Público Nacional, en 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, septiembre 2004.

RUARTE BAZÁN, Roque, Hacia una Teoría de la Desintegración Económica: aplicación al caso argentino, Universidad Nacional de La Rioja, julio 2002.

ANEXOS.

ANEXO Nº 1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA TOTAL
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO - TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos

Cód.	Denominación	Recurso Inicial	Recurso Vigente	Recurso Percibido	Recurso Percibido	Recurso Percibido
1	INGRESOS TOTALES	61804782	65563529	57733346	57733346	57733346
11	INGRESOS CORRIENTES	61597115	65343433	57537326	57537326	57537326
111	INGRESOS TRIBUTARIOS (*)	46665806	47261530	42709932	42709932	42709932
112	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	11719854	11684585	8801113	8801113	8801113
113	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1522301	1608707	1463359	1463359	1463359
114	VENTA DE BS. Y SERVICIOS DE ADM. PUBLICAS	281819	389162	306994	306994	306994
115	INGRESOS DE OPERACIÓN	0	0	0	0	0
116	RENTAS DE LA PROPIEDAD	1107477	4092903	4058128	4058128	4058128
117	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	299858	306545	197801	197801	197801
118	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS CORRIENTES	0	0	0	0	0
12	RECURSOS DE CAPITAL	207667	220097	196020	196020	196020
121	RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	15747	16634	15770	15770	15770
122	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	160808	174090	152140	152140	152140
123	DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	31113	29372	28110	28110	28110
124	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS DE CAPITAL	0	0	0	0	0
	INGRESOS TOTALES sin figurativos	61804782	65563529	57733346	57733346	57733346
Cód.	Denominación	Credito Inicial	Credito Vigente	Compromiso	Devengado	Pagado
2	GASTOS TOTALES	61,758,487	64,018,319	57,075,211	56,804,596	53,180,032
21	GASTOS CORRIENTES	58,725,287	60,511,984	53,995,138	53,736,462	50,468,886
212	SUELDOS Y SALARIOS	9,792,989	10,368,524	9,863,457	9,801,350	8,905,634
213	INTERESES EN MONEDA NACIONAL	13,599,901	9,596,504	7,157,328	6,986,293	6,894,268
214	PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	17,975,760	19,025,257	18,869,910	18,867,499	17,783,062
215	IMPUESTOS DIRECTOS	1,971	1,778	2,616	2,616	2,495
216	OTRAS PÉRDIDAS	1,749	1,712	600	600	583
217	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	17,352,918	21,518,210	18,101,228	18,078,105	16,882,843
218	GASTOS FIGURATIVOS CORRIENTES	0	0	0	0	0
22	GASTOS DE CAPITAL	3,033,200	3,506,335	3,080,073	3,068,133	2,711,147
221	INVERSION REAL DIRECTA	746,095	1,018,153	808,745	799,783	601,489
222	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2,225,697	2,426,980	2,222,980	2,220,003	2,062,450
223	INVERSION FINANCIERA	61,408	61,202	48,348	48,348	47,208
224	GASTOS FIGURATIVOS DE CAPITAL	0	0	0	0	0
	GASTOS TOTALES sin figurativos	61,758,487	64,018,319	57,075,211	56,804,596	53,180,032
	RESULTADO DEL EJERCICIO (1-2)	46,295	1,545,210	658,135	928,750	4,553,313
	RESULTADO DEL EJERCICIO sin figurativos	46,295	1,545,210	658,135	928,750	4,553,313

(*) No incluye recaudación de recursos transferibles automáticamente a las Provincias por el Régimen de Coparticipación y demás Leyes afines.

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO N° 2. INGRESOS DE ORIGEN NACIONAL POR UBICACIÓN GEOGRAFICA - Base Caja
TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos

Cód.	Denominacion	TOTAL PAÍS	BUENOS AIRES	CATAMARCA	CHACO
1	INGRESOS TOTALES	77718253	20883157	241426	599683
11	INGRESOS CORRIENTES	77522233	20883157	241426	599683
111	INGRESOS TRIBUTARIOS	62694839	17543140	157849	423877
	RECURSOS IMPOSITIVOS (a)	51316976	14877194	162457	424313
	RECURSOS ADUANEROS	11378365	2665958	-4572	-420
	FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000	-131	-3	-9	-4
	FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/965, 1053/96 Y 938/1997	-371	-9	-27	-11
112	CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (b)	8801113	3340018	83577	175805
113	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1463359			
114	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS	306994			
115	INGRESOS DE OPERACIÓN	0			
116	RENTAS DE LA PROPIEDAD	4058128			
117	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	197801			
118	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS CORRIENTES	0			
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	77522233	20883157	241426	599683
	TOTAL INGRESOS CORRIENTES sin figurativos	77522233	20883157	241426	599683
12	RECURSOS DE CAPITAL	196020			
121	RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	15770			
122	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	152140			
123	DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA	28110			
124	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS DE CAPITAL	0			
	TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	196020	0	0	0
	TOTAL RECURSOS DE CAPITAL sin figurativos	196020	0	0	0
	TOTAL INGRESOS	77718253	20883157	241426	599683
	TOTAL INGRESOS sin figurativos	77718253	20883157	241426	599683

(a) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(b) Recaudación neta de transferencia a sistema de AFJP's

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO Nº 2. INGRESOS DE ORIGEN NACIONAL POR UBICACIÓN GEOGRAFICA - Base Caja (continuación)
TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos

CHUBUT	CAP. FEDERAL	CORDOBA	CORRIENTES	ENTRE RIOS	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA	LA RIOJA
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747
1135906	21471382	3898777	810000	847400	129492	222765	384749	249833
650992	19444776	3767135	745371	748562	116900	203591	385859	235183
485013	2026718	131677	64671	98857	12615	19186	-1099	14707
-26	-29	-9	-11	-5	-6	-3	-3	-15
-73	-82	-25	-31	-13	-17	-8	-8	-42
105586	1042952	736885	188290	256243	82330	136461	85173	69913
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747
0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747
1241492	22514334	4635662	998290	1103644	211823	359226	469923	319747

(a) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(b) Recaudación neta de transferencia a sistema de AFJP's

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO Nº 2. INGRESOS DE ORIGEN NACIONAL POR UBICACIÓN GEOGRAFICA - Base Caja (continuación)
TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos

MENDOZA	MISIONES	NEUQUEN	RIO NEGRO	SALTA	SAN JUAN	SAN LUIS	SANTA CRUZ	SANTA FE
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616
1295887	556413	1045790	552618	466860	316352	509809	622257	8816767
1152473	508033	537096	483679	430691	306738	492423	322511	4093768
143449	48397	508714	68979	36192	9628	17394	299854	4723028
-9	-5	-5	-10	-6	-4	-2	-28	-8
-26	-13	-15	-29	-17	-10	-5	-80	-22
348501	170293	126686	153498	231445	138842	78990	48662	769850
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616
0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616
1644389	726706	1172476	706116	698305	455195	588799	670918	9586616

(a) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(b) Recaudación neta de transferencia a sistema de AFJP's

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO N° 2. INGRESOS DE ORIGEN NACIONAL POR UBICACIÓN GEOGRAFICA - Base Caja (continuación)
TOTAL ACUMULADO AÑO 2003 - En miles de pesos

SGO. DEL ESTERO	T. DEL FUEGO	TUCUMAN	No Clasificado	TOTAL PAÍS
474229	215565	976600	6222301	77718253
474229	215565	976600	6026281	77522233
313486	189658	732138		62694839
314441	190574	722218		51316976
-951	-868	11238		11378365
-1	-13	-344		-131
-3	-36	-974		-371
160742	25908	244462		8801113
			1463359	1463359
			306994	306994
			0	0
			4058128	4058128
			197801	197801
			0	0
474229	215565	976600	6026281	77522233
474229	215565	976600	6026281	77522233
			196020	196020
			15770	15770
			152140	152140
			28110	28110
			0	0
0	0	0	196020	196020
0	0	0	196020	196020
474229	215565	976600	6222301	77718253
474229	215565	976600	6222301	77718253

(a) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(b) Recaudación neta de transferencia a sistema de AFJP's

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P., A.N.Se.S. y Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable)

En miles de pesos 2003

	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Cap. Fed.	Córdoba
Población Total	14087754	350739	1016267	425461	2739760	3130623
Porcentaje Población por provincia	38.02%	0.95%	2.74%	1.15%	7.39%	8.45%
TOTAL GENERAL	22,221,342	295,287	618,508	1,405,468	25,894,066	5,170,126
IMPUESTOS 1/	14,877,194	162,457	424,313	650,992	19,444,776	3,767,135
IVA (recaudación neta de devoluciones)	6,378,242	55,341	113,055	223,650	8,608,308	1,430,783
Pagos directos y retenciones DGI	1,536,220	15,956	55,623	63,326	2,109,690	825,738
Pagos directos y retenciones DGA	2,894,383	1	680	67,406	5,069,079	179,145
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	3,465,394	70,075	100,976	165,326	2,543,550	757,796
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	1,517,755	30,691	44,225	72,409	1,114,011	331,895
Ganancias	4,807,412	35,446	176,474	212,105	4,969,250	1,040,504
Pagos directos y retenciones DGI	1,359,418	11,198	47,596	125,929	3,331,958	829,791
Retenciones DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población ult. Decil ingreso 2003)	3,447,994	24,248	128,878	86,176	1,637,291	210,713
Monotributo - Recursos Impositivos	102,104	1,585	2,991	4,440	68,233	25,737
Ganancia mínima presunta	391,522	8,051	12,436	19,044	433,311	109,850
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	77,908	1,709	3,298	4,082	203,123	41,270
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	313,614	6,342	9,138	14,962	230,188	68,580
Intereses pagados y costo financiero endeudamiento empresario	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Cuentas Corrientes Ley 25413 (distribuido s/ DISP. EFVO. BANCOS 31/03/2003)	787,751	17,665	70,871	66,627	2,879,051	528,663
Emergencia sobre altas rentas	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Internos (incluye Adicional de emergencia sobre cigarrillos)	791,937	18,271	23,037	38,954	620,728	183,225
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	14,187	2,544	375	1,849	49,871	13,151
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	777,750	15,727	22,662	37,105	570,857	170,075
Bienes personales	458,382	5,589	13,050	21,903	565,020	151,453
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	287,182	1,690	5,729	8,940	544,481	93,811
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	171,201	3,900	7,320	12,963	20,539	57,642
Automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (s/ Parque Automor 2003)	6,481	76	190	286	2,913	1,703
Varios 2/	1,673,933	33,210	49,517	79,623	1,400,827	410,789
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	55,054	474	2,345	2,390	212,593	56,780
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	1,618,879	32,736	47,172	77,233	1,188,234	354,009
Otros sin Asignar (distribuido según población 2003) *	0	0	0	0	0	0

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Cap. Fed.	Córdoba
Reintegros fiscales y reembolsos (:)	520,570	12,777	37,307	15,639	102,865	115,571
Reintegros fiscales (distribuido según distribución general)	520,570	12,777	37,307	15,639	102,865	115,571
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido según distrib general)	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL **	4,678,692	137,415	194,652	269,478	4,422,671	1,271,426
Aportes y contribuciones	3,366,597	111,284	142,234	195,926	3,222,345	912,500
Aportes	1,351,427	28,909	56,742	84,373	1,331,376	369,695
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	719,476	13,096	23,479	64,396	1,134,043	230,272
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	631,951	15,813	33,263	19,977	197,333	139,423
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	2,015,170	82,375	85,491	111,553	1,890,969	542,804
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	933,052	55,297	28,533	77,345	1,553,068	304,064
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	1,082,118	27,078	56,958	34,208	337,901	238,740
Obras sociales	914,611	19,385	37,903	50,988	883,788	251,062
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	504,522	9,124	16,318	38,024	755,734	160,586
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	410,089	10,262	21,585	12,964	128,054	90,475
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	111,054	1,572	3,114	4,665	65,266	27,227
Riesgos del trabajo	246,530	4,175	9,301	16,638	238,813	71,835
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	201,396	3,045	6,925	15,211	224,720	61,878
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	45,134	1,129	2,376	1,427	14,093	9,958
Varios	39,900	998	2,100	1,261	12,459	8,803
FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000 (dist s/ Población)	-131	-3	-9	-4	-26	-29
FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/95, 1053/96 Y 938/1997 (dist s/Población)	-371	-9	-27	-11	-73	-82
RECURSOS ADUANEROS 5/ (distribuidos s/ % exportaciones por provincia)	2,665,958	-4,572	-420	485,013	2,026,718	131,677
Comercio Exterior	2,706,414	446	902	493,396	1,997,041	152,775
Derechos a la Importación	767,777	1	29	11,147	1,327,742	43,801
Derechos a la Exportación	1,921,067	444	873	482,126	629,807	107,751
Factor de convergencia neto	0	0	0	0	0	0
Estadística de Importación	17,570	0	0	123	39,492	1,224
Tasas Aduaneras	814	0	0	12	1,252	29
Otras Recaudaciones Aduaneras 6/	7,010	0	18	644	8,828	1,357
Varios (Inc. Imp. sin asignar dist. por % de exportaciones 2003 por provincia) 7/	-48,280	-5,018	-1,341	-9,040	19,597	-22,485

2/ Incluye Combustibles Líquidos y GNC, Activos Leyes 23760 y 23905, Transferencia de Inmuebles Ley 23905, Premios de Juegos Ley 20630, Fondo para Educación y Promoción Cooperativo Ley 23427, Presentación espontánea y facilidades de pago, Especial exterior Gravamen p/ servicios financ., Entradas cinemat. y videos, Radiodifusión TV y AM FM, Fondo Solidario Redistribución, Apuestas carreras, Servicios auxiliares navegación, Tasas Judiciales, Transferencia de divisas, Fondo transferencia p/ desequilibrios

(:) El valor numerico no alcanza a la mitad del ultimo dígito usado.

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Incluye Régimen previsional Leyes 18037 y 18038, Decreto N° 2284/91 y cuotas judiciales

5/ No incluye recaudación por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

6/ Incluye multas, Ley 20903 Art. 2° incisos b) 1 y d), fondo jerarquizador y varios

7/ Incluye Ley 23993 Art. 2° inciso b) 2 (Aduanas, Gendarmería, Prefectura y Policía), Decreto N° 464/98 Fondo Vivienda, Ingresos Brutos, Productividad, Eficiencia y Fiscalización y Varios

* Origen no especificado por AFIP (posiblemente recaudados por organismos no incluidos en DGI o DGA)

** Incluye Aportes y Contribuciones transferidos al sistema de capitalización (AFIP's)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
Población Total	960719	1187885	506403	634011	307839	306249
Porcentaje Población por provincia	2.59%	3.21%	1.37%	1.71%	0.83%	0.83%
TOTAL GENERAL	1,007,569	1,185,487	208,217	434,011	507,446	407,636
IMPUESTOS 1/	745,371	748,562	116,900	203,591	385,859	235,183
IVA (recaudación neta de devoluciones)	567,301	327,846	44,039	74,785	105,057	105,790
Pagos directos y retenciones DGI	39,304	173,798	12,536	28,242	63,073	32,882
Pagos directos y retenciones DGA	469,988	39,108	12,702	13,181	0	31,254
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	103,214	204,509	33,452	59,362	74,700	74,114
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	45,205	89,570	14,651	25,999	32,717	32,460
Ganancias	74,987	147,505	34,520	60,957	112,599	46,765
Pagos directos y retenciones DGI	32,721	118,675	9,424	21,426	97,826	26,278
Retenciones DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población ult. Decil ingreso 2003)	42,266	28,830	25,096	39,531	14,773	20,487
Monotributo - Recursos Impositivos	2,466	8,728	1,139	2,216	2,930	1,312
Ganancia mínima presunta	11,731	27,020	3,864	7,387	9,225	9,806
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	2,390	8,512	837	2,015	2,465	3,098
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	9,341	18,508	3,027	5,372	6,760	6,707
Intereses pagados y costo financiero endeudamiento empresario	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Cuentas Corrientes Ley 25413 (distribuido s/ DISP. EFVO. BANCOS 31/03/2003)	41,910	105,597	20,871	28,249	94,953	21,799
Emergencia sobre altas rentas	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Internos (incluye Adicional de emergencia sobre cigarrillos)	23,466	46,218	10,674	13,759	16,796	17,731
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	301	319	3,167	436	30	1,098
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	23,165	45,899	7,508	13,323	16,765	16,634
Bienes personales	8,392	26,736	3,925	10,215	18,102	5,877
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	5,751	12,510	2,219	3,179	8,440	2,965
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	2,641	14,226	1,705	7,036	9,662	2,912
Automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (s/ Parque Automor 2003)	233	518	81	151	151	91
Varios 2/	50,159	102,142	16,301	29,103	37,369	37,127
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	1,942	6,604	674	1,372	2,472	2,504
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	48,217	95,538	15,627	27,731	34,897	34,623
Otros sin Asignar (distribuido según población 2003) *	0	0	0	0	0	0

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
Reintegros fiscales y reembolsos (:)	35,275	43,748	18,514	23,231	11,321	11,115
Reintegros fiscales (distribuido según distribución general)	35,275	43,748	18,514	23,231	11,321	11,115
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido según distrib general)	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL **	197,561	338,111	78,720	211,257	122,697	157,756
Aportes y contribuciones	146,490	239,686	58,152	174,364	87,372	131,578
Aportes	59,635	97,759	22,942	46,570	33,353	31,109
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	24,009	49,277	7,364	20,751	17,238	17,881
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	35,626	48,483	15,577	25,819	16,115	13,228
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	86,855	141,927	35,211	127,794	54,019	100,469
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	25,852	58,908	8,537	83,583	26,424	77,818
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	61,003	83,019	26,674	44,211	27,595	22,651
Obras sociales	37,130	63,530	15,465	26,864	23,780	19,952
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	14,011	32,069	5,356	10,110	13,322	11,368
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	23,118	31,462	10,109	16,755	10,458	8,584
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	2,735	11,043	1,222	2,119	2,966	1,327
Riesgos del trabajo	8,957	20,790	2,897	6,280	7,561	4,064
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	6,413	17,327	1,784	4,436	6,411	3,119
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	2,544	3,463	1,113	1,844	1,151	945
Varios	2,249	3,061	984	1,630	1,017	835
FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000 (dist s/ Población)	-9	-11	-5	-6	-3	-3
FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/95, 1053/96 Y 938/1997 (dist s/Población)	-25	-31	-13	-17	-8	-8
RECURSOS ADUANEROS 5/ (distribuidos s/ % exportaciones por provincia)	64,671	98,857	12,615	19,186	-1,099	14,707
Comercio Exterior	63,155	102,207	12,665	19,907	0	15,714
Derechos a la Importación	6,544	937	55	223	0	89
Derechos a la Exportación	56,464	101,242	12,606	19,678	0	15,624
Factor de convergencia neto	0	0	0	0	0	0
Estadística de Importación	146	28	4	5	0	1
Tasas Aduaneras	69	3	1	35	0	1
Otras Recaudaciones Aduaneras 6/	833	129	46	21	0	40
Varios (Inc. Imp. sin asignar dist. por % de exportaciones 2003 por provincia) 7/	614	-3,482	-96	-778	-1,099	-1,048

2/ Incluye Combustibles Líquidos y GNC, Activos Leyes 23760 y 23905, Transferencia de Inmuebles Ley 23905, Premios de Juegos Ley 20630, Fondo para Educación y Promoción Cooperativo Ley 23427, Presentación espontánea y facilidades de pago, Especial exterior Gravamen p/ servicios financ., Entradas cinemat. y videos, Radiodifusión TV y AM FM, Fondo Solidario Redistribución, Apuestas carreras, Servicios auxiliares navegación, Tasas Judiciales, Transferencia de divisas, Fondo transferencia p/ desequilibrios

(:) El valor numerico no alcanza a la mitad del ultimo digito usado.

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Incluye Régimen previsional Leyes 18037 y 18038, Decreto N° 2284/91 y cuotas judiciales

5/ No incluye recaudación por impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

6/ Incluye multas, Ley 20903 Art. 2° incisos b) 1 y d), fondo jerarquizador y varios

7/ Incluye Ley 23993 Art. 2° inciso b) 2 (Aduanas, Gendarmería, Prefectura y Policía), Decreto N° 464/98 Fondo Vivienda, Ingresos Brutos, Productividad, Eficiencia y Fiscalización y Varios

* Origen no especificado por AFIP (posiblemente recaudados por organismos no incluidos en DGI o DGA)

** Incluye Aportes y Contribuciones transferidos al sistema de capitalización (AFJP's)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan
Población Total	1615388	1005330	493346	562522	1127539	640096
Porcentaje Población por provincia	4.36%	2.71%	1.33%	1.52%	3.04%	1.73%
TOTAL GENERAL	2,024,654	815,681	1,264,359	832,937	806,864	565,062
IMPUESTOS 1/	1,152,473	508,033	537,096	483,679	430,691	306,738
IVA (recaudación neta de devoluciones)	482,261	223,836	182,880	162,790	153,329	101,592
Pagos directos y retenciones DGI	226,700	83,151	89,513	69,028	63,386	40,985
Pagos directos y retenciones DGA	115,462	52,883	610	10,584	13,890	3,114
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	249,275	156,225	165,040	147,997	135,319	102,295
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	109,176	68,423	72,283	64,819	59,266	44,803
Ganancias	244,007	129,625	130,855	121,197	115,390	86,863
Pagos directos y retenciones DGI	141,825	41,128	60,528	69,352	54,199	41,141
Retenciones DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población ult. Decil ingreso 2003)	102,182	88,496	70,327	51,846	61,190	45,723
Monotributo - Recursos Impositivos	7,496	3,572	3,940	4,729	2,960	1,453
Ganancia mínima presunta	44,282	16,812	18,074	18,389	17,151	14,140
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	21,723	2,674	3,139	4,996	4,905	4,883
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	22,559	14,138	14,936	13,394	12,246	9,258
Intereses pagados y costo financiero endeudamiento empresario	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Cuentas Corrientes Ley 25413 (distribuido s/ DISP. EFVO. BANCOS 31/03/2003)	169,368	43,127	84,473	69,962	62,936	43,608
Emergencia sobre altas rentas	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Internos (incluye Adicional de emergencia sobre cigarrillos)	56,310	35,212	37,108	33,470	35,520	23,402
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	365	150	68	254	5,150	443
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	55,946	35,062	37,040	33,216	30,370	22,958
Bienes personales	61,581	14,911	16,767	21,247	19,091	10,231
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	33,634	6,003	7,307	9,954	8,764	7,655
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	27,947	8,908	9,459	11,293	10,327	2,576
Automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (s/ Parque Automor 2003)	756	274	274	229	211	221
Varios 2/	145,992	77,410	80,765	72,466	65,244	48,725
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	29,542	4,429	3,666	3,328	2,029	937
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	116,450	72,981	77,099	69,138	63,215	47,788
Otros sin Asignar (distribuido según población 2003) *	0	0	0	0	0	0

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan
Reintegros fiscales y reembolsos (:)	59,581	36,747	18,040	20,800	41,141	23,497
Reintegros fiscales (distribuido según distribución general)	59,581	36,747	18,040	20,800	41,141	23,497
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido según distrib general)	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL **	728,789	259,286	218,566	280,299	340,021	248,719
Aportes y contribuciones	572,500	184,933	157,843	209,356	268,290	200,404
Aportes	165,857	73,648	65,092	73,164	81,142	57,328
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	99,918	41,428	41,122	44,121	37,351	31,058
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	65,939	32,220	23,970	29,043	43,791	26,270
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	406,643	111,285	92,751	136,192	187,148	143,076
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	293,734	56,113	51,707	86,461	112,163	98,093
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	112,909	55,173	41,044	49,731	74,985	44,983
Obras sociales	108,696	50,396	41,565	48,284	52,278	35,389
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	65,907	29,487	26,010	29,437	23,861	18,342
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	42,789	20,909	15,555	18,847	28,417	17,047
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	7,162	4,515	3,904	5,079	2,716	1,508
Riesgos del trabajo	36,267	17,408	13,741	15,747	13,972	9,759
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	31,558	15,107	12,029	13,672	10,844	7,883
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	4,709	2,301	1,712	2,074	3,128	1,876
Varios	4,163	2,034	1,513	1,834	2,765	1,659
FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000 (dist s/ Población)	-15	-9	-5	-5	-10	-6
FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/95, 1053/96 Y 938/1997 (dist s/Población)	-42	-26	-13	-15	-29	-17
RECURSOS ADUANEROS 5/ (distribuidos s/ % exportaciones por provincia)	143,449	48,397	508,714	68,979	36,192	9,628
Comercio Exterior	148,789	50,044	515,299	71,144	39,537	10,607
Derechos a la Importación	20,252	348	293	1,686	1,738	239
Derechos a la Exportación	127,593	49,688	515,003	69,428	37,791	10,364
Factor de convergencia neto	0	0	0	0	0	0
Estadística de Importación	944	8	2	29	9	4
Tasas Aduaneras	97	13	1	10	6	10
Otras Recaudaciones Aduaneras 6/	445	236	32	34	94	2
Varios (Inc. Imp. sin asignar dist. por % de exportaciones 2003 por provincia) 7/	-5,881	-1,896	-6,618	-2,209	-3,445	-991

2/ Incluye Combustibles Líquidos y GNC, Activos Leyes 23760 y 23905, Transferencia de Inmuebles Ley 23905, Premios de Juegos Ley 20630, Fondo para Educación y Promoción Cooperativo Ley 23427, Presentación espontánea y facilidades de pago, Especial exterior Gravamen p/ servicios financ., Entradas cinemat. y videos, Radiodifusión TV y AM FM, Fondo Solidario Redistribución, Apuestas carreras, Servicios auxiliares navegación, Tasas Judiciales, Transferencia de divisas, Fondo transferencia p/ desequilibrios

(:) El valor numerico no alcanza a la mitad del ultimo digito usado.

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Incluye Régimen previsional Leyes 18037 y 18038, Decreto N° 2284/91 y cuotas judiciales

5/ No incluye recaudación por impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

6/ Incluye multas, Ley 20903 Art. 2° incisos b) 1 y d), fondo jerarquizador y varios

7/ Incluye Ley 23993 Art. 2° inciso b) 2 (Aduanas, Gendarmería, Prefectura y Policía), Decreto N° 464/98 Fondo Vivienda, Ingresos Brutos, Productividad, Eficiencia y Fiscalización y Varios

* Origen no especificado por AF-IP (posiblemente recaudados por organismos no incluidos en DGI o DGA)

** Incluye Aportes y Contribuciones transferidos al sistema de capitalización (AF-JP's)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego	Tucumán
Población Total	386821	205358	3042879	833933	108983	1381687
Porcentaje Población por provincia	1.04%	0.55%	8.21%	2.25%	0.29%	3.73%
TOTAL GENERAL	730,269	716,185	10,227,823	526,706	273,362	1,180,682
IMPUESTOS 1/	492,423	322,511	4,093,768	314,441	190,574	722,218
IVA (recaudación neta de devoluciones)	191,573	106,287	1,751,594	56,953	44,370	204,434
Pagos directos y retenciones DGI	92,024	32,340	920,480	28,667	15,923	105,473
Pagos directos y retenciones DGA	15,880	17,855	385,626	0	3,075	6,751
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	148,870	99,804	792,648	50,329	45,144	164,067
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	65,201	43,712	347,160	22,043	19,772	71,857
Ganancias	142,972	72,485	1,036,773	174,974	24,971	205,991
Pagos directos y retenciones DGI	68,529	49,793	874,522	39,586	9,182	120,237
Retenciones DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población ult. Decil ingreso 2003)	74,443	22,691	162,251	135,388	15,789	85,754
Monotributo - Recursos Impositivos	1,570	1,964	24,678	1,356	665	4,478
Ganancia mínima presunta	21,225	11,411	103,948	5,433	5,187	43,467
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	7,752	2,379	32,214	879	1,102	28,619
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	13,473	9,032	71,734	4,555	4,085	14,848
Intereses pagados y costo financiero endeudamiento empresario	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Cuentas Corrientes Ley 25413 (distribuido s/ DISP. EFVO. BANCOS 31/03/2003)	30,560	61,318	529,966	60,771	20,383	59,760
Emergencia sobre altas rentas	0	0	0	0	0	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0	0	0	0	0	0
Internos (incluye Adicional de emergencia sobre cigarrillos)	35,488	22,437	192,431	11,689	68,184	60,916
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	2,077	38	14,534	393	58,053	24,094
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	33,411	22,399	177,897	11,296	10,132	36,822
Bienes personales	9,759	6,019	123,272	7,009	6,161	18,107
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	6,223	2,736	79,516	3,873	874	11,755
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	3,536	3,283	43,756	3,136	5,287	6,352
Automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (s/ Parque Automor 2003)	143	146	1,617	115	97	301
Varios 2/	73,204	47,945	442,194	26,691	24,470	175,488
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	3,658	1,321	71,904	3,179	3,381	98,843
Recaudación DGA	0	0	0	0	0	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	69,546	46,624	370,290	23,512	21,089	76,645
Otros sin Asignar (distribuido según población 2003) *	0	0	0	0	0	0

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	S. del Estero	T. del Fuego	Tucumán
Reintegros fiscales y reembolsos (:)	14,071	7,501	112,705	30,550	3,915	50,723
Reintegros fiscales (distribuido según distribución general)	14,071	7,501	112,705	30,550	3,915	50,723
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido según distrib general)	0	0	0	0	0	0
SEGURIDAD SOCIAL **	220,467	93,827	1,411,135	213,246	83,659	447,275
Aportes y contribuciones	173,743	68,630	1,000,551	174,923	61,073	360,006
Aportes	49,653	25,321	405,265	45,521	24,103	112,353
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	34,708	16,114	259,605	15,108	19,201	66,100
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	14,945	9,207	145,660	30,413	4,902	46,254
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	124,090	43,309	595,286	129,402	36,970	247,652
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	98,498	27,543	345,866	77,324	28,577	168,450
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	25,592	15,766	249,420	52,078	8,394	79,202
Obras sociales	33,960	16,928	287,562	29,611	16,823	63,501
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	24,262	10,953	193,040	9,875	13,642	33,486
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	9,698	5,975	94,522	19,736	3,181	30,015
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	1,611	2,069	25,577	1,259	947	4,011
Riesgos del trabajo	10,209	5,618	88,249	5,532	4,508	16,837
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	9,141	4,961	77,846	3,360	4,158	13,534
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	1,067	658	10,403	2,172	350	3,303
Varios	944	581	9,197	1,920	309	2,920
FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000 (dist s/ Población)	-4	-2	-28	-8	-1	-13
FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/95, 1053/96 Y 938/1997 (dist s/Población)	-10	-5	-80	-22	-3	-36
RECURSOS ADUANEROS 5/ (distribuidos s/ % exportaciones por provincia)	17,394	299,854	4,723,028	-951	-868	11,238
Comercio Exterior	19,263	304,681	4,760,839	0	660	15,083
Derechos a la Importación	2,725	2,578	39,149	0	211	644
Derechos a la Exportación	16,471	302,058	4,720,955	0	444	14,421
Factor de convergencia neto	0	0	0	0	0	0
Estadística de Importación	67	45	735	0	5	18
Tasas Aduaneras	15	26	49	0	6	1
Otras Recaudaciones Aduaneras 6/	25	97	865	0	62	113
Varios (Inc. Imp. sin asignar dist. por % de exportaciones 2003 por provincia) 7/	-1,910	-4,950	-38,724	-951	-1,595	-3,959

2/ Incluye Combustibles Líquidos y GNC, Activos Leyes 23760 y 23905, Transferencia de Inmuebles Ley 23905, Premios de Juegos Ley 20630, Fondo para Educación y Promoción Cooperativo Ley 23427, Presentación espontánea y facilidades de pago, Especial exterior Gravamen p/ servicios financ., Entradas cinemat. y videos, Radiodifusión TV y AM FM, Fondo Solidario Redistribución, Apuestas carreras, Servicios auxiliares navegación, Tasas Judiciales, Transferencia de divisas, Fondo transferencia p/ desequilibrios (:) El valor numérico no alcanza a la mitad del último dígito usado.

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Incluye Régimen previsional Leyes 18037 y 18038, Decreto N° 2284/91 y cuotas judiciales

5/ No incluye recaudación por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

6/ Incluye multas, Ley 20903 Art. 2° incisos b) 1 y d), fondo jerarquizador y varios

7/ Incluye Ley 23993 Art. 2° inciso b) 2 (Aduanas, Gendarmería, Prefectura y Policía), Decreto N° 464/98 Fondo Vivienda, Ingresos Brutos, Productividad, Eficiencia y Fiscalización y Varios

* Origen no especificado por AF-IP (posiblemente recaudados por organismos no incluidos en DGI o DGA)

** Incluye Aportes y Contribuciones transferidos al sistema de capitalización (AF-JP's)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

TOTAL PAIS	
Población Total	37057592
Porcentaje Población por provincia	100.00%
TOTAL GENERAL	79,319,747
IMPUESTOS 1/	51,316,976
IVA (recaudación neta de devoluciones)	21,696,096
Pagos directos y retenciones DGI	6,724,058
Pagos directos y retenciones DGA	9,402,660
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según consumo 1994)	9,909,481
Devoluciones (distribuido según Consumo 1994)	4,340,103
Ganancias	14,204,626
Pagos directos y retenciones DGI	7,582,261
Retenciones DGA	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población ult. Decil ingreso 2003)	6,622,366
Monotributo - Recursos Impositivos	282,741
Ganancia mínima presunta	1,362,769
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	465,972
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	896,797
Intereses pagados y costo financiero endeudamiento empresario	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0
Cuentas Corrientes Ley 25413 (distribuido s/ DISP. EFVO. BANCOS 31/03/2003)	5,900,237
Emergencia sobre altas rentas	0
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Población)	0
Internos (incluye Adicional de emergencia sobre cigarrillos)	2,416,963
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	192,946
Recaudación DGA	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	2,224,017
Bienes personales	1,602,800
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	1,155,193
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según Sup. Vivienda Cubierta 2003)	447,606
Automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (s/ Parque Automor 2003)	17,257
Varios 2/	5,200,694
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	571,423
Recaudación DGA	0
Dirección de Grandes Contribuyentes (distribuido según PBG 2001)	4,629,272
Otros sin Asignar (distribuido según población 2003) *	0

1/ Recaudación neta de devoluciones, reintegros fiscales y reembolsos

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 3. RECAUDACIÓN ESTIMADA DE LA AFIP por jurisdicción política (domicilio fiscal del responsable) (continuación)

En miles de pesos 2003

TOTAL PAIS	
Reintegros fiscales y reembolsos (:)	1,367,207
Reintegros fiscales (distribuido según distribución general)	1,367,207
Reembolsos por ventas de bienes de capital (distribuido según distrib general)	0
SEGURIDAD SOCIAL **	16,625,724
Aportes y contribuciones	12,220,781
Aportes	4,692,338
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	3,027,115
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	1,665,223
Contribuciones 3/ (incluye Resto de Aportes y contribuciones 4/)	7,528,443
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	4,677,009
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	2,851,434
Obras sociales	3,129,450
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	2,048,846
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	1,080,604
Monotributo - Recursos de la Seguridad Social	294,667
Riesgos del trabajo	875,687
Recaudación DGI sin Grandes Contribuyentes	756,757
Dirección de Grandes Contrib. (distribuido según % empleados por prov.)	118,929
Varios	105,140
FACILIDADES DE PAGO DECRETO N° 93/2000 (dist s/ Población)	-344
FACILIDADES DE PAGO DECRETOS N° 963/95, 1053/96 Y 938/1997 (dist s/Población)	-974
RECURSOS ADUANEROS 5/ (distribuidos s/ % exportaciones por provincia)	11,378,365
Comercio Exterior	11,500,568
Derechos a la Importación	2,228,210
Derechos a la Exportación	9,211,898
Factor de convergencia neto	0
Estadística de Importación	60,460
Tasas Aduaneras	2,450
Otras Recaudaciones Aduaneras 6/	20,933
Varios (Inc. Imp. sin asignar dist. por % de exportaciones 2003 por provincia) 7/	-145,586

2/ Incluye Combustibles Líquidos y GNC, Activos Leyes 23760 y 23905, Transferencia de inmuebles Ley 23905, Premios de Juegos Ley 20630, Fondo para Educación y Promoción Cooperativo Ley 23427, Presentación espontánea y facilidades de pago, Especial exterior Gravamen p/ servicios financ., Entradas cinemat. y videos, Radiodifusión TV y AM FM, Fondo Solidario Redistribución, Apuestas carreras, Servicios auxiliares navegación, Tasas Judiciales, Transferencia de divisas, Fondo transferencia p/ desequilibrios

(:) El valor numerico no alcanza a la mitad del ultimo dígito usado.

3/ Incluye facilidades de pago y agentes de retención

4/ Incluye Régimen previsional Leyes 18037 y 18038, Decreto N° 2284/91 y cuotas judiciales

5/ No incluye recaudación por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado, Internos y Combustibles

6/ Incluye multas, Ley 20903 Art. 2° incisos b) 1 y d), fondo jerarquizador y varios

7/ Incluye Ley 23993 Art. 2° inciso b) 2 (Aduanas, Gendarmería, Prefectura y Policía), Decreto N° 464/98 Fondo Vivienda, Ingresos Brutos, Productividad, Eficiencia y Fiscalización y Varios

* Origen no especificado por AFIP (posiblemente recaudados por organismos no incluidos en DGI o DGA)

** Incluye Aportes y Contribuciones transferidos al sistema de capitalización (AF-IP's)

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de A.F.I.P.

ANEXO 4. DETERMINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

En miles de pesos 2003

	BUENOS AIRES	CATAMARCA	CHACO	CHUBUT	CAP. FED.
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (a + b)	6,956,216	135,206	285,492	263,675	4,698,397
RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL (1)	4,678,692	137,415	194,652	269,478	4,422,671
menos Transferencias al sistema de AFJP's	1,338,674	53,838	18,847	163,892	3,379,720
a) RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO	3,340,018	83,577	175,805	105,586	1,042,952
b) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO (2)	3,616,198	51,629	109,687	158,089	3,655,445
Detalle:					
Impuesto a las Ganancias - Suma Fija	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Ganancias	33.84%	0.25%	1.24%	1.49%	34.98%
Impuesto a las Ganancias - 20 % de Ganancias Neto	940,154	4,640	30,812	40,975	992,944
Impuesto a las Ganancias - 15 % de Coparticipación Bruta	379,896	4,139	7,567	14,244	467,765
Distribución por jurisdicción de la recaudación de IVA	30.33%	0.33%	0.60%	1.14%	37.34%
IVA - 93,73% del 11 % de la recaudación neta de devoluciones	657,616	5,706	11,656	23,059	887,542
IVA - 15 % de Coparticipación Bruta	601,282	15,630	24,315	29,426	536,303
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Internos	28.83%	0.75%	1.17%	1.41%	25.71%
Internos - 15 % de Coparticipación Bruta	110,510	2,273	3,510	5,375	122,305
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	28.73%	0.59%	0.91%	1.40%	31.80%
Ganancia Mínima Presunta - 15 % de Coparticipación Bruta	58,728	1,208	1,865	2,857	64,997
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	28.73%	0.59%	0.91%	1.40%	31.80%
Intereses pagados - 15 % de Coparticipación Bruta	7,169	160	293	337	6,789
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Imp. Varios	28.41%	0.63%	1.16%	1.34%	26.90%
Combustibles - 21 % Naftas y Gas Nat. + 100 % otros combustib.	784,788	12,181	22,990	34,125	524,455
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Monotributo	36.11%	0.56%	1.06%	1.57%	24.13%
Monotributo (Rec. Impositivos) - 70 %	71,473	1,109	2,094	3,108	47,763
RECURSOS IMPOSITIVOS (3)	14,877,194	162,457	424,313	650,992	19,444,776
TOTAL INGRESOS (4)	20,883,157	241,426	599,683	1,241,492	22,514,334
RECURSOS IMPOSITIVOS detráido lo destinado a Seg. Social (3) - (b)	11,260,995	110,828	314,626	492,903	15,789,331
TOTAL INGRESOS detráido Recursos totales de Seg. Social (4) - (a) - (b)	13,926,941	106,220	314,191	977,817	17,815,937

(1) Incluye Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Monotributo Seg. Soc. y Riesgos de Trabajo

(2) Ingresos detráidos de los recursos tributarios bajo supuesto cumplimiento de Leyes 23548, 23966, 24130, 24625, 24699, 24977, 25063 y 25570 (Rég. de Copartic. y otras leyes).

(3) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(4) Total de Recursos de Origen Nacional sin ingresos figurativos

ANEXO 4. DETERMINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL (continuación)

En miles de pesos 2003

	CORDOBA	CORRIENTES	ENTRE RIOS	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (a + b)	1,602,265	343,784	463,900	119,675	202,895	176,086
RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL (1)	1,271,426	197,561	338,111	78,720	211,257	122,697
menos Transferencias al sistema de AFJP's	534,541	9,271	81,868	-3,611	74,796	37,524
a) RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO	736,885	188,290	256,243	82,330	136,461	85,173
b) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO (2)	865,380	155,494	207,656	37,345	66,434	90,913
Detalle:						
Impuesto a las Ganancias - Suma Fija	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Ganancias	7.33%	0.53%	1.04%	0.24%	0.43%	0.79%
Impuesto a las Ganancias - 20 % de Ganancias Neto	200,132	11,687	25,167	3,671	9,657	20,851
Impuesto a las Ganancias - 15 % de Coparticipación Bruta	84,807	29,469	20,083	2,824	4,849	6,629
Distribución por jurisdicción de la recaudación de IVA	6.77%	2.35%	1.60%	0.23%	0.39%	0.53%
IVA - 93,73% del 11 % de la recaudación neta de devoluciones	147,518	58,490	33,802	4,541	7,711	10,832
IVA - 15 % de Coparticipación Bruta	162,975	25,211	38,662	10,410	17,650	19,219
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Internos	7.81%	1.21%	1.85%	0.50%	0.85%	0.92%
Internos - 15 % de Coparticipación Bruta	31,006	3,311	7,627	1,091	2,085	2,604
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	8.06%	0.86%	1.98%	0.28%	0.54%	0.68%
Ganancia Mínima Presunta - 15 % de Coparticipación Bruta	16,477	1,760	4,053	580	1,108	1,384
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	8.06%	0.86%	1.98%	0.28%	0.54%	0.68%
Intereses pagados - 15 % de Coparticipación Bruta	2,050	303	482	94	210	237
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Imp. Varios	8.12%	1.20%	1.91%	0.37%	0.83%	0.94%
Combustibles - 21 % Naftas y Gas Nat. + 100 % otros combustib.	197,815	18,954	67,087	8,755	17,030	22,524
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Monotributo	9.10%	0.87%	3.09%	0.40%	0.78%	1.04%
Monotributo (Rec. Impositivos) - 70 %	18,016	1,726	6,110	797	1,551	2,051
RECURSOS IMPOSITIVOS (3)	3,767,135	745,371	748,562	116,900	203,591	385,859
TOTAL INGRESOS (4)	4,635,662	998,290	1,103,644	211,823	359,226	469,923
RECURSOS IMPOSITIVOS detruido lo destinado a Seg. Social (3) - (b)	2,901,755	589,877	540,905	79,555	137,157	294,946
TOTAL INGRESOS detruido Recursos totales de Seg. Social (4) - (a) - (b)	3,033,398	654,506	639,744	92,148	156,332	293,836

(1) Incluye Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Monotributo Seg. Soc. y Riesgos de Trabajo

(2) Ingresos detruidos de los recursos tributarios bajo supuesto cumplimiento de Leyes 23548, 23966, 24130, 24625, 24699, 24977, 25063 y 25570 (Rég. de Copartic. y otras leyes).

(3) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(4) Total de Recursos de Origen Nacional sin ingresos figurativos

ANEXO 4. DETERMINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL (continuación)

En miles de pesos 2003

	LA RIOJA	MENDOZA	MISIONES	NEUQUEN	RIO NEGRO	SALTA
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (a + b)	129,556	635,484	297,593	264,820	284,764	347,536
RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL (1)	157,756	728,789	259,286	218,566	280,299	340,021
menos Transferencias al sistema de AFJP's	87,843	380,288	88,993	91,880	126,801	108,576
a) RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO	69,913	348,501	170,293	126,686	153,498	231,445
b) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO (2)	59,643	286,982	127,300	138,134	131,265	116,092
Detalle:						
Impuesto a las Ganancias - Suma Fija	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Ganancias	0.33%	1.72%	0.91%	0.92%	0.85%	0.81%
Impuesto a las Ganancias - 20 % de Ganancias Neto	7,511	45,057	22,955	24,597	21,980	19,655
Impuesto a las Ganancias - 15 % de Coparticipación Bruta	6,652	28,456	14,061	12,277	10,951	10,228
Distribución por jurisdicción de la recaudación de IVA	0.53%	2.27%	1.12%	0.98%	0.87%	0.82%
IVA - 93,73% del 11 % de la recaudación neta de devoluciones	10,907	49,723	23,078	18,855	16,784	15,809
IVA - 15 % de Coparticipación Bruta	14,574	76,128	25,081	36,525	29,009	33,234
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Internos	0.70%	3.65%	1.20%	1.75%	1.39%	1.59%
Internos - 15 % de Coparticipación Bruta	2,768	12,499	4,745	5,102	5,190	4,841
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	0.72%	3.25%	1.23%	1.33%	1.35%	1.26%
Ganancia Mínima Presunta - 15 % de Coparticipación Bruta	1,471	6,642	2,522	2,711	2,758	2,573
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	0.72%	3.25%	1.23%	1.33%	1.35%	1.26%
Intereses pagados - 15 % de Coparticipación Bruta	172	1,031	315	444	353	348
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Imp. Varios	0.68%	4.08%	1.25%	1.76%	1.40%	1.38%
Combustibles - 21 % Naftas y Gas Nat. + 100 % otros combustib.	10,087	57,617	27,459	30,281	36,346	22,749
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Monotributo	0.46%	2.65%	1.26%	1.39%	1.67%	1.05%
Monotributo (Rec. Impositivos) - 70 %	919	5,247	2,501	2,758	3,310	2,072
RECURSOS IMPOSITIVOS (3)	235,183	1,152,473	508,033	537,096	483,679	430,691
TOTAL INGRESOS (4)	319,747	1,644,389	726,706	1,172,476	706,116	698,305
RECURSOS IMPOSITIVOS detráido lo destinado a Seg. Social (3) - (b)	175,541	865,491	380,734	398,962	352,414	314,599
TOTAL INGRESOS detráido Recursos totales de Seg. Social (4) - (a) - (b)	190,191	1,008,905	429,114	907,656	421,353	350,769

(1) Incluye Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Monotributo Seg. Soc. y Riesgos de Trabajo

(2) Ingresos detráidos de los recursos tributarios bajo supuesto cumplimiento de Leyes 23548, 23966, 24130, 24625, 24699, 24977, 25063 y 25570 (Rég. de Copartic. y otras leyes).

(3) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(4) Total de Recursos de Origen Nacional sin ingresos figurativos

ANEXO 4. DETERMINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL (continuación)

En miles de pesos 2003

	SAN JUAN	SAN LUIS	SANTA CRUZ	SANTA FE	S.del ESTERO
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (a + b)	214,379	193,545	135,075	1,677,425	235,873
RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL (1)	248,719	220,467	93,827	1,411,135	213,246
menos Transferencias al sistema de AFJP's	109,877	141,477	45,165	641,286	52,503
a) RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO	138,842	78,990	48,662	769,850	160,742
b) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO (2)	75,536	114,556	86,414	907,575	75,130
Detalle:					
Impuesto a las Ganancias - Suma Fija	4,583	4,583	4,583	4,583	4,583
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Ganancias	0.61%	1.01%	0.51%	7.30%	1.23%
Impuesto a las Ganancias - 20 % de Ganancias Neto	14,358	26,535	13,086	199,362	31,266
Impuesto a las Ganancias - 15 % de Coparticipación Bruta	7,043	12,354	7,217	100,976	3,801
Distribución por jurisdicción de la recaudación de IVA	0.56%	0.99%	0.58%	8.06%	0.30%
IVA - 93,73% del 11 % de la recaudación neta de devoluciones	10,474	19,752	10,958	180,595	5,872
IVA - 15 % de Coparticipación Bruta	20,536	28,662	28,822	168,008	15,694
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Internos	0.98%	1.37%	1.38%	8.05%	0.75%
Internos - 15 % de Coparticipación Bruta	3,991	5,991	3,221	29,340	1,534
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	1.04%	1.56%	0.84%	7.63%	0.40%
Ganancia Mínima Presunta - 15 % de Coparticipación Bruta	2,121	3,184	1,712	15,592	815
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	1.04%	1.56%	0.84%	7.63%	0.40%
Intereses pagados - 15 % de Coparticipación Bruta	241	332	343	2,168	196
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Imp. Varios	0.96%	1.32%	1.36%	8.59%	0.78%
Combustibles - 21 % Naftas y Gas Nat. + 100 % otros combustib.	11,171	12,064	15,097	189,677	10,420
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Monotributo	0.51%	0.56%	0.69%	8.73%	0.48%
Monotributo (Rec. Impositivos) - 70 %	1,017	1,099	1,375	17,274	949
RECURSOS IMPOSITIVOS (3)	306,738	492,423	322,511	4,093,768	314,441
TOTAL INGRESOS (4)	455,195	588,799	670,918	9,586,616	474,229
RECURSOS IMPOSITIVOS detráido lo destinado a Seg. Social (3) - (b)	231,202	377,867	236,098	3,186,193	239,311
TOTAL INGRESOS detráido Recursos totales de Seg. Social (4) - (a) - (b)	240,816	395,253	535,843	7,909,192	238,356

(1) Incluye Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Monotributo Seg. Soc. y Riesgos de Trabajo

(2) Ingresos detráidos de los recursos tributarios bajo supuesto cumplimiento de Leyes 23548, 23966, 24130, 24625, 24699, 24977, 25063 y 25570 (Rég. de Copartic. y otras leyes).

(3) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(4) Total de Recursos de Origen Nacional sin ingresos figurativos

ANEXO 4. DETERMINACIÓN DE RECURSOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL (continuación)

En miles de pesos 2003

	T.del FUEGO	TUCUMAN	TOTAL PAIS
RECURSOS DESTINADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (a + b)	119,396	436,814	20,219,848
RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL (1)	83,659	447,275	16,625,724
menos Transferencias al sistema de AFJP's	57,751	202,813	7,824,611
a) RECURSOS DIRECTOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO	25,908	244,462	8,801,113
b) OTROS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEG. SOCIAL PÚBLICO (2)	93,488	192,351	11,418,735
Detalle:			
Impuesto a las Ganancias - Suma Fija	4,583	4,583	110,000
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Ganancias	0.18%	1.45%	100%
Impuesto a las Ganancias - 20 % de Ganancias Neto	3,895	36,944	2,747,888
Impuesto a las Ganancias - 15 % de Coparticipación Bruta	3,086	13,293	1,252,666
Distribución por jurisdicción de la recaudación de IVA	0.25%	1.06%	100%
IVA - 93,73% del 11 % de la recaudación neta de devoluciones	4,575	21,078	2,236,933
IVA - 15 % de Coparticipación Bruta	69,292	59,179	2,085,827
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Internos	3.32%	2.84%	100%
Internos - 15 % de Coparticipación Bruta	1,464	12,269	384,650
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	0.38%	3.19%	100%
Ganancia Mínima Presunta - 15 % de Coparticipación Bruta	778	6,520	204,415
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Gan. Min. Pres.	0.38%	3.19%	100%
Intereses pagados - 15 % de Coparticipación Bruta	240	929	25,237
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Imp. Varios	0.95%	3.68%	100%
Combustibles - 21 % Naftas y Gas Nat. + 100 % otros combustib.	5,109	34,422	2,173,200
Distribución por jurisdicción de la recaudación de Monotributo	0.24%	1.58%	100%
Monotributo (Rec. Impositivos) - 70 %	465	3,135	197,919
RECURSOS IMPOSITIVOS (3)	190,574	722,218	51,316,976
TOTAL INGRESOS (4)	215,565	976,600	77,718,253
RECURSOS IMPOSITIVOS detráido lo destinado a Seg. Social (3) - (b)	97,086	529,867	39,898,241
TOTAL INGRESOS detráido Recursos totales de Seg. Social (4) - (a) - (b)	96,170	539,786	57,498,405

(1) Incluye Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Monotributo Seg. Soc. y Riesgos de Trabajo

(2) Ingresos detráidos de los recursos tributarios bajo supuesto cumplimiento de Leyes 23548, 23966, 24130, 24625, 24699, 24977, 25063 y 25570 (Rég. de Copartic. y otras leyes).

(3) Incluye impuestos coparticipables y/o transferibles automáticamente a las provincias recaudados por la AFIP (Ver Anexo 3)

(4) Total de Recursos de Origen Nacional sin ingresos figurativos

ANEXO N° 5. EJECUCION PRESUPUESTARIA - GASTO PÚBLICO BASE CAJA POR UBICACION GEOGRÁFICA

En pesos

PROVINCIAS	GASTOS CORRIENTES								
	GASTOS DE CONSUMO Y OPERACIÓN								
	REMUNERACIONES					BIENES Y SERVICIOS			OTROS GASTOS
	SUELDOS Y SALARIOS	CONTRIB. PATRONALES	PRESTACIONES SOCIALES	BENEFICIOS Y COMPENSAC.	AUTORIDADES SUPERIORES	BIENES DE CONSUMO	SERVICIOS PERSONALES	EQUIPOS MILITARES	IMPUESTOS INDIRECTOS
BUENOS AIRES	537,525,628	111,480,862	22,538,079	1,025,375	302	110,818,592	71,417,449	2,998,905	207,934
CATAMARCA	6,403,140	821,427	767,664	2,437		422,882	724,891		
CHACO	32,995,862	5,643,923	1,785,492	7,373		2,226,925	4,122,426		892
CHUBUT	55,610,558	9,790,122	3,697,679	13,434		3,732,627	5,780,878		7,843
CIUDAD DE BUENOS AIRES	2,979,307,694	465,018,688	78,271,513	2,860,893	17,277,297	357,819,590	798,590,137	7,903,450	193,413
CORDOBA	115,664,026	22,665,938	8,678,895	88,457		12,456,516	15,972,522		67,663
CORRIENTES	24,283,626	3,954,937	1,183,813	19,592		2,767,769	2,477,217		93
ENTRE RIOS	37,796,442	7,137,827	2,358,881	3,898	413	5,516,454	3,573,511		6,162
FORMOSA	23,355,853	3,197,713	1,903,590	6,371	0	1,150,106	1,231,713		306
JUJUY	11,618,410	1,527,425	792,696	1,570		679,936	810,751		
LA PAMPA	20,278,421	3,109,421	996,140	7,771		1,020,207	1,728,804		53
LA RIOJA	6,664,356	1,115,157	518,219	92,860		571,654	866,003		
MENDOZA	63,088,147	12,270,476	3,369,407	0		6,184,776	5,767,130		9,125
MISIONES	41,629,082	5,622,656	2,453,408	7,567		2,457,706	2,860,297		79
NEUQUEN	17,802,160	2,575,611	1,115,880	152,964		1,495,869	2,241,118		4,469
RIO NEGRO	36,144,915	6,475,678	1,527,586	19,841		2,292,789	4,851,534		51,618
S. DEL ESTERO	8,843,809	1,400,101	495,486	5,589		379,752	718,435		776
SALTA	28,989,381	5,272,328	2,772,449	1,974		4,317,523	2,410,796		2,388
SAN JUAN	14,648,902	2,182,235	665,307	4,247		651,869	950,265		
SAN LUIS	15,597,632	3,263,018	795,068	4,655		1,001,468	942,771		391
SANTA CRUZ	21,051,812	3,292,974	1,225,638	9,491		1,956,034	2,380,662		72
SANTA FE	43,573,446	8,506,404	1,773,293	269	232	7,560,859	4,659,128		
TIERRA DEL FUEGO	38,873,788	7,926,698	1,704,827	0		768,449	1,373,746		326
TUCUMAN	26,247,111	5,173,917	648,061	0		3,770,516	1,781,933		706
INTERPROVINCIAL	161,432,602	23,012,890	18,671,810	0		8,987,095	12,541,443		
NACIONAL	938,627,016	179,541,323	95,584,926	0		191,178,733	233,279,265	0	4,048
BINACIONAL	310,745,459	21,353	16,098,432	12,742,759		13,314,082	136,784,318	490,134	1,027
NO CLASIFICADO	0	0	0	0		47,633	10,531		
TOTAL	5,618,799,279	902,001,101	272,394,240	17,079,387	17,278,244	745,548,410	1,320,849,674	11,392,489	559,385

FUENTE: Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO N° 5. EJECUCION PRESUPUESTARIA - GASTO PÚBLICO BASE CAJA POR UBICACION GEOGRÁFICA (cont.)

En pesos

PROVINCIAS	GASTOS CORRIENTES						
	RENTAS DE LA PROPIEDAD				PRESTACIONES DE SEG SOCIAL (*)	OTROS GASTOS CORRIENTES	OTRAS PERDIDAS
	INTERESES		OTRAS RENTAS				
	INTERESES EN MONEDA NACIONAL	INTERESES EN MON. EXT.	ARRENDAMIENTO DE TIERRAS Y TERRENOS	DERECHOS S/ BS INTANGIBLES	PRESTACIONES DE LA SEG. SOCIAL	IMPUESTOS DIRECTOS	OTRAS PERDIDAS
BUENOS AIRES	50,037		20,868	20,892	5,457,905,684	78,636	105
CATAMARCA	5,623				236,744,709		6,781
CHACO				3,160	156,233,776	579	
CHUBUT					150,669,324	107,981	
CIUDAD DE BUENOS AIRES	168,797	2,728,124	87	5,625,730	5,172,054,438	1,881,920	5,294
CORDOBA			6,815	3,577	1,035,499,259	4,475	
CORRIENTES				6,320	171,913,970	22,042	
ENTRE RIOS	12,233			3,160	341,103,726	2,873	
FORMOSA					67,149,289	6,043	
JUJUY					251,759,570	406	
LA PAMPA				3,160	106,659,267	13	
LA RIOJA					256,501,428	69,306	
MENDOZA					675,819,862	4,429	
MISIONES				3,160	142,663,418	14,317	
NEUQUEN			0		119,687,824	6,310	
RIO NEGRO				6,320	299,308,319	899	
S. DEL ESTERO					346,506,723	100	
SALTA				3,160	372,940,670	8	
SAN JUAN			564		338,190,279	2,298	
SAN LUIS				3,160	165,413,326	1,650	
SANTA CRUZ					57,679,722	1,724	11,890
SANTA FE				3,160	1,144,435,916	859	
TIERRA DEL FUEGO					28,191,041	154,388	
TUCUMAN	29,863			3,207	563,848,370	124,503	
INTERPROVINCIAL			300		121,577,705		
NACIONAL	1,604,125,511		0		2,604,049	9,030	
BINACIONAL		5,298,431,243					
NO CLASIFICADO							
TOTAL	1,604,392,064	5,301,159,367	28,633	5,688,166	17,783,061,664	2,494,789	24,070

(*) La distribución entre jurisdicciones de las prestaciones de seguridad social fue realizada en base a información proporcionada por A.F.I.P.

ANEXO N° 5. EJECUCION PRESUPUESTARIA - GASTO PÚBLICO BASE CAJA POR UBICACION GEOGRÁFICA (cont.)

En pesos

PROVINCIAS	GASTOS CORRIENTES						
	TRANSFERENCIAS CORRIENTES						
	AL SECTOR PRIVADO			AL SECTOR PUBLICO			AL SECTOR EXTERNO
	A UNIDADES FAMILIARES	A INST. PRIV. S/ FINES DE LUCRO	A EMPRESAS PRIVADAS	A LA ADMINIST. NACIONAL	AL SECTOR PUBL. EMPRESARIAL	A LAS PCIAS. Y MUNICIPIOS	A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
BUENOS AIRES	524,263,068	243,172,812	0	320,063,223		68,922,742	123,000
CATAMARCA	21,787,674	484,119	0	20,421,860		45,583,250	0
CHACO	45,873,148	1,949,308	0	0		111,659,587	0
CHUBUT	17,085,358	487,608	0	31,155,201		30,552,926	0
CIUDAD DE BUENOS AIRES	4,098,037,552	1,303,884,518	40,128,389	304,000,540	3,161,845,416	597,482,184	43,229,878
CORDOBA	150,166,318	5,479,382	0	161,154,562		163,801,963	0
CORRIENTES	44,856,726	1,655,495	0	48,379,155		77,113,478	0
ENTRE RIOS	54,653,853	1,594,536	0	22,068,369		84,005,812	0
FORMOSA	26,000,458	3,414,511	0	10,024,664		70,394,414	0
JUJUY	41,753,255	2,415,193	0	16,068,707		64,054,169	0
LA PAMPA	16,307,284	495,280	0	18,302,797		37,375,421	0
LA RIOJA	17,677,859	419,335	0	13,346,820		206,559,502	0
MENDOZA	82,856,988	2,559,569	0	71,811,944		81,637,937	2,000
MISIONES	43,737,282	995,847	0	28,774,038		81,572,069	0
NEUQUEN	18,371,103	597,659	0	41,233,217		37,755,369	0
RIO NEGRO	31,696,407	722,669	0	0		46,537,504	0
S. DEL ESTERO	51,507,431	2,096,165	0	16,711,860		70,510,939	0
SALTA	51,324,748	2,547,755	0	29,683,943		78,867,305	0
SAN JUAN	34,057,360	1,122,494	0	59,459,403		47,675,772	14,695
SAN LUIS	18,787,321	465,321	0	34,826,877		32,349,764	0
SANTA CRUZ	5,777,192	369,634	0	14,510,963		38,987,219	0
SANTA FE	181,833,136	13,635,200	5,529,000	128,708,695		301,765,968	0
TIERRA DEL FUEGO	14,928,859	230,667	0	0		186,588,497	0
TUCUMAN	74,712,889	3,215,574	0	96,569,243		92,762,741	0
INTERPROVINCIAL		0	27,664,280	0	18,281,700	0	0
NACIONAL	135,818,149	70,506,422	529,823	147,362,292	1,981	4,164,263	135,303,524
BINACIONAL	5,566,093	0	0	0			52,039,948
NO CLASIFICADO		0	0	0	444,700		400,000
TOTAL	5,809,437,508	1,664,517,073	73,851,493	1,634,638,373	3,180,573,797	2,658,680,798	231,113,045

FUENTE: Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO N° 5. EJECUCION PRESUPUESTARIA - GASTO PÚBLICO BASE CAJA POR UBICACION GEOGRÁFICA (cont.)

En pesos

PROVINCIAS	GASTOS CORRIENTES			SUBTOTAL GASTOS CORRIENTES (1)
	CONTRIBUCIONES			
	CONT. A LA ADM CENTRAL	CONT. A INST. DESCENTRAL	CONT. A INST DE SEG SOCIAL	
BUENOS AIRES		30,454	279,931,227	7,752,595,873
CATAMARCA		0	10,510,654	344,687,111
CHACO		1,550	35,094,246	397,598,246
CHUBUT		0	24,893,948	333,585,487
CIUDAD DE BUENOS AIRES		133,650	47,201,992	19,485,651,182
CORDOBA		0	174,193,238	1,865,903,605
CORRIENTES		0	24,853,558	403,487,791
ENTRE RIOS		0	42,284,605	602,122,755
FORMOSA		0	21,353,546	229,188,578
JUJUY		0	14,670,726	406,152,815
LA PAMPA		26,964,800	19,386,586	252,635,427
LA RIOJA		0	9,941,537	514,344,036
MENDOZA		0	20,225,383	1,025,607,171
MISIONES		14,700,416	24,309,225	391,800,567
NEUQUEN		16,400,000	15,086,986	274,526,540
RIO NEGRO		549,800	11,515,384	441,701,263
S. DEL ESTERO		54,360,000	13,297,997	566,835,163
SALTA		0	16,031,952	595,166,382
SAN JUAN		0	11,131,166	510,756,854
SAN LUIS		28,219,100	7,974,359	309,645,882
SANTA CRUZ		65,764,000	50,045,504	263,064,531
SANTA FE		104,790,700	160,967,230	2,107,743,496
TIERRA DEL FUEGO		0	8,405,254	289,146,539
TUCUMAN		0	14,788,983	883,677,615
INTERPROVINCIAL		0	0	392,169,826
NACIONAL		80,535,452	148,780,782	3,967,956,589
BINACIONAL		0	13,996,473	5,860,231,320
NO CLASIFICADO		0	0	902,865
TOTAL	0	392,449,921	1,220,872,538	50,468,885,507

FUENTE: Ministerio de Economía de la Nación.

**ANEXO N° 6. GASTO PÚBLICO BASE CAJA POR UBICACION GEOGRÁFICA
SEGÚN EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA - En pesos**

JURISDICCIONES	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	GASTOS TOTALES	%	TOTALES sin Seg. Soc. y Figurativos	%
BUENOS AIRES	7,752,595,873	938,207,596	8,690,803,470	16.34%	3,232,897,785	9.13%
CATAMARCA	344,687,111	34,061,295	378,748,406	0.71%	142,003,697	0.40%
CHACO	397,598,246	69,228,764	466,827,010	0.88%	310,593,233	0.88%
CHUBUT	333,585,487	53,096,768	386,682,255	0.73%	236,012,931	0.67%
CIUDAD DE BUENOS AIRES	19,485,651,182	210,101,547	19,695,752,729	37.04%	14,523,698,291	41.03%
CORDOBA	1,865,903,605	101,138,412	1,967,042,017	3.70%	931,542,759	2.63%
CORRIENTES	403,487,791	61,770,269	465,258,060	0.87%	293,344,090	0.83%
ENTRE RIOS	602,122,755	55,752,689	657,875,443	1.24%	316,771,718	0.89%
FORMOSA	229,188,578	47,566,005	276,754,583	0.52%	209,605,294	0.59%
JUJUY	406,152,815	77,998,500	484,151,315	0.91%	232,391,746	0.66%
LA PAMPA	252,635,427	132,837,028	385,472,455	0.72%	278,813,187	0.79%
LA RIOJA	514,344,036	39,151,125	553,495,160	1.04%	296,993,733	0.84%
MENDOZA	1,025,607,171	76,435,866	1,102,043,037	2.07%	426,223,175	1.20%
MISIONES	391,800,567	84,416,264	476,216,831	0.90%	333,553,413	0.94%
NEUQUEN	274,526,540	56,941,412	331,467,952	0.62%	211,780,127	0.60%
RIO NEGRO	441,701,263	78,745,641	520,446,903	0.98%	221,138,584	0.62%
S. DEL ESTERO	566,835,163	51,178,990	618,014,154	1.16%	271,507,430	0.77%
SALTA	595,166,382	55,470,865	650,637,246	1.22%	277,696,576	0.78%
SAN JUAN	510,756,854	52,340,440	563,097,293	1.06%	224,907,015	0.64%
SAN LUIS	309,645,882	41,635,773	351,281,655	0.66%	185,868,329	0.53%
SANTA CRUZ	263,064,531	58,345,738	321,410,269	0.60%	263,730,547	0.75%
SANTA FE	2,107,743,496	107,275,013	2,215,018,509	4.17%	1,070,582,593	3.02%
TIERRA DEL FUEGO	289,146,539	29,583,474	318,730,013	0.60%	290,538,973	0.82%
TUCUMAN	883,677,615	51,988,402	935,666,017	1.76%	371,817,647	1.05%
INTERPROVINCIAL	392,169,826	23,690,760	415,860,586	0.78%	294,282,880	0.83%
NACIONAL	3,967,956,589	120,238,337	4,088,194,926	7.69%	4,085,590,877	11.54%
BINACIONAL	5,860,231,320	1,384,628	5,861,615,948	11.02%	5,861,615,948	16.56%
NO CLASIFICADO	902,865	565,297	1,468,162	0.00%	1,468,162	0.00%
TOTALES	50,468,885,507	2,711,146,897	53,180,032,404	100%	35,396,970,740	100%

FUENTE: Ministerio de Economía de la Nación.

ANEXO N° 7. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL COPARTICIPABLES Y/O TRANSFERIBLES A LAS PROVINCIAS

TOTAL ACUMULADO 2003 - En miles de pesos

PROVINCIAS	COPARTIC. FEDERAL DE IMPUESTOS LEY N° 23.548	TRANSFER. DE SERVICIOS LEY N° 24.049	SUB-TOTAL	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	
				OB.DE INFRAEST. BASICA SOCIAL	EXCEDENTE DEL CONURB.BONAER.	LEY N° 24.699	LEY N° 24.699	LEY N° 23.966 Art. 30
BUENOS AIRES	2,787,119.8	443,760.2	3,230,880.0	650,000.2	0.0	97,098.2	186,029.1	44,288.0
CATAMARCA	349,574.3	21,400.0	370,974.3	10,238.4	26,265.8	12,178.4	23,332.7	0.0
CHACO	633,145.1	33,600.0	666,745.1	45,572.9	47,571.9	22,057.1	42,259.9	3,802.0
CHUBUT	200,720.0	24,200.0	224,920.0	10,607.2	15,081.4	6,992.9	13,397.2	1,487.3
CORDOBA	1,126,949.3	125,300.0	1,252,249.3	57,263.7	84,673.7	39,260.2	75,219.3	15,124.6
CORRIENTES	471,803.1	38,600.0	510,403.1	34,358.2	35,449.8	16,436.5	31,491.0	4,836.1
ENTRE RIOS	619,699.9	67,291.7	686,991.6	28,771.4	46,561.9	21,589.2	41,362.5	6,563.7
FORMOSA	462,024.8	20,908.3	482,933.1	21,471.4	34,715.1	16,096.4	30,838.3	1,771.1
JUJUY	360,574.9	33,300.0	393,874.9	24,926.4	27,092.6	12,562.2	24,066.9	0.0
LA PAMPA	238,346.1	19,200.0	257,546.1	4,805.3	17,908.6	8,303.0	15,908.6	1,281.2
LA RIOJA	262,791.9	20,300.0	283,091.9	8,212.2	19,745.4	9,154.8	17,540.3	0.0
MENDOZA	529,250.6	61,700.0	590,950.6	34,170.6	39,766.1	18,437.6	35,325.3	0.0
MISIONES	419,244.7	34,100.0	453,344.7	36,389.2	31,500.1	14,606.0	27,982.9	2,076.4
NEUQUEN	220,276.6	17,400.0	237,676.6	11,269.5	16,550.8	7,674.1	14,702.6	933.8
RIO NEGRO	320,239.4	14,600.0	334,839.4	16,106.2	24,061.7	11,155.9	21,374.7	0.0
SALTA	486,470.5	39,800.0	526,270.5	44,104.3	36,551.9	16,947.2	32,470.0	0.0
SAN JUAN	429,023.0	30,100.0	459,123.0	14,381.3	32,234.9	14,946.1	28,635.6	0.0
SAN LUIS	289,682.2	18,900.0	308,582.2	8,454.0	21,765.5	10,092.0	19,335.1	0.0
SANTA CRUZ	200,720.0	8,500.0	209,220.0	3,165.2	15,081.4	6,992.9	13,397.2	1,210.8
SANTA FE	1,134,283.0	135,489.0	1,269,772.0	67,825.7	85,225.1	39,516.1	75,708.8	16,329.6
SGO. DEL ESTERO	524,361.4	31,600.0	555,961.4	35,284.0	39,398.7	18,268.1	34,999.0	0.0
TIERRA DEL FUEGO	160,541.0	12,130.0	172,671.0	2,057.9	11,761.5	5,453.7	10,447.9	107.4
TUCUMAN	603,810.2	55,800.0	659,610.2	43,591.4	45,367.8	21,035.9	40,301.9	0.0
PROVINCIAS	12,830,651.6	1,307,979.2	14,138,630.8	1,213,026.8	754,331.7	446,854.4	856,126.8	99,812.0
G.C.B.A.	282,289.3	0.0	282,289.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FDO. COMPENSADOR	503,800.0	0.0	503,800.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TESORO NACIONAL (*)	9,112,057.1	0.0	9,112,057.1	0.0	0.0	0.0	601,291.7	0.0
SEGURIDAD SOCIAL	4,099,465.7	0.0	4,099,465.7	2,609,719.9	0.0	110,000.0	0.0	0.0
FONDO A.T.N.	271,408.7	0.0	271,408.7	260,972.0	0.0	18,330.0	14,440.2	0.0
TOTAL	27,099,672.4	1,307,979.2	28,407,651.6	4,083,718.7	754,331.7	575,184.4	1,471,858.8	99,812.0

Fuente: Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias en base a datos de B.N.A., S.I.D.I.F. y B.H.N.

Nota: (*) El monto correspondiente al Tesoro Nacional se encuentra neto de la transferencia a la G.C.B.A. en concepto de Coparticipación Federal. Asimismo, se debe señalar que en el monto que se consigna en Organismos de Vialidad corresponde a la parte de Nación (29%) del Impuesto a los Combustibles prevista en la Ley N° 23.966.

Nota: ()** No pertenecen a las Transferencias automáticas los Impuestos a los Combustibles Líquidos, el Régimen de la Energía Eléctrica y el Fondo Compensador para Desequilibrios.

ANEXO N° 7. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL COPARTICIPABLES Y/O TRANSFERIBLES A LAS PROVINCIAS

TOTAL ACUMULADO 2003 - En miles de pesos

PROVINCIAS	IMPUESTO S/ LOS ACTIVOS FDO. EDUC. LEY N° 23.906	I.V.A. LEY N° 23.966 Art. 5 Punto 2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS				REGIMEN DE LA ENERGIA ELECTRICA		
			LEY N° 23.966 y N° 24.699			LEY N° 24.464	LEY N° 24.065		
			OBRAS DE INFRAEST.	VIALIDAD PROVINCIAL	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI.	FDO. P/COMP. TARIFA ELECT.	TRANSF. A EMP. ENERG. ELECT.	F.E.D.E.I.
BUENOS AIRES	501.2	58,691.2	0.0	55,740.3	759.0	79,481.2	4,271.7	0.0	1,114.0
CATAMARCA	37.5	0.0	3,026.2	5,192.6	2,922.1	11,511.1	6,056.2	0.0	4,018.0
CHACO	81.3	5,038.5	5,481.0	7,512.5	2,630.2	25,214.7	6,088.4	0.0	3,706.4
CHUBUT	37.5	1,971.0	1,737.6	6,242.0	2,758.2	17,540.7	15,368.5	0.0	3,886.1
CORDOBA	138.7	20,043.3	9,755.6	15,770.7	1,954.8	30,970.3	4,257.7	0.0	2,756.5
CORRIENTES	62.2	6,408.9	4,084.2	5,942.1	2,468.4	27,133.2	5,085.1	0.0	3,104.3
ENTRE RIOS	64.4	8,698.4	5,364.5	10,974.5	2,263.5	21,377.7	6,029.1	0.0	3,189.7
FORMOSA	43.8	2,347.0	3,999.6	4,252.8	3,039.4	21,925.8	8,022.4	0.0	4,282.9
JUJUY	39.9	0.0	3,121.3	4,849.3	2,452.4	16,444.4	5,895.1	0.0	3,456.2
LA PAMPA	33.1	1,697.9	2,063.3	6,468.4	2,175.8	10,962.9	7,471.9	0.0	3,068.1
LA RIOJA	32.2	0.0	2,274.9	6,244.0	2,868.2	10,962.9	5,619.8	0.0	4,042.3
MENDOZA	68.4	0.0	4,581.6	10,185.4	2,266.0	21,925.8	4,253.5	0.0	3,137.6
MISIONES	51.0	2,751.6	3,629.2	9,178.1	3,417.6	25,762.9	6,339.1	0.0	4,861.1
NEUQUEN	45.1	1,237.5	1,906.8	6,674.3	2,557.8	23,570.3	4,937.4	0.0	3,604.0
RIO NEGRO	52.3	0.0	2,772.2	5,600.9	2,376.1	24,666.6	4,417.3	0.0	3,348.7
SALTA	69.3	0.0	4,211.3	6,626.7	2,431.3	21,925.8	4,942.7	0.0	3,425.9
SAN JUAN	39.2	0.0	3,713.9	6,373.5	724.0	20,007.3	4,674.6	0.0	537.6
SAN LUIS	32.4	0.0	2,507.6	4,092.5	2,204.9	20,007.3	4,452.8	0.0	3,109.2
SANTA CRUZ	32.5	1,604.5	1,737.6	8,361.8	3,104.8	17,540.7	4,995.3	26,200.0	4,374.8
SANTA FE	131.6	21,640.2	33,946.1	17,252.9	1,954.8	30,970.3	3,495.0	0.0	2,756.5
SGO. DEL ESTERO	65.3	0.0	4,539.3	6,759.6	2,606.3	23,570.3	5,897.4	0.0	3,675.3
TIERRA DEL FUEGO	15.5	142.3	1,355.1	3,364.2	2,282.9	14,525.9	6,342.3	0.0	3,217.2
TUCUMAN	59.3	0.0	5,227.0	8,412.8	2,007.5	23,022.1	3,036.1	0.0	2,830.8
PROVINCIAS	1,733.8	132,272.4	111,036.0	222,072.0	54,226.0	541,020.3	131,949.4	26,200.0	75,503.0
G.C.B.A.	53.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6,540.5	0.0	0.0	0.0
FDO. COMPENSADOR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TESORO NACIONAL (*)	802.0	0.0	0.0	330,660.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SEGURIDAD SOCIAL	3.4	1,801,388.2	0.0	0.0	0.0	585.4	0.0	0.0	0.0
FONDO A.T.N.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	2,592.2	1,933,660.6	111,036.0	552,732.7	54,226.0	548,146.2	131,949.4	26,200.0	75,503.0

Fuente: Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias en base a datos de B.N.A., S.I.D.I.F. y B.H.N.

Nota: (*) El monto correspondiente al Tesoro Nacional se encuentra neto de la transferencia a la G.C.B.A. en concepto de Coparticipación Federal. Asimismo, se debe señalar que en el monto que se consigna en Organismos de Vialidad corresponde a la parte de Nación (29%) del Impuesto a los Combustibles prevista en la Ley N° 23.966.

Nota: ()** No pertenecen a las Transferencias automáticas los Impuestos a los Combustibles Líquidos, el Régimen de la Energía Eléctrica y el Fondo Compensador para Desequilibrios.

ANEXO N° 7. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL COPARTICIPABLES Y/O TRANSFERIBLES A LAS PROVINCIAS

TOTAL ACUMULADO 2003 - En miles de pesos

<i>PROVINCIAS</i>	FONDO COMPENS. DE DESEQUILIB.	REG.SIMPLIF. P/PEQ.CONTRIB. LEY N° 24.977 ART. 59 INC. A	<i>TOTAL</i>	TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS (**)
BUENOS AIRES	0.0	18,676.3	4,427,530.6	4,286,164.3
CATAMARCA	26,475.9	2,342.5	504,571.6	445,369.6
CHACO	6,017.3	4,242.7	894,021.9	837,371.5
CHUBUT	36,103.5	1,345.0	359,476.1	275,839.4
CORDOBA	6,017.3	7,551.7	1,623,007.5	1,551,524.6
CORRIENTES	18,051.8	3,161.5	708,476.5	642,607.4
ENTRE RIOS	21,662.1	4,152.6	915,616.6	844,755.5
FORMOSA	26,475.9	3,096.0	665,311.2	593,312.3
JUJUY	26,475.9	2,416.2	547,673.7	484,979.1
LA PAMPA	30,086.3	1,597.1	371,377.5	309,080.9
LA RIOJA	26,475.9	1,761.0	398,025.8	339,537.8
MENDOZA	26,475.9	3,546.5	795,091.1	722,265.2
MISIONES	26,475.9	2,809.3	651,175.1	571,511.3
NEUQUEN	30,086.3	1,476.0	364,902.8	291,566.0
RIO NEGRO	30,086.3	2,145.9	483,004.2	409,736.1
SALTA	30,086.3	3,259.9	733,322.9	659,673.0
SAN JUAN	26,475.9	2,874.9	614,741.7	552,234.8
SAN LUIS	26,475.9	1,941.1	433,052.6	370,202.4
SANTA CRUZ	36,103.5	1,345.0	354,467.9	252,049.5
SANTA FE	6,017.3	7,600.8	1,680,142.8	1,583,750.0
SGO. DEL ESTERO	26,475.9	3,513.8	761,014.5	687,490.5
TIERRA DEL FUEGO	36,103.5	1,048.9	270,897.1	203,706.0
TUCUMAN	26,475.9	4,046.2	885,024.8	814,012.6
PROVINCIAS	551,180.3	85,951.2	19,441,926.7	17,728,739.8
G.C.B.A.	0.0	0.0	288,882.8	282,342.3
FDO. COMPENSADOR	0.0	0.0	0.0	0.0
TESORO NACIONAL (*)	0.0	0.0	10,044,811.5	0.0
SEGURIDAD SOCIAL	0.0	182,557.2	8,803,719.8	0.0
FONDO A.T.N.	0.0	0.0	519,350.9	0.0
TOTAL	551,180.3	268,508.4	39,098,691.8	18,011,082.2

Fuente: Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias en base a datos de B.N.A., S.I.D.I.F. y B.H.N.

Nota: (*) El monto correspondiente al Tesoro Nacional se encuentra neto de la transferencia a la G.C.B.A. en concepto de Coparticipación Federal. Asimismo, se debe señalar que en el monto que se consigna en Organismos de Vialidad corresponde a la parte de Nación (29%) del Impuesto a los Combustibles prevista en la Ley N° 23.966.

Nota: ()** No pertenecen a las Transferencias automáticas los Impuestos a los Combustibles Líquidos, el Régimen de la Energía Eléctrica y el Fondo Compensador para Desequilibrios.

"Corrupción y Productividad: ¿Efectos de Nivel o Efectos de Tasa?"

Autores: Javier Salinas Jiménez
Universidad de Extremadura e Instituto de Estudios Fiscales
Instituto de Estudios Fiscales
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
28035 Madrid
Tfno: 91 3398750
e-mail: javier.salinas@ief.meh.es

María del Mar Salinas Jiménez
Universidad de Extremadura e Instituto de Estudios Fiscales
Instituto de Estudios Fiscales
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378
28035 Madrid
Tfno: 91 3398793
e-mail: mar.salinas@ief.meh.es

Resumen

En la última década ha surgido un creciente interés por comprender la relación entre la corrupción y los resultados económicos. En general, la evidencia empírica sugiere que la corrupción condiciona los niveles de renta y productividad y las tasas de crecimiento de las economías, con resultados que tienden a ser más favorables a la existencia de efectos indirectos a través de la inversión frente a los efectos directos sobre la productividad. A pesar de ello, son escasos los trabajos que se centran en explorar los canales por los que la corrupción incide en el crecimiento, analizando en muchos casos los efectos de esta variable sobre la inversión mientras que el estudio de sus efectos sobre la productividad se realiza, en el mejor de los casos, de forma residual. Además, aún cuando se admite generalmente que la corrupción puede afectar a la eficiencia con la que actúan las economías, apenas encontramos trabajos que estudien el impacto de esta variable sobre los niveles de eficiencia.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar cómo incide la corrupción en los niveles de productividad y en su ritmo de crecimiento en una muestra de países de la OCDE. Para ello adoptaremos un enfoque frontera, lo que nos permitirá, por una parte, analizar si esta variable condiciona los niveles de eficiencia con que operan las economías y, por otra, estudiar cuáles son los canales por los que puede afectar al crecimiento de la productividad, ya sea por su influencia sobre las mejoras en los niveles relativos de eficiencia o a través de desplazamientos de la frontera de producción.

1. Introducción

La literatura que estudia la relación entre corrupción y resultados económicos conecta en muchos aspectos con el estudio de distintas variables institucionales, ya que el problema de la corrupción se asocia generalmente con la calidad de las instituciones y con el funcionamiento del sector público. Esta literatura ha conocido un gran desarrollo en la última década, que se ha visto favorecido por la aparición de distintos indicadores de calidad institucional y de corrupción en los últimos años, lo que ha posibilitado la realización de numerosos trabajos de carácter empírico. En general, la evidencia empírica sugiere que la corrupción conduce a unos menores niveles de inversión doméstica y extranjera, a un gasto público menos productivo, a un menor crecimiento de la productividad y, en consecuencia, a unas menores tasas de crecimiento¹.

El fenómeno de la corrupción se percibe como especialmente preocupante en los países menos desarrollados, mientras que los países más desarrollados se ven como ejemplo de control de la corrupción. Sin embargo, como señala Kaufmann (2004) las principales diferencias en términos de corrupción se encuentran fundamentalmente entre determinadas regiones, apuntando como ejemplo que las diferencias en los niveles de corrupción entre los países nórdicos y los países del sur de Europa son mayores que las diferencias entre estos últimos países y la media de las economías emergentes. Así, aunque los niveles de corrupción de los países de la OCDE son relativamente bajos en comparación con los de otros países, cabe destacar también la existencia de diferencias notables entre el grupo de países de la OCDE. A pesar de ello, la mayor parte de los estudios sobre corrupción se centran en muestras amplias de países que incluyen tanto países desarrollados como países

menos desarrollados o en vías de desarrollo, siendo escasos los trabajos que estudian los efectos de la corrupción en los países de la OCDE.

Por otra parte, los trabajos que estudian la relación entre corrupción y actividad económica tienden a centrarse en los efectos de la corrupción sobre el crecimiento del producto o sobre la inversión, mientras que el impacto de esta variable sobre la productividad ha recibido una menor atención. Además, aquellos estudios que analizan la relación entre corrupción y productividad asumen generalmente un comportamiento eficiente, lo que impide estudiar cómo afecta la corrupción a la eficiencia con la que actúan las distintas economías. En este contexto, la principal motivación de este trabajo reside en estudiar si la corrupción incide en los resultados económicos de los países de la OCDE desde una perspectiva basada en la productividad. Para ello adoptaremos un enfoque frontera, que nos permitirá estimar los niveles de eficiencia relativos con que operan las economías, con el objetivo de estudiar si la corrupción incide en los niveles de eficiencia estimados y las vías por las que puede afectar al crecimiento de la productividad.

De acuerdo con estos objetivos, la estructura de este trabajo es la siguiente: en primer lugar se ofrece una breve revisión de la literatura que estudia los efectos de la corrupción sobre la actividad económica, prestando especial atención a aquellos aspectos relacionados con la eficiencia y el crecimiento de la productividad. A continuación, en el apartado tercero, se estudia la relación entre corrupción y productividad en los países de la OCDE. Adoptando un enfoque frontera se estiman los niveles relativos de eficiencia y se descompone el crecimiento de la productividad en ganancias de eficiencia y desplazamientos de la frontera de producción mediante unos índices de productividad de

¹ Para una revisión de la literatura empírica sobre corrupción y actividad económica véase Jain (2001). Por su parte, en Bardhan (1997) puede encontrarse una detallada revisión de la literatura teórica sobre corrupción.

Malmquist. A partir de estas estimaciones se estudia si la corrupción condiciona los niveles de eficiencia y el ritmo de crecimiento de la productividad. Por último, en el apartado cuarto, se presentan las principales conclusiones de este estudio.

2. Corrupción y resultados económicos

En ocasiones se ha argumentado que la corrupción puede promover la eficiencia al permitir a los agentes del sector privado corregir los fallos de gobierno existentes. Los argumentos que destacan los efectos positivos de la corrupción se basan en ideas procedentes de la teoría del *second-best*, de forma que, dado un conjunto de distorsiones creadas por los procedimientos o políticas gubernamentales, la corrupción permitiría a los agentes eludir aquellas regulaciones que obstaculizan la actividad económica, actuando así como un “mecanismo de engrase” de la economía (Leff, 1964; Huntington, 1968). Frente a la hipótesis de que la corrupción favorece la eficiencia, generalmente se destaca el problema que plantea el supuesto implícito de que los fallos de gobierno son exógenos e independientes de la corrupción, cuando en realidad estas distorsiones podrían estar estrechamente ligadas a la misma. En este sentido se señala como políticos o burócratas corruptos podrían introducir una regulación excesiva precisamente por su potencial de corrupción, con el objetivo de atraer más ofertas de soborno. Por otra parte, la mayor parte de la literatura sobre corrupción destaca que ésta conduce a asignaciones ineficientes al alterar los incentivos de los agentes, empleando una parte de los recursos económicos en la búsqueda de partes interesadas en participar en actividades de corrupción, y en mantener ocultas dichas acciones, en lugar de destinarse a actividades productivas.

Los efectos de la corrupción sobre los resultados económicos no se limitan a su impacto sobre la eficiencia sino que se extienden a distintas variables condicionantes del

crecimiento económico. En concreto, la literatura tiende a destacar los efectos negativos de la corrupción sobre la inversión. Así, el pago de sobornos para obtener licencias y la incertidumbre que introducen estas actividades con relación a las garantías y derechos de propiedad tienden a reducir los incentivos a la inversión. Además, la inversión productiva podría reducirse ya que su rentabilidad disminuye en relación con la “inversión” en actividades de búsqueda de rentas, por lo que la corrupción provocará un efecto expulsión de la inversión productiva. De igual forma, la corrupción puede incidir en la inversión pública, reduciendo los ingresos fiscales y distorsionando el gasto público, lo que podría afectar negativamente a las tasas de crecimiento.

La literatura sobre crecimiento económico tiende a señalar que la acumulación de capital no permite explicar por si misma el crecimiento económico, poniendo el énfasis en el crecimiento de la productividad como factor determinante del crecimiento (Easterly y Levine, 2001; Caselli, 2005). En este sentido, resulta interesante estudiar si la corrupción, además de incidir en los niveles de productividad, afecta a su ritmo de crecimiento. La relación entre corrupción y crecimiento de la productividad podría manifestarse por distintas vías. Por una parte, la corrupción puede distorsionar la asignación de recursos humanos, generando incentivos para que las personas más capacitadas se dediquen a actividades de búsqueda de rentas en lugar de a actividades productivas o de innovación, afectando así negativamente al crecimiento económico (Baumol, 1990; Murphy *et al.*, 1991). La corrupción podría también afectar de forma negativa a las actividades de innovación ya que el desarrollo de nuevos productos suele estar más ligado a la obtención de permisos y licencias, y a la protección de los derechos de propiedad de las innovaciones a través de patentes, que pueden verse directamente afectados por las actividades de corrupción. Por su parte, Aidt *et al.* (2005) sugieren que la corrupción puede reducir el

crecimiento de la productividad a través de dos mecanismos, al presentar un impacto negativo sobre las innovaciones al mismo tiempo que reduce el alcance de los efectos externos del *learning-by-doing*, lo que limita las posibilidades de explotar la tecnología desarrollada previamente por otras economías.

La mayor parte de los trabajos empíricos que analizan la influencia de la corrupción sobre la productividad, la inversión, la innovación y, en definitiva, el crecimiento económico, se basan en análisis de sección cruzada para diferentes muestras de países. Gran parte de estos trabajos se basan en ecuaciones de crecimiento donde se incluye la inversión como variable determinante del mismo. Cuando se introducen además variables que tratan de medir algún aspecto de calidad institucional, se interpreta que estas variables inciden en la eficiencia o productividad de la inversión, presentando así un efecto directo sobre el crecimiento. Estas variables podrían también presentar un efecto indirecto sobre el crecimiento si afectan además al volumen de inversión, especificándose en ese caso otra ecuación para analizar si esas variables inciden en los niveles de inversión. Por otra parte, en ocasiones se estiman ecuaciones de crecimiento en forma reducida, donde la variable de inversión se reemplaza por un conjunto de variables determinantes de la misma, lo que permite analizar el efecto total de la corrupción sobre el crecimiento, aunque al recoger tanto los efectos directos como los indirectos no resulta posible analizar de forma diferenciada los mecanismos por los que se manifiesta esta influencia.

En general, la evidencia empírica apunta a un impacto negativo de la corrupción sobre el crecimiento económico. En el trabajo pionero de Mauro (1995), basado en una función de producción donde el crecimiento es función de la inversión, se estiman los efectos de la calidad institucional (derechos de propiedad, burocracia, corrupción) sobre el crecimiento y la inversión por separado, destacando como un marco institucional

desfavorable reduce la inversión y apuntando la posibilidad de que la corrupción afecte al crecimiento económico al influir en la elección de proyectos por parte de los gobiernos. Adicionalmente, en Mauro (1998) se analiza cómo la corrupción incide en la composición del gasto público, reduciendo el gasto público en educación, sanidad y mantenimiento de infraestructuras. En Knack y Keefer (1995, 1997) se examinan los efectos de distintas variables institucionales sobre el crecimiento, a partir de una ecuación reducida y estimando una ecuación estructural que incluye la inversión, obteniendo unos resultados favorables a la hipótesis de que la corrupción afecta negativamente al crecimiento, con un efecto indirecto a través de la inversión. Asimismo, diversos trabajos sugieren que la corrupción incide también en el crecimiento económico por los efectos negativos que presenta sobre la inversión extranjera (Wei, 2000; Hellman *et al.*, 2002) o el comercio y la actividad empresarial (Kaufmann, 2004).

Aunque la mayor parte de los trabajos analizan los efectos de la corrupción sobre el crecimiento o la inversión, encontramos también algunos trabajos que se centran en el estudio de los efectos directos de esta variable sobre el crecimiento de la productividad. Así, Tanzi y Davoodi (1997) muestran por ejemplo como la corrupción conduce a una asignación ineficiente de fondos públicos que incide negativamente sobre el crecimiento, aumentando el volumen de inversión pública al mismo tiempo que reduce su productividad. Por su parte, Olson *et al.* (2000) calculan la productividad total de los factores (PTF) de forma residual y a continuación analizan qué variables permiten explicar su variación, obteniendo resultados favorables a la influencia de distintas medidas de calidad institucional entre las que se incluye la corrupción.

Los trabajos más recientes se centran en el análisis de los niveles de productividad en lugar de analizar las tasas de crecimiento. Este enfoque basado en niveles parte de la

idea de que las instituciones determinan la magnitud de los inputs y la eficiencia con la que éstos se transforman y, por tanto, determinan el nivel de output en la economía. De esta forma, las variables institucionales parecen incidir no sólo sobre el ritmo de crecimiento de las economías, sino también sobre sus niveles de renta o productividad (Rodrik *et al.*, 2002). En esta misma línea, Hall y Jones (1999) destacan como las diferencias en capital físico y humano solo explican parcialmente las diferencias en producto por trabajador, debiéndose gran parte de las mismas a diferencias en el residuo de Solow. Analizando las diferencias en productividad estos autores encuentran que las mismas se deben fundamentalmente a las diferencias existentes en las instituciones y políticas gubernamentales, que de forma general denominan “infraestructura social”². Por su parte, Lambsdorff (2003) estudia cómo incide la corrupción en la productividad del capital, sugiriendo que el impacto negativo de la corrupción sobre la productividad se manifiesta fundamentalmente por la correlación de esta variable con una mala calidad de la burocracia.

En definitiva, la evidencia empírica disponible sugiere que la corrupción condiciona los niveles de renta y productividad y las tasas de crecimiento de las economías, con resultados en general más favorables a la existencia de efectos indirectos a través de la inversión frente a los efectos directos sobre la productividad. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de los trabajos que estudian los canales por los que la corrupción incide en el crecimiento se centran en analizar sus efectos sobre la inversión, mientras que el estudio de los efectos sobre la productividad se realiza, en el mejor de los casos, de forma residual. Además, aún cuando se admite generalmente que la corrupción puede incidir en la

² Estos autores definen la “infraestructura social” como el conjunto de instituciones y políticas gubernamentales que inciden en los incentivos individuales de los agentes económicos. Estos incentivos pueden fomentar las actividades productivas, la inversión o el desarrollo de nuevas técnicas o, por el contrario, pueden conducir a comportamientos predatorios como la corrupción o la búsqueda de rentas.

eficiencia con la que actúan las economías, apenas encontramos trabajos que estudien el impacto de esta variable sobre la eficiencia. Así, la mayor parte de los estudios basados en funciones de producción o contabilidad del crecimiento asumen que las economías operan de forma eficiente y producen el máximo output alcanzable a partir de los recursos y la tecnología disponibles. Sin embargo, como reconocen Olson *et al.* (2000), el nivel de producción alcanzable por una economía podría estar limitado por la estructura de incentivos inherente a su marco institucional o político, de manera que los trabajadores o las empresas podrían no tener incentivos suficientes para utilizar los recursos o la tecnología de forma eficiente.

Recientemente, algunos trabajos han considerado la posibilidad de que las economías estén actuando de forma ineficiente a la hora de estudiar los efectos de distintas variables institucionales sobre la productividad. Así, empleando un enfoque frontera estocástico, encontramos los trabajos de Adkins *et al.* (2002), Klein y Luu (2003), Méon y Weill (2005) y Doucouliagos y Ulubasoglu (2005), que estudian la relación existente entre variables como las libertades económicas y políticas, o distintos indicadores de gobierno, y los niveles estimados de eficiencia. Por su parte, estimando la frontera de producción de forma no paramétrica, los trabajos de Lall *et al.* (2002) y Cherchye y Moesen (2003) se centran en el estudio de los procesos de convergencia, analizando cómo diversas variables institucionales contribuyen a estos procesos al favorecer mejoras relativas en términos de eficiencia.

3. Productividad y corrupción en los países de la OCDE

En este trabajo adoptamos un enfoque frontera no paramétrico para estudiar la influencia de la corrupción sobre los niveles de productividad y sobre su ritmo de

crecimiento. Este enfoque nos permitirá, por una parte, analizar si la corrupción condiciona los niveles de eficiencia con que operan las economías y, por otra, estudiar cuáles son los canales por los que esta variable incide en el crecimiento de la productividad, analizando si esta influencia se manifiesta a través de mejoras en los niveles de eficiencia relativos o a través de desplazamientos de la frontera de producción.

3.1. Estimación de la eficiencia y descomposición del crecimiento de la PTF

Con el objetivo de estudiar la eficiencia con la que se emplean los recursos productivos resulta necesario estimar una frontera de producción que represente el máximo producto técnicamente alcanzable. De esta forma, el nivel de ineficiencia relativo en una economía vendrá dado por la diferencia entre el nivel de producción obtenido y el máximo posible representado por la frontera de producción. Por otra parte, el crecimiento de la productividad puede deberse a un uso más eficiente de los recursos, dada una determinada capacidad productiva, o a mejoras tecnológicas que permitan aumentar la capacidad de producción. En este sentido, una de las ventajas de adoptar un enfoque frontera reside en que podemos descomponer el crecimiento de la productividad en progreso técnico, representado por el desplazamiento de la frontera de producción, y en ganancias de eficiencia relativa, o aproximaciones a la frontera tecnológica, lo que adicionalmente nos permitirá estudiar por qué vías incide la corrupción en el crecimiento de la productividad. Para estimar la frontera de producción y los niveles de eficiencia asociados se adoptará un enfoque no paramétrico. En concreto, empleando el Análisis Envolvente de Datos (DEA)³

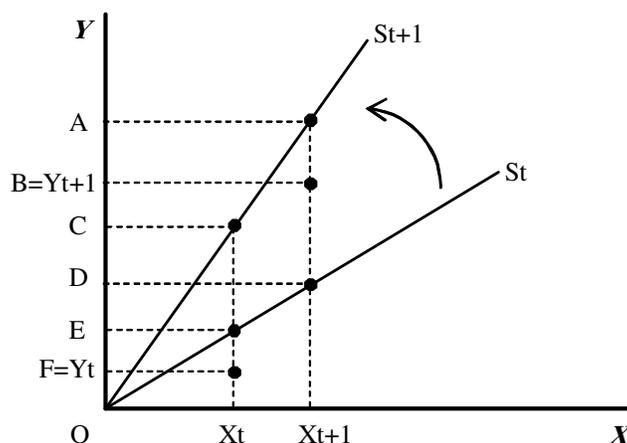
³ El Análisis Envolvente de Datos es una de las técnicas más utilizadas dentro de las aproximaciones no paramétricas. Estas presentan la ventaja de ofrecer una mayor flexibilidad ya que no requieren que se especifique una forma funcional concreta para la tecnología ni asumen ningún supuesto sobre la distribución del término de ineficiencia.

se estimará la frontera de producción y los niveles relativos de eficiencia de cada una de las economías. Por su parte, las variaciones en los niveles de productividad se estimarán a través de unos índices de Malmquist, que pueden asimismo descomponerse en progreso técnico y cambios de eficiencia relativa, lo que nos permitirá analizar qué parte del crecimiento de la productividad se debe a cada uno de estos factores⁴.

Este análisis se ilustra en Figura 1, que se basa en el caso en el que únicamente se consideran un input (X) y un output (Y) para simplificar su representación. Los pares (X_t, Y_t) y (X_{t+1}, Y_{t+1}) representan los valores observados en una economía, mientras que el máximo producto potencial en los periodos t y t+1 (puntos E y A) vendría dado por la tecnología de referencia (S_t y S_{t+1}). Como puede observarse, el crecimiento de productividad puede tener su origen en un acercamiento a la frontera o en un desplazamiento de la propia frontera de producción. El cambio en la eficiencia relativa (término EC en la ecuación A.5) representa los movimientos hacia la frontera y se muestra gráficamente por la distancia OF-OE y OB-OA. De forma similar, el cambio tecnológico (término TC en la ecuación A.5) se mide por la media geométrica del desplazamiento de la frontera en el período t (la distancia OE-OC) y en t+1 (la distancia OD-OA).

⁴ Los índices de productividad de Malmquist y su descomposición se presentan de manera formal en el Anexo.

Figura 1: Descomposición del crecimiento de la PTF



En este trabajo estimamos los niveles de eficiencia y el crecimiento de la productividad para una muestra de 22 países de la OCDE durante el periodo 1980-2000⁵. En cada caso consideramos la existencia de un output, el Producto Interior Bruto, y dos inputs: capital y trabajo. Las estimaciones del stock de capital proceden de Kamps (2004) y han sido calculadas mediante el método de inventario permanente a partir de series históricas de inversión de la OCDE⁶. Estas estimaciones se presentan en tres categorías: stock de capital privado no residencial; stock residencial; y capital público. En este estudio excluimos el capital residencial por no estar ligado a la actividad productiva, adoptando así una medida del stock de capital que comprende tanto el capital privado -no residencial- como el capital público. Los datos relativos a la producción real se han tomado de esta misma fuente, expresándose ambas variables en dólares constantes de 1995. Por su parte, el trabajo se mide en horas anuales trabajadas, estimadas por GGDC a partir del número de

⁵ Los 22 países de la muestra son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

⁶ Véase Kamps (2004) para una explicación detallada de las fuentes y la metodología adoptadas para la estimación de las series del stock de capital.

personas empleadas en la economía y de las horas trabajadas por empleado, según datos de la OECD y fuentes nacionales⁷.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de las estimaciones realizadas para los niveles de eficiencia y el crecimiento de la productividad. En la primera fila se presentan los estadísticos descriptivos de la eficiencia relativa estimada para nuestra muestra de países de la OCDE en el periodo 1980-2000, mientras que en la segunda fila aparecen los estadísticos referidos al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), que se descompone en cambios de eficiencia relativa y cambio tecnológico (filas tercera y cuarta, respectivamente). Adicionalmente, en las dos últimas filas se presentan los estadísticos referidos al nivel y crecimiento de la productividad medidos de forma convencional como la producción real por hora trabajada. Como puede observarse, el nivel medio de eficiencia en los países de la OCDE a lo largo de estos años se sitúa en torno al 85%. Sin embargo, existen diferencias notables entre los países de la OCDE en términos de productividad, siendo estas diferencias más acusadas cuando consideramos el capital y el trabajo como factores productivos que cuando medimos la productividad con relación únicamente a las horas trabajadas. Así, frente a países que tienden a situarse en la frontera de producción prácticamente a lo largo de todo el periodo (i.e. Bélgica, Francia, o Canadá hasta 1995), encontramos un nivel mínimo de eficiencia relativa (en el caso de Portugal) que apenas alcanza el 56%. Con relación al crecimiento de la productividad observamos que éste se aproxima al 2% anual cuando consideramos el crecimiento del producto por hora trabajada, mientras que el crecimiento de la PTF se sitúa, en promedio, en torno al 1% anual, siendo las variaciones entre las distintas economías similares para ambos indicadores. Cabe señalar

⁷ Groningen Growth and Development Centre (GGDC): *Total Economy Database* (Agosto, 2005). Detalle de fuentes y metodología en <http://www.ggdc.net>.

además que este crecimiento de la PTF se debe fundamentalmente a las variaciones en la frontera de producción, permaneciendo los niveles de eficiencia relativamente estables.

Cuadro 1: Niveles y crecimiento de la productividad: resumen estadístico

	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
ef_med_80_00	0,856868	0,1052266	0,5609	0,9980
cr_tfp_80_00	1,009498	0,0082720	0,9946	1,0308
cr_ef_80_00	0,999632	0,0075098	0,9889	1,0149
cr_tec_80_00	1,010154	0,0033454	1,0029	1,0157
GDP/L_80_00	0,033753	0,0107743	0,0138	0,0488
cr_GDP/L_80_00	1,019158	0,0082053	1,0061	1,0422

3.2. Efectos de la corrupción sobre la productividad

En la literatura empírica sobre corrupción se han adoptado frecuentemente distintas medidas de calidad institucional que abarcan variables referidas a los atributos de las instituciones y a la evaluación de su actuación. Sin embargo, en los últimos años han aparecido distintas medidas de corrupción que han contribuido de forma significativa al desarrollo de esta literatura⁸.

Por una parte, se dispone de un amplio conjunto de indicadores, elaborados por organismos internacionales o por agencias privadas con el objetivo de evaluar las oportunidades de inversión en terceros países por parte de las empresas. A mediados de la década de los 90, dos de los indicadores más utilizados en la literatura sobre corrupción fueron los de Business International (BI), adoptados en el trabajo pionero de Mauro (1995), y los de International Country Risk Guide (ICRG), empleados en Knack y Keefer (1995) y

⁸ Aron (2000: 107-113) resume los indicadores institucionales más utilizados en la literatura empírica, distinguiendo entre medidas objetivas y subjetivas. En Jain (2001: 117-121) puede encontrarse también una síntesis de las distintas medidas institucionales empleadas habitualmente en la literatura sobre corrupción. Por

en Mauro (1998). Tanto los indicadores BI como los ICRG comprenden un conjunto de índices referidos a distintas variables institucionales (entre otros: eficiencia burocrática, estabilidad política, o eficiencia institucional en el caso de BI; calidad de la burocracia, garantías en los contratos y derechos de propiedad, o riesgo de expropiación en el de ICRG), si bien en ambos casos se incluyen también indicadores parciales de corrupción.

Junto a las agencias que elaboran este tipo de indicadores con el objetivo de evaluar los riesgos y oportunidades de inversión, distintos organismos adoptan una perspectiva orientada a la lucha contra la corrupción, lo que ha dado lugar recientemente al desarrollo de indicadores específicos de corrupción. Entre estos nuevos indicadores destacan los elaborados por Transparencia Internacional (TI) y los del Banco Mundial⁹. En ambos casos se trata de indicadores compuestos en los que se agregan diferentes índices procedentes de encuestas realizadas por distintos organismos. Los índices de percepción de la corrupción (CPI) de TI son probablemente los más utilizados en la literatura empírica reciente sobre corrupción. Estos indicadores se elaboran a partir de encuestas y estudios de opinión realizados entre personas de negocios y analistas y se publican anualmente desde 1995. Adicionalmente se han construido indicadores CPI para el periodo 1980-85 (a partir de las bases de Business International y Political Risk Service) y para el periodo 1988-92 (en el que a las dos bases anteriores se añaden las del World Competitiveness Report y Political and Economic Risk Consultancy).

En este trabajo hemos empleado distintos indicadores de corrupción con el objetivo de comprobar si los resultados obtenidos son robustos a distintas medidas de corrupción.

su parte, Johnston (2001) ofrece una discusión detallada sobre la medición y análisis de distintos índices de corrupción.

⁹ Los indicadores del Banco Mundial comprenden seis medidas de calidad gubernamental, refiriéndose una de ellas al control de la corrupción. En concreto, las seis medidas del Banco Mundial son: i) voice and

En concreto hemos utilizado los indicadores de corrupción adoptados en los trabajos de Mauro (1995) y Knack y Keefer (1995). El indicador de Mauro se refiere al periodo 1980-83 mientras que el de Knack y Keefer abarca desde 1980 hasta 1989. Ambos indicadores se han tomado de Easterly y Levine (1997). También consideramos el indicador de percepción de la corrupción CPI referido a inicios de la década de los 80 (1980-1985). De esta forma, los distintos indicadores de corrupción empleados vienen referidos a años similares, que además coinciden con el inicio del periodo considerado en este estudio, y han sido ampliamente utilizados en la literatura empírica. En el cuadro 2 se presenta un resumen estadístico de estos indicadores mientras que en el cuadro 3 aparecen las correlaciones parciales entre los mismos. En todos los casos, unos mayores valores de los índices indican una menor corrupción, puntuando el indicador CPI y el de Mauro en una escala cuyo valor máximo es 10 mientras que el valor máximo en la escala del indicador de Knack y Keefer es igual a 6. Como puede observarse a partir del cuadro 2 existen algunas diferencias entre las medidas de corrupción de estos tres indicadores. Así, cabe señalar que el indicador de Knack y Keefer es el que presenta una menor variación en nuestra muestra de países, mientras que la dispersión de los indicadores CPI y de Mauro es bastante similar, si bien el indicador de Mauro tiende a presentar valores ligeramente superiores al CPI. Por otra parte, a pesar de estas diferencias en los índices, las correlaciones parciales entre los mismos son muy elevadas, situándose entre el 0,85 y el 0,925 con un nivel de significatividad del 99%.

Cuadro 2: Indicadores de corrupción: resumen estadístico

	Media	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
CPI_80_85	7,676818	1,3739390	4,2000	9,3000
Corrup_K&K	5,380682	0,7329178	3,8125	6,0000

accountability; ii) political stability; iii) government effectiveness; iv) regulatory quality; v) rule of law; and vi) control of corruption.

Corrup_Mauro	9,113636	1,2044740	6,2500	10,0000
---------------------	----------	-----------	--------	---------

Cuadro 3: Indicadores de corrupción: correlaciones parciales

	CPI_80_85	Corrup_KK	Corrup_Mauro
CPI_80_85	1	0,888 (*)	0,925 (*)
Corrup_K&K		1	0,848 (*)
Corrup_Mauro			1

Correlación de Pearson. (*) Correlación significativa al 99%.

Una vez discutidos los indicadores de corrupción empleados, estimamos en primer lugar los efectos de la corrupción sobre los niveles de productividad. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 4, donde se recogen tanto las estimaciones realizadas con una medida de productividad convencional, como es la producción por hora trabajada, como con la medida de eficiencia estimada mediante la aproximación frontera al considerar el capital y el trabajo como factores productivos. Como puede observarse, las estimaciones realizadas apuntan a un impacto negativo de la corrupción sobre los niveles de productividad, al existir una relación positiva entre los indicadores de corrupción (donde unos mayores valores indican una menor corrupción) y los niveles de productividad. Este efecto tiende a ser mayor sobre los niveles de eficiencia estimados con relación a la frontera de producción que sobre la producción por hora trabajada, si bien en este último caso el efecto de la corrupción tiende a ser más significativo. Por otra parte, cabe destacar que los resultados obtenidos con los indicadores de Mauro y CPI son bastante similares mientras que el indicador de Knack y Keefer presenta un mayor efecto sobre la productividad pero con un menor nivel de significatividad.

Cuadro 4: Corrupción y productividad: efectos de nivel

	GDP/L_80_00			Ef_med_80_00		
Cte	0.00712308	0.00067155	-0.00171886	0.608738	0.573944	0.533669

	(0.581197)	(0.0414346)	(-0.103862)	(5.03105)***	(3.53947)***	(3.25294)***
CPI_80_85	0.00346892 (2.20583)**			0.0323219 (2.08184)*		
Corrup_K&K		0.00614826 (2.05913)*			0.0525814 (1.76015)*	
Corrup_Mauro			0.00389221 (2.1612)**			0.0354632 (1.98639)*
σ	0.009901	0.010028	0.009941	0.097752	0.100334	0.098542
R² ajust.	0.155462	0.133664	0.148791	0.137011	0.908357	0.123018

Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99%; ** Significativo al 95%; * Significativo al 90%.

Con relación al crecimiento de la productividad, a continuación estimamos los efectos de la corrupción sobre los índices de productividad de Malmquist calculados en la sección anterior, lo que nos permitirá estudiar si la corrupción presenta un efecto significativo sobre el ritmo de crecimiento de la PTF y si ese efecto se manifiesta a través de variaciones en términos de eficiencia relativa o por desplazamientos de la frontera de producción. Al estudiar el crecimiento de la productividad debemos tener en cuenta que este crecimiento puede verse condicionado por el nivel de eficiencia del que parte una economía. En este sentido, cabe esperar que el nivel inicial de eficiencia esté positivamente relacionado con el cambio tecnológico, dado que ésta será la vía que tengan las economías que parten de unos mayores niveles de productividad para incrementarla. Por su parte, las economías inicialmente menos eficientes podrían incrementar su productividad mejorando su eficiencia relativa, de forma que, en este caso, podríamos esperar una relación negativa entre esta variable y las ganancias de eficiencia. Como resultado de esos dos efectos contrapuestos, el efecto total del nivel inicial de eficiencia sobre el crecimiento de la PTF será, en principio, ambiguo.

En el cuadro 5 se presentan los resultados de estimar los efectos de la corrupción sobre el crecimiento de la productividad, considerando al mismo tiempo como inciden los niveles iniciales de productividad sobre su ritmo de crecimiento. Al examinar la relación

existente entre el nivel inicial de eficiencia y el crecimiento de la PTF se encuentra evidencia favorable a un proceso de convergencia en términos de productividad entre los países de la OCDE, en el sentido de que son aquellas economías que parten de unos menores niveles de eficiencia relativa las que registran, en promedio, un mayor crecimiento de la PTF. Por su parte, la corrupción incide también sobre el crecimiento de la productividad, siendo las economías que presentan unos menores niveles de corrupción las que observan un mayor ritmo de crecimiento. De nuevo, los resultados obtenidos con los indicadores de Mauro y CPI son muy similares, mientras que al realizar las estimaciones con el indicador de Knack y Keefer el coeficiente estimado es menos significativo (aunque se mantiene significativo a un nivel del 90%) y el R^2 asociado es menor, si bien las estimaciones realizadas con este indicador apuntan también en la línea de que la corrupción presenta un efecto negativo sobre el crecimiento de la PTF.

Cuadro 5: Corrupción y productividad: efectos de tasa

	cr_tfp_80_00		
cte	1.01389 (88.1734)***	1.01067 (70.6942)***	1.00529 (73.78)***
Efi_80	-0.0334066 (-2.56105)**	-0.0290418 (-2.13749)**	-0.031825 (-2.46718)**
CPI_80_85	0.00300453 (2.48118)**		
Corrup_K&K		0.00421899 (1.78432)*	
Corrup_Mauro			0.00333172 (2.43908)**
σ	0.007118	0.007580	0.007147
R² ajust.	0.259602	0.160395	0.253455

Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99%; ** Significativo al 95%; * Significativo al 90%.

Los resultados obtenidos al estimar el impacto de la corrupción sobre cada uno de los componentes del crecimiento de la PTF -variaciones en la eficiencia relativa y cambios en la frontera tecnológica- se presentan en los cuadros 6 y 7. En primer lugar cabe señalar

que el proceso de convergencia de la productividad comentado anteriormente es el resultado de las ganancias de eficiencia experimentadas por las economías inicialmente menos eficientes, sin que resulte significativo el efecto del nivel inicial de eficiencia sobre los desplazamientos de la frontera de producción. Por este motivo, en el cuadro 7 se presentan también los resultados de las estimaciones realizadas cuando excluimos el nivel inicial de eficiencia al estudiar los efectos de la corrupción sobre el cambio tecnológico. Con relación a los efectos de la corrupción sobre los componentes de la PTF se observa que esta variable, aunque presenta el signo esperado, no resulta significativa a la hora de explicar las variaciones de eficiencia, lo que sugiere que, al menos en el conjunto de países de la OCDE, la corrupción no limita las posibilidades de las economías menos productivas para explotar la tecnología existente. Sin embargo, la corrupción incide de forma negativa sobre el cambio tecnológico (con un nivel de significatividad del 99% en el caso del indicador CPI y del 95% con el indicador de Mauro), sugiriendo que el efecto negativo de la corrupción sobre la PTF se manifiesta fundamentalmente a través de su impacto sobre los desplazamientos de la frontera de producción.

Cuadro 6: Corrupción y cambios de eficiencia

	cr_ef_80_00		
cte	1.01296 (90.1475)***	1.00908 (76.8891)***	1.00687 (77.0831)***
Efi_80	-0.0294156 (-2.30771)**	-0.0283814 (-2.27552)**	-0.0295963 (-2.39337)**
CPI_80_85	0.00141377 (1.19475)		
Corrup_K&K		0.00257983 (1.18856)	
Corrup_Mauro			0.00187532 (1.4321)
ϕ	0.006955	0.006958	0.006852
R² ajust.	0.142179	0.141559	0.167586

Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99%; ** Significativo al 95%; * Significativo al 90%.

Cuadro 7: Corrupción y cambio tecnológico

	cr_tec_80_00					
Cte	1.00274 (212.264)***	1.0002 (278.452)***	1.0037 (158.345)***	1.003 (189.237)***	1.00066 (166.501)***	0.999225 (194.111)***
Efi_80	-0.00447636 (-0.835321)		-0.00129107 (-0.214315)		-0.00278592 (-0.489649)	
CPI_80_85	0.001445 (2.90464)***	0.00129607 (2.81197)***				
Corrup_K&K			0.0013957 (1.33131)	0.00132865 (1.36071)		
Corrup_Mauro					0.00129312 (2.14626)**	0.00119919 (2.1407)**
$\hat{\sigma}$	0.002924	0.002902	0.003361	0.003280	0.003152	0.003092
R² ajust.	0.23596	0.247506	0.0000	0.38969	0.111982	0.145738

Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99%; ** Significativo al 95%; * Significativo al 90%.

4. Conclusiones

Al estudiar la relación entre corrupción y actividad económica, con frecuencia se ha señalado como la corrupción puede condicionar la eficiencia con la que se utilizan los recursos productivos por las distorsiones que introduce esta variable en los incentivos de los agentes económicos. A pesar de ello, apenas encontramos trabajos que estudien el impacto de la corrupción sobre los niveles de eficiencia ya que la mayor parte de los estudios asumen de forma implícita que las economías operan eficientemente y producen el máximo output alcanzable a partir de los recursos y la tecnología disponibles. Con el objetivo de estudiar la eficiencia con la que se emplean los recursos productivos, en este trabajo hemos adoptado un enfoque frontera, estimando una frontera de producción que representa el máximo producto técnicamente alcanzable y los niveles relativos de eficiencia asociados a una muestra de 22 países de la OCDE durante el periodo 1980-2000. Las estimaciones realizadas, empleando distintos indicadores de corrupción, ponen de manifiesto que esta variable incide negativamente en los niveles de eficiencia con que operan estas economías.

Por otra parte, la literatura sobre corrupción sugiere que la corrupción no solo condiciona los niveles de productividad de las economías sino también su ritmo de crecimiento. En general, la mayor parte de los trabajos empíricos destacan la influencia de la corrupción sobre el crecimiento por los efectos indirectos de esta variable sobre la inversión mientras que los efectos sobre el crecimiento de la productividad han sido menos estudiados. En este sentido, una de las ventajas de adoptar un enfoque frontera reside en que podemos descomponer el crecimiento de la productividad en ganancias de eficiencia relativa y en desplazamientos de la frontera de producción, lo que nos permite estudiar las vías por las que la corrupción puede incidir en el crecimiento de la productividad. Los

resultados obtenidos sugieren que la corrupción incide en el crecimiento de la productividad total de los factores, siendo las economías que presentan unos menores niveles de corrupción las que registran, en promedio, un mayor ritmo de crecimiento. Este efecto negativo de la corrupción sobre el crecimiento de la productividad se manifiesta a través de su impacto sobre los desplazamientos de la frontera tecnológica, mientras que su influencia no resulta significativa a la hora de explicar las variaciones de eficiencia en los países de la OCDE.

La corrupción se asocia generalmente con problemas de desarrollo que presentan las economías más atrasadas. Sin embargo, a pesar de los menores niveles de corrupción que se observan en los países de la OCDE, los resultados de este estudio sugieren que la corrupción representa también un problema económico para muchas de las economías más desarrolladas al condicionar tanto los niveles de productividad de estas economías como su ritmo de progreso tecnológico, influyendo así negativamente sobre sus posibilidades de crecimiento.

Anexo

En este trabajo utilizamos los índices de productividad propuestos por Färe *et al.* (1994), que permiten estimar las variaciones en los niveles de productividad como la media geométrica de dos índices de Malmquist¹⁰. Para definir dichos índices de productividad, suponemos que podemos expresar la tecnología de producción, S^t , para cada periodo de tiempo t ($t = 1, \dots, T$) como:

$$S^t = \{(X^t, Y^t) : X^t \text{ puede producir } Y^t\} \quad (\text{A.1})$$

donde X^t e Y^t representan el vector de *inputs* y el vector de *outputs*, respectivamente.

Asumiendo que la tecnología de producción satisface ciertos axiomas¹¹, Shephard (1970) define la función distancia en el periodo t como:¹²

$$D_o^t(X^t, Y^t) = \min\{\theta : (X^t, Y^t/\theta) \in S^t\} \quad (\text{A.2})$$

Esta función permite una caracterización completa de la tecnología de producción, de manera que $(X^t, Y^t) \in S^t$ si y sólo si $D_o^t(X^t, Y^t) \leq 1$.

Con la finalidad de construir un índice de productividad de Malmquist, siguiendo el trabajo seminal de Caves *et al.* (1982), es necesario relacionar el vector de *inputs-outputs* de un periodo de tiempo t , (X^t, Y^t) , con la tecnología de producción del periodo siguiente, S^{t+1} . De esta forma es posible definir:

¹⁰ Índices propuestos por Caves *et al.* (1982), basados en el trabajo de Malmquist (1953).

¹¹ Véase Shephard (1970) para un análisis de dichos axiomas.

¹² El subíndice o indica que la función distancia está definida en términos de *outputs*. El análisis que se realiza a continuación y los índices de productividad desarrollados podrían obtenerse, de forma similar, en términos de *inputs*. En este sentido véase Grosskopf (1993).

$$D_o^{t+1}(X^t, Y^t) = \min\{\theta : (X^t, Y^t/\theta) \in S^{t+1}\} \quad (\text{A.3})$$

De forma similar puede definirse $D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})$; en este caso, el vector de *inputs-outputs* del periodo t+1 se compara con la tecnología de producción del periodo anterior. Evidentemente, en presencia de progreso técnico $(X^{t+1}, Y^{t+1}) \notin S^t$ y $D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1}) > 1$.

A partir de los conceptos anteriores, Färe *et al.* (1994) definieron el siguiente índice de productividad de Malmquist:

$$M_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \left[\frac{D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^t(X^t, Y^t)} \frac{D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^{t+1}(X^t, Y^t)} \right]^{1/2} \quad (\text{A.4})$$

Puede apreciarse que este índice es la media geométrica de dos índices de productividad de Malmquist¹³. El primero de ellos toma como tecnología de referencia la correspondiente al año t, mientras que el segundo adopta como tecnología de referencia la correspondiente al año t+1. Con el índice propuesto por Färe *et al.* se evita tener que realizar una elección arbitraria de una u otra tecnología como base de referencia.

Por otra parte, este índice puede reescribirse como: $M_o^{t+1} = EC \cdot TC$

$$\text{donde } EC = \frac{D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^t(X^t, Y^t)} \quad \text{y} \quad TC = \left[\frac{D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})} \frac{D_o^t(X^t, Y^t)}{D_o^{t+1}(X^t, Y^t)} \right]^{1/2} \quad (\text{A.5})$$

¹³ El índice de productividad construido por Färe *et al.* (1994) es ligeramente diferente del propuesto por Caves *et al.* (1982), ya que estos últimos autores asumían que $D_o^t(X^t, Y^t)$ y $D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})$ eran iguales a 1; es decir, suponían que no existía ineficiencia técnica.

representando el término *EC* la variación en los niveles de eficiencia relativa mientras que el término *TC* recoge los cambios en los niveles de productividad debidos al progreso técnico.

Bibliografía

- Adkins, L.C., Moomaw, R.L. y Savvides, A. (2002): Institutions, freedom, and technical efficiency, *Southern Economic Journal*, 69: 92–108.
- Aidt, T., Dutta, J. y Sena, V. (2005): Growth, governance and corruption in the presence of threshold effects: theory and evidence, *Cambridge Working Papers in Economics* CWPE-0540.
- Aron, J. (2000): Growth and institutions: a review of the evidence, *The World Bank Research Observer*, 15(1): 99-135.
- Bardhan, P. (1997): Corruption and Development: A Review of Issues, *Journal of Economic Literature*, 35: 1320-1346.
- Baumol, W.J. (1990): Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive, *Journal of Political Economy*, 98: 893–921.
- Beck, P. J. y Maher, M.W. (1986): A comparison of bribery and bidding in thin markets, *Economic Letters*, 20(1): 1-5.
- Caselli, F. (2005): Accounting for cross-country income differences, en Aghion; P. y Durlauf, S. (eds.): *Handbook of Economic Growth* (pp. 679-741). Elsevier.
- Caves, D.W., Christensen, L.R. y Diewert, W.E. (1982): The economic theory of index numbers and the measurement of input, output and productivity, *Econometrica*, 50: 1393-1414.
- Cherchye, L. y Moesen, W. (2003): Institutional infrastructure and economic performance: Levels versus catching up and frontier shifts. *Public Economics Working Paper Series* 03.14. K.U.Leuven, CES.
- Doucouliafos, C. y Ulubasoglu, M. (2005): The impact of economic and political freedom on efficiency, input usage, technical change and output composition. Trabajo presentado en el *European Public Choice Society Meeting*
(http://www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Doucouliafos_Ulubasoglu.pdf)
- Easterly, W. y Levine, R. (1997): Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions, *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1203-1250.
- Easterly, W. y Levine, R. (2001): It's not factor accumulation: stylized facts and growth models, *World Bank Economic Review*, 15(2): 177-219.
- Färe, R., Grosskopf, S., Norris, M. y Zhang, Z. (1994): Productivity growth, technical progress and efficiency changes in industrialised countries, *American Economic Review*, 84: 66-83.
- Grosskopf, S. (1993): Efficiency and productivity, en Fried, Lovell y Schmidt (eds.): *The Measurement of Productive Efficiency* (pp.3-67). Oxford University Press. Nueva York.
- Hall, R. y Jones, C.I. (1999): Why do some countries produce so much more output per worker than others?, *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.
- Hellman, J.S., Jones, G. y Kaufmann, D. (2002): Far from home: do foreign investors import higher standards of governance in transition economies?, *World Bank Institute*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/farfromhome.pdf>
- Huntington, S.P. (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jain, A.K. (2001): Corruption: a review, *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.

- Johnston, M. (2001): Measuring corruption: numbers versus knowledge versus understanding, en Jain, A.K. (ed.): *The Political Economy of Corruption* (pp. 157-179). Londres y Nueva York: Routledge.
- Kamps, C. (2004): New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries 1960-2001, *IMF Working Paper* 04/67.
- Kaufmann, D. (2004): Corruption, governance and security: challenges for the rich countries and the world, en *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Banco Mundial, Washington D.C. Disponible en: www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html.
- Klein, P.G. y Luu, H. (2003): Politics and Productivity, *Economic Inquiry*, 41(3): 433-447.
- Knack, S. y Keefer, P. (1995): Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures, *Economics and Politics*, 7: 207-227.
- Knack, S y Keefer, P. (1997): Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation, *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1251-1288.
- Lall, P., Featherstone, A.M. y Norman, D.W. (2002): Productivity growth in the Western Hemisphere (1978-1994): the Caribbean in perspective, *Journal of Productivity Analysis*, 17(3): 213-232.
- Lambsdorff, J.G. (2003): How corruption affects productivity, *Kyklos*, 56(4): 457-474.
- Leff, N. (1964): Economic Development Through Bureaucratic Corruption, *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8-14.
- Lien, H. D. (1986) A Note on Competitive Bribery Games, *Economic Letters*, 22(4): 337-41.
- Malmquist, S. (1953): Index numbers and indifference curves, *Trabajos de Estadística*, 4(1): 209-242.
- Mauro, P. (1995): Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681-712.
- Mauro, P. (1998): Corruption and the composition of government expenditure, *Journal of Public Economics*, 69: 263-279.
- Méon, P.G. y Weill, L. (2005): Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis, *Economics of Governance*, 6(1): 75-90.
- Murphy, K. M., Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1991): The Allocation of Talent: Implication for Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 106: 503-30.
- Olson, M., Sarna, N. y Swamy, A.V. (2000): Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth, *Public Choice*, 102(3-4): 341-364.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004): Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development, *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131-165.
- Shephard, R.W. (1970): *Theory of cost and production functions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997): Corruption, public investment, and growth, *IMF Working Paper* 97/139.
- Wei, S.J. (2000): How taxing is corruption on international investors, *Review of Economics and Statistics*, 82(1): 1-11.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CASO ECUADOR

I.- VISION GENERAL INTRODUCTORIA

Las competencias institucionales, en gestión vial, en el caso Ecuatoriano, por Ley, han sido asignadas a las municipalidades, a los Consejos Provinciales y al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, MOP.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 literal m), de la Ley Especial de Descentralización del Estado, corresponderá a las municipalidades construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones, debiendo coordinar su accionar con las Juntas Parroquiales¹ de su circunscripción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, literal a) de la Ley Especial de Descentralización del Estado, corresponderá a los Consejos Provinciales, construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial, debiendo coordinar su accionar con las respectivas municipalidades y juntas parroquiales de su circunscripción

El MOP, es el ente responsable de la definición de las políticas y directrices sobre el sistema vial ecuatoriano y de velar por su cumplimiento. Define los parámetros, normas, regulaciones y más particulares sobre el sistema vial integrado por las vías de todas las categorías; y, es el competente para la administración de la denominada Red Vial Primaria o Estatal².

Históricamente, la relación del MOP con el sector privado se ha limitado a la contratación de trabajos para construir, rehabilitar y mantener vías, teniendo como referencia las normas generales de

¹ Las Juntas Parroquiales son otro nivel de gobierno, que para fines político administrativos, dependen de las Municipalidades.

² RVP o RVE, es la red vial administrada por el MOP, que alcanza a 8.606,85 kms.

contratación pública; y, la participación del sector privado, en la última década, ha sentido un impulso bajo la figura del concesionamiento vial, tales procesos, se han visto reflejados en los siguientes casos:

La Autopista General Rumiñahui de 12 Km., concesionada por el H. Consejo Provincial de Pichincha al Consorcio Tribasa-Colisa, desde el 18 de noviembre de 1994. Los corredores Rumichaca - Ibarra - Guayllabamba, con una longitud de 220,7 Km., y Alóag - Latacunga - Ambato - Riobamba, con una longitud de 145,2 Km., concesionados por el MOP desde el 30 de octubre de 1996 al Consorcio Panamericano Vial S.A., y a los corredores Sto. Domingo - Babahoyo - Jujan, con una longitud de 214,26 Km., y Naranjal - El Guabo, con una longitud de 69,95 Km., concesionados al Consorcio Dragados y Asociados.

Los procesos de delegación³, descentralización y desconcentración de las funciones del Estado y, simultáneamente, la creciente participación privada en el diseño, financiamiento, construcción y operación de la infraestructura pública, reconocen hoy un patrón común a varios países, esto es, "importantes reajustes presupuestarios que, a su vez, han dado lugar a una fuerte disminución del ritmo de inversiones públicas, siendo el sector de los transportes, especialmente el de carreteras, uno de los más afectados. Sin embargo, frente a este decrecimiento de la inversión, los tráficos y los parques de vehículos han continuado manteniendo su fuerte crecimiento"⁴

Es a partir de esta crisis evidenciada por el bajo crecimiento de la inversión pública, se comienzan a desarrollar nuevas formas de financiamiento de la infraestructura pública a través del sector privado (constructor y financiero), proceso que se encuentran transitando todos los países de la región, al cual no ha escapado el Ecuador. Este proceso – que reconoce distintas modalidades operativas – identifica un factor común a todas ellas: la búsqueda de que los beneficiarios en el mejoramiento de los sistemas de

³ La delegación en una modalidad de encargo a la gestión, asumida por la legislación ecuatoriana

⁴ "Gestión y financiación de las infraestructuras del transporte terrestre" – Dr. Ing. Rafael Izquierdo – Asociación Española de la Carretera - 1998

conectividad vial territorial, contribuyan a su desarrollo y mantenimiento en forma proporcional a las ventajas que de ello reciben.

La contextualización que consta en el cuadro referencial- actualizado al año 2001- da cuenta que en el Ecuador, el desarrollo de una red vial, ha sido prioritaria en las distintas administraciones; sin embargo, pasada la época del boom petrolero y sintiéndose la crisis del desfinanciamiento público, era lógico suponer que se debía promover la más amplia participación del sector inversor-operador-constructor privado, como una línea alterna para alcanzar recursos frescos que permitan la conservación de la extensa red vial, especialmente la referida a las vías estatales o primarias.

La tarea del pasado era **construir** un sistema de carreteras y caminos; la tarea de hoy es **conservar** este sistema y adaptarlo a las necesidades de los usuarios. Es sabido que resulta más fácil hacer algo nuevo que conservar algo ya existente en buen estado de funcionamiento”

En la actual administración del Presidente Alfredo Palacio, se ha dado curso desde el MOP, a la denominada POLITICA DE DELEGACION VIAL, con la cual se pretende compartir la responsabilidad del mantenimiento, conservación y administración de la Red Vial Estatal con los Consejos Provinciales, permitiéndose que bajo estudios previos se justifique la capacidad para asumir esta responsabilidad.

Los Consejos Provinciales del Ecuador⁵ han manifestado su decisión y voluntad de asumir la gestión vial, bajo los parámetros definidos por el MOP en la Política de Delegación Vial, de manera que se puedan alcanzar adecuados niveles de servicio en las vías y garantizar a los usuarios de las mismas un adecuado tránsito.

El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, en cumplimiento de sus fines y mandatos, ha venido impulsando el

⁵ En el Ecuador existen 22 Consejos Provinciales

proceso de descentralización vial, asumiendo el papel de facilitador de las acciones que se ejecutan y ejecutarán para su adecuada implantación. En tal razón, ha propiciado la realización de un análisis, evaluación y validación del modelo descentralizado de gestión de la red vial primaria, a efectos de respaldar las tareas a su cargo.

Esta delegación, tal como lo establece la normativa, operará en forma individual (delegación institucional) o conjunta (mancomunidades). Se asume que esta delegación, a más de encuadrarse dentro del marco jurídico ecuatoriano, persigue los siguientes ***propósitos implícitos***:

- mejorar el estado de mantenimiento de los corredores viales a delegar y, como consecuencia, disminuir los costos de operación vehicular, aumentar la seguridad de los usuarios y salvaguardar el medio ambiente;
- optimizar la asignación de los recursos públicos nacionales, provinciales, municipales e internacionales, dirigidos al mantenimiento y conservación de la infraestructura;
- organizar nuevas formas institucionales descentralizadas, que fortalezcan la capacidad regional de administración;
- asegurar la intensa y amplia participación del sector privado;

De hecho bajo la modalidad de delegación algunos Consejos Provinciales han asumido la responsabilidad de varios tramos de la Red Vial Estatal, sin embargo, es necesario generar alternativas de financiamiento para la construcción de nuevas obras, conservar y mantener las existentes y asegurar a los ciudadanos que accedan a vías en óptimas condiciones de uso.

II.- ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO.-

II.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.-

Las preguntas centrales con relación a los modelos de financiación de la infraestructura pública, acorde con lo que plantea el Ing. Rafael Izquierdo⁶, están referidas a la procedencia inicial de los recursos y a quiénes son los pagadores de última instancia de los montos de la inversión involucrados en los proyectos, tanto en su etapa de preinversión, como en las de construcción y operación.

Así, para este último caso, se distinguen: los contribuyentes, los usuarios y otros beneficiarios. Los contribuyentes lo hacen a través de sus impuestos y tasas; los usuarios mediante los gravámenes de afectación específica a los combustibles, por ejemplo⁷ y a través de peajes. En la categoría de "otros beneficiarios" se involucra a empresas y establecimientos comerciales que pueden contribuir al financiamiento de ciertas infraestructuras por los especiales beneficios que de ellas reciben, y al propio Estado, ya que las carreteras, por ejemplo tienen un impacto directo en el crecimiento económico como resultado del cual también crecen sus ingresos.

Se menciona especialmente el caso del gravamen del IVA incluido en los peajes, de aportación directa a las arcas fiscales. Los municipios deberían ser considerados dentro de la categoría de otros beneficiarios, aún cuando normalmente no realizan aporte alguno para la construcción de las infraestructuras de conectividad que los favorecen en grado sumo.

También deberían ser incluidas como beneficiarias, las urbanizaciones especiales, las que serían de dudosa viabilidad económica si un buen servicio vial no las beneficiase.

Se distinguen los siguientes modelos o sistemas de financiación de la infraestructura pública con relación a la procedencia inicial de los recursos:

⁶ Ob.cit

⁷ No parece que pudiera existir mejor forma para constituir un "fondo vial" que la de un gravamen al consumo de combustibles por parte de los automotores, dada la relación directa que existe entre los flujos carreteros y el uso de combustibles. Y que este fondo sea de administración fiduciaria. Sin embargo, la dificultad en su implementación y su desvirtuación cuanto han sido desarrollados, constituyen un significativo obstáculo para disponer de una política permanente de desarrollo vial.

- Modelos de financiación pública con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas correspondientes, llamados también modelos de financiación presupuestaria
- Modelos de financiación privada, sin repercusión alguna sobre los presupuestos de las Administraciones y que, por consiguiente, son los usuarios y posibles beneficiarios, a través de peajes o tasas, quienes en último término pagan la infraestructura
- Modelos de financiación privada, con repercusión sobre los presupuestos de las Administraciones Públicas – mal llamados modelos de financiación extrapresupuestaria --, en los que, en definitiva, es la Administración o los contribuyentes los que, de una forma u otra, se hacen cargo del pago de la obra
- Modelos de financiación mixta, en los que participan conjuntamente el sector público y el privado, con cierta repercusión presupuestaria, en la medida de la intervención del sector público

Así como las restricciones presupuestarias impulsaron nuevas formas de vinculación pública y privada para el financiamiento y la gestión de las infraestructuras, la nueva configuración que va tomando la demanda en función de los impulsos tecnológicos y comerciales, obligará a definir nuevos modos para la habilitación y gestión de obras y servicios de conectividad que permitan satisfacerla.

Históricamente, las redes viales fueron concebidas y gestionadas por un organismo centralizado. La responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y de otras entidades y organismos del Gobierno Nacional estaba concentrada en la red principal o primaria y sus homólogas provinciales, tomaban a su cargo las redes de menor importancia relativa.

Este es el sistema que, en lo formal, continúa vigente aún cuando, progresivamente, se ha ido fortaleciendo el papel de los organismos viales provinciales de la mano de la mayor relevancia que adquieren las instituciones locales y regionales, en un concepto amplio del término.

El esquema histórico, por otra parte, reservaba al sector privado la figura del contratista de obra pública. Esta relación público - privada transitó varias décadas fructíferas y armoniosas, todo ello bajo la custodia del presupuesto público, fuente que parecía inagotable hasta que dejó de serlo, tal como se ha visto, con la inevitable consecuencia del colapso de la infraestructura vial por falta de mantenimiento.

Pero, a diferencia de otros campos en los cuales la inversión privada de riesgo posibilitó el rápido mejoramiento de los servicios a través del pago de tarifas por parte de los usuarios, la infraestructura vial continúa sin pasar al nivel superior de servicio vial.

Sin embargo, nuevas alternativas se están explorando y otras se han materializado ya, a efectos de dar cabida tanto a las organizaciones institucionales locales y regionales cuanto al sector privado, en la expectativa de generar un nuevo proceso de asociación público - privada el que, siempre bajo la idea central de preservar el interés público en la infraestructura vial, utilice estructuras mas eficientes en su organización y más eficaces en sus resultados.

Simplemente se trata de adaptarse a las características del momento, que reclaman mayor horizontalidad en las relaciones institucionales.

Todas las opciones llevan implícita la transferencia de la gestión hacia terceros, bajo distintos modos y formas. Así aparecen desarrollados ejemplos claros de estas modalidades, adoptándose las figuras de la concesión pura; la administración directa con contratación especial; la constitución de empresas de economía

mixta o corporaciones de desarrollo vial; y una adaptación sui-géneris, que es la figura del crédito constructor.

En cualquier escenario se hace necesario disponer de información confiable o tener la claridad necesaria al menos respecto de:

- **Factibilidad política:** que exista una voluntad/decisión política de hacerlo, es decir, que haya un apoyo decidido de la más alta autoridad política de quién depende que algo se haga o no
- **Factibilidad económica:** que el proyecto sea rentable; en este factor juega todo lo referente al costo-beneficio, costo-eficacia, rendimiento, costo de oportunidad, productividad
- **Factibilidad organizacional:** que existan la o las instituciones y organizaciones necesarias para su realización y que se disponga del personal apropiado
- **Factibilidad técnica:** disponibilidad de usar y aplicar la tecnología necesaria para su realización
- **Factibilidad sociocultural:** que no existan barreras socioculturales capaces de obstaculizar su realización, porque se afectan valores, creencias y modos de ser de la gente. En esto influye también el grado de aceptación o consenso social de parte de los sectores involucrados

II.-2.- EL CASO ECUATORIANO.-

Bajo las consideraciones expuestas, bien se puede afirmar que en el Ecuador, se han evidenciado diferentes figuras que están siendo aplicadas por los Gobiernos Provinciales que han asumido las competencias:

- **CONCESION**
- **CORPORACIONES VIALES**

- **COMPAÑÍAS DE ECONOMÍA MIXTA**
- **ADMINISTRACION DIRECTA**
- **CREDITO CONSTRUCTOR**

Sobre estas fórmulas, se han planteado varias consideraciones, bien cabe resaltarlas⁸:

1.- LAS CONCESIONES

a) Las fórmulas de "concesión pura" no gozan de aceptación y existe una resistencia generalizada hacia ellas, apoyada en los reclamos y presiones de los usuarios y de las comunidades⁸.

b) Las dificultades políticas y sociales de poder ajustar las tarifas de peaje a las variaciones inflacionarias, introduce un elemento objetivo que desaconseja su exploración como alternativa viable, especialmente si se piensa en una estructuración de deuda conforme los parámetros internacionales.

c) Para el caso de concesiones ya otorgadas, lo que se resiente es el ritmo de obras y se genera un pasivo acumulado de difícil manejo presupuestario. También esto puede repercutir en los plazos de la concesión, por cuanto hay una tendencia ya observada en otros países, de compensar deuda con extensión de la duración de la concesión o con la entrega de nuevos tramos.

d) Las concesiones puras ponen de manifiesto, además, la dificultad del poder público en el cumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos licitatorios.

e) Lo cierto es que los ajustes se corresponden con una fórmula aceptada por las partes la cual no parece posible eludir. Sin embargo las discrepancias existen y continuarán por cuanto no es sencillo en términos políticos conciliar posiciones tan encontradas con relación a

⁸ La "voluntad al pago" está francamente disminuida y es permanentemente debilitada por los comunicadores políticos y mediáticos. Una reciente publicidad televisiva del Gobierno de Guayas intenta contrarrestar la tendencia mostrando los beneficiosos efectos del sistema concesional en la mejora de las rutas

las sumas que el gobierno debería aportar en caso de que no pueda adecuar las tarifas: algunos piensan que es un "subsidio al concesionario" y otros un "subsidio al usuario" Si bien es estrictamente esto último, las manifestaciones de la sociedad se inclinan por su antagónico.

2.- EL CREDITO CONSTRUCTOR.-

a) El denominado "crédito constructor" si bien exige un examen cuidadoso de su factibilidad financiera caso a caso, parecería ser que tiene mayor margen institucional de aplicación, por cuanto los funcionarios estiman menores plazos (11 años frente a los 20 de las concesiones puras), menores costos de estructuración del financiamiento y menores gastos generales y específicos.

b) Se computa también dentro de sus ventajas la existencia de una Junta de Fideicomiso que permite la resolución de diferendos en un ámbito que procura lograr consensos y no conflictos.

c) El exitoso caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha – que a diferencia de las concesiones nacionales puras – percibe una renta, autorizaría su extensión, en la medida, se insiste, en que la ecuación financiera derivada del mercado real de los corredores, así lo respalde. Tampoco se ha dispuesto de ningún estudio que informe sobre la variación de los costos de las obras y su relación con el peaje. Desde una óptica global, si las variaciones de precio existen y la tarifa no aumenta y el capital se retribuye y los intereses se pagan, seguramente aparece una dificultad que hay que solucionar.

d) No obstante la generalizada aceptación institucional hacia el "crédito-constructor", aparecen resistencias también aquí originadas en los usuarios y en las comunidades, tal la situación generada por la población de Alluriquín que bloqueó durante un día la vía Aloag – Santo Domingo de los Colorados a lo largo de 50 km., exigiendo la reubicación de las estaciones de peaje y la realización de construcciones complementarias por parte del operador del corredor.

3.- LAS COMPAÑÍAS DE ECONOMIA MIXTA.-

a).- Las asociaciones mixtas no tienen un buen antecedente por el fracaso de la Vía Flores⁹. Sin embargo, deberían abrirse algunas expectativas favorables, en la medida en que un volumen y ritmo razonable de las obras a realizar y una eficiente percepción de peajes y otras contribuciones (públicas por caso), **logren definir un plan técnico, económico y financiero viable**.

4.- LA ADMINISTRACION DIRECTA Y LA CONFORMACION DE CORPORACIONES VIALES

- a) La variante de la administración directa – del tipo de la propuesta por el Gobierno Provincial de Azuay a través de la conformación de una Unidad de descentralización y delegación vial (pública provincial) y una Empresa Vial (privada) que se ve más adelante --, es una posibilidad a examinar, mediando siempre los requisitos de **viabilidad financiera comprobada**.
- b) Debería, además, estudiarse con detalle el otorgamiento de las facultades proyectadas para la contratación directa de las obras, por cuanto habilitan una exclusión del principio de la competencia.
- c) Una combinación de administración directa con la selección de socios estratégicos que aporten financiamiento para trabajos específicos y acotados temporalmente, podría ser una alternativa a examinar ya que combina la participación privada y la búsqueda de competitividad.

En síntesis: las formas de participación privada para el desarrollo de “prestaciones públicas de contenido económico” son variadas pero no infinitas. La primera definición a alcanzar por parte de la entidad responsable de la vía o del tramo de vía, es si la materialización de la prestación a través del sector privado, tiene o no repercusión

⁹ La vía flores, que fuera entregada a la administración de la mancomunidad provincial conformada por las prefecturas de Los Ríos, Tungurahua, Bolívar, entró a un proceso de entendimiento con una empresa, que no cumplió con las condiciones previstas para este tipo de procesos por el MOP. Se han generado en todo controversias de orden legal.

(inmediata o mediata) en el presupuesto público; y si la tiene, cuales son las fuentes de su financiamiento.

No se ha encontrado ejemplo alguno en el que se haya prescindido del desarrollo de estudios previos de viabilidad técnica y económica para encontrar una respuesta adecuada a aquel interrogante. Estos son esenciales sea para establecer los límites de la contribución pública, ya para verificar los términos y los alcances de la convocatoria al sector privado y las formas de asociación público – privada a poner en práctica; ya para someter a un análisis crítico las propuestas de los particulares y, fundamentalmente, para una adecuada división de los riesgos inherentes a las operaciones en las que está en juego, justamente, una prestación pública.

Como imagen de lo anterior, la primera definición a alcanzar por parte del oferente privado, es si la prestación pública para la que es convocado, tiene contenido económico que le permita resarcir sus costos con más “una ganancia razonable” conforme la fórmula habitualmente utilizada. La “lógica de la realización”, en consecuencia, exige:

- a) estudios de factibilidad técnica y económica previos al llamado, a ejecutar por el poder público, con los cuales definirá el impacto presupuestario de la iniciativa y los posibles resultados económicos para el sector privado;
- b) estudios técnicos, económicos y de detalle a efectuar por los oferentes, previo a la presentación de sus ofertas, que deben necesariamente ser exigidos por el poder público como parte de las especificaciones técnicas y legales, con los cuales precisará las formas y modos de alcanzar rentabilidad en la construcción y operación del proyecto;
- c) eventuales precisiones técnicas a realizar por parte del oferente seleccionado, previa a la firma del contrato, a efectos de consolidar las garantías de buen cumplimiento y de buen funcionamiento; y

- d) presentación por parte del oferente seleccionado de los seguros y fianzas que pongan a cubierto a la administración durante los períodos de construcción y operación del proyecto

II.3.- CONCLUSIONES PRELIMINARES.-

La experiencia está evidenciando como avance las siguientes conclusiones:

- a) La iniciativa de habilitar el funcionamiento de un modelo descentralizado de gestión vial, se inscribe en un proceso generalizado de restricciones presupuestarias del Estado para la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública;
- b) la tendencia en boga por parte de los Estados es cubrir este déficit público acudiendo a las fuentes privadas, estableciendo marcos específicos que posibiliten implementar mecanismos de repago a través de tarifas a los usuarios y, complementariamente, mediante aportes gubernamentales;
- c) las crisis presupuestarias han asimismo impulsado el desarrollo de formas de descentralización y delegación de las funciones que antes monopolizaban los gobiernos centrales, proceso que se ha visto fortalecido por la horizontalidad en las relaciones derivadas de la globalización de la información y las comunicaciones;
- d) las nuevas formas de gestión de los activos públicos que se podrían originar por un proceso de delegación y descentralización, se pueden apoyar en el capital social local (provincias, ciudades y regiones), constituyendo así estructuras institucionales más cercanas a los problemas y, por lo tanto, con mayor aptitud para el desarrollo de mecanismos asociativos para su resolución;
- e) en este contexto se deben examinar, específicamente, ***las nuevas formas de gestión vial, las que reconocen la acción simultánea de la descentralización y la operación privada***;

- f) estas formas novedosas de gestión, no obstante, necesitan ineludiblemente la concreción de financiamiento privado para construir y operar los proyectos que se descentralizan, lo que guarda relación directa con las posibilidades de generar flujos de repago por parte de sus beneficiarios (usuarios directos e indirectos, instituciones y organizaciones);
- g) este condicionante demanda estudiar y ponderar adecuadamente los riesgos de la operación, condición inexcusable para estructurar mecanismos sustentables de financiamiento. En consecuencia, el cumplimiento del ciclo de los proyectos es absolutamente ineludible para lograrlo

III.- EL MÉTODO DEL "CRÉDITO CONSTRUCTOR" O "INVERSOR-CONSTRUCTOR"

El caso emblemático de esta figura que se ha revelado exitosa, es el del corredor Aloag – Santo Domingo de los Colorados, cuya gestión es responsabilidad delegada al Gobierno de la Provincia de Pichincha. Estrictamente es un caso de BFOT (Build; Finance; Operate and Transfer)¹⁰, tal como se visualiza en la carta invitación cursada por el Prefecto del H. Consejo de Pichincha en la que se expresaba: "La ejecución de la obra en su totalidad, será financiada por el contratista; y, los pagos de los trabajos serán efectuados con los recursos provenientes de los ingresos generados con la recaudación de las tasas o tarifas de peaje. Para el efecto se constituiría un fideicomiso que agenciará los recursos que permitan realizar el pago de las inversiones efectuadas por el contratista" Esta experiencia, que ha merecido comentarios positivos, incluso desde los órganos de control, se espera poder replicarla en el eje vial Manuel Córdova Galarza-Santo Domingo de los Colorados¹¹.

¹⁰ "Reconstrucción de 100 kilómetros de vía, comprendidos entre la Y de Alóag y el Terminal Terrestre de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, la construcción de una nueva estación de peaje y el mantenimiento de la vía durante la fase de reconstrucción y hasta la amortización de la inversión" – Documentos precontractuales de la convocatoria – Abril 2002

¹¹ En una longitud de 100 kms, esta vía es la arteria más importante de relación entre la costa y la sierra ecuatoriana, construida en el año 1963, requería de una intervención mayor para su rehabilitación, para lo cual se implantó esta modalidad que conjuga la concesión y la contratación pública

Sobre la base de la experiencia de la gestión de la vía Aloag-Santo Domingo de los Colorados. Las precisiones centrales, sobre el esquema de gestión son:

- Son de cuenta y cargo del constructor-operador-inversor privado, realizar todas las inversiones y aportar los recursos de financiamiento requerido.
- Las inversiones se recuperan con el recaudo de peajes.
- Se instrumenta una operación fiduciaria para el proceso.
- Es indispensable que el constructor-operador-inversor, disponga del equipo mínimo requerido en las bases y documentos pre-contractuales y asegure la disponibilidad presente y futura de recursos de inversión con una carta de financiamiento en firme.

En la integralidad, el proyecto debe entender en que, la ejecución de la obra en su totalidad, será financiada por el contratista; y, los pagos de los trabajos serán efectuados con los recursos provenientes de los ingresos generados con la recaudación de las tasas o tarifas de peaje. Para el efecto se constituiría un fideicomiso que agenciará los recursos que permitan realizar el pago de las inversiones efectuadas por el contratista. En este referencial, son condiciones necesarias al proceso que el participante deberá demostrar fehaciente y suficientemente lo siguiente:

- a) Que dispone del equipo de trabajo mínimo solicitado, que sea de propiedad de la empresa y que se pueda asignar de manera inmediata para iniciar los trabajos.
- b) Que acredite la disponibilidad de recursos financieros propios, suficientes para asegurar al menos el financiamiento para los trabajos, por un mes – 30 días ininterrumpidos de acuerdo a la programación de obras.
- c) Que acredite una certificación bancaria o de financiamiento

en firme (irrevocable, e incondicional) emitida por una institución Nacional o Internacional de Crédito, esta última con domicilio y representación en el Ecuador, para financiar las fases subsiguientes hasta la culminación de las obras y trabajos.

- d) Que el financiamiento propuesto sea a una tasa competitiva.
- e) Que sepa, conozca y acepte que el financiamiento de la obra será cubierto, como obligación de pago, con la recaudación de las tasas o tarifas de peaje de la vía fijadas, por ordenanza, por el H. Consejo Provincial de Pichincha. Para el efecto se constituiría un fideicomiso para la administración y pago del crédito o financiamiento, responsable de los sistemas de auditoría y control del recaudo de los peajes. El recaudo de los peajes será de cuenta de la contratista, con sistemas automatizados, que permitan un control adecuado por parte del Fideicomiso y del H. Consejo Provincial de Pichincha, bajo las condiciones previstas en el contrato correspondiente.
- f) Que la oferta deberá llevar el análisis financiero que permita establecer, en el modelo matemático, los parámetros indicados y con ello definir el plazo de recuperación de las inversiones y la tasa interna de retorno.
- g) Que para asegurar el cumplimiento de las condiciones señaladas, rendirá una garantía de fiel cumplimiento por el 5% del valor de la oferta.

Como restricción de base hay que indicar que la ruta crítica del proceso, como sucede para el sector vial en varios países de América Latina, es el financiamiento. Y dado que el sector vial no tiene recursos de afectación específica, se ha debido recurrir a distintas formas que suplan el déficit de los fondos públicos dirigidos al camino. Los peajes han pasado a ocupar el centro de la escena.

El proceso de delegación de la gestión vial a las provincias y mancomunidades en el Ecuador se encuadra en este contexto el que, inevitablemente, dejará un importante conjunto de rutas sin posibilidad de delegarse por falta de recursos y por la dificultad de generarlos. En síntesis: si el cobro de peajes no es factible o si los montos recaudados son insuficientes para administrar el sistema y dejar un remanente para las obras, no hay posibilidad alguna de delegación, salvo que se asignen fondos públicos situación que, en el presente, no parece posible.

Esto así lo había entendido el Ministerio de Obras Públicas a través de la Subsecretaría de Concesiones en 1998¹² cuando establecía que: "El 90 % de las vías en el Ecuador se encuentran en un proceso de deterioro extremo y, de no ejecutarse medidas de solución urgentes se provocará la desarticulación de la economía del País generando un grave perjuicio al desarrollo nacional. La Unidad de Concesiones del MOP está adecuando el marco legal, económico y técnico que permita operativizar el traslado de la gestión vial al sector privado, para alcanzar un sistema óptimo para los usuarios y atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros que deseen.

Por ello, algunas conclusiones del trabajo realizado por la Unidad de Concesiones del MOP en 1998 constituyen puntos críticos también hoy:

- "La Red Vial Primaria (decía el documento) evaluada, a un nivel tarifario de 3 US Dólares por cada 100 kilómetros¹³, resulta financieramente rentable en un 100%, siempre y cuando se opere un sistema de subsidios cruzados en el cual los sectores que generan excedentes (rentables) financian a los deficitarios (no rentables)"¹⁴.

¹² Ministerio de Obras Públicas – Unidad de Concesiones Viales – Tramos de la red vial primaria a concesionarse – Priorización de Inversiones – MOP-1998

¹³ La tarifa hoy es de 1 u\$d/50-km y registra un desvasaje del orden del 30%

¹⁴ El sistema de delegación elegido lo impide, por lo cual es imposible aprovechar esta posibilidad. El cobro de peajes por parte de cada Provincia y no por la mancomunidad, constituye una dificultad objetiva

- “En la actualidad (1998), el Estado Ecuatoriano no cuenta con recursos financieros para destinarlos a estudios de preinversión. El MOP, ni dentro de los recursos asignados por el Estado, ni dentro de los créditos contratados con organismos Multilaterales, cuenta con recursos que permitan contratar la realización de diseños definitivos de los tramos viales posibles de concesionarse”

Hay también una cuestión adicional a examinar con detalle y esta es el destino de los beneficios que una Provincia recibe del esquema de participación privada decidido, por caso, “crédito constructor”. Ingresa a rentas generales o tiene como destino la red vial?. Si fuera este último caso, bien podrían constituirse Corporaciones Viales Provinciales Público – Privadas, encargadas de explotar por peajes algunos tramos posibles y mantener el resto de la red con los excedentes financieros y los aportes públicos.

IV.- EL DESARROLLO TEÓRICO DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

Está basado en la *visible realidad de que los recursos presupuestarios son insuficientes*, que la recaudación vía peajes tiene un costo propio que se ubica en el orden del 10%/30%¹⁵ de los ingresos, en un sistema bien organizado; y que el sistema de peajes no puede aplicarse a toda la red vial.

Un punto no menor es que, estrictamente, la gestión de la red vial ya es básicamente descentralizada. No lo es la Red Vial Estatal, objeto de la política de delegación en proceso de implementación. Simplemente algunos datos: la red del MOP (8682 km.) es el 17% de la red total (51879 km). Y la red del MOP que recibirá el Azuay (81 km.) es el 3,5% del total de la red provincial ya gestionada por

¹⁵ Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales – Andreas Schliessler y Alberto Bull – Ob.cit

el Azuay. Todo esto evidencia, en forma simple e impactante, que es la red vial la que no tiene fondos que se dirijan a su esquema descentralizado actual.

Por ello es atinente un análisis de base que arroje algunos criterios sobre las posibilidades de ***generar un fondo vial para la totalidad de la red la que, como se ha visto, ya está descentralizada***, analizando varios frentes en forma simultánea y coherente. Estos son:

- a) las necesidades de rehabilitación y reconstrucción vial
- b) las necesidades de mantenimiento
- c) los centros generadores de viajes y su naturaleza
- d) los costos totales de transporte para distintos escenarios de índices de estado y niveles de servicio de la red vial
- e) las fuentes de alimentación de un fondo vial y sus impactos reales sobre la economía
 - sobre tasas a los combustibles
 - gravámenes a los automotores
 - gravámenes al transporte de carga
 - gravámenes al transporte de personas
 - fondos del Presupuesto General del Estado, provincial, municipal
 - peajes
- f) beneficios y su localización en los distintos agentes de la economía y la sociedad
- g) criterios para la asignación territorial de los fondos

En algunos escenarios se ha venido hablando y tratando el tema del FONDO VIAL, bajo el entendido de que se constituya en un FONDO CONCURSABLE DE PROYECTOS, que permita conservar y mantener la red vial existente y que en algunos casos, posibilite atender nuevos

requerimientos de implantación de vías de internación a los sectores rurales.

Sin embargo queda como cuestión pendiente de resolución el promover en los Gobiernos Seccionales Autónomos, procesos sostenidos de adiestramiento y capacitación para que asuman destrezas y conocimiento para poder llegar a adecuados niveles de formulación de propuestas concursables.

El FONDO, en propuesta, bien puede nutrirse por la asignación de recursos presupuestarios, pese a las limitaciones evidenciadas y a la carencia de recursos, sin embargo, con la asignación de los recursos provenientes de la comercialización de excedentes petroleros previstos para infraestructura (cerep¹⁶) que disponen de una reglamentación específica sobre su uso y destino.

Muchas de las opciones, merecerán serias reformas de orden legal, sin embargo, en ello, bien cabe proponerse que se generen las sobretasas a materiales de construcción; a la comercialización de aditivos y combustible, a la transportación, o que se generen, bajo el entendido de que los Gobiernos Seccionales Autónomos tienen la capacidad normativa, sendas ordenanzas que graven con contribuciones especiales y de mejoras a los predios que finalmente ganan el plusvalor con la generación de mejoras en las vías.

Sin perjuicio de esas acciones, y si bien es aspiración promover la participación del sector privado en la gestión vial, que finalmente recuperará sus inversiones y la rentabilidad esperada con el recaudo de peajes, se debería también explorar la posibilidad de que se pueda explotar servicios complementarios a las vías o incluso, promover la gestión microempresarial para abaratar los costos de conservación y mantenimiento.

En ello, es imprescindible hacer notar que en el caso Ecuador, se presentan varias particularidades:

¹⁶ Se dispone de una reglamentación en el Ecuador, para asignar recursos de los excedentes de comercialización de petróleo para el desarrollo de infraestructura

- Se está generando una cultura de pago de peajes, bajo el entendido que ello genera disminución en los tiempos de viaje, seguridad a los usuarios, menor desgaste de los automotores; y, en fin una suerte de beneficios que bien pueden ser cuantificables.
- Existe una cultura de pago de tributos que gravan la propiedad, siendo aún necesario fortalecer la figura de las contribuciones de mejoras, especialmente en la línea de la información sobre los beneficios a los que accede una propiedad lindante a una vía mejorada.
- Existe una amplia experiencia en manejo de microempresas de mantenimiento vial, especialmente en caminos vecinales, que a la larga ha constituido una fuente generadora de ingresos para las familias vinculadas a esos procesos y ha significado un sensible abaratamiento de costos institucionales relacionados a la inversión en conservación y mejoramiento vial.

Estas, que resultan ser unas potencias a ser explotadas y desarrolladas, bien pueden ser complementadas con alternativas creativas, relacionadas con adecuados planteamientos respecto de la explotación de servicios complementarios a las vías y en la propia explotación del derecho de vía.

De hecho, los mejores planteamientos que se pudieran formular, dicen relación al solo hecho de que en la gestión vial, en la experiencia ecuatoriana, no ha existido propuesta alguna para explotar lo que es la publicidad comercial en las vías, sea que se gestiones desde lo local, vale decir desde los Gobiernos Seccionales Autónomos, o bien desde lo nacional, bajo la administración del Fondo Vial, puede constituir un rubro significativo de ingresos.

De otro lado, se tiene la percepción de que a más de los servicios auxiliares de las vías (especialmente en líneas de concesionamiento), esto es ambulancias y servicios médicos, sistemas SOS de comunicación, auxilio mecánico, entre otros, bien se puede dar curso

a que a lo largo de la vía o del tramo de vía, se puedan colocar servicios tales como playas o sitios de descanso servidos¹⁷, baterías sanitarias, comedores y paraderos, vulcanizadoras, locales feriales, etc, que a más de servir a los usuarios (sin cargos adicionales sino los de costos), pueda generar ingresos a grupos familiares que asuman la gestión de estos "negocios" y que éstos finalmente, de acuerdo a su capacidad contributiva, aporten en un caso al FONDO o en otro a financiar acciones de mantenimiento y conservación de la vía.

Adicionalmente, evidenciado que los las estaciones de servicios y gasolineras no aportan al mejoramiento, mantenimiento y conservación de las vías, cabe que se fije un valor, que cumpla ese fin, bien sea en expresión sobre un porcentual de las ventas o valores fijos de aportación que nutra el FONDO o contribuya a las acciones de mantenimiento y conservación.

Junto a ello, no debe descuidarse que las vías, por sí mismas, la infraestructura que se genera sobre ellas, a la larga, contribuyen a promover el desarrollo territorial competitivo; y, tiene sentido, hoy en el Ecuador, que se promueva el mejoramiento productivo, la explotación turística de sitios de interés, entre otras acciones complementarias que indudablemente, deben posibilitar que grupos marginales de población (especialmente del sector rural) se incorporen al desarrollo económico del sector.

Las expresiones formuladas en este documento, bien pueden ser consideradas para efectos de los que constituye la generación de ingresos para atender a la infraestructura generada para ser puesta a disposición de los usuarios, tanto más si se toma en cuenta que en la actualidad, en el Ecuador, se está promoviendo la rehabilitación del Sistema Nacional Ferroviario, que requerirá para hacerse efectivo este sueño de 33 municipalidades, buscar mecanismos alternos de financiamiento, que obviamente, como sucede en las vías, requerirá de la participación e intervención activa del sector inversor, operador,

¹⁷ Las playas de descanso sirven para que los transportistas especialmente y los usuarios de las vías en general, puedan reposar o consumir en los servicios que se pueden generar en estos sectores previamente establecidos

constructor, financiero privado.

VI.- CONCLUSIONES GENERALES.-

- Las diferentes modalidades de participación del sector inversor-operador-constructor-financiero privado, de hecho constituyen opciones para aliviar la carga respecto del mantenimiento y conservación de vías.
- Las modalidades de concesión, crédito constructor e incluso de la administración directa, supondrán casi necesariamente que los usuarios de las vías aporten con el correspondiente pago del peaje.
- Al asumirse desde los Consejos Provinciales la gestión delegada de las vías de la Red Estatal o Primaria, se está dejando al Ministerio de Obras Públicas la responsabilidad de actuar como ente rector para el sector, lo cual necesariamente conlleva la necesidad de definir con precisión su rol y en ello, llevar adelante procesos de adiestramiento y capacitación para que se puedan asegurar adecuados estándares de servicio a los usuarios.
- El explorar alternativas de financiamiento, incluso sobre vías ya concesionadas, sobre servicios complementarios o mecanismos de aportes, no ha sido una prioridad para el Ecuador, sin perjuicio de ello, la poca capacidad de inversión desde el presupuesto general del Estado, hace imprescindible e impostergable ese proceso.
- La discusión principal sobre la constitución de un FONDO VIAL, no ha sido aún tratada en los foros y escenarios sino de manera tangencial. Los mecanismos de financiamiento no han sido asumidos por las autoridades de Gobierno Central y menos por las de los Gobiernos Seccionales.
- Es criterio que el FONDO VIAL suponga una especie de concurso de proyectos para la asignación de recursos.

Lastimosamente no existe experticia para la formulación de proyectos Bancables.

- Todas las opciones de generación de recursos, requieren del compromiso político para su adopción; y, lo que es más requiere de una normativa expresa que debe ser desarrollada para evitar inadecuados manejos en su administración.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Rafael Izquierdo –Gestión y financiación de las infraestructuras del transporte terrestre” –Asociación Española de la Carretera – España - 1998

Andreas Schliessler y Alberto Bull - Caminos – Un Nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales” – CEPAL – Chile - 1992

Roberto Barbero - Buenas Prácticas en políticas pyme: Experiencia internacional y enseñanzas para la Argentina - -Convenio BID – UIA.- Argentina - 2002

Asociación de Centros de Transporte de España Efectos económicos y sociales derivados de la implantación de los Centros Integrados de Mercancías.- España - 1995

Antoni Subirá, ex Conseller de Industria del Gobierno de Cataluña. Reportaje realizado por Gema Castellano para la publicación electrónica “Informativos.Net – España - 2003

John Durston, Qué es el capital social comunitario? – CEPAL - 2000

Naciones Unidas - Guía Jurídica de la CNUDMI para la Redacción de Contratos Internacionales de construcción de Instalaciones Industriales –USA – 1988

Ezequiel Ander Egg - Introducción a la Planificación — Editorial Lumen – Argentina - 1995

Jesús María Ugarte Pastor - La financiación privada de los sistemas de transporte. Encuentros sobre la participación de la iniciativa privada en la financiación de los sistemas de transporte – Colegio Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos – España – 1998

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA.- CASO ECUADOR

INDICE GENERAL

	Pp.
CONTEXTUALIZACION	1
I.- VISION GENERAL INTRODUCTORIA	2
II.- ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO.-	6
II.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.-	
II.-2.- EL CASO ECUATORIANO.-	10
II.3.- CONCLUSIONES PRELIMINARES.-	14
<i>III.- EL MÉTODO DEL "CRÉDITO CONSTRUCTOR" O "INVERSOR- CONSTRUCTOR"</i>	<i>15</i>
IV.- EL DESARROLLO TEÓRICO DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO	19
VI.- CONCLUSIONES GENERALES.-	24
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	

PROVINCIAS
RED VIAL ESTATAL AÑO 2001 (KM)
TOTAL RED NACIONAL (KM)
POBLACION URBANA
RURAL
AÑO 2000 TOTAL
TASA CRECIM. POBLACIONAL PROM.ANUAL
SUPERFICIE KM2
DENSIDAD POBLACIONAL
VEHICULOS MATRICULADOS 1999
TASA MOTORIZACION X 100 Hbts.
ACCIDENTES TRANSITO 1999

TOTAL

8.606.85
43.197.36
8.095.436
4.547.650
12.648.036

255.797.9
49.45
624.924

4.94
17.111

AZUAY

482.77
2.325.64
326.380
300.477
626.857
1.71
8.124.7
77.15
39.034

6.23
707

BOLIVAR

146.09
1.645.19
53.296

		130.360
		183.656
		0.96
		3.939.9
		46.61
		3.068
1.67		
85		
CAÑAR		
		229.41
		1.278.34
		81.772
		135.248
		217.020
		1.1
		3.122.1
		69.51
		11.906
5.49		
296		
CARCHI		
		181.66
		1.377.50
		76.873
		90.302
		167.175
		1.34
		3.605.0
		46.37
		12.174
7.28		
160		
COTOPAXI		
		208.51
		2.046.52
		102.057
		201.432
		303.489
		0.46
		6.071.9
		49.98

		9.934
3.27		
263		
CHIMBORAZO		
		466.25
		2.432.82
		173.081
		254.436
		427.517
		1.24
		6.569.3
		65.08
		15.477
3.62		
333		
EL ORO		
		389.85
		1.819.96
		426.096
		133.750
		559.846
		2.41
		5.850.1
		95.70
		20.707
3.70		
330		
ESMERALDAS		
		508.60
		1.951.25
		201.574
		214.698
		416.272
		2.41
		15.239.0
		27.32
		3.868
0.93		
301		
GUAYAS		

	996.60
	4.418.19
	2.884.171
	534.570
	3.418.741
	2.43
	20.502.5
	166.75
	190.932
5.58	
5.287	
IMBABURA	
	163.92
	1.326.29
	196.401
	133.354
	329.755
	1.43
	4.559.3
	72.33
	14.105
4.28	
327	
LOJA	
	750.07
	3.371.83
	213.340
	215.670
	429.010
	0.88
	11.026.5
	38.91
	11.333
2.64	
154	
LOS RIOS	
	308.03
	2.480.64
	335.653
	327.191
	662.884

		1.22
		5.850.1
		113.31
		17.778
2.68		
433		
MANABI		
		1.050.25
		5.821.76
		641.428
		626.416
		1.267.844
		1.65
		18.878.8
		67.16
		29.523
2.33		
597		
MORONA SANTIAGO		
		534.55
		767.47
		54.436
		88.912
		143.348
		3.19
		25.690.0
		5.58
		1.018
0.71		
40		
NAPO		
		296.43
		1.442.92
		52.220
		104.654
		91.775
		3.41
		12.200.0
		7.52
		1.110
1.21		

36

PASTAZA

139.27
526.14
27.292
34.818
62.110
3.03
29.773.7
2.09
1.025

1.65
93

PICHINCHA

724.45
4.379.71
1.939.068
527.177
2.466.245
2.68
12.914.7
190.96
215.494

8.74
6.943

TINGURAHUA

199.67
1.867.95
217.807
229.210
447.017
1.55
3.334.8
134.05
23.153

5.18
559

ZAMORA

262.59
691.28

	33.205
	70.028
	103.233
	3.47
	10.556.0
	9.78
	987
0.96	
40	
GALAPAGOS	

	184.22
	15.009
	1.908
	16.917
	5.18
	8.010.0
	2.11
	245
1.45	
0	
SUCUMBIOS	
	437.78
	1.041.74
	44.277
	100.497
	144.774
	4.84
	18.327.5
	7.90
	2.053
1.42	
112	
ORELLANA	
	130.10

	70.009

	21.652.0

15

ZONAS NO DELIM.

3.23

92.542
92.542
2.15

ELABORACION: DIRECCION PLANIFICACION, DPTO. ESTADISTICA-MOP

FEDERALISMO Y RESPONSABILIDAD FISCAL A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

por Juan Argentino Vega,
Eduardo Adolfo Russo,
Federico Morábito,
y Juan Víctor Diblasi¹,
Universidad Nacional de Cuyo

A. Introducción

El presente trabajo trata sobre las normas de responsabilidad fiscal en la Argentina. El Congreso Nacional sancionó la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley Nacional N° 25.917) en agosto de 2004, requiriendo la adhesión de las provincias a la misma. Esta adhesión implicaba también dictar normas propias de responsabilidad fiscal tanto para la administración provincial como para sus municipalidades. Hasta la fecha no todas las provincias han adherido al régimen federal y aún cierto número de las adheridas no han dictado sus propias normas. La Provincia de Mendoza satisfizo este requisito a través de la Ley Provincial N° 7.314. Estas nuevas legislaciones y el cambio de comportamiento fiscal operado en las provincias argentinas y en los municipios mendocinos demandan la consideración de los resultados obtenidos por las nuevas normas y por los nuevos acontecimientos económicos y fiscales (recuperación de la economía, reestructuración de la deuda, etc.).

La ley nacional crea como órgano de aplicación, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, con representación del Gobierno Federal y de los provinciales,² y la obligación del primero de suministrar información para orientar la política fiscal de los segundos en cuanto a las variables comprometidas en la norma. Así, debe informar sobre los resultados primario y financiero para el siguiente ejercicio presupuestario, los límites de endeudamiento, las proyecciones de recursos y su distribución entre Nación y provincias, y sobre las proyecciones de las principales variables macroeconómicas (precios, PBI, tipo de cambio), la política salarial e impositiva y suministrar indicadores de gestión para medir la eficacia y la eficiencia en materia de recaudación y gasto.

Por su parte, las provincias, al adherirse, asumen diversas obligaciones. Algunas se podrían denominar “administrativas” o de administración presupuestaria, como la del Artículo 6° de la ley sobre el envío a sus respectivas legislaturas de las proyecciones de sus presupuestos trienales y el contenido mínimo de las mismas, y las del Capítulo III sobre el cálculo de recursos y de los gastos tributarios. Otras son “reglas de política fiscal” como la obligación de poner restricciones a la composición del gasto público y límites a su crecimiento y a mantener el equilibrio financiero, aunque se admiten excepciones para determinadas deudas y determinados gastos. Asimismo, se obligan a mantener determinados márgenes de superávit primario para atender el servicio de la deuda y a limitar el nuevo endeudamiento, y también a crear fondos anticíclicos con los excedentes. Además, la ley impone reglas de publicidad de la información y transparencia y también establece sanciones ante el incumplimiento de sus prescripciones.

Las normas de responsabilidad fiscal no son nuevas en la legislación federal. Ya en 1999 se dictó la Ley 25.152 con la finalidad de poner orden y transparencia en las finanzas

¹ Los autores son, respectivamente, Profesor Titular, Auxiliar Docente, Becario de C. y T. y Tesista de la Cátedra de Finanzas Públicas, Carrera de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, U. N. de Cuyo. Expresan su agradecimiento a los alumnos Cinthia Danove, Cynthia Moreno, Santiago Padua y Alejandro Olguín por su colaboración en la recopilación y procesamiento de la información.

² La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se considera, a los efectos de esta ley y del presente trabajo, como una provincia más.

de todos los niveles de gobierno. Entre sus objetivos figuraba la eliminación del déficit fiscal para el año 2003 (luego prorrogado para 2005). Otros acuerdos y pactos posteriores entre la Nación y las provincias ratificaron ese objetivo y comprometían a las provincias tanto en sus finanzas como en las de los municipios. Entre sus prescripciones estaban la restricción al crecimiento del gasto (debía ser inferior al del PBI) y creaba el Fondo Anticíclico Fiscal con una contribución de no menos del 1% de los recursos del Tesoro al inicio y con el 2% a partir del año 2002. También hubo otros antecedentes tanto provinciales como nacionales.³

Por su parte la ley provincial de Mendoza adhiere al régimen nacional e impone sus propias reglas de responsabilidad fiscal aplicables obligatoriamente a las municipalidades y a todos los organismos de la administración provincial.

Ambas normas, en especial la nacional, dejan cierto margen de indefiniciones y excepciones que posibilitarían un cumplimiento flexible y, posiblemente, discrecional.

Para el presente trabajo se ha realizado un inventario de las adhesiones provinciales y del cumplimiento de la norma nacional por parte de los gobiernos provinciales y del de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien se han detectado atrasos y vacíos en la confección y suministro de la información necesaria para evaluar el cumplimiento por parte de las provincias, se ha procurado realizarlo teniendo en cuenta la información disponible y haciendo inferencia de las posibilidades y voluntad de cumplimiento de las distintas jurisdicciones tomando la información para los periodos inmediatamente anteriores a la vigencia de la ley federal.

En el análisis que se realiza se toma en consideración también el desempeño fiscal de las provincias que no han adherido a ley y se realiza la comparación con las otras.

Similar análisis se realiza para el caso de la Provincia de Mendoza, haciendo referencia exclusivamente al desempeño de los municipios, de acuerdo con la información disponible en el órgano de control designado por la ley, que es el Tribunal de Cuentas Provincial.

También en este trabajo se realizan comparaciones con otras normas vigentes en el país y en el exterior (Brasil, Unión Europea).

Finalmente los autores señalan los que a su juicio deberían ser los indicadores de gestión más adecuados para medir el desempeño fiscal y cómo deberían compatibilizarse las normas de responsabilidad fiscal con las de distribución de recursos (coparticipación y otros regímenes), haciendo mención que hasta la fecha en que se completó este trabajo el Gobierno Federal aún no había cumplido con su obligación de suministrarlos.

B. La Ley Federal de Responsabilidad Fiscal. Provincias adheridas y no adheridas

Al 31 de diciembre de 2005 las jurisdicciones adheridas a la ley federal eran las siguientes: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Quedaban fuera del régimen, en consecuencia, La Pampa, Neuquén, Salta, San Luis y Tierra del Fuego. En este trabajo se intentará de todos modos hacer el análisis para todas las provincias y de ese modo poder realizar comparaciones entre las componentes de ambos grupos.

³ Para una relación de estos antecedentes véase VEGA, J. A., "Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales. Revisión de antecedentes y una propuesta para la Argentina" en *Jornadas de Ciencias Económicas* (Mendoza, FCE, UN Cuyo, 2002).

C. Principales disposiciones de la ley

La Ley Nacional N° 25.917 que establece el régimen federal de responsabilidad fiscal se sancionó en agosto de 2004 con vigencia a partir del primero de enero de 2005. Ha transcurrido un periodo corto de tiempo y sería apresurado dar un juicio exacto sobre los efectos de la ley⁴. Es posible, en cambio, evaluar comportamientos y tendencias y aventurar una inferencia sobre los resultados que se pueden esperar para el futuro.

Partiendo de la ley y su reglamentación, parece importante realizar un examen detallado de algunos aspectos económicos, los cuales en este trabajo se denominan “reglas de política fiscal” que surgen a partir de la ley, entendiéndolo como regla una restricción permanente que se extiende durante un periodo suficientemente extenso de tiempo y que expresa el cumplimiento de alguna meta u objetivo concreto por parte del ente sujeto de la misma.

Los objetivos están expresados en el artículo primero de la ley y son los siguientes: establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

Los objetivos generales enunciados se pueden dividir en varios objetivos específicos asociando una regla a cada uno de ellos. Así, es posible analizar individualmente cada regla y los efectos que conlleva su cumplimiento. Entonces, la ley establece reglas relativas a límites en cuanto al crecimiento del gasto público, el comportamiento de los ingresos públicos, el endeudamiento, la constitución de fondos anticíclicos y la transparencia en la gestión pública. Asimismo, como se menciona más arriba, crea el órgano de aplicación y establece sanciones ante incumplimientos.

Las reglas “de política fiscal” se mencionan a continuación:

- a) limitación al crecimiento del gasto público;
- b) equilibrio financiero;
- c) límites al endeudamiento y
- d) la constitución de fondos anticíclicos.

a. La regla de limitación del gasto público

En cuanto a este rubro las normas que establece la ley son las siguientes:

1. La tasa nominal de incremento del gasto público primario de todos los niveles de gobierno, entendido como la suma de gastos corrientes y de capital, sin incluir los intereses de la deuda, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macro fiscal.⁵ Tampoco se incluye dentro de este cómputo los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito, Cuando la tasa de crecimiento del producto sea negativa, el gasto primario podrá, a lo sumo, permanecer constante.⁶

⁴ Para una revisión de sus fundamentos teóricos y efectos económicos y para una síntesis de la ley nacional y las legislaciones provinciales, véase ROSALES, W., en *38 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, FCE UNC, septiembre de 2005).

⁵ El marco macro fiscal es definido por el Ejecutivo nacional en ocasión de enviar su proyecto de presupuesto para la Administración Nacional al Congreso Nacional.

⁶ Un aspecto a resaltar es el concepto de “infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social”. La reglamentación entiende (se cita casi textualmente) al respecto que son aquellas erogaciones que se destinan a: administración judicial, seguridad interior, servicios

2. No podrán destinarse a gastos corrientes ni generar aumentos automáticos (en las previsiones presupuestarias) para el ejercicio siguiente, los ingresos por ventas de activos de cualquier naturaleza y el endeudamiento del gobierno nacional y de las provincias, excepto operaciones para reestructurar deuda en condiciones más favorables, el financiamiento proveniente de organismos multilaterales y el proveniente de programas nacionales de financiamiento con destino a obras públicas y fines sociales. Estos recursos podrán destinarse a financiar erogaciones de capital.

3. Se prohíbe el incremento de las partidas de gasto basadas en mayores recaudaciones a las previstas, con la excepción de aquellos casos en que la mayor recaudación no se refiera a un recurso aislado sino que signifique un incremento efectivo de la previsión de la totalidad de la fuente de financiamiento respectiva, excepto los casos de recursos nuevos destinados a atender situaciones excepcionales de emergencia social o económica y sean establecidos por ley.

4. Tanto en el nivel federal como en el provincial, sólo podrán aprobarse mayores partidas de gasto de los otros poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Se prohíbe expresamente el incremento de los gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras.

En lo que se refiere al cumplimiento de esta regla, el único periodo desde el inicio de su aplicación que ha sido posible verificar, fue el primer trimestre de 2005, el primero de la ley. A pesar del tiempo transcurrido no se logró información más actualizada a la fecha de confección del presente trabajo. Esta demora en la publicación de la información abre la duda sobre la efectividad de la norma como rectificadora de un eventual comportamiento divergente de las jurisdicciones involucradas ya que impediría oportunas correcciones y sólo abriría la puerta a la aplicación de sanciones.

Como se indica más arriba, se intentó una revisión de los periodos previos a efectos de realizar comparaciones respecto del comportamiento de las provincias antes de la vigencia de la norma, pero con respecto a las reglas de la misma.

Las provincias en general han cumplido con esta norma en el primer trimestre de 2005, sin excepciones. Lo notable es que lo han hecho tanto las provincias adheridas como las otras. Con esto se cumpliría la afirmación pública realizada por uno de los gobernadores en la que indicaba que la no adhesión significaba que no aceptaba los condicionamientos de la ley pero que su provincia ya venía cumpliendo desde antes con esas metas.⁷

Una mirada retrospectiva sobre el desempeño de las provincias en los periodos previos puede ser una ayuda para comprender la magnitud de los desfasajes que la norma intenta solucionar. Esto no significa abrir juicio definitivo sobre si el cambio de comportamiento debe ser atribuido al compromiso asumido al adherirse a la ley nacional, a decisiones autónomas tomadas a la luz de las experiencias vividas (como es el caso de todas las provincias pero especialmente de las no adheridas) o a la recuperación de la economía que originó un alza abrupta de los ingresos fiscales.

penitenciarios, servicios sociales y servicios económicos; y además que se correspondan con los siguientes conceptos: bienes preexistentes (comprende la adquisición de bienes físicos ya existentes tales como tierras y terrenos, edificios en general -incluido el terreno en que se asientan - fábricas, represas, puentes, muelles, canalizaciones, redes de servicio y otros bienes de capital adheridos al terreno). Este concepto es muy amplio y poco claro, por lo tanto cabría preguntarse hasta qué punto pueden justificarse aumentos de gastos encubiertos bajo el nombre de "infraestructura social básica". Es este punto una debilidad de la ley así como está planteado. Son cuestiones que deberían estudiarse y reformularse para darle más credibilidad a la ley.

⁷ La Provincia de Salta tiene su Ley de Disciplina Fiscal vigente desde 1999.

Como se puede observar en el Cuadro Nº 1, respecto de la primera regla fiscal, casi la totalidad de las jurisdicciones presentaron en 2001 un desempeño de incremento de su gasto frente a una caída del PBI. Sólo tres provincias lo disminuyeron, La Rioja, Salta y Santa Fe, aunque sólo la primera lo hizo en un porcentaje mayor a la caída del producto y sólo Salta figura en las no adheridas con posterioridad a la ley.⁸

Cuadro Nº 1							
Cumplimiento de las reglas fiscales de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal							
Año 2001							
Provincia	Regla Nº 1 - Límite Gasto		Regla Nº 2 - Equilibrio		Regla Nº 3 - Endeudamiento		Adhesión
	Monto	¿Cumple?	Monto (miles \$)	¿Cumple?	Monto	¿Cumple?	
BUENOS AIRES	3.47%	NO	-3,059,428.90	NO	7.461%	SI	SI
CATAMARCA	16.28%	NO	-53,517.18	NO	10.963%	SI	SI
CORDOBA	20.69%	NO	-702,141.00	NO	9.325%	SI	SI
CORRIENTES	17.41%	NO	-64,176.34	NO	8.990%	SI	SI
CHACO	12.35%	NO	-231,416.60	NO	16.357%	NO	SI
CHUBUT	7.53%	NO	-19,101.99	NO	10.191%	SI	SI
ENTRE RIOS	13.02%	NO	-272,635.08	NO	11.962%	SI	SI
FORMOSA	24.70%	NO	-158,374.53	NO	27.185%	NO	SI
JUJUY	16.01%	NO	-175,787.07	NO	20.590%	NO	SI
LA PAMPA	16.93%	NO	-133,622.50	NO	2.125%	SI	NO
LA RIOJA	-11.96%	SI	-60,933.41	NO	5.407%	SI	SI
MENDOZA	0.44%	NO	-211,555.27	NO	9.678%	SI	SI
MISIONES	5.86%	NO	-126,877.16	NO	15.810%	NO	SI
NEUQUEN	9.16%	NO	-108,391.29	NO	8.424%	SI	NO
RIO NEGRO	11.10%	NO	-107,844.42	NO	18.512%	NO	SI
SALTA	-1.21%	SI	156,996.65	SI	7.798%	SI	NO
SAN JUAN	3.49%	NO	-156,885.94	NO	11.927%	SI	SI
SAN LUIS	36.50%	NO	-80,026.09	NO	1.471%	SI	NO
SANTA CRUZ	0.37%	NO	-72,018.75	NO	2.316%	SI	SI
SANTA FE	-1.37%	SI	-247,658.56	NO	2.846%	SI	SI
SGO. DEL ESTERO	0.02%	NO	-34,059.07	NO	3.771%	SI	SI
TUCUMAN	21.54%	NO	-181,831.20	NO	11.195%	SI	SI
TIERRA DEL FUEGO	19.62%	NO	-23,526.02	NO	4.679%	SI	NO
G.C.B.A.	3.66%	NO	-247,387.86	NO	2.356%	SI	SI
Total de provincias	7.12%	NO	-6,372,199.58	NO	8.260%	SI	24
	Porcentaje de cumplimiento	12.00%	Porcentaje de Cumplimiento	4.00%	Porcentaje de cumplimiento	80%	79.17%
Variación del PBI	-4.41%						

El porcentaje de cumplimiento incluye el total de provincias

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia

El año siguiente, la situación fue algo distinta y se presenta en el Cuadro Nº 2: hubo un número mayor de provincias con comportamiento acorde con esta regla ya que el 80% de las jurisdicciones disminuyeron su gasto corriente, aunque un cierto número de ellas lo hicieron en un porcentaje menor que la caída en el PBI (pero la regla indica que ante caída del producto el gasto puede permanecer constante).

Con seguridad que esta caída del gasto se produjo causada por una caída aún más profunda en los ingresos por lo que no se tradujo en superávits financieros como se verá más adelante. Entre las no adheridas a la ley sólo Neuquén no cumplió con la regla.

El año 2003 presentó una situación diametralmente opuesta ya que la recuperación económica al parecer alentó a las provincias a incrementar su gasto más allá del incremento porcentual en el PBI. Como puede observarse en el Cuadro Nº 3, todas las jurisdicciones incrementaron su gasto corriente y sólo tres lo hicieron por debajo del aumento en el PBI.

⁸ Nótese que en éste, como en los otros casos, se ha considerado el gasto corriente en su totalidad ante la imposibilidad de discriminar su composición por falta de información. Asimismo, aunque sí se contó con la información respectiva, se ha considerado la variación anual del gasto en tanto la ley indica considerar la variación trimestral.

De ellas, San Juan y Santiago del Estero figuran entre las adheridas y sólo San Luis entre las no adheridas.

Cuadro Nº 2							
Cumplimiento de las reglas fiscales de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal							
Año 2002							
Provincia	Regla Nº 1 - Límite Gasto		Regla Nº 2 - Equilibrio		Regla Nº 3 - Endeudamiento		Adhesión
	Monto	¿Cumple?	Monto (miles \$)	¿Cumple?	Monto	¿Cumple?	
BUENOS AIRES	-8.52%	SI	-1,293,673.97	NO	5.132%	SI	SI
CATAMARCA	-7.19%	SI	-24,672.90	NO	3.277%	SI	SI
CORDOBA	-9.23%	SI	-316,837.94	NO	5.282%	SI	SI
CORRIENTES	-12.99%	SI	-26,578.89	NO	6.861%	SI	SI
CHACO	-11.61%	SI	-65,430.73	NO	5.662%	SI	SI
CHUBUT	19.79%	NO	152,507.30	SI	4.609%	SI	SI
ENTRE RIOS	-14.30%	SI	-166,799.33	NO	4.362%	SI	SI
FORMOSA	-15.63%	SI	-52,487.33	NO	7.474%	SI	SI
JUJUY	-12.70%	SI	-62,622.27	NO	6.137%	SI	SI
LA PAMPA	-14.76%	SI	86,674.68	SI	3.653%	SI	NO
LA RIOJA	-7.52%	SI	28,923.49	SI	2.495%	SI	SI
MENDOZA	-4.50%	SI	-18,288.52	NO	8.985%	SI	SI
MISIONES	-7.29%	SI	-46,216.58	NO	8.005%	SI	SI
NEUQUEN	9.98%	NO	213,859.14	SI	1.559%	SI	NO
RIO NEGRO	-6.78%	SI	-5,195.74	NO	8.905%	SI	SI
SALTA	-16.21%	SI	20,623.09	SI	4.039%	SI	NO
SAN JUAN	-11.86%	SI	-131,565.25	NO	7.887%	SI	SI
SAN LUIS	-8.16%	SI	18,962.33	SI	0.791%	SI	NO
SANTA CRUZ	5.95%	NO	71,827.34	SI	1.726%	SI	SI
SANTA FE	0.59%	NO	78,272.73	SI	3.811%	SI	SI
SGO. DEL ESTERO	8.28%	NO	113,748.08	SI	1.921%	SI	SI
TUCUMAN	-3.14%	SI	-119,443.18	NO	8.018%	SI	SI
TIERRA DEL FUEGO	-6.94%	SI	23,981.26	SI	2.521%	SI	NO
G.C.B.A.	-5.65%	SI	-110,153.23	NO	1.767%	SI	SI
Total provincias	-6.57%	SI	-1,630,586.42	NO	4.658%	SI	24
	Porcentaje de cumplimiento	80.00%	Porcentaje de cumplimiento	40.00%	Porcentaje de cumplimiento	100%	79.17%
Variación del PBI	-10.94%						

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia

De todos modos, la mayoría de las jurisdicciones logró un resultado financiero positivo por lo que el aumento del gasto fue financiado con sus recursos ordinarios.

El año 2004, como puede verse en el Cuadro Nº 4, el desempeño fue aún más divergente de esta regla por lo que ninguna provincia tuvo disminución de su gasto corriente o incremento del mismo por debajo de la tasa de crecimiento del PBI.

Ensayando una explicación de tal desempeño, podría decirse que todas las jurisdicciones aumentaron su gasto corriente intentando satisfacer las necesidades postergadas durante los años anteriores y que fueron alentadas por la notable recuperación de ingresos que acompañó la recuperación de la economía luego de la crisis de 2001 y 2002. Nótese sin embargo que ninguna incurrió ese año en resultados negativos en su ejecución presupuestaria ya que todas tuvieron superávit.

Cuadro Nº 3							
Cumplimiento de las reglas fiscales de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal							
Año 2003							
Provincia	Regla Nº 1 - Límite Gasto		Regla Nº 2 - Equilibrio		Regla Nº 3 - Endeudamiento		Adhesión
	Monto	¿Cumple?	Monto (miles \$)	¿Cumple?	Monto	¿Cumple?	
BUENOS AIRES	16.52%	NO	-175,443.35	NO	4.420%	SI	SI
CATAMARCA	18.59%	NO	65,238.25	SI	3.936%	SI	SI
CORDOBA	14.41%	NO	123,599.91	SI	5.535%	SI	SI
CORRIENTES	19.83%	NO	59,124.30	SI	5.689%	SI	SI
CHACO	26.06%	NO	-35,780.92	NO	7.815%	SI	SI
CHUBUT	40.29%	NO	88,624.79	SI	3.429%	SI	SI
ENTRE RIOS	19.28%	NO	-42,954.18	NO	5.056%	SI	SI
FORMOSA	24.70%	NO	2,971.30	SI	7.728%	SI	SI
JUJUY	20.80%	NO	-11,625.90	NO	7.202%	SI	SI
LA PAMPA	29.97%	NO	28,630.11	SI	2.267%	SI	NO
LA RIOJA	13.32%	NO	56,698.25	SI	2.528%	SI	SI
MENDOZA	27.35%	NO	57,738.01	SI	7.858%	SI	SI
MISIONES	30.15%	NO	-17,627.08	NO	5.902%	SI	SI
NEUQUEN	43.73%	NO	4,081.89	SI	2.880%	SI	NO
RIO NEGRO	21.62%	NO	35,064.75	SI	7.455%	SI	SI
SALTA	26.14%	NO	88,566.99	SI	4.499%	SI	NO
SAN JUAN	4.53%	SI	51,558.39	SI	5.271%	SI	SI
SAN LUIS	8.23%	SI	117,004.74	SI	0.454%	SI	NO
SANTA CRUZ	55.28%	NO	3,948.32	SI	0.982%	SI	SI
SANTA FE	22.42%	NO	354,971.88	SI	1.928%	SI	SI
SGO. DEL ESTERO	0.39%	SI	270,610.76	SI	4.023%	SI	SI
TUCUMAN	11.33%	NO	76,601.14	SI	4.913%	SI	SI
TIERRA DEL FUEGO	23.62%	NO	27,320.52	SI	1.658%	SI	NO
G.C.B.A.	19.75%	NO	400,699.65	SI	3.105%	SI	SI
Total provincias	20.60%	NO	1,629,622.53	SI	4.321%	SI	24
	Porcentaje de Cumplimiento	12.00%	Porcentaje de Cumplimiento	80.00%	Porcentaje de Cumplimiento	100%	79.17%
Variación del PBI	8.80%						

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia

Cuadro Nº 4							
Cumplimiento de las reglas fiscales de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal							
Año 2004							
Provincia	Regla Nº 1 - Límite Gasto		Regla Nº 2 - Equilibrio		Regla Nº 3 - Endeudamiento		Adhesión
	Monto	¿Cumple?	Monto (miles \$)	¿Cumple?	Monto	¿Cumple?	
BUENOS AIRES	28.65%	NO	558,513.00	SI	2.861%	SI	SI
CATAMARCA	27.96%	NO	246,031.08	SI	2.551%	SI	SI
CORDOBA	33.48%	NO	233,357.14	SI	3.530%	SI	SI
CORRIENTES	42.63%	NO	97,060.41	SI	4.309%	SI	SI
CHACO	23.45%	NO	189,148.37	SI	4.171%	SI	SI
CHUBUT	38.87%	NO	94,480.27	SI	2.245%	SI	SI
ENTRE RIOS	36.81%	NO	80,534.38	SI	3.192%	SI	SI
FORMOSA	41.08%	NO	4,184.75	SI	4.614%	SI	SI
JUJUY	34.13%	NO	51,321.46	SI	4.732%	SI	SI
LA PAMPA	16.30%	NO	40,121.56	SI	2.048%	SI	NO
LA RIOJA	29.27%	NO	73,427.41	SI	1.880%	SI	SI
MENDOZA	25.88%	NO	168,855.26	SI	5.006%	SI	SI
MISIONES	35.02%	NO	33,044.30	SI	3.572%	SI	SI
NEUQUEN	15.26%	NO	127,574.54	SI	1.696%	SI	NO
RIO NEGRO	36.64%	NO	37,996.38	SI	4.530%	SI	SI
SALTA	38.11%	NO	122,927.03	SI	2.678%	SI	NO
SAN JUAN	12.28%	NO	299,771.24	SI	3.647%	SI	SI
SAN LUIS	23.04%	NO	96,403.50	SI	0.347%	SI	NO
SANTA CRUZ	13.45%	NO	71,133.97	SI	0.863%	SI	SI
SANTA FE	16.79%	NO	949,707.75	SI	1.185%	SI	SI
SGO. DEL ESTERO	47.48%	NO	281,890.43	SI	4.615%	SI	SI
TUCUMAN	57.63%	NO	88,548.60	SI	3.677%	SI	SI
TIERRA DEL FUEGO	26.22%	NO	90,062.22	SI	1.024%	SI	NO
G.C.B.A.	21.08%	NO	804,091.38	SI	2.470%	SI	SI
Total provincias	28.43%	NO	4,840,186.41	SI	2.906%	SI	24
	Porcentaje de cumplimiento	0.00%	Porcentaje de cumplimiento	100.00%	Porcentaje de cumplimiento	100%	79.17%
Variación del PBI	8.98%						

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia

Esto lleva a aceptar que esta primera regla fiscal de la ley estuvo oportunamente establecida y contribuyó a corregir un comportamiento no deseado por parte de las jurisdicciones provinciales, independientemente de que las mismas hubiesen o no adherido a la ley. Véase el Cuadro Nº 5 que ilustra esta situación.

En el mismo puede observarse el radical cambio de comportamiento de la totalidad de las jurisdicciones provinciales ya que cumplen sin excepciones la regla de la ley. Ésta ya es de cumplimiento obligatorio para las adheridas pero también las demás satisfacen el requerimiento.

Cuadro Nº 5							
Cumplimiento de las reglas fiscales de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal							
Año 2005 - 1º Trimestre							
Provincia	Regla Nº 1 - Límite Gasto		Regla Nº 2 - Equilibrio		Regla Nº 3 - Endeudamiento		Adhesión
	Monto	¿Cumple?	Monto (miles \$)	¿Cumple?	Monto	¿Cumple?	
BUENOS AIRES	-23.76%	SI	619,791.45	SI	2.809%	SI	SI
CATAMARCA	-34.77%	SI	57,703.29	SI	2.311%	SI	SI
CORDOBA	-24.83%	SI	172,275.38	SI	3.519%	SI	SI
CORRIENTES	-15.45%	SI	-16,795.44	NO	3.456%	SI	SI
CHACO	-24.77%	SI	43,138.46	SI	3.480%	SI	SI
CHUBUT	-25.16%	SI	-4,411.37	NO	1.847%	SI	SI
ENTRE RIOS	-34.25%	SI	76,092.01	SI	2.772%	SI	SI
FORMOSA	-43.93%	SI	45,736.74	SI	4.099%	SI	SI
JUJUY	-30.10%	SI	45,459.19	SI	4.502%	SI	SI
LA PAMPA	-7.62%	SI	62,280.11	SI	1.671%	SI	NO
LA RIOJA	-18.10%	SI	6,843.65	SI	2.042%	SI	SI
MENDOZA	-36.25%	SI	132,883.82	SI	3.882%	SI	SI
MISIONES	-35.38%	SI	80,165.05	SI	2.640%	SI	SI
NEUQUEN	-27.16%	SI	78,347.97	SI	1.312%	SI	NO
RIO NEGRO	-29.30%	SI	33,467.35	SI	4.218%	SI	SI
SALTA	-34.30%	SI	58,580.04	SI	1.990%	SI	NO
SAN JUAN	-20.19%	SI	102,212.13	SI	2.674%	SI	SI
SAN LUIS	-16.55%	SI	32,553.06	SI	0.441%	SI	NO
SANTA CRUZ	-17.55%	SI	7,796.81	SI	0.627%	SI	SI
SANTA FE	-18.54%	SI	191,243.25	SI	1.201%	SI	SI
SGO. DEL ESTERO	-40.53%	SI	86,625.89	SI	1.344%	SI	SI
TUCUMAN	-40.83%	SI	74,674.26	SI	3.980%	SI	SI
TIERRA DEL FUEGO	-13.89%	SI	27,032.92	SI	0.865%	SI	NO
G.C.B.A.	-29.85%	SI	409,377.34	SI	0.499%	SI	SI
	Porcentaje de cumplimiento	100%	Porcentaje de cumplimiento	100.00%	Porcentaje de cumplimiento	100%	79.17%
Variación del PBI	-6.43%						

Para la variación en el gasto se toma como referencia la variación del primer trimestre del 2005 con respecto al último trimestre del año 2004. La variación del PBI fue la prevista para ese trimestre

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia.

No ha podido explorarse con precisión lo sucedido en los trimestres posteriores, ya que, a la fecha de redacción de este trabajo, la información estaba disponible sólo en forma parcial y provisoria para la mitad de los datos y únicamente para el segundo trimestre (véase Cuadro Nº 6). De todos modos, la comparación entre el primer y segundo trimestres es de validez relativa toda vez que el monto está ajustado por factores estacionales. De cuantarse la exactitud de los datos, habría que concluir que, respecto de esa meta, la mayoría de cumplir durante un solo trimestre.

Provincia	Regla Nº 1	Regla Nº 2	Regla Nº 3	Adhesión
BUENOS AIRES	sin datos	sin datos	sin datos	SI
CATAMARCA	sin datos	sin datos	sin datos	SI
CORDOBA	sin datos	sin datos	sin datos	SI
CORRIENTES	sin datos	sin datos	sin datos	SI
CHACO	sin datos	sin datos	sin datos	SI
CHUBUT	sin datos	sin datos	sin datos	SI
ENTRE RIOS	sin datos	sin datos	sin datos	SI
FORMOSA	sin datos	sin datos	sin datos	SI
JUJUY	sin datos	sin datos	sin datos	SI
LA PAMPA	sin datos	sin datos	sin datos	NO
LA RIOJA	sin datos	sin datos	sin datos	SI
MENDOZA	127.50%	NO	260,273.17	SI
MISIONES	133.96%	NO	160,796.89	SI
NEUQUEN	121.68%	NO	153,442.32	SI
RIO NEGRO	126.33%	NO	85,292.62	SI
SALTA	138.59%	NO	121,093.52	SI
SAN JUAN	153.39%	NO	194,674.52	SI
SAN LUIS	150.58%	NO	22,416.30	SI
SANTA CRUZ	108.84%	NO	87,437.72	SI
SANTA FE	117.18%	NO	530,101.57	SI
SGO. DEL ESTERO	140.02%	NO	200,958.60	SI
TUCUMAN	128.23%	NO	265,454.15	SI
TIERRA DEL FUEGO	112.30%	NO	52,073.07	SI
G.C.B.A.	sin datos			SI
	Porcentaje de cumplimiento	0.00%	Porcentaje de cumplimiento	100.00%
Variación del PBI	14.32%			79.17%

La variación del PBI es la del segundo trimestre del año 2005 con respecto al primero del mismo año. El porcentaje de cumplimiento se refiere a las provincias para las cuales existen datos.

Fuente: PBI, FIEL. Datos fiscales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda y elaboración propia.

¿Cuáles son los efectos esperados con el cumplimiento de esta regla y qué incentivos tiene la regla para la conducta de los agentes responsables de la conducción fiscal? Dadas las condiciones que se presentaban en el contexto macro fiscal de la Argentina en el momento de dictarse la ley, era preciso alcanzar un nivel de superávit fiscal por dos motivos: 1) el país venía de una devaluación profunda con la consiguiente redistribución del ingreso y los ajustes de precios que normalmente acompañan situaciones como esa, por lo que la contención del gasto aparece como una herramienta idónea para remediar los efectos no deseados, y 2) la necesidad de ordenar y reestructurar la deuda en default y establecer un cronograma de pagos factible y creíble para lo cual la variable central es el superávit fiscal.

Es por ello que, entre otras medidas de política económica se estableció, como requisito indispensable, mantener un superávit primario, tanto para equilibrar la ecuación de ingresos-egresos como para contener posibles escaladas de precios.

Si bien puede parecer que el superávit fiscal es restrictivo y condicionante para la política económica, sobre todo si se toma en cuenta el comportamiento secular del sector público argentino, su utilización otorga grados de libertad en otros aspectos, como en lo que respecta estabilidad a la economía de un país, la posibilidad de constituir fondos anticíclicos o fondos de crecimiento.

También puede advertirse un problema en esta regla: el gasto público en general se comporta como una variable procíclica y esto puede afectar de manera sensible la continuidad del superávit, que quedará atado al crecimiento de la economía, no automáticamente sino con cierta discrecionalidad. Pero si se han constituido los medios adecuados como los fondos anticíclicos o la solvencia fiscal con una deuda ordenada, ante la eventualidad que la actividad económica disminuya el gasto puede mantenerse constante actuando como un factor anticíclico.

El comportamiento del sistema impositivo debería colaborar con este objetivo, pero las reglas respecto del mismo que contiene la ley se refieren sólo a las proyecciones de sus ingresos y a la limitación del uso de sus incrementos, a fin de coadyuvar a la contención del gasto y no al perfeccionamiento de su incidencia y de su rendimiento

b. La regla del equilibrio financiero

Sobre este punto la ley establece lo siguiente:

1. Todos los niveles de gobierno deberán ejecutar su presupuesto preservando el equilibrio financiero. Dicho equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos - incluyendo dentro de los mismos a los de naturaleza corriente y de capital - y los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de los destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito, sujeto a las restricciones de los artículos 20 y 21, referidos a la limitación en el endeudamiento.

2. Cuando los niveles de deuda generen servicios superiores a los indicados en el primer párrafo del artículo 21 (15% de los recursos corrientes), deberán presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario acordes con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la convergencia a los niveles antes definidos.

Es decir, esta regla puede traducirse como sigue: la diferencia entre los recursos totales, corrientes y de capital, menos los egresos totales, tomados como la suma de los gastos corrientes más los gastos de capital, debe ser mayor a cero. De esta forma puede ser calculado el resultado a partir de las estadísticas disponibles.

Todas las provincias han cumplido con esta regla durante el primer trimestre de 2005 excepto Chubut y Corrientes, según puede observarse en las columnas respectivas del

cuadro N° 5. Es más, las provincias no adheridas han cumplido, siendo no cumplidoras dos provincias firmantes.

No se tiene información para todas las provincias sobre el segundo trimestre de 2005, pero aquéllas de las que se cuenta información han cumplido en su totalidad según puede verse en el Cuadro N° 6.

Cabe preguntarse entonces si la regla actuó realmente como una restricción que cambió el comportamiento de las provincias o fue simplemente la formalización legal de un comportamiento que se venía dando, y por lo tanto la ley sería un simple acto político y carecería de significación en lo económico.

Para responder bastaría con observar en los cuadros anteriores qué pasó respecto de esta regla en las finanzas provinciales. En 2001 la única provincia que tuvo superávit fue Salta (no adherida a la ley). En 2002 la acompañaron con similar resultado Chubut, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, es decir todas las no adheridas cerraron el año con resultado positivo y sólo cinco entre las adheridas. En 2003 sólo Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Jujuy y Misiones (las cinco adhirieron a la ley) no obtuvieron resultado financiero acorde con la regla. La mayoría de las adheridas y la totalidad de las no adheridas cumplieron. En 2004, finalmente, todas las provincias cumplieron. El decir que el comportamiento fue el resultado de la evolución de la situación fiscal y no hizo falta ningún compromiso para alcanzarlo. Cabe responder entonces que la norma no actuó como restricción aunque de todos modos es indispensable que la misma esté contenida en una legislación como ésta ya que debería actuar en el futuro en forma preventiva.⁹

c. La regla de restricción del endeudamiento

Siguiendo lo establecido por la Ley 25.917 y su reglamentación (Decreto Nacional N° 1731/2004), las jurisdicciones adheridas se comprometen a:

1. Que los servicios de la deuda instrumentada (amortización e intereses) no superen el 15% de los recursos corrientes en cada ejercicio fiscal. Del monto de los recursos deben detrarse las transferencias por coparticipación a los municipios.

2. No emitir títulos de la deuda que pudieran ser sustitutivos de la moneda.¹⁰

3. Si eventualmente superaran el 15% no podrían acceder a nueva deuda excepto para refinanciar la existente y siempre que de esa forma mejore el perfil de su deuda.

4. El gobierno nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con esta ley.

En realidad esta norma no es exactamente una restricción al endeudamiento sino más bien tiende a inducir a las provincias a lograr una estructuración de su deuda de forma que no incida sino en un porcentaje moderado en el presupuesto jurisdiccional.

⁹ También cumplieron en el segundo trimestre del 2005 todas las jurisdicciones cuya información está disponible (véase Cuadro N° 6).

¹⁰ En realidad esta prohibición es reiterativa de acuerdos anteriores. Durante la iliquidez que acompañó el inicio de la crisis de 2001 y 2002, muchas de las provincias y la Nación emitieron certificados de deuda de baja denominación que eran aceptados comúnmente como medio de pago. Recuérdese que la convertibilidad no permitía emitir dinero sin contrapartida de ingreso de divisas. Debido a la salida de capitales la disminución de la oferta monetaria fue muy notable en el primero de esos años. Todos esos títulos habían sido rescatados a la época de dictarse la ley. Por lo tanto este aspecto de la regla sólo tiene valor preventivo.

Observando los datos contenidos en los cuadros 1 a 6, se puede observar que esta regla se ha cumplido en todas las provincias. Esto indica que la restricción establecida es solamente formal y funciona como una restricción no activa: Las provincias han venido cumpliendo esto desde 2002 y la mayoría de ellas desde 2001.

Por otra parte, es cuestionable atar el pago de intereses al crecimiento de ingresos corrientes como porcentaje. Las provincias, en este contexto, tienen margen para continuar endeudándose ya que los ingresos corrientes siguen creciendo, tanto por reactivación como por efecto inflacionario en la recaudación.

d. La conformación de fondos anticíclicos nacional, provinciales y municipales

No existen datos oficiales que permitan estudiar en detalle si esta regla se está cumpliendo. Sí es posible teorizar sobre la forma de aportar a la composición de dichos fondos, los mecanismos que disparan su utilización y los gastos que pueden financiarse con los mismos, dadas las condiciones para su utilización.

La redacción de la norma ya es de por sí complicada. Según la ley “los fondos anticíclicos fiscales que constituyan los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporarán recursos generados en aquellos ejercicios fiscales en los cuales no exista uso del crédito proveniente del Gobierno Nacional con destino a la atención de los servicios de la deuda” (Art. 20 *in fine*).

El hecho de que se haya dispuesto la formación de fondos anticíclicos es una buena señal, ya que son herramientas que dan solidez al sistema. Ahora bien, analizando el texto citado, las excepciones que fija la misma la ley en cuanto al incremento de gasto y el financiamiento de los gastos de capital, y el decreto reglamentario, surgen dudas de que los fondos lleguen a ser constituidos. No aparecen como una condición necesaria u obligatoria, sino más bien como opcional, y queda relegada ante otras cuestiones como el pago de deudas, gastos de capital, etc. Una norma efectiva debería haber establecido la conformación de los fondos de manera más precisa: un porcentaje fijo sobre los ingresos durante la fase de auge del ciclo, o sobre el resultado primario, o con los excedentes de recaudación por encima de los cálculos presupuestarios, etc. y hasta llegar a un monto determinado. Queda en duda entonces, en este punto, cuál es el verdadero propósito de la ley.

D. El control del cumplimiento de la ley y la transparencia

La ley establece que la evaluación del cumplimiento de la ley y la aplicación de las sanciones que deriven de su incumplimiento estará a cargo del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal el que estará integrado por el Ministro de Economía Nacional y los Ministros de Hacienda o Economía de las provincias adheridas. Las sanciones que puede aplicar se refieren a:

1. Publicidad de la información referida al incumplimiento en todas las páginas “web” de gobierno nacional y de las provincias;
2. Restricción del derecho de voto en el Consejo;
3. Limitación en el otorgamiento de avales y garantías por parte del gobierno nacional;
4. Denegación de las autorizaciones para las operatorias de nuevos endeudamientos;¹¹

¹¹ Esto es independiente de la penalidad anterior ya que en general, aunque no se requiera garantía o aval del Gobierno Nacional, los acreedores suelen exigir la afectación de recursos, como los de Coparticipación Federal, que son transferidos diariamente por el

5. Restricción al otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales.

6. Limitación de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional con destino a las jurisdicciones que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables de transferencia automática.

7. Y el texto de la reglamentación agrega: “A los fines de la fijación de otras sanciones, el Consejo deberá considerar las que hayan sido establecidas en los Convenios Bilaterales del Programa de Financiamiento Ordenado.”

En este apartado, lo más importante es analizar qué instrumentos tiene este Consejo, para cumplir con sus objetivos. A partir del texto de la ley y su reglamento surge que no existen instrumentos adecuados para hacer cumplir la norma. La ley es laxa en cuanto a sanciones, y, por otro lado, son los mismos Ministros de Hacienda de las respectivas provincias y la Nación quienes deberán imponer las sanciones, es decir, serán jueces y parte a la vez. En definitiva, la aplicación de sanciones se convertirá en un acto político cuya magnitud podrá o no tener relación con la falta cometida. Esto afecta sensiblemente la credibilidad del procedimiento y el efectivo cumplimiento de la norma.

Si el sistema fiscal es visto como un juego dinámico, cuando los pagos del juego no son suficientemente afectados por no cooperar (ejemplo, violar una regla), no existen incentivos para lograr un resultado de cooperación y por lo tanto difícilmente pueda darse un resultado de reglas. Más bien se obtendrá un resultado de discreción en el que se rompen las reglas y los participantes optarán por lograr el mayor beneficio particular por sobre el óptimo global. En el largo plazo disminuirá la ganancia conjunta, que en este caso sería una política fiscal estable y responsable dentro de un sistema cooperativo.

Por último, otro factor que influirá en la dinámica del juego es lo siguiente: la mayor cantidad de pagos debe quedar incluida en el sistema para que no existan fuerzas externas que puedan influir en la conducta de los individuos y cambiar sus decisiones. Dado el contexto nacional, podría decirse que ante la necesidad de sostener un superávit y por la influencia del tipo de cambio en la inflación (sobre todo por la relación directa entre precios de algunos bienes como alimentos, que son exportables o petróleo, entre otros) el Gobierno nacional comenzó a usar el establecimiento de gravámenes (retenciones) a las exportaciones para ciertos bienes exportables. Además, para sostener el nivel de recaudaciones mantuvo un impuesto altamente distorsivo: el impuesto a los débitos y créditos bancarios. Estos dos tipos de impuestos han crecido significativamente en recaudación y no son coparticipables con las provincias. Esto determina que las transferencias discrecionales o el financiamiento de gastos y obras en las provincias por parte de la Nación incrementan su poder de negociación frente a las mismas. La existencia o la posibilidad de que existan transferencias discrecionales (como los Aportes del Tesoro Nacional que administra el Ministerio del Interior) quita transparencia, eficiencia en el comportamiento de los agentes y agrega discrecionalidad, cuando no arbitrariedad, al sistema.

Si bien es el Consejo el que receptorá la información que envíen tanto del Gobierno nacional como los provinciales y aquél será el encargado de su evaluación y aplicación de sanciones, no queda claro si la publicación de la información será hecha disponible públicamente o sólo en el caso de incumplimientos sancionables. Si bien se asegura de algún modo la homogeneidad de la información, lo que facilitará las comparaciones interjurisdiccionales, no queda garantizada su publicidad.

Banco de la Nación Argentina. Esta institución requiere normalmente la autorización del Ministerio de Economía de la Nación para proceder a retener el servicio o cuota correspondiente.

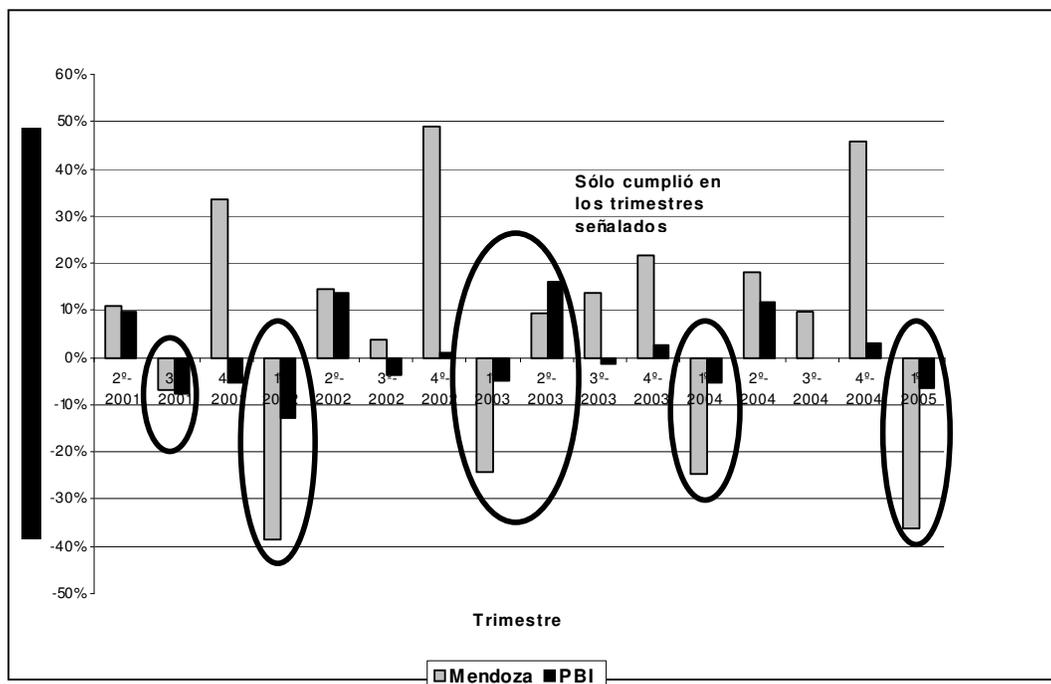
De todos modos esta norma ha tenido hasta el momento un cumplimiento limitado, excepto en algunas provincias como por ejemplo Mendoza. La información no está disponible en medios masivos de publicidad ni está actualizada. Tampoco se ha dado a conocer una lista de indicadores de desempeño fiscal. En la página “web” del Consejo sólo se presenta la nómina de las provincias adheridas y los funcionarios que ocupan cargos en dicho órgano.

E. El caso de la Provincia de Mendoza

a. Cumplimiento de la ley federal

Como se cita al principio de este trabajo, Mendoza dictó su ley de responsabilidad fiscal (Ley Provincial N° 7.314) adhiriendo a la norma nacional y estableciendo sus propios requisitos, cuyo cumplimiento es obligatorio para todo el sector público provincial y sus municipalidades.

Gráfico N° 1: Cumplimiento de Mendoza desde el 2º Trim. de 2001 al 1º de 2005

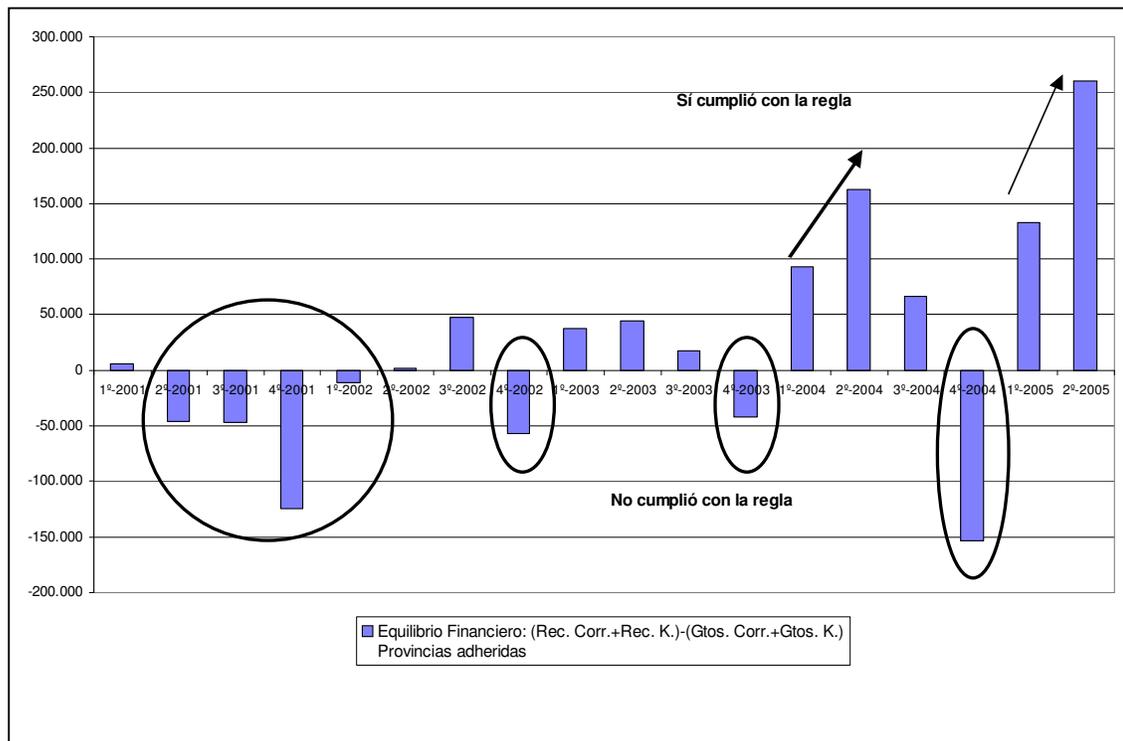


Respecto de la primera regla, restricción al crecimiento del gasto, ya en los cuadros anteriores se puede observar que la provincia no cumplió con esta regla sino hasta el primer trimestre de 2005. Para un análisis más detallado véase el comportamiento de la Provincia de Mendoza en el Gráfico N° 1.

En el mismo se han destacado los trimestres de efectivo cumplimiento. Salvo la excepción del 2º semestre de 2003, puede afirmarse que Mendoza restringe el crecimiento de su gasto cuando cae el producto y lo hace en mayor medida que la disminución de éste. Sin embargo, cuando el PBI crece, el gasto corriente de Mendoza sube en mayor porcentaje.¹²

¹² Puede considerarse que la provincia cumplió en el tercer trimestre de 2001 ya que el gasto bajó y la regla indica que pudo haber permanecido constante.

Gráfico N° 2: Equilibrio financiero en la Provincia de Mendoza



Con respecto de la segunda regla, el desempeño de Mendoza puede verse en el Gráfico N° 2, en el que se indican los trimestres con resultado financiero positivo y negativo del sector público provincial. Asimismo se han señalado los trimestres con resultados positivos más significativos.

En cuanto a la tercera regla, la provincia cumplió con mantener el servicio de la deuda por debajo del 15% de sus recursos corrientes en todos los trimestres con excepción del cuarto de 2002 en el que se elevó ligeramente por encima de ese límite, al 15,62%, siendo una de las pocas provincias que tuvo algún trimestre de desfasaje en el periodo considerado, lo que refirma la escasa efectividad de la regla en cuanto a modificación de comportamientos.

b. Mendoza y sus municipios

Los ámbitos en que rige la esta ley son los siguientes:

- Administración central
- Organismos descentralizados
- Organismos autárquicos
- Organismos constitucionales
- Entes reguladores
- Tribunal de Cuentas
- Poder Judicial
- Poder Legislativo
- Entes de carácter comercial, industrial y financiero
- Municipalidades

La información que se ha analizado en la sección precedente se refiere a todos los organismos del sector público que consolidan en el presupuesto provincial que aprueba anualmente la Legislatura. Es decir, quedan no comprendidos el ente que administra el riego y los municipios.

La ley mendocina es mucho más explícita que la nacional y detalla con más precisión las obligaciones y responsabilidades de los distintos órganos de gobierno y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Un resumen de sus disposiciones se detalla a continuación:

1. *Elaboración y ejecución de los presupuestos con equilibrio presupuestario y prohibición de endeudamiento destinado a financiar erogaciones corrientes, a excepción de los programas financiados por organismos multilaterales de crédito.*

2. *Confección de presupuestos plurianuales*, por periodos no menores de 3 años, lo cual es coincidente con la ley nacional. Esos presupuestos deben incluir:

- a. Proyecciones de recursos por rubros;
- b. Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y naturaleza económica;
- c. Programa de inversiones del período;
- d. Proyección de la participación de impuestos a los municipios;
- e. Perfil de vencimientos de la deuda consolidada;
- f. Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- g. Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- h. Descripción del escenario socio-económico supuesto para las proyecciones;
- i. Descripción de las políticas que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

3. *Programación financiera trimestral.*

4. *Formación de fondos anticíclicos*, tanto para la provincia como para los municipios. Su monto para la provincia será de hasta el 2% del producto bruto geográfico y para los municipios de hasta el 8% de sus ingresos corrientes. En los municipios el fondo anticíclico se constituirá como mínimo con un diez por ciento (10%) del excedente de recursos corrientes participables (o sea, los que recibe de la provincia conforme el régimen respectivo) que se produzca respecto del cálculo previsto en el presupuesto anual. El excedente de recursos se distribuirá entre los diferentes fondos anticíclicos municipales según el índice general de reparto que establece la Ley N° 6.396 (de participación impositiva) o la que la sustituya en el futuro. Luego de conformarse el fondo anticíclico, con el excedente se podrá cancelar deuda. El administrador del fondo será el Secretario de Hacienda de cada municipio.

Respecto del uso del fondo anticíclico la ley establece que podrá hacerse durante los procesos recesivos. Para ello se considerará que existe recesión cuando haya una caída en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos o en los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales (o el régimen que los sustituya) mayor al cinco por ciento (5%), comparado con igual mes del año anterior y por tres (3) meses consecutivos. Para dicho cálculo los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos y Regímenes Especiales (o el régimen que los sustituya) serán considerados netos de retenciones. Además, durante las etapas recesivas del ciclo económico sus recursos no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos corrientes primarios en ningún área de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales y Municipios.

5. *Límites al endeudamiento al finalizar una gestión*: la ley dispone que el monto de la deuda consolidada de la provincia y de los municipios, al finalizar una gestión de gobierno, deberá ser menor al existente al inicio de dicha gestión (las excepciones que da la ley son todas exógenas a la provincia o a los municipios, por ejemplo: aumento de precios, tipos de cambio, etc.)

6. *Cláusulas de fin de mandato*. La ley establece que en los años de elecciones de gobernador o intendente se deberá cumplir, además, con las obligaciones que se señalan a continuación:

- a. Durante los dos (2) últimos trimestres del año estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en las erogaciones corrientes de tipo permanente, a excepción de nombramientos de personal policial, penitenciario, médicos, enfermeros, personal de administración y técnicos del ámbito de la salud y docentes, o para actividades de emergencia social o servicios especiales municipales, siempre de acuerdo con el presupuesto de cada año.
- b. Durante los tres últimos trimestres del año estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique un aumento en el costo fiscal teórico¹³ de tipo permanente.
- c. Durante los tres últimos trimestres del año, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa que implique la donación de activos del Estado Provincial o Municipal.

A los efectos de la aplicación de estas disposiciones la ley entiende que son aumentos de gasto de tipo permanente aquellos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en emergencias de tipo social como consecuencia de una caída significativa en el nivel de actividad económica o desastres naturales.

7. *Normas sobre publicidad*: el Ministro de Hacienda provincial y las Secretarías de Hacienda municipales estarán obligados a dar a publicidad por medios electrónicos (o sea, divulgación por medio de la Internet) y a enviar a las comisiones legislativas de Hacienda y Presupuesto de ambas Cámaras de la Legislatura provincial y a los Concejos Deliberantes municipales en su caso, un informe de ejecución presupuestaria mensual. La falta de cumplimiento a esta obligación dará lugar a la aplicación del Artículo N° 109 de la Constitución Provincial (juicio político, el que puede llegar a la destitución del funcionario).

8. Son *responsables del cumplimiento* de estas normas en las municipalidades los Intendentes, los Secretarios de Hacienda, los Contadores Generales, y los titulares de los Concejos Deliberantes.

9. En cuanto a las *penalidades que establece la ley* por los incumplimientos, cabe destacar los siguientes:

- a. Sanciones institucionales:
 - i. No se otorgarán avales ni autorización legislativa para las operaciones de crédito público previstas en la presente ley.
 - ii. Se prohíbe todo acto que signifique un aumento del gasto en personal permanente y temporario, incluyendo las locaciones de servicios.

¹³ El "costo fiscal teórico", también llamado gasto tributario o renuncia fiscal, consiste en aquellos ingresos que el fisco deja de percibir por apartarse del carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, diferimientos, amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

b. Penalidades personales:

- i. multa de hasta un diez por ciento de su remuneración mensual y habitual al funcionario responsable de una infracción a la ley o su reglamentación.
- ii. También serán de aplicación las sanciones previstas en la Ley Provincial N° 3.799 de Procedimientos Administrativos.

10. *Indicadores de gestión*: la ley ordena que deben establecerse parámetros e indicadores homogéneos de la gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales.

11. *Autoridad de aplicación*: esta función se delega en el Tribunal de Cuentas de la Provincia que es el órgano de control de las cuentas públicas para todo el sector público provincial. Asimismo, le otorga la facultad de reglamentar la ley, lo que hizo mediante su Acuerdo N° 3.949.

En este reglamento el Tribunal dispuso que la información de todos los órganos controlados deba ser presentada tanto por escrito (en papel) como en soporte informático y ser publicada en el sitio de Internet de cada repartición, dentro del plazo de sesenta días a partir de la finalización de cada trimestre.

En particular los municipios deben presentar lo que se detalla a continuación:

- Programación financiera trimestral;
- Ejecución presupuestaria trimestral del Ejecutivo y del Consejo Deliberante;
- Detalle de la planta de personal permanente, temporario, y del que revista con contratos de locación de servicios y obras;
- Evolución de la deuda pública consolidada y flotante por tipo de acreedor;
- Informe de morosidad de cada uno de los recursos propios municipales;
- Detalle de los juicios a favor y en contra que el municipio esté litigando;
- Detalle de juicios perdidos, ejecutados, ganados y cobrados en el trimestre anterior;
- Estimación del gasto tributario, una vez al año, sobre el ejercicio fiscal vencido, con la información referida al primer trimestre;
- Indicadores de gestión: deben informar sobre los que el Gobierno Nacional proponga a los efectos de la ley nacional pero además cada repartición generará los propios que luego no podrá modificar ni suprimir.

Debe destacarse el avance en cuanto a la cantidad y tipo de información que exige el órgano de control como también el avance en cuanto a la transparencia al exigir su publicación en la "web". Asimismo introduce innovaciones en cuanto a cierta información como el detalle de los juicios y de los principales deudores. También, aunque está en la ley nacional, un dato que no es frecuente estimar en los municipios: el gasto tributario.

De acuerdo con la reglamentación, el primer trimestre que debió haber sido informado por los municipios sería el tercero de 2005. Sin embargo el Tribunal no ha publicado aún cuáles organismos cumplieron y cuáles no lo hicieron.

Con relación al cuarto trimestre de 2005, a la fecha de recopilación de la información para el presente trabajo, sólo dos municipios (de los dieciocho que tiene la provincia) habían cumplido con la totalidad de la información y sus respectivas formalidades, doce lo habían hecho de manera incompleta y cinco aún no habían presentado información alguna, por lo que el Tribunal había emplazado a los incumplidores. En caso de no responder

satisfactoriamente al emplazamiento, se abre la posibilidad de aplicar las sanciones previstas en la ley.

F. Una visión retrospectiva del comportamiento de los municipios de Mendoza

Como a la fecha sólo se han hecho dos presentaciones cuatrimestrales – del 3º y 4º trimestres de 2005 – no se poseen datos suficientes para emitir un juicio sobre el cumplimiento del régimen de responsabilidad fiscal por parte de los municipios mendocinos. Pero existe información suficiente como para dar una mirada al comportamiento de los mismos en los periodos previos. Con los datos disponibles para el periodo 1993 – 2003 se analizará cuál ha sido el desempeño de estos órganos de gobierno con respecto a las reglas que en la actualidad están vigentes por virtud de la ley.

En razón que sólo se poseen datos anuales el análisis será limitado. Para ello se utilizará la información que proveen el Tribunal de Cuentas, el Ministerio de Hacienda provincial y la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

Vale aclarar que los datos obtenidos del Tribunal de Cuentas, se refieren a las ejecuciones presupuestarias presentadas según el esquema Ahorro–Inversión–Financiamiento. Con relación a los recursos se utiliza el criterio del “percibido” y para los gastos el del “comprometido” el que, sin ser el “devengado”, se trata de una aproximación al mismo.

Las reglas que serán verificadas son las siguientes:

- Equilibrio Presupuestario
- Límites al Endeudamiento.
- Cláusulas de Fin de mandato.

a. El equilibrio presupuestario

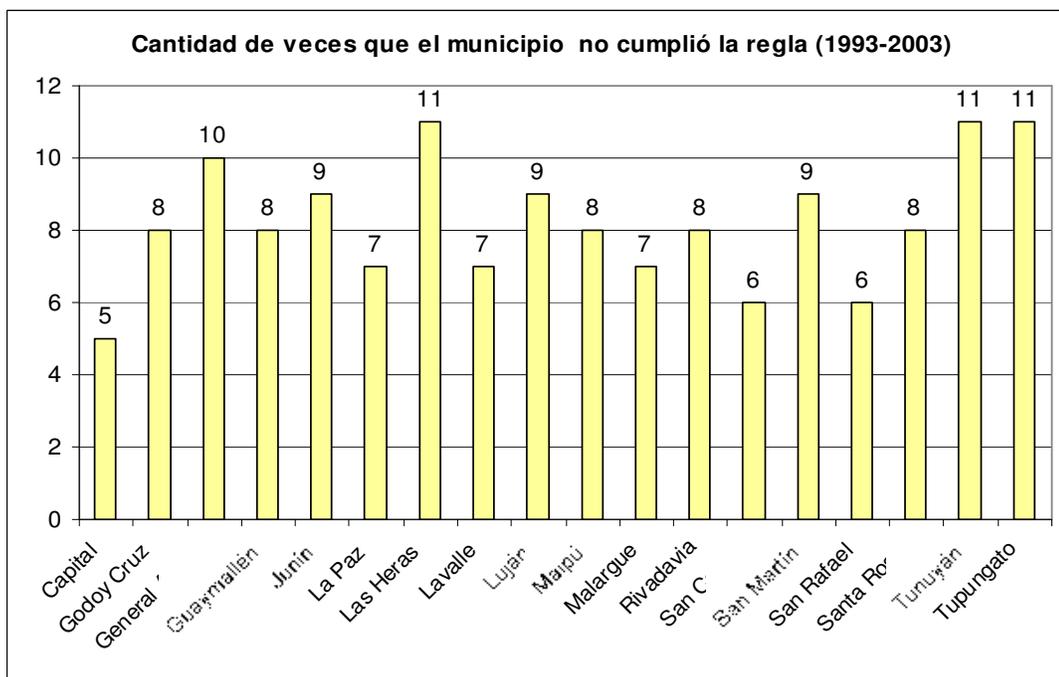
La Ley Nº 25.917 señala que “Dicho equilibrio se medirá como la diferencia entre los recursos percibidos —incluyendo dentro de los mismos los de naturaleza corriente y de capital— y los gastos devengados que incluirán los gastos corrientes netos de aquellos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital netos de aquellos destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito, sujeto a las restricciones dispuestas en los artículos 20 y 21 de la presente ley”.¹⁴

¹⁴ Se refieren a los límites al endeudamiento.

Gráfico N° 3



Gráfico N° 4

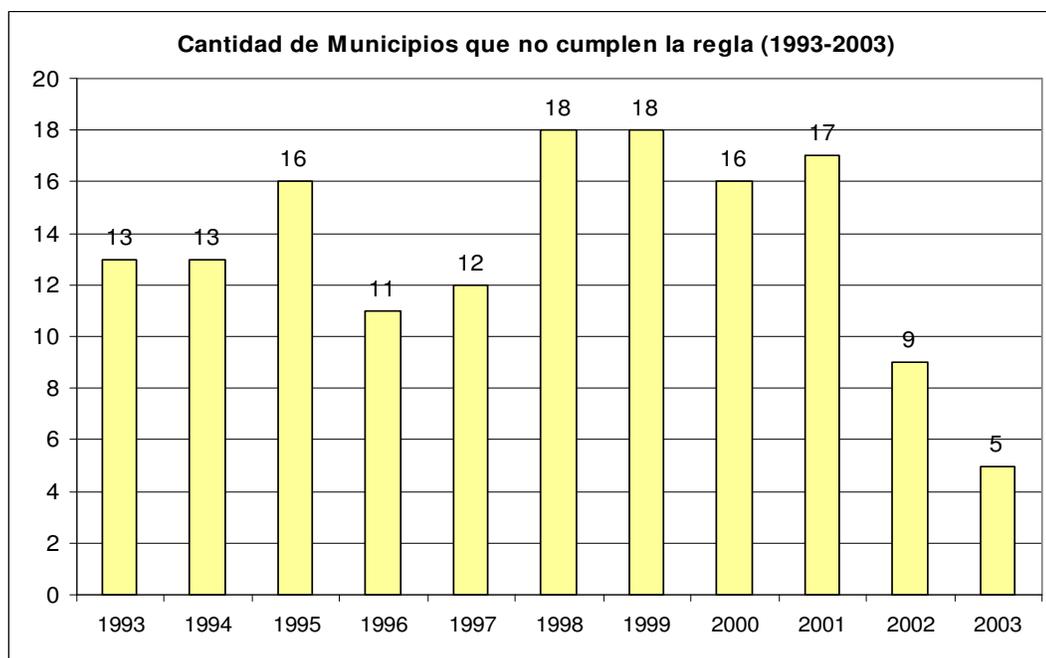


El artículo 6º de la ley mendocina además prohíbe el endeudamiento para financiar gastos corrientes.

Respecto del ajuste de los datos obtenidos, se ha tomado el total de recursos, menos el total de erogaciones y se calculó la cantidad de incumplimientos del equilibrio presupuestario entre 1993 y 2003.

En los gráficos N° 3, 4 y 5 se ilustran los cumplimientos globales e individuales de los municipios de la provincia.

Gráfico N° 5



En conclusión, todos los municipios han incumplido la regla (presentado déficit en su ejecución presupuestaria) en muchas o pocas oportunidades en el periodo 1993-2003. El municipio que menos violó la regla fue el de la Capital (lo hizo solamente en cinco ejercicios) y los que más veces lo hicieron fueron Las Heras, Tunuyán y Tupungato (en todos los ejercicios). Por otra parte, el conjunto de todos ellos sólo cumplió la regla en 2003 que fue precisamente el mejor año, ya que sólo incumplieron cinco municipios.

b. Límites al endeudamiento al finalizar una gestión de gobierno

La norma se refiere a que el monto de la deuda consolidada de la provincia y de los municipios al fin del mandato de sus respectivos gobernantes, deberá ser menor al existente al inicio de dicha gestión. Las excepciones que admite la ley se refieren todas a causas exógenas a la provincia o a los municipios, por ejemplo: aumento de la deuda por incremento en el nivel de precios, del tipo de cambio, etc. (art. 23 Ley 7314). Al no contarse con datos de monto de deuda ni trimestrales, ni mensuales, para los años de los que se poseen datos (1993 a 2003), estos se refieren al endeudamiento forzoso que se registra al fin de cada ejercicio anual que es precisamente el gasto sin financiar que contribuye al incrementar la deuda al fin del año. Si bien no es precisamente lo que se pretende con la norma legal, se utilizará como variable "proxy" la variación en el endeudamiento forzoso. Desde 1993 ha habido tres periodos gubernativos: del 11 de diciembre de 1991 a la misma fecha de 1995, de entonces hasta el fin de 1999 y de éste hasta el 11 de diciembre de 2003. Como no se tiene el dato de 1991 la primera comparación se hará con el de 1993.

En el Gráfico N° 6 se muestra la evolución anual del endeudamiento forzoso en el periodo considerado y en N° 7 la variación de ese monto al fin de cada gestión gubernativa, en el N° 8 la cantidad de municipios que cumplieron con la regla y en el N° 9 la cantidad de veces que cada municipio la incumplió.

Gráfico N° 6

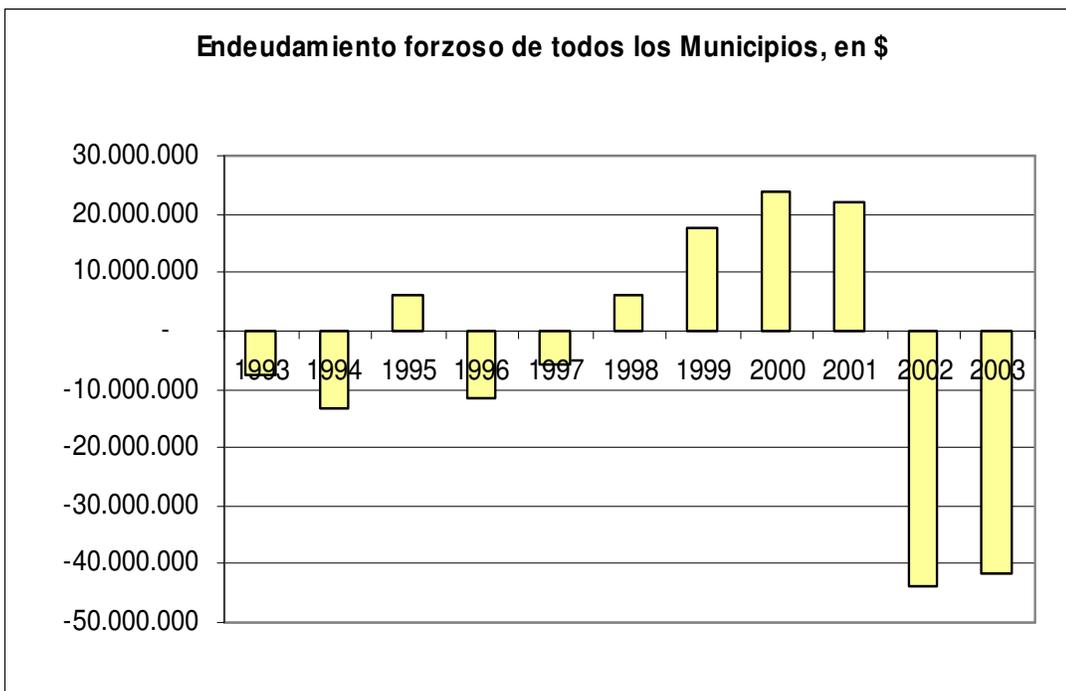


Gráfico N° 7

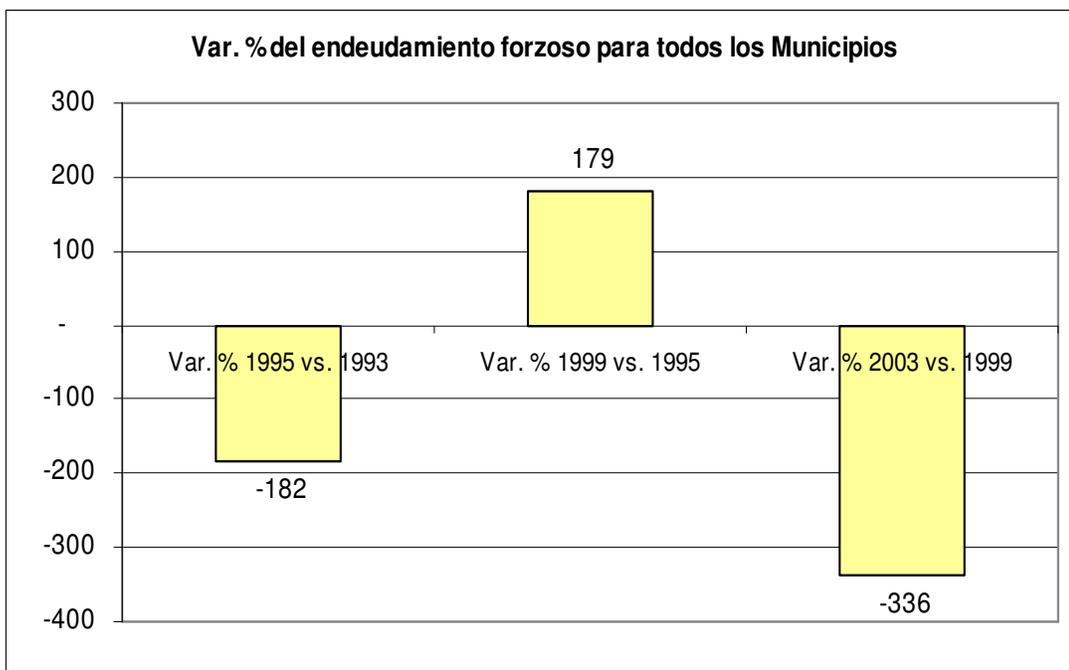


Gráfico N° 8

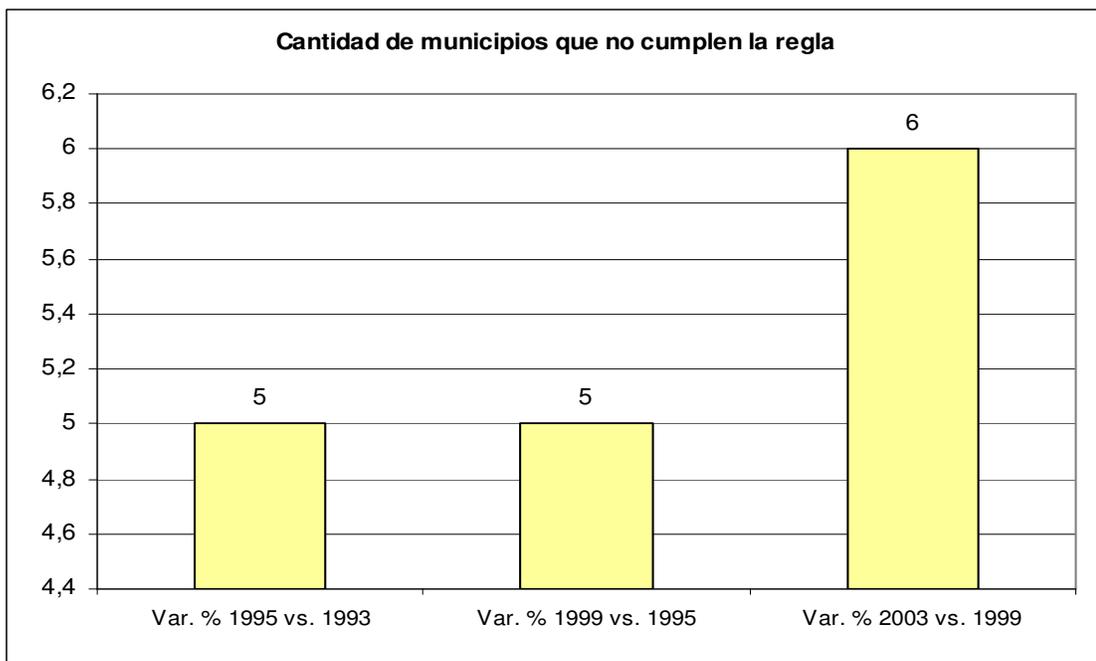
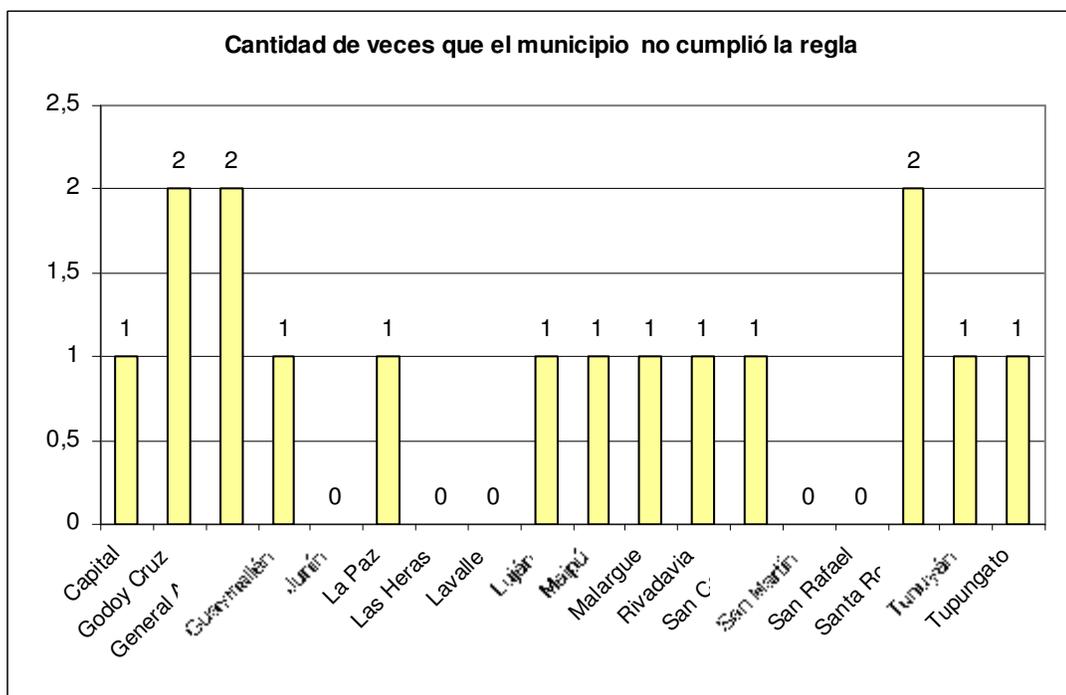


Gráfico N° 9



En conclusión, en el período 1993-2003, sólo en las elecciones de 1999 no se habría cumplido la regla a nivel agregado, pues hubo aumento del endeudamiento. No obstante, 2003 fue el año en que mayor cantidad de municipios no cumplió la regla. Junín, Las Heras, Lavalle, San Martín y San Rafael la cumplieron siempre.

c. Cláusulas de fin de mandato

Con respecto a esta regla se procedió del mismo modo que con las anteriores: dado que no se contaba con datos trimestrales, se tomaron los anuales y se compararon los años en que se eligió gobernador e intendentes municipales, es decir 1995, 1999 y 2003. Para comprobar si el comportamiento fiscal fue acorde con la regla (variación de las erogaciones corrientes de tipo permanente), se consideró la variación del gasto en personal más el gasto en servicios (la ley apunta a limitar el clientelismo político: designaciones de personal para lograr votos y el uso del gasto en servicios, para incluir personal contratado y gastos en publicidad).

Gráfico N° 10

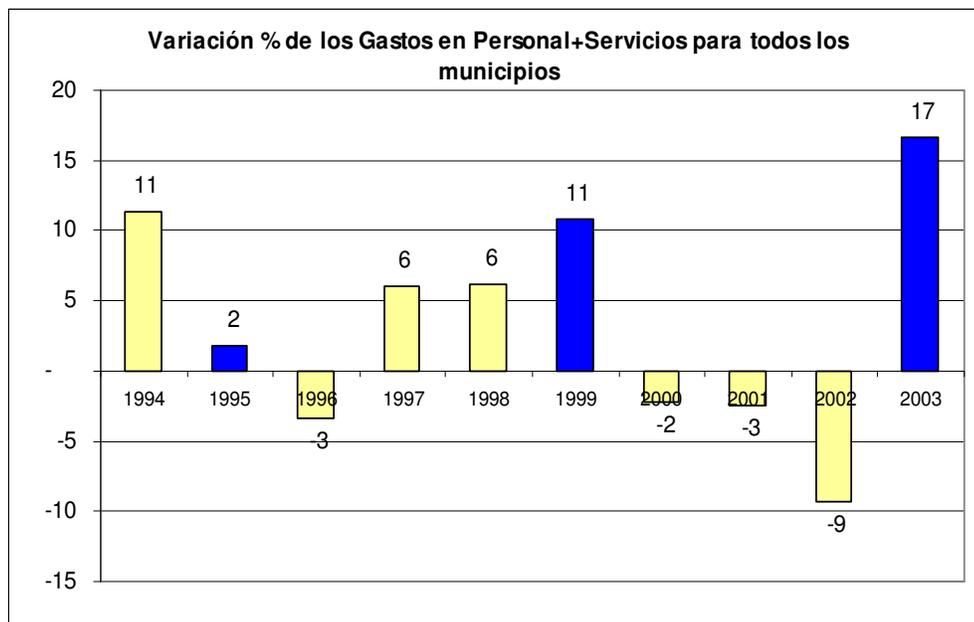


Gráfico N° 11

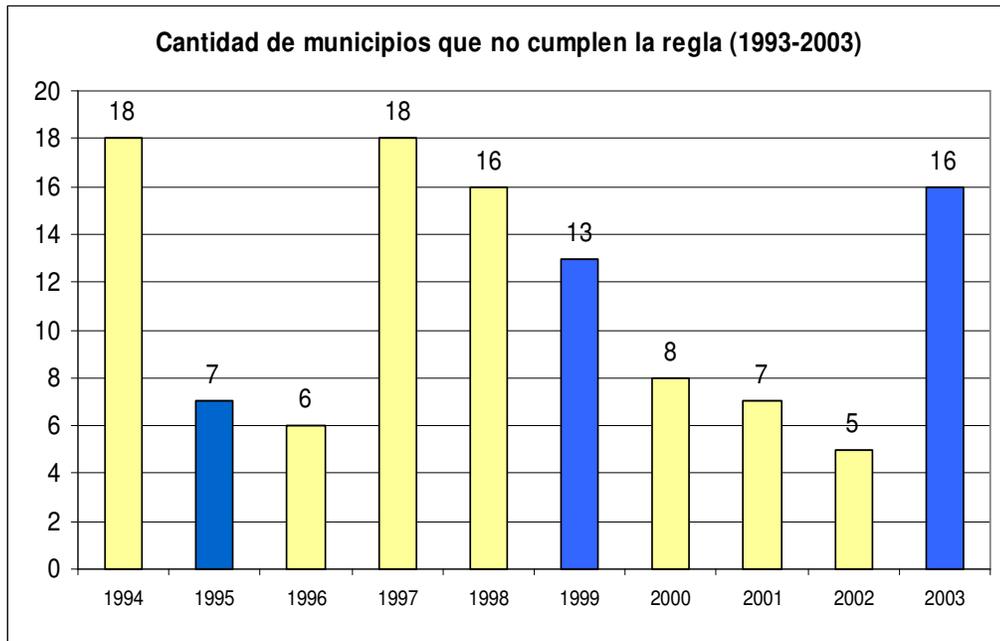
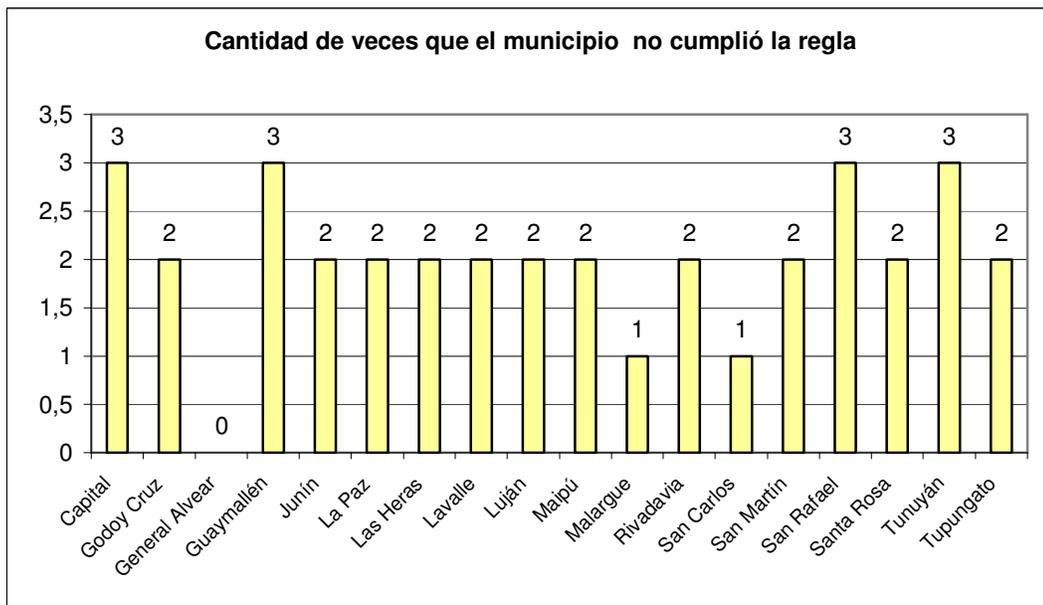


Gráfico N° 12



En conclusión, en los años de elecciones de gobernador e intendentes, siempre aumentaron los gastos de tipo permanente, en el lapso 1993-2003. Capital, Guaymallén, San Rafael y Tunuyán son las comunas que todas las veces incumplieron la regla y General Alvear la única que la cumplió en las tres oportunidades.

d. Los indicadores de gestión

El artículo 8º de la ley 25.917 ordena establecer parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos de que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales. Al respecto la Ley Provincial 7.314 establece que con el presupuesto 2006 los organismos comprendidos deben adjuntar un programa de indicadores explicitando detalladamente la forma en que se obtiene la información de base y se elabora cada indicador, y el calendario de su publicación, el que no podrá exceder de un trimestre. Los indicadores que se propongan no podrán ser alterados ni suprimidos en ejercicios posteriores, pudiendo adicionarse nuevos indicadores.

Hasta la fecha no han sido establecidos estos indicadores ni se ha constituido el organismo que debía realizar la propuesta metodológica.¹⁵

Ya en trabajos anteriores los autores del presente han presentado indicadores que, a su juicio, cumplirían con lo se pretende con la norma.¹⁶

Algunos de estos indicadores de gestión, cuyo cálculo es sencillo de acuerdo con la información disponible, podrían ser:

- Gasto en Personal / Total de Gastos: a menor valor del indicador, mayor eficiencia en la prestación del servicio por parte del municipio.
- Habitantes / Personal: es la población media servida por cada agente público. Sería como un estimador muy basto de la productividad media del personal municipal. Junto con el indicador anterior serviría para medir la eficiencia en la prestación del conjunto de servicios municipales. Es más, este indicador podría desagregarse por tipo de servicio.
- Ingresos de jurisdicción Municipal / Ingresos Totales: el mayor valor del indicador, señalaría mayor autonomía financiera del Municipio. Esto es, una mayor proporción de los ingresos del presupuesto provienen de fuentes propias y de carácter permanente. Mediría el grado de autofinanciamiento del municipio
- Erogaciones de Capital / Erogaciones Totales: mientras mayor es el valor mayor es el gasto que se dedica a inversión.

A estos indicadores podrían agregarse otros de carácter financiero, como el “resultado económico” de la ejecución presupuestaria municipal (ahorro público), el “resultado primario”, el “resultado financiero”, etc.

Asimismo, todos ellos podrían ser utilizados como instrumentos de incentivos o de premios y castigos para mejorar la gestión.

¹⁵ La ley habla del Foro de los Directores de Presupuesto y Finanzas que son funcionarios permanentes.

¹⁶ Véase por ejemplo VEGA, J. A., “Coparticipación Federal. Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales” en *Seminario Internacional de Federalismo Fiscal. El Federalismo en el Siglo XXI: Desafíos y políticas* (Buenos Aires, Universidades Nacional de La Plata y Austral, 2001); VEGA, J. A., “Finanzas Públicas Municipales de Mendoza. Un enfoque de responsabilidad fiscal para un futuro régimen de participación de impuestos” en *La Economía de Mendoza. Análisis sectorial y propuestas de política económica* (capítulo V. C “Situación Fiscal Municipal”, Mendoza, FCE de la UN Cuyo, 2004); VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V., “Finanzas Públicas Municipales. El caso de Mendoza” en *Anales de la XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (La Plata, 2005).

G. Una mirada fugaz a la experiencia internacional

En trabajos anteriores los autores se han referido a las normas de responsabilidad fiscal en el ámbito internacional. Concretamente han mencionado dos, la de Brasil y la de la Unión Europea.¹⁷

En el primero, la norma es obligatoria para todos los niveles de gobierno y para todos los poderes del Estado y tiene un rango casi constitucional (Ley Complementaria 101 dictada en 2000) y está relacionada con otra ley que establece penas físicas y pecuniarias por incumplimiento. La ley establece procedimientos para la programación presupuestaria e impone límites al gasto en personal y al endeudamiento. También exige transparencia, posibilita cierta participación popular en las discusiones presupuestarias y contiene cláusulas de fin de mandato.

Aunque no se ha obtenido información detallada al respecto, un examen sobre sus resultados indicaría que el cumplimiento ha sido desperejo. Por una parte el gobierno federal ha reducido el gasto en personal como porcentaje de sus ingresos corrientes netos (muy por debajo de los límites de la ley) y ha reducido su endeudamiento. No obstante, el Senado Federal nunca estableció los límites que exigía la ley complementaria y, en parte, la disminución de la deuda puede ser atribuida a la apreciación del real. Los gobiernos subnacionales son los que han mostrado mayores dificultades en el cumplimiento de las normas de limitación del gasto en personal y sobre todo los municipios mayores del país. En cuanto a la disminución de la deuda, los resultados han sido más alentadores.¹⁸

La Unión Europea constituye un caso destacado porque las restricciones son acordadas por un conjunto de estados soberanos que también acuerdan sanciones por incumplimiento. El Tratado de Maastrich de 1992 estableció dos requisitos para poder formar parte de la unión monetaria: el déficit público no debía ser mayor al 3% de PBI y la deuda bruta pública no debía superar el 60% del mismo. Si bien al principio fueron normas difíciles de ser cumplidas por parte de algunas naciones, todas mostraron esfuerzos significativos que posibilitaron el cumplimiento de las metas.

También existen otras experiencias (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Colombia, Perú, etc.) cuya descripción se puede consultar en la bibliografía citada.

H. Conclusiones

Los resultados de la experiencia argentina examinados en este trabajo, a pesar del escaso tiempo transcurrido desde la aplicación de la Ley Federal 25.917 exigen algunos comentarios valorativos.

Por una parte, debe destacarse la necesidad de la existencia de normas como ésta y sobre todo la necesidad de concertación entre la Nación y las provincias en el marco de la organización federal del Estado.

En segundo término, cabe mencionar que la norma vigente no es suficientemente clara y que el organismo de control creado por la misma ley, por su conformación, no garantiza la independencia de criterio que debería regir a la hora de evaluar comportamientos e imponer sanciones.

¹⁷ Véase VEGA, J. A. y otros, "Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales: una propuesta para la Argentina" en *35 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2002).

¹⁸ Un examen más amplio de la ley brasileña puede encontrarse en COSTA NUNES, R., "Uma avaliação da lei de responsabilidade fiscal do Brasil à luz das experiências internacionais", trabajo a presentar en las *39 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2006).

En tercer lugar, no se ha avanzado en la definición de indicadores de gestión cuyo diseño podría no sólo permitir las comparaciones interjurisdiccionales sino también cubrir las falencias de la ley (por ejemplo, limitar el gasto en personal como porcentaje de los ingresos, como en Brasil, o como porcentaje del gasto total, como en propuestas anteriores de los autores del presente, etc.)

Finalmente, cabe señalar que las demoras en la publicación de la información conspira contra la transparencia que la misma ley trata de imponer. Sin embargo, a partir de la escasa información disponible, puede afirmarse que la ley ha mostrado hasta el presente escasa efectividad en el logro de los resultados propuestos. El análisis retrospectivo que se realiza en el trabajo y su comparación con el único trimestre publicado no indica de forma concluyente que la norma haya contribuido a modificar la conducta fiscal de los gobiernos provinciales.

Para el caso de Mendoza, puede afirmarse que su norma es mucho más clara y más completa que la nacional, sobre todo con las metas precisas para reducir el endeudamiento y las cláusulas de fin de mandato. Por otra parte, el órgano de control garantiza adecuadamente la necesaria independencia para evaluar el desempeño y sancionar los eventuales incumplimientos.

Lamentablemente, también exhibe escasa publicidad de la información pertinente.

Incentivos fiscales e inconsistencia temporal:

Uruguay 1970-2005 (*)

Gerardo M. Licandro Ferrando

Leonardo Vicente

Banco Central del Uruguay

Primer Borrador: Agosto 2006

Resumen

El presente trabajo analiza las posibles tensiones entre objetivos de estabilidad de precios y de estabilización fiscal. Utilizando un modelo de inconsistencia temporal con objetivos fiscales y una restricción presupuestal del gobierno similar a la uruguaya, se demuestra que la existencia de deuda nominal en moneda nacional, y la posibilidad de licuar el gasto real generan incentivos adicionales al uso fiscal de la inflación. Analizando los datos de Uruguay entre 1975 y 2005 se documenta como el ajuste real del gasto primario corriente a través de la inflación ha sido clave en los episodios de estabilización fiscal en los últimos 30 años. Mediante el análisis de episodios, correlaciones simples y por MCO, se muestra que la aceleración inflacionaria ha tenido un rol primordial en la mejora del resultado fiscal por su efecto diferencial sobre el gasto corriente. Sin embargo, esas mejoras han sido transitorias, en tanto el gasto real se ha recuperado una vez pasada la fase de ajuste. El trabajo deja una lectura institucional, en tanto sugiere que la fijación de objetivos de inflación por parte del Gobierno puede resultar en un nivel de inflación objetivo relativamente alto.

JEL E52, E58

Keywords: inconsistencia temporal, usos fiscales de la inflación.

(*) Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la posición institucional del Banco Central del Uruguay.

I. Introducción

La oportunidad de la discusión de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, en el marco del acuerdo entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional, debe aprovecharse para la discusión de los problemas de diseño institucional de la política monetaria y de la acción bancocentralista en términos amplios.

Algunas lecciones de la crisis han sido incorporadas dentro de la agenda de política, al punto que hoy ya no son fruto de debate. Entre ellas, el fortalecimiento de la función reguladora y supervisora del Banco Central del Uruguay y la creación de una institución de seguros de depósitos. No obstante, algunos otros puntos de la discusión permanecen más alejados del debate, en particular los relacionados con los incentivos fiscales a la generación de inflación. No es casualidad ni olvido que los temas fiscales hayan estado ausentes en la discusión pública, sino que existen motivos fundados para ello. En primer lugar, largas décadas de inflación crónica generaron mecanismos de indexación, fundamentalmente a la moneda norteamericana (i.e. dolarización) que limitaron, fundamentalmente a través de la eliminación de la deuda nominal en moneda nacional, la capacidad del estado de defraudar a los tenedores de deuda pública. Además, la desaparición de la moneda nacional, con agregados monetarios amplios en moneda doméstica alcanzando cerca de 5% del PIB en 2002, y con una Base Monetaria que en los '90 se reduce a la mitad de su nivel de la década anterior, marcan también la reducción del uso de la moneda doméstica con fines transaccionales. Finalmente, la Carta Orgánica de 1995 limitó el financiamiento del Gobierno Central por parte del Banco Central del Uruguay, al 10% del presupuesto nominal del año anterior, institución que fue probada en la más dura de las pruebas de tensión: la crisis de 2002.

Este trabajo intenta llamar la atención que, a pesar de los cambios estructurales anteriormente reseñados, todavía existen y podrían emerger en el futuro, incentivos al uso de la inflación con fines fiscales. Durante las crisis financieras experimentadas por Uruguay, gran parte del ajuste de las cuentas fiscales se dio de la mano del efecto de la inflación sobre las remuneraciones y las pasividades reales; ese fue el caso de las crisis de 1982 y 2002. Adicionalmente, las políticas activas de reconstrucción de los mercados en pesos, que deberían incentivar al desarrollo de crédito en moneda nacional, deuda nominal en moneda nacional y a la recuperación del rol transaccional de la moneda doméstica, pueden llegar a generar los incentivos para el resurgimiento del fenómeno inflacionario de largo plazo. Este punto es importante, ya que podría emerger un conflicto entre el diseño institucional y la política de reducción de la fragilidad financiera por medio de la reconstrucción de los mercados en pesos.

El resto del trabajo procede de la siguiente manera: la sección dos presenta un marco conceptual basado en la restricción presupuestal del Gobierno para identificar los distintos efectos de la inflación sobre las finanzas públicas. Luego, se desarrolla un sencillo modelo de inconsistencia temporal de la política monetaria con modelación de la restricción presupuestal del Gobierno, donde se demuestra que, en una economía con un comportamiento histórico y diseño institucional como la uruguaya, subsisten, además de los motivos reales, incentivos fiscales al financiamiento inflacionario, relacionados con la licuación de las remuneraciones y pasividades en términos reales, la licuación de la deuda nominal en moneda nacional y la recaudación del impuesto inflacionario. En la sección cuatro se muestra la evolución histórica del financiamiento inflacionario, haciendo énfasis en la desaparición estructural de la deuda nominal en

moneda nacional en beneficio de la deuda en dólares, y en la reducción estructural de la base del impuesto inflacionario. Además, se establece el rol de la inflación como forma de mejorar el resultado primario a través de la licuación del gasto real indexado por encima de la erosión en la recaudación real. Se muestra que esta herramienta de ajuste tiene efectos profundos pero transitorios: una vez que se pretenda reducir la inflación se genera un aumento endógeno del mencionado gasto. Este es un ejercicio sencillo, que se concentra en el análisis de los efectos de la inflación sobre el gasto indexado para focalizar la discusión. Sin embargo, deja marcada la agenda de temas pendientes en el campo de las finanzas públicas e inflación. Finalmente, en la sección cinco se realiza una discusión del rol remanente y futuro de la inflación como herramienta fiscal, con vistas a la reforma institucional proyectada.

II. Los efectos de la inflación sobre las finanzas públicas

Para ilustrar los efectos de la inflación sobre las finanzas públicas derivaremos la restricción presupuestal del Gobierno en términos reales; luego distinguiremos los distintos efectos de la inflación según categoría (ingresos, egresos y financiamiento), tipo de indexación (*backward* o *forward looking*) y grado de anticipación.

II.1. La restricción presupuestal del Gobierno en términos reales

Siguiendo a la literatura clásica sobre el tema, como Buitier (1985) o Marfán (1988), el marco conceptual está representado por la restricción presupuestal del Gobierno (RPG), la cual iguala necesidades con fuentes de financiamiento en términos nominales.

$$(1) D + iB_n + Ei^*B^* + P.\bar{i}\bar{B} = \dot{H} + \dot{B}_n + E.\dot{B}^* + P.\dot{\bar{B}}$$

El lado izquierdo de (1) presenta las necesidades financieras del Sector Público, determinadas por la diferencia entre gastos e ingresos, donde: $D=G-T$ es el déficit primario, siendo G el gasto que no paga intereses (Gasto Primario) y T los ingresos primarios, básicamente ligados a la recaudación de impuestos; los demás términos representan pagos de intereses sobre deuda, denominada en 3 tipos: nominal en moneda nacional ($i.B$); moneda extranjera (neta de activos) expresados en moneda nacional ($E.i^*.B^*$), donde E es el tipo de cambio nominal; e indexada a la inflación ($P.\bar{i}\bar{B}$), donde P es el IPC general y las barras denotan pesos constantes. El lado derecho presenta las fuentes de financiamiento: variación de deuda monetaria \dot{H} , siendo H la Base Monetaria, y deuda no monetaria, cualquiera sea su denominación ($\dot{B}_n, \dot{B}^*, \dot{\bar{B}}$).

Partiendo de (1), desagregando variables nominales en reales y precios ($X=P.x$), incorporando una aproximación a la paridad de Fisher para las tasas de interés: $i \cong r + \pi; i^* \cong r^* + \pi^*$, y deflactando por P se obtienen las NFSP en términos reales:¹

$$(2) d + (r + \pi)b_n + (\bar{r} + \pi)\bar{b} + (r^* + \pi^*)e.b^* = (\pi.h + \dot{h}) + (\pi.b + \dot{b}) + (\pi.\bar{b} + \dot{\bar{b}}) + e.(\pi^*.b^* + \dot{b}^*)^2$$

Aislando del lado izquierdo ingresos y egresos reales se obtiene el déficit real:

$$(3) d + r.b_n + \bar{r}.\bar{b} + r^*.e.b^* = (\pi.h + \dot{h}) + \dot{b} + \dot{\bar{b}} + e.\dot{b}^*$$

Restando (2)-(3), la diferencia está dada por:

$$(4) \pi.b_n + \pi.\bar{b} + e.\pi^*.b^*$$

Esta ecuación refleja la (eventual) compensación monetaria al tenedor de deuda por la pérdida real causada por la inflación.

¹ $\dot{X} = (P.x) = \dot{P}.x + P.\dot{x} = P.(\pi.x + \dot{x})$. La derivación detallada de esta y otras ecuaciones de las secciones II y III se encuentran en el Anexo 1.

² e es el precio relativo E/P , siendo su variación la devaluación (apreciación) real. Si se supone P^* constante, representa también al tipo de cambio real.

Por otra parte, el primer término del lado derecho de ambas ecuaciones presenta el cambio nominal de la Base Monetaria en términos reales, o *seignorage* s , separado en sus dos componentes: cambios en la demanda real por Base Monetaria (h) e impuesto

$$\text{inflacionario } (\Pi=\pi.h): \quad s = \frac{\dot{H}}{P} = \dot{h} + \pi . h$$

Dado que la demanda real de dinero depende, entre otras cosas, de las transacciones de la economía, parte del *seignorage* se liga a un aumento “genuino” de la demanda real de dinero, unida al crecimiento económico. Mientras tanto, otra parte se obtiene mediante una transferencia de recursos reales del Sector Privado al Sector Público por el uso del dinero, cuya base imponible es h y su tasa es π ; este es el llamado impuesto inflacionario.

La teoría de las finanzas inflacionarias trata a $\pi.h$ como un impuesto más, del lado izquierdo de (3), al tiempo que aísla en el lado derecho la variación de la deuda neta real; una presentación alternativa es entonces (3’):

$$(3') d + r . b_n + \bar{r} . \bar{b} + r^* . e . b^* - \pi . h = \dot{h} + \dot{b} + \dot{\bar{b}} + e . \dot{b}^* .$$

Finalmente, si la estructura de deuda por moneda está compuesta por una participación θ de deuda nominal, γ de deuda en moneda extranjera y $(1-\theta-\gamma)$ de deuda indexada a los precios, $\theta = \frac{b_n}{b}$, $\gamma = \frac{e.b^*}{b}$; $(1-\theta-\gamma) = \frac{\bar{b}}{b}$, podemos resumir (3’) como sigue:

$$(3'') d + b . \left(\theta . r + \gamma . r^* + (1 - \theta - \gamma) . \bar{r} \right) - \pi . h = \dot{h} + \dot{b} + \dot{\bar{b}} + e . \dot{b}^*$$

II.2. Efectos de la inflación sobre financiamiento, ingresos y egresos

La inflación afecta distintas partidas presupuestarias, provocando cambios endógenos en el resultado fiscal y en la Deuda Pública. Estos efectos patrimoniales, o de “hoja de balance”, determinan cambios en el valor real de activos y pasivos sin que necesariamente cambien los flujos de ingresos y gastos.

El efecto neto de la inflación sobre las finanzas públicas es a priori indeterminado, dependiendo del carácter anticipado de la misma y del grado de indexación de las distintas partidas. Las partidas no indexadas se ajustan endógenamente en términos reales ante cambios en π ; por otra parte, la inflación solo tiene efectos en la medida que sea, al menos parcialmente, no anticipada.

Según (3’), existen tres canales a través de los que una inflación (no anticipada) puede cambiar el valor real de la deuda: impuesto inflacionario a la tenencia de dinero; impuesto inflacionario a los tenedores de deuda nominal en moneda doméstica, a través de los intereses reales; y déficit primario real.

- Impuesto inflacionario sobre el dinero. Este es un punto bien conocido en la literatura. El efecto impacto es positivo, el efecto final indeterminado. El mismo depende del grado de ajuste (elasticidad) de la demanda real de dinero a la sorpresa inflacionaria ($\pi-\pi^e$); en particular, si $\varepsilon_{\pi, h^d} < 1 \Leftrightarrow \frac{\partial II}{\partial \pi} > 0$, situación más probable en países más estables.

- Impuesto inflacionario sobre la deuda nominal en moneda nacional. De la misma forma que se recauda el impuesto sobre el dinero, también puede recaudarse sobre sus sustitutos cercanos. (4) plantea la corrección monetaria en términos generales; sin embargo, la misma depende de las expectativas (inflación anticipada o no, relación π , π^e) y de los mecanismos de corrección monetaria (deuda indexada o no). El impuesto inflacionario puede eventualmente recaudarse sobre la deuda nominal (no indexada), puesto que la tasa de interés nominal se fija *ex ante*, incorporando la inflación esperada. El término $\pi \cdot b_n$ es entonces $\pi^e \cdot b_n$. Cuando existen diferencias entre π^e , π , se produce una transferencia de recursos, aunque de signo incierto: si $\pi > \pi^e$ ($\pi < \pi^e$) transferencia hacia el Sector Público (hacia el Sector Privado). Sin embargo, una sorpresa inflacionaria mejora el resultado fiscal sin ambigüedad. En países de alta historia inflacionaria este tipo de deuda es poco frecuente, vinculado al problema del *original sin*³. La deuda indexada a la inflación elimina este problema, mientras que el efecto sobre la deuda en moneda extranjera depende de la relación entre el tipo de cambio real efectivo y esperado⁴. El efecto final de la inflación sobre el flujo de intereses reales es indeterminado, siendo menor en valor absoluto cuanto más desarrollados los mecanismos de indexación. Los efectos de la inflación sobre la deuda en moneda nacional se amplían en la sección III.2; aquellos sobre la deuda en moneda extranjera se dejan de lado en este trabajo, ya que no se abordan temas de precios relativos. Un análisis detallado y cercano en el tiempo puede leerse en Rial y Vicente (2003).
- Déficit primario real, es decir, la diferencia entre Gasto Primario g e ingresos primarios τ , ambos en términos reales. El efecto final depende del marco legal, institucional y administrativo respecto a ingresos y egresos públicos, jugando un rol central los rezagos entre la generación del hecho y el movimiento financiero, y los mecanismos de indexación.

Por otra parte, las consecuencias de la inflación son distintas sobre ingresos y egresos: los ingresos se ajustan mecánicamente por la inflación efectiva; el Gasto Primario incorpora, explícita o implícitamente, un ajuste a la inflación esperada. Otra diferencia surge al observar los deflatores: mientras que los ingresos, al recaudarse sobre el PIB, evolucionan según el deflactor del PIB, los egresos, al determinarse por presupuesto y/o aumentos discrecionales, se ajustan por IPC⁵.

En un sistema impositivo basado en el gasto como el uruguayo, donde existen rezagos entre el devengamiento del impuesto y su cobro efectivo, una aceleración de la inflación reduce los ingresos tributarios reales; este es el llamado "efecto Olivera-Tanzi"⁶. El mismo se ilustra como sigue:

³ Este problema ha sido largamente estudiado a partir de Eichengreen y Hausmann (1999).

⁴ Por más detalles, ver Anexo 1.

⁵ Esto introduce un efecto de "términos de intercambio", el que agrega nuevas distorsiones aún con una tasa de inflación estable. La magnitud del desfase entre ambos deflatores puede ser cuantitativamente muy importante, especialmente en contextos de desequilibrio macro y ajuste de precios relativos. Su estudio, sin embargo, ha sido poco estudiado en la literatura y escapa al objetivo de este trabajo. Por una mención escueta puede verse Quinet y Bouthevillian (1999).

⁶ Este concepto es bastante extendido en la literatura. Ver Julio Olivera (1967); Vito Tanzi (1977). En sistemas impositivos progresivos basados en la renta también surge el fenómeno de "arrastre fiscal" (*fiscal drag*), cuando la inflación cambia el valor real de los tramos.

$$(5) \tau_t = \frac{T_t}{P_t} = \frac{\bar{\tau}_{t-n}}{(1+\pi)^n}, \text{ siendo } \tau \text{ la recaudación real efectiva, } \bar{\tau} \text{ la recaudación devengada}$$

en términos reales, n el periodo de rezago. Por ende, los ingresos reales se deterioran cuanto mayor sea la inflación, su aceleración, el rezago entre generación y recolección, y la ausencia de mecanismos de indexación⁷.

Algo similar sucede con el Gasto Primario; el desfase se origina entre la asignación presupuestal o el momento de reajuste y el desembolso financiero. Dentro del Gasto Primario existen gastos discrecionales α , que no dependen explícitamente de la inflación, y partidas que se indexan con cierto rezago, en algunos casos en forma discrecional; a ellas les llamaremos Gasto Primario Indexado (GPI), representado por ω , compuesto por remuneraciones públicas y prestaciones sociales netas a través del Sistema de Seguridad Social público. El resto de las partidas, compras e inversión pública, son más manejables discrecionalmente, no existiendo a priori un efecto concreto de la inflación sobre ellas, con lo que aquí se suponen constantes en términos reales; por ende, α se expresa en términos reales. Incorporando estos elementos:

$$(6) g_t = \frac{G_t}{P_t} = \frac{\bar{\omega}_{t-s}}{(1+\pi)^s} + \alpha_t$$

La posibilidad de licuación real del Gasto Primario dependerá positivamente de la ponderación de ω en el total, de la tasa de inflación efectiva y su aceleración, y del rezago en el ajuste nominal s .

Finalmente, uniendo (5) y (6):

$$(7) d_t = g_t - \tau_t = \alpha_t + \frac{\bar{\omega}_{t-s}}{(1+\pi)^s} - \frac{\bar{\tau}_{t-n}}{(1+\pi)^n}$$

Generalmente, y así sucede en el caso uruguayo, el rezago en los impuestos es menor que en los ajustes de remuneraciones y prestaciones netas ($n < s$). Por lo tanto, podemos expresar los impuestos en términos del periodo t actualizando n periodos los componentes indexados del lado derecho de (7), considerando el efecto neto sobre el gasto:

$$(7') d_t = g_t - \tau_t = \alpha_t + \frac{\bar{\omega}_{t-s+n}}{(1+\pi)^{s-n}} - \tau_t$$

El Gasto Primario Indexado se ajusta según inflación esperada, con lo que el efecto neto de la sorpresa (aceleración) inflacionaria es positivo, dado que reduce el déficit primario.

Finalmente, podemos resumir los efectos de la inflación sobre la RPG en tiempo continuo como sigue:

⁷ Si la recaudación está totalmente indexada a la inflación, como sucede en algunos sistemas tributarios, no existen pérdidas por rezagos fiscales, con lo que ambas recaudaciones reales coinciden.

$$(8) \left[\underbrace{\alpha + \frac{\bar{\omega}}{(1+\pi)^{s-n}}}_{[A]} - \underbrace{\tau}_{[B]} \right] + \underbrace{b \cdot (\theta \cdot r + \gamma \cdot r^* + (1-\theta-\gamma) \cdot \bar{r})}_{[C]} - \underbrace{\pi \cdot h}_{[D]} = \underbrace{\dot{h} + \dot{b}}_{[E]}$$

Los efectos de la inflación sobre las finanzas públicas son indeterminados, dependiendo de muchos factores, entre los que se reseñaron: expectativas de inflación, estructura de activos y pasivos en moneda nacional, estructura de ingresos y gastos, grado de monetización, reacción de la demanda de dinero a cambios en la inflación esperada y existencia de mecanismos de indexación.

La ecuación (8) resume los efectos de una inflación no anticipada sobre las finanzas públicas. *Ceteris paribus*, permite licuar gasto real, al menos la parte indexada según inflación esperada (término [A]); paralelamente reduce el valor real de los ingresos fiscales [B], reduciendo la ganancia neta sobre el déficit primario. El efecto final sobre el impuesto inflacionario y el *seignorage* es indeterminado, aunque es positivo en impacto [D]. Finalmente, la inflación no anticipada reduce los intereses reales de la deuda nominal [C]⁸. La inflación perfectamente anticipada no tiene ningún efecto real más allá del impuesto inflacionario. Todos estos factores provocan cambios patrimoniales, aproximados aquí por el cambio en la deuda neta real, aún sin que cambien los stocks de la misma [E].

Dado estos efectos, existe un aparente sesgo inflacionario desde las finanzas públicas. Este punto se investiga en la sección siguiente mediante un modelo de inconsistencia temporal, para luego analizar la evidencia empírica sobre su uso en Uruguay en una perspectiva histórica (1970-2005).

III. El Modelo

El marco analítico es similar al propuesto por Calvo y Guidotti (1992), y Goldfajn (1997). Es un modelo de dos períodos en el que el gobierno, luego de decidir la porción de déficit que será financiado con deuda, elige la mezcla óptima de instrumentos de política para financiar el presupuesto del año 2. Supondremos que la estructura de deuda está dada, y que puede comprender tres tipos de pasivos: deuda nominal en moneda nacional, deuda indexada a la inflación doméstica y deuda en dólares. El gobierno puede pagar el gasto con aumentos en los impuestos comunes -que se suponen indexados al nivel de ingreso nominal- o con inflación. Adicionalmente, la economía presenta una estructura consistente con una curva de Phillips. El problema del gobierno puede resumirse de la siguiente manera: elegir la tasa de inflación de tal manera de

$$(1.) \text{Max } V = E \left[\lambda(y - \bar{y}) - \frac{\pi^2}{2} - \rho\tau \right]$$

donde λ y ρ son constantes positivas que indican la ponderación relativa de los diferentes argumentos de la función de utilidad del gobierno.

La RPG en el período dos es una versión simplificada y en tiempo discreto de la ecuación (8) de la sección anterior. En efecto, despejando τ ; suponiendo solo 2

⁸ En impacto, también reduce los de la deuda en moneda extranjera $\gamma \cdot b$, vía apreciación real de la moneda nacional, mientras que no tiene efectos sobre la parte indexada $(1-\theta-\gamma) \cdot b$.

periodos; incorporando la condición de transversalidad para la deuda no monetaria (deudas al final de $t=2$ nulas) y de equilibrio de largo plazo para la Base Monetaria; permitiendo crecimiento económico; imponiendo, para simplificar, que todo el gasto es indexado ($\alpha=0$); demanda de dinero constante respecto a la inflación; y explicitando los componentes de las tasas reales, se obtiene⁹:

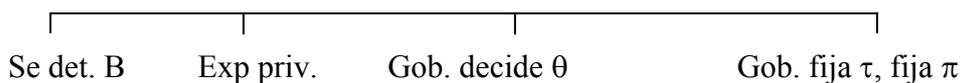
$$(2.) \tau = \frac{\varpi_1(1+\pi^e)}{(1+\pi)(1+g)} + \frac{b_1}{1+g} \left(\theta \frac{1+i}{1+\pi} + \gamma \frac{(1+i^*)(1+e)}{1+\pi} + (1-\theta-\gamma) \frac{(1+r)(1+\pi)}{1+\pi} \right) - \frac{k\pi}{1+\pi}$$

Todas las variables están referidas al período 2 a menos que se denote lo contrario; todas las variables que no son tasas están en relación al PIB. Las variables presentadas en la sección II.2 mantienen su significado; además, g es la tasa de crecimiento real de la economía, i es la tasa de interés nominal en moneda nacional, e es la tasa de variación del tipo de cambio nominal, i^* es la tasa de interés de referencia internacional¹⁰. Hemos supuesto que la inflación no afecta la cantidad real de dinero, k , para evitar la emergencia de equilibrios múltiples derivados de la existencia de una curva de Laffer. De acuerdo con la función de utilidad (1), al gobierno le gusta el aumento del nivel de producción por encima del nivel de pleno empleo, y no le gusta el uso de ningún tipo de impuestos, sean los impuestos tradicionales o el impuesto inflación.

Los consumidores se introducen de una forma muy sencilla: en el período uno se supone que son neutrales al riesgo en consumo.¹¹

$$(3.) 1+i = (1+i^*)(1+e) = (1+r)(1+\pi^e)$$

Donde e^e y π^e refieren a la devaluación e inflación esperadas. La secuencia temporal del juego es la siguiente: el juego comienza una vez que la financiación con deuda y su composición por monedas han sido decididas. El gobierno entonces elige la forma en que se completa el financiamiento, mediante los impuestos y la inflación.¹²



Asumiremos, por simplicidad, que el gobierno controla directamente la tasa de inflación. Adicionalmente, supondremos que se cumple la paridad de poderes de compra (PPC).

$$(4.) \pi = e + q$$

Donde q es el tipo de cambio real, que se supone constante.

El nivel de actividad viene determinado por la existencia de una curva de Phillips

⁹ La derivación de esta ecuación se presenta en el Anexo 1.

¹⁰ En el caso de Uruguay sería la tasa de interés más la prima de riesgo soberano. En este análisis se considera integrada con la tasa internacional ya que no afecta las conclusiones del análisis.

¹¹ Los supuestos de aversión al riesgo son cruciales en el problema de portafolio *à la* Calvo y Guidotti (1992). En nuestro caso estamos tomando la estructura de deuda dada, por lo que este supuesto no afecta mayormente los resultados.

¹² Hemos eliminado la incertidumbre tanto de la demanda de dinero como de los gastos, que en este medio ambiente no aportan mucho.

$$(5.) y = \alpha + a(\pi - \pi^e)$$

Donde α y a son constantes positivas.

De la forma en que está considerado, el problema de optimización del Banco Central recoge dos tipos principales de incentivos a generar inflación por encima de la esperada.

- a) Motivos reales. La curva de Phillips en este caso puede representar el canal de transmisión a través de los contratos salariales de la literatura tradicional, o un efecto más sutil a través del tipo de cambio. De hecho, si una sorpresa monetaria pudiera generar un cambio de corto plazo en el tipo de cambio real, podría tener un efecto sobre la demanda agregada en el sentido de Marshall-Lerner que, con un enfoque de rigideces de corto plazo, resultaría en una ecuación de impulso del nivel de actividad estrictamente similar a (5). Así, si bien hemos supuesto que se cumple la ley de un solo precio, eliminando el efecto de la política monetaria sobre las exportaciones netas y la demanda agregada, puede seguirse un enfoque de rigideces de precios, donde la dinámica del nivel de actividad y los incentivos del Banco Central serían esencialmente los mismos, variando el mecanismo de transmisión.¹³
- b) Motivos fiscales.
 - a. Inflación reduce el gasto corriente en términos reales.
 - b. Inflación reduce el peso real de la deuda nominal en moneda nacional.
 - c. Financiamiento monetario.

III.1. La inflación discrecional

A continuación describimos las tasas de inflación que se obtienen con este conjunto de incentivos en los dos casos tradicionales de la literatura. En primer lugar mostramos los niveles de inflación que se alcanzan en el modelo con un Banco Central que actúa en forma discrecional y luego vemos el caso de un banco central comprometido con la inflación baja, al que llamaremos banco central conservador.

Un banco central que actúe discrecionalmente tomará como dadas las decisiones del sector privado al momento de tomar sus propias determinaciones. Para mostrar ese proceso, primero tenemos que trabajar en la simplificación de la ecuación presupuestal del gobierno.

Si sustituimos las tasas de interés por sus equivalentes en términos de la tasa real de interés, y luego linealizamos por una aproximación de Taylor de orden uno alrededor de cero, obtenemos:

$$(6.) \tau = \varpi_1(1 - (\pi - \pi^e)) + b_1[r - \theta(\pi - \pi^e) - \gamma(q - q^e)] - k\pi$$

Podemos sustituir (6) y (5) en la función de utilidad del Banco Central, derivar con respecto a la inflación, incorporar el supuesto de paridad de poderes de compra, obteniendo que la inflación discrecional puede representarse como

$$(7.) \pi^D = a\lambda + \rho(\varpi_1 + \theta b_1 + k)^{14, 15}$$

Por otra parte, si no se cumple la PPP, cuando $q < q^e$, el déficit aumenta endógenamente, tanto por los flujos de intereses como por los stocks de deuda. Estos efectos quedan

¹³ Esto es particularmente relevante en la discusión reciente acerca de los efectos sobre las exportaciones de la política monetaria en Uruguay.

¹⁴ Estos resultados son robustos a otras funciones de utilidad del Banco Central y otras especificaciones del peso de los impuestos, como por ejemplo una forma cuadrática. Estos cambios afectan el nivel de la inflación de compromiso, el cual no es el objetivo de este trabajo.

¹⁵ La derivación algebraica de (6) y (7) se presenta en el Anexo 1.

fuera del análisis del presente documento; ver Rial y Vicente (2003) para una discusión y cuantificación de los mismos.

Lo que demuestra que la inflación discrecional depende en forma positiva de:

- i. la eficacia de la sorpresa inflacionaria para aumentar el nivel de actividad y reducir el desempleo.¹⁶
- ii. la importancia que tenga el motivo nivel de actividad en la función de utilidad del Banco Central.
- iii. La importancia que tenga el motivo reducción de impuestos para el BC.
- iv. El monto de gasto primario indexado.
- v. El monto de deuda nominada en moneda nacional.
- vi. El nivel de monetización de la economía.

Un banco Central Conservador sería uno que diera más importancia relativa al objetivo inflación que en el caso general. Eso implicaría que tanto ρ como λ fueran menores, lo que, de acuerdo a lo visto anteriormente, genera una reducción en la inflación discrecional. El caso extremo es aquel en que solo se le da importancia a la inflación, en cuyo caso, como puede verse en (7), la inflación óptima para ese banco Central es cero.

III.2. La inflación en un régimen de compromiso

En la literatura de inconsistencia temporal de la política monetaria, el caso de compromiso es aquel en el cual el Banco Central es capaz de, una vez determinada la inflación que le convendría generar dado que no puede sorprender al sector privado, comprometerse a alcanzar esa inflación efectivamente. En este caso, si no pudiera sorprender al sector privado, lo que quiere decir que no puede generar sorpresa inflacionaria, no podría afectar ni el valor real del gasto corriente, ni el valor real de la deuda nominal en pesos, ni reducir el desempleo y aumentar el producto a través de la curva de Phillips. Eso reduce significativamente los incentivos a generar inflación, sin embargo, nótese que:

$$(8.) \pi^C = \rho k$$

A diferencia de los modelos clásicos de inconsistencia intertemporal à la Kydland & Prescott (1977), aquellos que, como éste, incorporan motivos fiscales para la inflación, muestran una inflación positiva de compromiso. Es decir, el *seignorage* siempre cuenta. Un banco central conservador tendrá una inflación de compromiso más baja.

IV. Inflación y finanzas públicas en Uruguay, 1970-2005

Este capítulo comienza con una breve reseña del comportamiento de la inflación en el periodo (sección IV.1), para luego analizar los 3 canales de transmisión mediante los que la misma impacta sobre la restricción presupuestal del Gobierno. La sección IV.2, luego de repasar la estructura de financiamiento en el periodo, se concentra en los efectos de la inflación sobre el financiamiento del déficit, incluyendo aquí la licuación de deuda nominal y el *seignorage*. Luego, en la sección IV.3 se analizan los principales hechos estilizados vinculados a ingresos y egresos, comenzando por una descripción de los mismos, presentando luego ciertos resultados econométricos y finalmente

¹⁶ Alternativamente sería la eficacia en mejorar las exportaciones netas bajo el supuesto de rigideces nominales.

analizando más a fondo el ajuste endógeno del Gasto Primario Indexado. Finalmente, la sección IV.4 resume y concluye este capítulo.

IV.1. La inflación en el periodo

La inflación promedio del periodo es de 46.5%, caracterizada por una alta volatilidad y dispersión: su desvío estándar es de 30%, y sus extremos son 4.4% (2001) y 112.5% (1990). Su evolución está influida por los efectos de tres planes de estabilización basados en el tipo de cambio – PEBTC - (1968-1971, 1978-1982 y 1990-2002), los que logran reducir la inflación pero finalmente son abandonados en forma abrupta, provocando un rebrote inflacionario, aunque de distintas magnitudes según los planes.

El principio del periodo (1970-1974) presenta una aceleración de la inflación desde 20%, ligada al plan de estabilización heterodoxo de 1968, hasta casi 100% (promedios anuales). El periodo 1974-1982 se caracteriza por un descenso paulatino, profundizado por el plan de 1978 con ancla cambiaria, que logra llevar a la inflación nuevamente a 20% anual. Los años comprendidos entre 1983-1990 presentan un ajuste inflacionario post abandono del plan anterior que llevan a la inflación a un promedio de 60% en los primeros años; hacia el fin del periodo la misma se acelera, llegando al máximo de 112.5%. A partir de 1990 se inicia un nuevo plan con ancla cambiaria que logra reducir la inflación en forma persistente hasta niveles menores a 5% en 2001. La crisis financiera de 2002 provoca un mini-rebote inflacionario (20% en 2003), convergiendo luego al actual nivel de 6%.

Esta volatilidad es un marco propicio para evaluar sus efectos sobre las finanzas públicas.

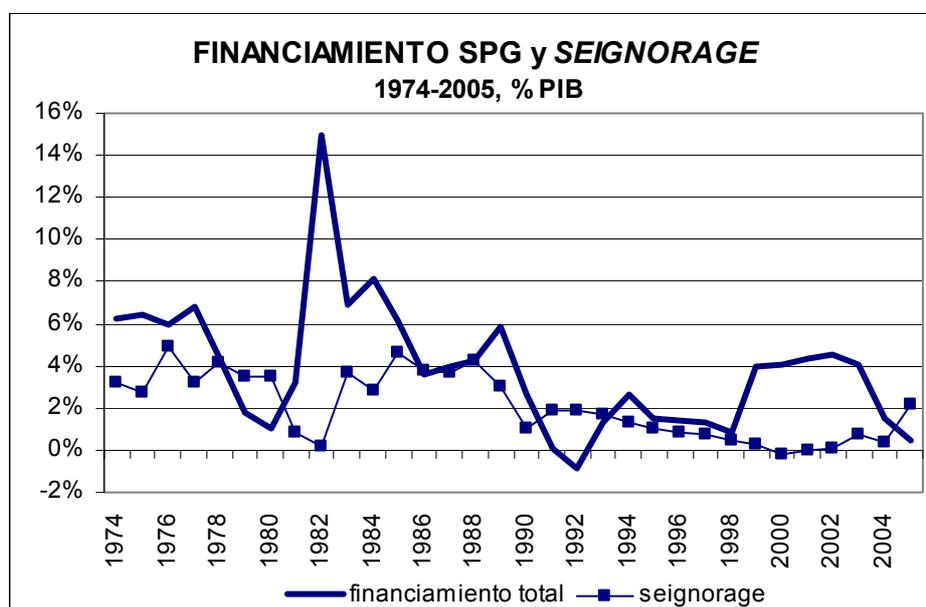


Fuente: Banco Central del Uruguay.

IV.2. Efectos sobre el financiamiento del Gobierno General¹⁷

a. Estructura de financiamiento del Gobierno General

En el periodo previo a la crisis de 1982, en un contexto de alta inflación, el Sector Público Global podía financiar su déficit vía monetización, la que aportaba unos 4 puntos del PIB promedialmente hasta 1980. El endeudamiento en préstamos externos era reducido, mientras que la emisión de Títulos Públicos era principalmente en el mercado doméstico y en moneda extranjera. La deuda nominal en moneda nacional era marginal. Luego de 1982 cobran gran importancia los préstamos de organismos multilaterales, en un marco de aumento del déficit y reestructuras varias de la deuda externa, que culminan en el Plan Brady de 1991. Pocos años después de la crisis, sin embargo, el *seignorage* vuelve a aportar unos 4 puntos del PIB de financiamiento junto con el retorno de la alta inflación, financiando prácticamente todo el déficit del Sector Público Global. Luego del PEBTC de 1990 se observa una reducción simultánea del déficit y del financiamiento por monetización; este último aporta desde entonces una fuente de fondos entre 1%-2% del PIB, casi desapareciendo en los últimos años, implicando un cambio estructural. Hasta 1998, el mismo podía financiar el reducido déficit, pero desde entonces, el aumento del déficit se financia con emisiones internacionales de Títulos Públicos en moneda extranjera y, desde 2002, con nuevos préstamos multilaterales. A partir de 2002 también se inicia un proceso de emisión de deuda no monetaria en moneda nacional, tanto nominal, a plazos cortos como indexada, a plazos medios.

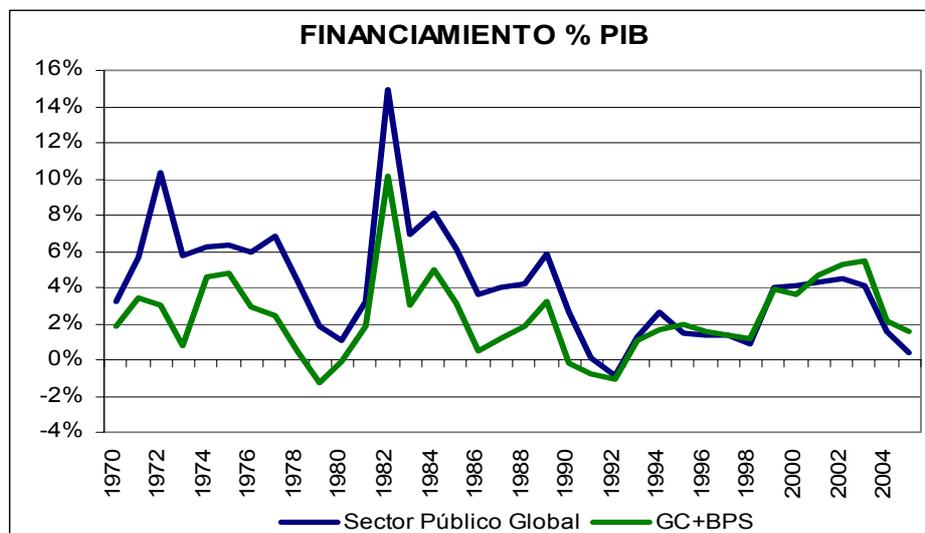


Fuente: Banco Central del Uruguay.

El resto del documento trabaja con una versión reducida de Gobierno General, por lo que conviene cuantificar cuánto se está dejando fuera del análisis, que es el resultado de

¹⁷ Aquí se presenta una aproximación al Gobierno General, representada por el consolidado Gobierno Central y Sistema de Seguridad Social (BPS y cajas militar y policial), a través de las transferencias del primero al segundo; no se cuenta con información caja de Gobiernos Departamentales para todo el periodo. Una extensión interesante sería analizar ingresos y egresos de BPS, presentados aquí como un neto. También, ampliar la cobertura del Sector Público, incluyendo Empresas Públicas y Banco Central.

Empresas Públicas y otros organismos menores del SPNF, y el resultado del BCU. La siguiente gráfica muestra el financiamiento del Sector Público Global y de nuestra cobertura de Gobierno General (GC+BPS)¹⁸.



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Como se observa, en buena parte del periodo, hasta inicios de los '90, las diferencias son relativamente importantes, explicadas básicamente por el déficit del BCU. Sin embargo, también se observa que la dinámica del resultado fiscal está determinada por el Gobierno General, con lo que la cobertura omitida en este trabajo implica solo un problema de escala.

b. La deuda no monetaria en moneda nacional

La emisión de deuda nominal en moneda nacional fue un elemento relevante en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, como se señala en varios trabajos, el surgimiento de la inflación como fenómeno estructural y en niveles de dos dígitos en los '50 restó posibilidades de colocación de este instrumento, al ofrecer tasas reales negativas¹⁹. Es más, como señalan Bertoni y Sanguinetti (2004), la expansión de este instrumento a fines de los '50 se dio mediante su colocación coercitiva a ciertos organismos, como los de la Seguridad Social.

Con el surgimiento de la alta inflación se inicia el problema del *original sin*, por lo que este instrumento ha sido marginal o inexistente en casi todo el periodo. La crisis financiera de 2002 tuvo entre otras consecuencias el regreso de la deuda nominal como única forma de financiamiento posible en un entorno complicado: en 2002-2003 se emitieron letras en Pesos, pero a plazos cortos (15, 45, 75 días) y pagando altas tasas: de 160% bajando a 20% (nominal anual), en un contexto de baja inflación (14%-19%), evidenciando la vigencia del *original sin*. Actualmente, la deuda nominal en pesos representa 0.3% del PIB (letras en Pesos fuera del Gobierno General, diciembre 2005).

¹⁸ El Anexo 2 presenta datos anuales de financiamiento (cuadro 1), así como de las variables analizadas en las siguientes partes b y c.

¹⁹ Ver por ejemplo Banda y Santo (1983), Bertoni y Sanguinetti (2004).

Paralelamente, el Gobierno ha comenzado a emitir deuda a plazos mayores (3 a 10 años) indexada a la inflación (UI), como única opción de “camino de la redención”²⁰, respondiendo mayormente a una estrategia de reducción de la fragilidad financiera.

A diciembre 2005, esta deuda significaba 6.1% del PIB²¹.

Deuda en Pesos de Gobierno General, %PIB ^{1/}						
		Indexada			Nominal	Indexada / Total (%)
	TOTAL	BONOS UR	BONOS UI	LT UI	LT MN	
2000	0.0%	0.03%	0.0%	0.0%	0.0%	100%
2001	0.0%	0.03%	0.0%	0.0%	0.0%	100%
2002	2.7%	0.02%	1.8%	0.0%	0.8%	68%
2003	7.8%	0.02%	3.6%	1.6%	2.6%	67%
2004	6.3%	0.01%	4.4%	1.5%	0.4%	94%
2005	6.4%	0.01%	6.1%	0.0%	0.3%	95%

1/ Circulante fuera del Sector Público. Fuente: Banco Central del Uruguay.

Por lo tanto el canal de licuación de deuda nominal, propio de países más estables, no es una opción para las finanzas públicas de Uruguay, aún en el actual contexto de remonetización de la economía y aumento de la deuda en moneda nacional. Sin embargo, de profundizarse la reconstrucción de los mercados en pesos, es concebible que en el futuro la deuda nominal en moneda nacional pueda representar un elemento de tensión entre los objetivos de estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal.

c. El financiamiento por seignorage y sus componentes

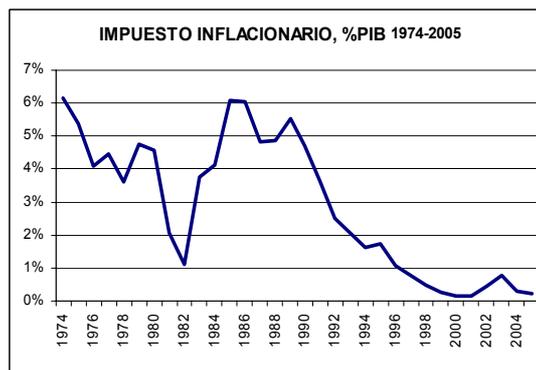
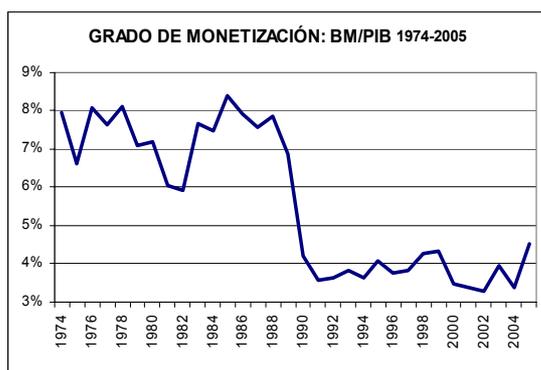
Como se comentara, una de las principales características del financiamiento del déficit fiscal ha sido la pérdida de participación tendencial del *seignorage*: su rendimiento era de 2.8% del PIB promedio en los '70, 2.6% promedio en los '80, 1.1% en los '90 y 0.3% en la década actual²². Esta evolución se observa en ambos componentes del *seignorage*; por un lado, la reducción de la tasa de inflación, especialmente en los '90, limita el monto del impuesto inflacionario, mientras que cambios tecnológicos ligados a la aparición de sustitutos cercanos del dinero reducen la demanda de dinero en términos del PIB; esto a su vez contribuye a reducir la base imponible del impuesto inflacionario²³.

²⁰ Por referencias, ver Eichengreen, Hausmann y Panizza (2003).

²¹ Luego de 1996 se emitieron series de Bonos en UR especialmente dedicados a las AFAPs. Tanto por los escasos montos como por lo acotado de su demanda no pueden considerarse como parte de una estrategia de desdolarización.

²² En este caso, así como para el cálculo del impuesto inflacionario, se toman valores promedio anuales de Base Monetaria e inflación.

²³ Bucacos (2003), utilizando simulaciones para años específicos, llega a las mismas conclusiones.



En las décadas del '70 y '80 el impuesto inflacionario podía aportar en promedio unos 4.5 puntos del PIB de financiamiento, llegando a financiar un máximo de 6% del PIB antes y después de la crisis de 1982. Como el déficit en esos años generalmente fue menor, este impuesto permitía otros usos, que en general fue la acumulación de reservas²⁴. Este periodo se caracterizaba por un relativamente alto grado de monetización (Base Monetaria/PIB) en el entorno de 8% y altas tasas de inflación. Sin embargo, la aceleración inflacionaria de fines de los '80 provoca una caída abrupta de la monetización de la economía a la mitad de su valor, con lo que se configuraba el tradicional "equilibrio alto" de las finanzas inflacionarias. En los '90, junto con la caída gradual de la inflación no se observa una remonetización de la economía, la que promedia 3.8% en el periodo 1990-2004, produciéndose un cambio estructural en la demanda de dinero. Al mismo tiempo se procesan cambios institucionales: la Carta Orgánica del BCU establece un límite operativo al financiamiento monetario del déficit del Gobierno Central; el mismo no podrá superar el 10% del Gasto Primario del Presupuesto Nacional del año anterior²⁵. Dado esto, la recaudación del impuesto inflacionario en los años finales de la estabilización (1998-2002) promedió solo 0.3% del PIB.

Por otra parte, los rendimientos de este impuesto se han reducido notoriamente, tanto por la evolución de la base imponible como por la tasa. Por ejemplo, la aceleración inflacionaria de 1983, de 30% (de 19% en 1982 a 49% en 1983, promedios anuales), se dio junto con un aumento de la Base Monetaria/PIB de 1.8%, determinando una recaudación por impuesto inflacionario de 3.8% del PIB. En el acumulado 2002-2003 se produjo solo la mitad de la aceleración anterior (15%, pasando de 4% en 2001 a 14% en 2002 y 19% en 2003), mientras que la Base Monetaria/PIB aumenta solo 0.5% en los dos años. Como resultado, el impuesto inflacionario significó solo 1.2% del PIB, o 0.6% por año.

Paralelamente, el componente más "genuino" del *seignorage*, la demanda de Base Monetaria en términos del PIB, se ha mantenido relativamente constante en su nuevo y menor nivel desde 1990, eliminando la otra fuente de financiamiento monetario. Sin embargo, la remonetización de 2005 podría estar indicando el inicio de un cambio de tendencia que posibilite que las finanzas inflacionarias logren un "equilibrio bajo": baja tasa de inflación, alta base imponible. Para consolidar esta tendencia, la inflación objetivo deberá mantenerse necesariamente en niveles bajos, evitando los incentivos para un financiamiento inflacionario que sería solo de corto plazo.

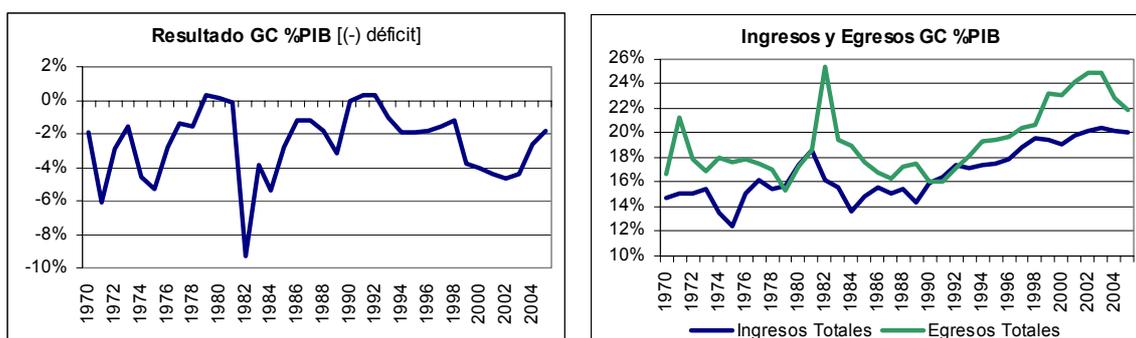
²⁴ Este fenómeno está documentado, además, en Banda y Santo (1983) y Banda (1994).

²⁵ Ley Nro. 16.696, 30 de marzo de 1995, artículos 47 y 49.

IV.3. Efectos sobre el resultado primario del Gobierno General

a. Estructura de Ingresos y Gastos Primarios; participación y evolución

Las finanzas públicas de Uruguay en el periodo 1970-2005 se caracterizan por un déficit del Gobierno General promedio de 2.5% del PIB, el que exhibe una alta volatilidad: su desvío estándar es de 2.1% del PIB, llegando a su máximo histórico luego de la crisis de 1982 (9.3% del PIB), y en el otro extremo presentado equilibrio fiscal en años puntuales, a principios de los '80 y '90. Esta evolución se ha dado en el marco de un aumento tendencial de la participación de ingresos y egresos en el PIB: los ingresos pasan de 15 a 20 puntos del PIB en el periodo, mientras que los egresos aumentan desde 16.5 a los actuales 22 puntos, presentando un máximo de 25%. Es de destacar la mayor volatilidad presentada por los egresos en términos del PIB.

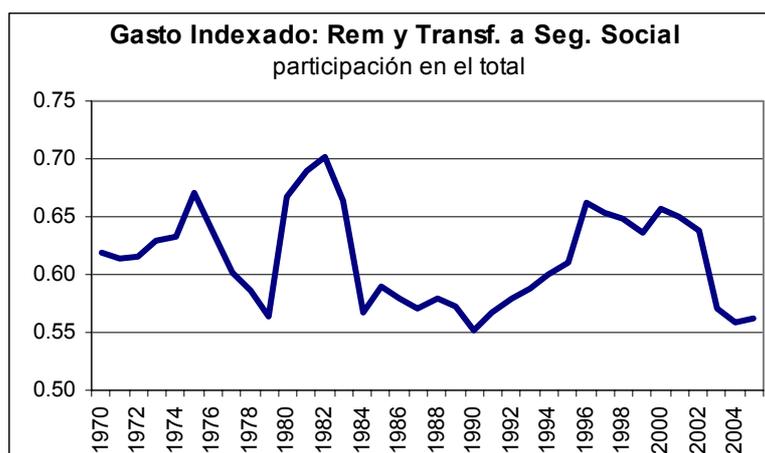


Los ingresos del Gobierno Central están compuestos mayormente por impuestos (90% del total promedio del periodo), básicamente recaudación de DGI (75% del total promedio del periodo), cuyos principales impuestos (IVA e IMESI) recaen sobre el gasto²⁶. El restante 15% de ingresos tributarios se compone de recaudación por comercio exterior, cuya participación disminuye en el periodo desde 20% a 5% fruto de los acuerdos comerciales regionales, y por el IRP, quien aumenta su participación en los últimos años, pautado por medidas discrecionales. Esta estructura tributaria centrada en el gasto y altamente concentrada se consolida en la primera mitad de los años 70 y no ha variado sustancialmente en cuanto a estructura, aunque sí en niveles²⁷.

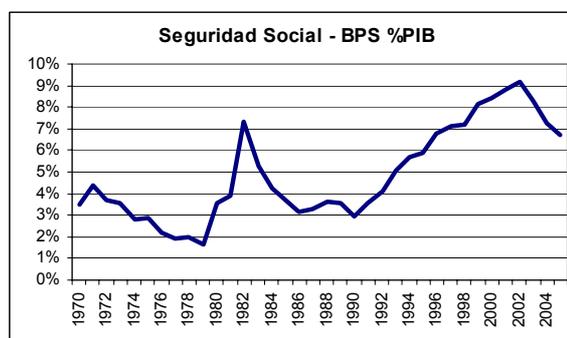
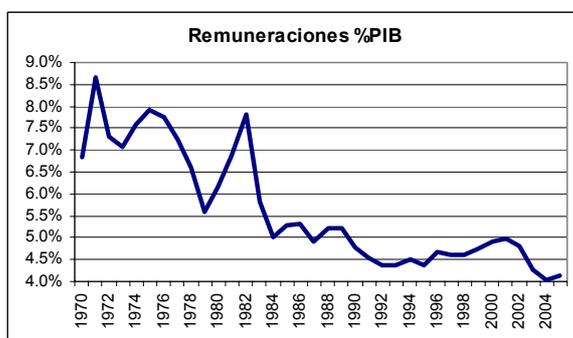
La estructura de egresos promedio está dominada por el Gasto Primario Corriente (GPC), el que está compuesto por el consumo del Gobierno (remuneraciones y compras de bienes y servicios) y transferencias a otros agentes, públicos o privados; este rubro está determinado por las transferencias al Sistema de Seguridad Social. El GPC representa el 82% del gasto total, mientras que inversiones e intereses ponderan cerca de 9% separadamente. Es interesante destacar dos rubros del GPC, remuneraciones y transferencias a la Seguridad Social, que ponderan cada una alrededor de un 30%; por ende, el 60% de los egresos totales está sujeto a alguna regla de indexación. Esta participación presenta dos características a destacar. Por un lado, presenta cierta volatilidad; en particular, aumenta en periodos de expansión y se reduce fuertemente luego de las crisis económicas.

²⁶ Efectivamente, el IVA representa casi la mitad de la recaudación de DGI; sumado al IMESI su participación conjunta es de 2/3 del total.

²⁷ El anexo 2 presenta datos más detallados de ingresos y egresos, tanto en pesos constantes como en términos del PIB (cuadros 2 y 3).



Por otra parte, se observa un cambio de composición: mientras las remuneraciones pierden participación, pasando de 45% a 17% en los extremos del periodo, las transferencias a la Seguridad Social aumentan de un promedio de 20% en el periodo 1970-1975 a 35% en los últimos 10 años. En términos del PIB, las remuneraciones pasan de 8% promedio a mediados de los '70 a 4.5% desde principios de los '90, reduciendo además su volatilidad. Las transferencias a la Seguridad Social son para financiar el déficit del BPS y de las Cajas Militar y Policial, producto de sus desbalances financieros. El déficit del BPS pasa de unos 3 a 6.7 puntos del PIB en los extremos del periodo, llegando a alcanzar 9% en 2002, producto de la evolución de sus ingresos (cotizaciones) y egresos (prestaciones): los primeros pasan de 6.6% a 4.2% en los extremos, mientras que los segundos aumentan de 7% a 11%.



b. Discrecionalidad, normativa y rezagos²⁸

Los impuestos recaudados por el Gobierno Central están atados mayormente al gasto, tanto en el caso de DGI como en comercio exterior, donde se gravan las importaciones. En el caso de DGI, los dos principales impuestos al gasto, uno general (IVA interno), el otro específico a ciertos bienes (IMESI), se recaudan mensualmente a mes vencido, con lo que su rezago promedio, suponiendo distribución diaria uniforme, es de 40 días; mientras tanto, la recaudación por comercio exterior (IVA importación y aranceles) y el IMESI combustibles se recauda sin rezagos. Los impuestos a las utilidades (IRIC) y el patrimonio de las empresas se recaudan mediante un adelanto anual en función de la performance del año anterior, y un rezago para el pago del saldo remanente de 3 meses y 25 días, existiendo entonces un mayor desfase entre generación y recaudación.

²⁸ El análisis de los ingresos de esta sección es una actualización y extensión de Borchartt, Pereira y Vicente (2001).

Finalmente, los impuestos a las retribuciones personales (IRP y recaudación de BPS) se recaudan con un rezago promedio de un mes, a mes vencido, pero se reajustan igual que las remuneraciones, es decir, cada 3 o 4 meses en la mayor parte del periodo. Promediando los principales impuestos por su participación en el periodo, el rezago en la recaudación es del entorno de los 22 días. El Gobierno tiene discrecionalidad en su política tributaria, tanto para crear como para modificar impuestos, fijar tasas, bases imponibles y exoneraciones mediante leyes y decretos.

Del punto de vista de los egresos primarios, aproximadamente 2/3 (remuneraciones y prestaciones sociales) presenta ajustes nominales en función de la inflación. Las remuneraciones dependen de los ajustes nominales de salarios públicos, los cuales se realizan en forma discrecional tomando como referencia la inflación. Las transferencias al BPS para cubrir su déficit de caja dependen de la evolución del índice medio de salarios (IMS) de la economía, el cual se ajusta a la inflación. La cadencia de los ajustes ha variado según la tasa de inflación sea alta o baja, moviéndose entre ajustes trimestrales, cuatrimestrales y anuales, mientras que el Gobierno ha perdido discrecionalidad en cuanto al momento de los ajustes de pasividades. El resto del Gasto Primario (compras e inversiones) se maneja en forma discrecional sin un ajuste explícito a la inflación, mientras que los intereses se determinan endógenamente por variables financieras no controlables por la política de gastos.

Durante este período se produjeron importantes cambios estructurales en la normativa, como el proceso de simplificación del sistema impositivo iniciado en 1974 y que culmina con la Reforma Tributaria de 1979²⁹; los ajustes fiscales de 1990, 1995 y 2002; las reformas a la Seguridad Social de 1981, 1989 y 1996; y el desmantelamiento gradual de la estructura impositiva al comercio exterior en el marco de acuerdos bilaterales profundizados luego con la creación del Mercosur desde 1990.

Los distintos ajustes fiscales en general han promovido aumentos de tasas impositivas y generalizaciones de bases imponibles, resultando en un aumento de la presión tributaria sin cambiar la estructura impositiva de la DGI, tanto en su concentración, como en su énfasis en gravar el gasto, como en sus rezagos. En este último punto hay que destacar que la reforma iniciada en los '70 redujo el rezago promedio de los impuestos, reduciendo entonces el efecto Olivera-Tanzi. Por el lado de los egresos, estos ajustes han promovido recortes de gastos discrecionales, sin afectar la forma de ajuste de los gastos determinados endógenamente por la inflación³⁰.

Las principales modificaciones en el Sistema de Seguridad Social durante el periodo se han referido en grandes líneas a aumentar tasas de aportes, extender la edad de retiro, aumentar exigencias para los beneficiarios y reducir las prestaciones promedio. Sin embargo, el régimen de indexación según IMS pasado ha tenido pocas modificaciones desde su instalación en 1979³¹. Las más importantes han sido la reducción del período entre ajustes, reduciendo el efecto de licuación real, y la eliminación de la discrecionalidad del momento de los mismos, a través de la Ley 15.900 de octubre de 1987 y la reforma constitucional de 1989. La primera establece que las pasividades se

²⁹ Ley 14.948, "Reforma tributaria", 30 de octubre de 1979.

³⁰ Las leyes que recogen estos hitos son: ley 16.107 del 3/3/90, Ajuste fiscal tributario; ley 16.697 del 25/4/95 Nuevo régimen fiscal y mejora de la competitividad del sector productivo; en 2002 hay 2 leyes: ley 17.453 (D.O. 01/03/2002), Ajuste fiscal, y ley 17.502 (D.O. 31/05/2002), Ley de estabilidad financiera.

³¹ Acto institucional 9, octubre de 1979. Anteriormente el ajuste de pasividades se realizaba en función del promedio entre la variación del IMS y la inflación, con lo que este cambio no afecta mayormente el espíritu de la indexación.

ajustarán el 1º. de abril de cada año, fijando dos adelantos a cuenta dentro de los dos meses siguientes al aumento del IMS de funcionarios de la Administración Central. Reforzando este cambio, la reforma de 1989 determinó ajustes en función del IMS pasado en cada momento que existan aumentos de salarios públicos, eliminando toda discrecionalidad en este punto³². A partir de entonces, ingresos y egresos del BPS, y por ende su resultado financiero, pasan a ser determinados endógenamente por la inflación^{33, 34}.

Por último, la instalación del Mercosur desde 1990, que provoca una progresiva reducción de aranceles junto con un aumento del comercio intra-zona, determina una paulatina reducción de la recaudación al comercio exterior, sin modificar la fuente de distorsión inflacionaria, vinculada a los precios relativos.

c. Reacción de ingresos y gastos primarios a cambios y aceleración de la inflación

Una primera aproximación para cuantificar los efectos de la inflación sobre el resultado primario para el Sector Público de Uruguay es a través de la matriz de correlación entre las distintas partidas de ingresos y egresos primarios, el nivel de actividad y la inflación, la que se resume en el cuadro siguiente³⁵.

Matriz de Correlación: Variables fiscales, PIB e inflación, 1970-2005		
Variables fiscales	PIB	Inflación
Ingresos Totales	0.96	-0.58
Ingresos Netos DGI	0.95	-0.54
IVA	0.95	-0.55
IMESI	0.70	-0.18
IRIC	0.93	-0.72
Gasto Primario	0.95	-0.71
GPI	0.93	-0.78
Transf. al SSS	0.91	-0.74
Remuneraciones	0.57	-0.42
Intereses	0.64	-0.47
PIB	1.00	-0.69
Inflación	-0.69	1.00

En primera instancia se observa una correlación positiva y muy elevada ($\rho \geq 0.9$) entre casi todas las partidas seleccionadas y el PIB, siendo varias variables de ingresos las que presentan mayor correlación. También tienen una correlación alta el Gasto Primario total, tanto el corriente como el indexado, este último determinado por la Seguridad

³² El artículo 67 de la Constitución establece que “(...) Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central”.

³³ Además, claro está, influyen factores actuariales y de evasión, los cuales no son el foco de este trabajo.

³⁴ La reforma previsional implementada en 1996 (Ley 16.713, 3/09/1995) crea un régimen mixto, parcialmente de reparto y parcialmente de capitalización. Si bien es un cambio estructural en el sistema, no afecta los mecanismos de indexación.

³⁵ En toda esta sección se trabaja con el logaritmo natural de las variables. Por este motivo, las variables que pueden tener signo negativo, como resultado global y primario, quedan fuera del análisis.

Social. Por otra parte, existe una correlación negativa entre PIB e inflación. Estos hechos determinan que es útil incluir al PIB como variable de control.

Las correlaciones respecto a la inflación son en general negativas para todas las partidas, siendo mayores para los gastos primarios que para los ingresos ($\rho=-0.71$ y $\rho=-0.58$ respectivamente), lo que daría una explicación de porqué una mayor inflación está correlacionada positivamente con un mejor resultado primario.

La relación inversa entre ingresos e inflación, explicada mayormente por los ingresos tributarios, estaría reflejando el efecto de los rezagos en la recaudación, los que sin embargo son menores a los del gasto, notoriamente el Gasto Primario Indexado, confirmando el efecto neto favorable presentado en la sección I. Por otra parte, se observa una correlación similar entre inflación e ingresos de DGI e IVA, mientras que impuestos con mayores rezagos, como el IRIC, presentan una correlación mayor. Se observa además que la variable con la mayor correlación negativa con la inflación es precisamente el Gasto Primario Indexado, explicado en primer orden por las transferencias a la Seguridad Social, mientras que las remuneraciones presentan una correlación menor. Dada esta importante relación y que el mismo representa un 60% de los gastos totales, se confirma que ésta es la variable central a analizar con mayor detalle. Finalmente, la relación entre intereses e inflación, relativamente débil, debe ser complementada con la inclusión del tipo de cambio, puesto que casi la totalidad de los mismos están denominados en moneda extranjera³⁶.

Un análisis más estructural de ingresos, egresos e inflación, donde se incluye la evolución del PIB como variable de control, permite observar las reacciones de las distintas partidas a cambios en la tasa de inflación.

Se trabaja con datos anuales para el periodo 1970-2005 salvo se indique lo contrario; las estimaciones se realizan por MCO; todas las variables están expresadas en logaritmos; las distintas partidas de ingresos y egresos se deflactan por IPC, el PIB real se deflacta por su deflactor implícito y la inflación se mide como variación de IPC.

Los resultados en general muestran: signos esperados y alto nivel de significación para el PIB, siendo entonces una buena variable de control; buen ajuste general de las regresiones; y, en el caso de los ingresos, se detecta autocorrelación de primer orden (valores bajos del estadístico DW, confirmados luego por el test de Breusch-Godfrey). La autocorrelación de los residuos implica que los resultados de MCO se vuelven ineficientes, pero mantienen las propiedades de ser insesgados y consistentes. Como el objetivo aquí es un análisis histórico, no hacer predicciones, esta limitación no es muy grave.

Aquí se presentan los resultados obtenidos para ingresos y egresos más agregados; el resto de los resultados omitidos en el cuerpo central del trabajo se presentan en el Anexo 3.

Los ingresos tributarios totales, compuestos por la recaudación de DGI, comercio exterior e IRP presentan una relación no significativa estadísticamente con la inflación. Esto es debido a la poca relación de la inflación con los ingresos por comercio exterior, dado que falta incluir el tipo de cambio nominal en el análisis; a la escasa muestra y a

³⁶ Este enfoque de precios relativos escapa al objetivo de este trabajo. Un análisis interesante de este fenómeno puede leerse en Rial y Vicente (2003).

los continuos cambios normativos, tanto de aranceles como de IRP³⁷. Por lo tanto, el análisis para los ingresos debe centrarse en la recaudación neta de DGI (variable TN_DGI). Se estima entonces la siguiente ecuación:

$$TN_DGI_t = C + \alpha.PIB_t + \beta.INFLA_t$$

Los resultados obtenidos se muestran a continuación:

Dependent Variable: TN_DGI
Method: Least Squares
Sample: 1970 2005
Included observations: 36

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB	1.785298	0.103641	17.22572	0.0000
INFLA	0.042733	0.024871	1.718182	0.0951
C	-5.335730	0.539032	-9.898731	0.0000
R-squared	0.928622	Mean dependent var	4.180775	
Adjusted R-squared	0.924296	S.D. dependent var	0.394597	
S.E. of regression	0.108571	Akaike info criterion	-1.523166	
Sum squared resid	0.388994	Schwarz criterion	-1.391206	
Log likelihood	30.41698	F-statistic	214.6624	
Durbin-Watson stat	0.381768	Prob(F-statistic)	0.000000	

El coeficiente α , asociado al PIB, muestra el signo esperado y alto nivel de significación. Sin embargo, se observa que la inflación tiene significación recién al 10%, además de estar correlacionada positivamente, y no negativamente, con la recaudación real; de todas formas, esta relación es muy débil. Este resultado puede explicarse por varios factores.

En primer lugar, como se comentara en la sección IV.b, el rezago promedio entre generación y recolección de impuestos es escaso, especialmente en los principales impuestos, como IVA e IMESI; además, al trabajar con datos anuales, este efecto se diluye, con lo que no cabría esperar pérdidas de recaudación muy significativas vía Olivera-Tanzi. Analizando por impuesto, se observa que el coeficiente β es positivo para IVA, IMESI mientras que es negativo para IRIC, impuesto con mayor rezago, apoyando este argumento³⁸. Por otra parte, como se expusiera anteriormente, en todo el periodo existieron infinidad de cambios normativos con un marcado sesgo al aumento de la presión tributaria; este factor, además de ir en sentido opuesto a la inflación, también explica porqué la relación con el PIB es bastante mayor que uno. Finalmente, el signo positivo también podría explicarse por un efecto favorable de precios relativos,

³⁷ El IRP se crea en 1982, con una tasa de 1% sobre retribuciones y prestaciones (ley 15.294, 15/06/82). A partir del ajuste fiscal de 1990 se producen muchas modificaciones, generalmente aumentando sus tasas y diversificando franjas de aportantes. Luego, en 2004 se reducen tasas y franjas a sus niveles anteriores.

³⁸ Arbeleche y Bension (1996), utilizando una metodología diferente para analizar los años 1994-1995 concluyen en forma similar; en este caso, la pérdida por rezagos en la recaudación promedia 0.4% del PIB en cada año, versus un 0.7% promedio para los egresos, en un contexto de inflación anual levemente superior a 40%.

unido a la evolución de los precios implícitos de la recaudación respecto al IPC general³⁹.

Por lo tanto, el efecto sobre los ingresos requiere mayor estudio, el que se difiere para otro trabajo, puesto que el centro de atención aquí es la licuación del gasto.

En el caso del Gasto Primario real, el Gasto Primario Indexado así como sus componentes presentan una relación inversa y significativa con la inflación, tanto corriente como rezagada un periodo. Por otro lado exhiben una relación positiva y significativa con el nivel de actividad, presentando entonces un carácter procíclico.

Se realizaron varias regresiones de la forma:

$$GPI_t = C + \alpha.PIB_t + \beta.INFLA_t + \theta.D_t, \text{ donde } D_t \text{ designa variables dummies.}$$

Las variantes se refieren, en el lado derecho, a la inclusión de la inflación corriente o la inflación rezagada. En el lado izquierdo las variables utilizadas fueron: remuneraciones, transferencias al BPS, a las Cajas Militar y Policial, a la Seguridad Social total y Gasto Primario Indexado total. En todos los casos los parámetros resultaron significativos y con los signos esperados; el ajuste global muy bueno; y en muchas ocasiones se descartó la presencia de autocorrelación residual de diverso orden a través del test de Breusch-Godfrey. Aquí se presenta la regresión de mejor ajuste para el Gasto Primario Indexado total.

Dependent Variable: GPI

Method: Least Squares

Sample (adjusted): 1971 2005

Included observations: 35 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB	1.262358	0.081048	15.57547	0.0000
INFLA(-1)	-0.101431	0.020130	-5.038672	0.0000
D_BPS79	-0.334593	0.092356	-3.622877	0.0011
D_BPS05	-0.222902	0.096751	-2.303861	0.0283
C	-2.740876	0.426161	-6.431551	0.0000
R-squared	0.938805	Mean dependent var	4.121553	
Adjusted R-squared	0.930646	S.D. dependent var	0.344550	
S.E. of regression	0.090738	Akaike info criterion	-1.830127	
Sum squared resid	0.246999	Schwarz criterion	-1.607934	
Log likelihood	37.02722	F-statistic	115.0598	
Durbin-Watson stat	1.605119	Prob(F-statistic)	0.000000	

La misma tiene alta significación global y los signos del PIB e inflación rezagada son los esperados, confirmando el carácter procíclico del Gasto Primario Indexado y su relación inversa con la inflación. Se incluyen 2 variables dummies: una por la reforma de 1979, que determinó un aumento anormal del número de jubilados, y otra para el proceso de formalización laboral de 2005, que implicó un aumento discreto del número de cotizantes. Ambos fenómenos se detallan en la siguiente sección d.

³⁹ Una parte del efecto, el IVA importación, está determinado por la devaluación (apreciación) real; en el caso del IMESI, al tratarse en general de bienes con precios administrados, los precios relativos se mueven en forma más discrecional. Este es un interesante tema de estudio para el futuro.

En particular, se observa que un aumento (reducción) de la inflación corriente en 1% provoca una reducción (aumento) de 0.1% del Gasto Primario Indexado real del periodo siguiente; el comportamiento es muy similar si se trabaja sin rezagos inflacionarios. Por lo tanto, se confirma que la aceleración de la inflación es efectiva para licuar gasto real, y que este efecto más que compensa la erosión real de los ingresos. Por otra parte, la variable dependiente varía en el mismo sentido y es más volátil que el PIB. Ambos comportamientos se dan más fuertemente en transferencias a la Seguridad Social que en remuneraciones. En dichas transferencias, que recogen el resultado del BPS y demás cajas por el desbalance de ingresos y egresos, la inflación es altamente significativa, presentando un coeficiente $\beta=-0.157$; esta relación se vuelve más débil luego de 1989. Por otro lado, como en este último periodo existió un importante crecimiento económico, su relación con el PIB también es muy fuerte. En el caso de remuneraciones, las mismas son menos dependientes del ciclo, mientras que su carácter más discrecional desdibuja en parte el efecto de la inflación. Finalmente, los reajustes de estas partidas se realizan en plazos cortos (trimestrales, cuatrimestrales) durante la mayor parte del periodo, con lo que, al considerar datos promedios anuales, el efecto estadístico de la inflación se diluye.

Las relaciones encontradas entre inflación, ingresos y Gasto Primario Indexado configuran el caso tradicional de mejora del resultado fiscal mediante sorpresa inflacionaria. Una aceleración inflacionaria reduce el déficit primario, a través de la licuación real de gastos indexados, los que son más fuertes que el efecto Olivera -Tanzi sobre los ingresos. En el sentido opuesto, una caída de la inflación unida a una falta de credibilidad sobre su persistencia deteriora endógenamente el déficit primario, reflejando uno de los costos de la desinflación. Esto es particularmente relevante para las transferencias a la Seguridad Social luego de la Reforma Constitucional de 1989, que le quitara margen discrecional a los ajustes.

A continuación se analiza más detalladamente la evolución del Gasto Primario Indexado, teniendo en cuenta el entorno macro y normativo comentado anteriormente.

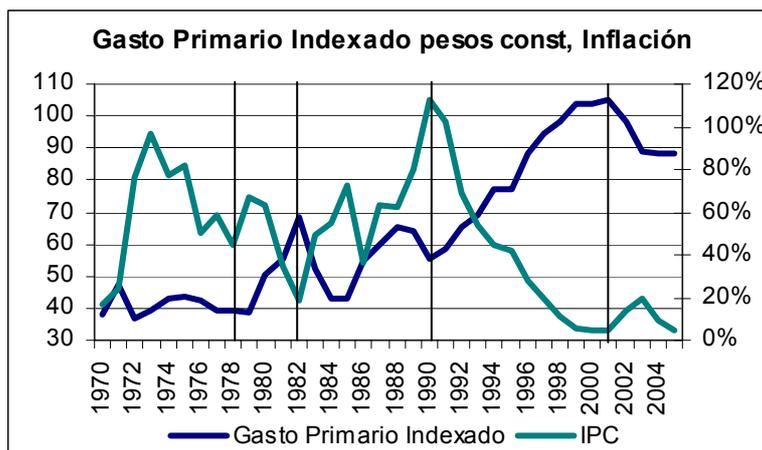
d. Evolución de gastos indexados, periodos seleccionados

El Gasto Primario del Gobierno General presenta algunos hechos estilizados en los últimos 35 años, como ser: su carácter procíclico, un aumento durante las fases favorables de las estabilizaciones de precios, una abrupta caída en el fin de estos planes y un posterior aumento unos 3 años después.

La prociclicidad del Gasto Primario se explica en parte por el co-movimiento de ingresos y gastos primarios del Gobierno Central ($\rho=0.94$). Esto significa un aumento *pari passu* en el auge y un ajuste de gastos simultáneamente con la caída endógena de ingresos, ajuste que recae en parte en el Gasto Primario Indexado. Parte de la explicación viene dada por el tradicional ciclo del nivel de actividad durante un plan de estabilización basado en el tipo de cambio (PEBTC), con auge inicial y recesión final.

Por otro lado, la estructura del Gasto Primario está sesgada hacia bienes no transables, como remuneraciones, prestaciones sociales, contratación de servicios y gasto en bienes no transables. Esta estructura, conjuntamente con la apreciación real típica de estos planes, determina un aumento endógeno del gasto por el encarecimiento relativo de los bienes no transables.

Luego, junto con el final abrupto de estos planes se observa una fuerte caída del Gasto Primario y una posterior recuperación unos 3 años después. Este ajuste se da en todos los rubros, tanto en los discrecionales (como compras e inversiones) como en los indexados (remuneraciones y Seguridad Social). En estos últimos, la reducción real se da pese a la existencia de aumentos nominales, vía aceleración inflacionaria, configurando el caso tradicional de inconsistencia dinámica. Este patrón se observa tanto en el fin del PEBTC en 1982, como en el caso de 2002. Dado entre otros factores que la media y la varianza de la inflación eran mucho mayores en el primer caso, el ajuste del Gasto Primario Indexado real es mucho más duro, siendo mayor también su recuperación luego de 1985.

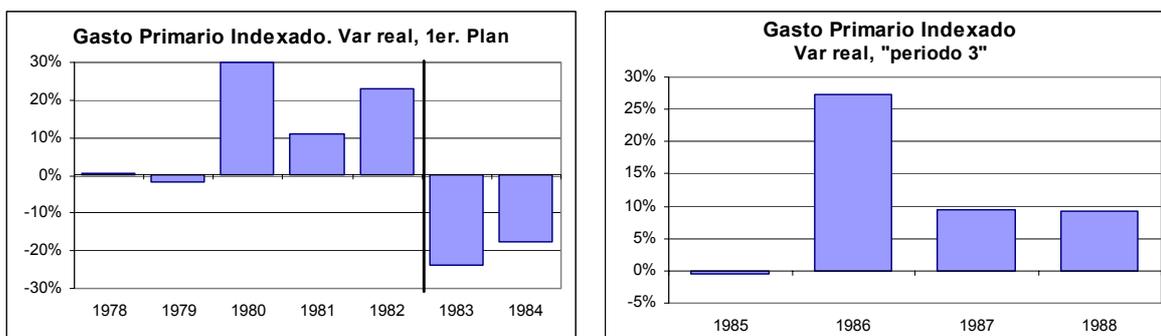


En el período 1978-1982 se produce un aumento de todos los rubros del Gasto Primario, acompañando la evolución de los ingresos. Esta evolución se observa más fuertemente en los últimos 2 años, particularmente en el gasto indexado, producto de un descenso más pronunciado de la inflación, la que pasa de 60% a 20%, junto con un criterio de indexación hacia atrás con un único ajuste anual. Así, en 1982 el Gasto Primario real tiene un crecimiento de 20%. Por otra parte, los cambios discrecionales en la Seguridad Social de 1979 abren un periodo de gracia, con lo cual en ese año y los siguientes se produce un aumento del número de beneficiarios y una reducción del stock en espera, explicando parte del mencionado aumento⁴⁰. Luego del fin del PEBTC en noviembre 1982, junto con un salto discreto en el tipo de cambio, una aguda recesión y una aceleración inflacionaria (la inflación llega a 70% en 1985), el Gasto Primario real se contrae por 3 años consecutivos, siendo su caída en impacto (1982) la mayor de los 35 años analizados: 22.4%. Ese año, junto con el ajuste del gasto discrecional (compras e inversiones) el Gasto Primario Indexado se contrae 23.8% real, o 4.9% del PIB, tanto por remuneraciones (-21.7%) como por transferencias a la Seguridad Social (-25.5%). La aceleración inflacionaria de 1984 y 1985 reduce nuevamente el Gasto Primario Indexado en 17.5% y 8% real respectivamente, esta última considerando solo las prestaciones sociales, dado que en 1985-1986, con el retorno a la democracia y la constitución de los Consejos de Salarios, se aumentan los salarios públicos discrecionalmente en forma trimestral o cuatrimestral en función de la inflación pasada⁴¹. La licuación real del GPI resultó ser una herramienta muy efectiva para reducir el déficit mediante sorpresa inflacionaria, como sucedía en el periodo 2 del modelo del capítulo II. Sin embargo, el ajuste inflacionario de 1986 (la inflación pasa de

⁴⁰ Roldós (1990) plantea que del aumento de egresos del BPS entre 1979 y 1981 de 3.5% del PIB, 0.8 puntos se debió al aumento del número de beneficiarios.

⁴¹ Esta práctica se explicita en el artículo 6 de la ley 15.809 del 21 de abril de 1986.

70% a 40% en este año) determina un fuerte crecimiento de remuneraciones y transferencias sociales, las que se mantienen en los dos años siguientes, pese al aumento de la inflación. Esto se explica en buena medida por la fijación en 1987 de dos adelantos a cuenta al ajuste anual (Ley 15.900), reduciendo el periodo de licuación real del Gasto Primario Indexado⁴². Esta evolución está mostrando los costos de la desinflación, desdibujando el efecto favorable de la licuación real; esto sucede en un “periodo 3”, que el modelo de la sección II no contempla.



Luego, la fuerte aceleración inflacionaria de 1989 y 1990 vuelve a reducir el Gasto Primario Indexado, especialmente las transferencias a la Seguridad Social las que, luego de la reforma de 1989, están explícitamente indexadas a la inflación pasada por mandato constitucional, quitándole flexibilidad a los períodos de ajuste⁴³. En estos años se configura el escenario favorable para la licuación del gasto mediante sorpresa inflacionaria, reduciéndose un 15% real en el bienio.

Sin embargo, a partir de 1990 comienza a reproducirse el patrón del periodo anterior. En 1990, a consecuencia de la dinámica inflacionaria, se inicia una nueva experiencia estabilizadora; una vez más, se trata de un PEBTC, complementado por los ajustes fiscales de 1990 y 1995. Los resultados para el periodo 1990-1999 marcan un continuo descenso de la inflación hasta 5.7% en 1999 y una fuerte apreciación real, en un marco de expansión económica. Dada la estructura de gastos concentrada en no transables, que además se ajustan mirando hacia atrás en buena parte del periodo, se produce un aumento endógeno del Gasto Primario Indexado real hasta 1999, promedio 7.3% real en 1991-1999, aún considerando el ajuste de la mini-recesión provocada por el "efecto tequila" de 1995⁴⁴. De esta forma, los costos de la desinflación eliminan una vez más el efecto favorable de licuación real del gasto de principios de la década.

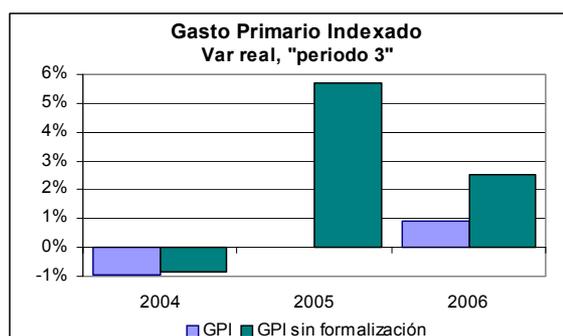
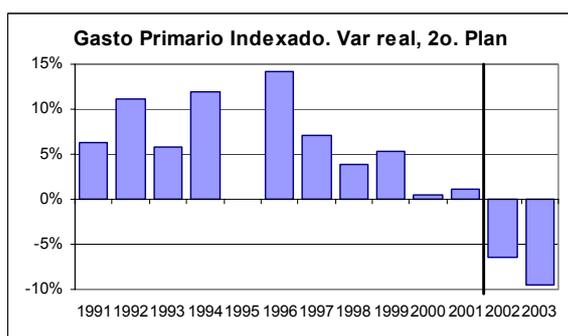
Junto con el ajuste fiscal de marzo de 1990 se ajustan remuneraciones por debajo de la inflación efectiva *ex post*, reduciéndolas 10% en términos reales en impacto y luego manteniéndolas por los siguientes 2 años; desde 1993 aumentan endógenamente hasta el fin del periodo. Paralelamente, el IMS general aumenta en todo el periodo en términos reales, salvo en 1995, por lo que el desequilibrio del BPS aumenta en forma continua. Las transferencias a la Seguridad Social crecen en términos reales a tasas de dos dígitos en buena parte del periodo, siendo además el único egreso que crece en 1995; ello es particularmente relevante luego de la reforma constitucional de 1989.

⁴² Esta ley establece ajustes anuales el 1° de abril, mientras que los dos adelantos a cuenta en los hechos se realizaron en setiembre y enero de cada año.

⁴³ En 1989 la inflación llega a 80%, mientras que en 1990 alcanza 112.5%, el máximo de todo el periodo analizado.

⁴⁴ Esta evolución se da junto al aumento discrecional de las compras y de las inversiones en casi todos los años, estas últimas exhibiendo un marcado ciclo político.

Los años 2000 y 2001 son de una moderada recesión junto con una inflación estable en el entorno de 5% anual; en este marco, el Gasto Primario Indexado se mantiene prácticamente constante en términos reales. En 2002 la fuerte devaluación nominal, la aceleración de la inflación y la aguda caída del PIB provocan un importante desequilibrio fiscal, que se mantiene en los años siguientes. El Gasto Primario Indexado reproduce el mismo patrón que en la crisis de 1982, aunque en forma más moderada: caída real de 6.4%, a lo que le siguió una caída de 10% real en 2003. En esta instancia es mayor la reducción real de remuneraciones que de las transferencias a la Seguridad Social (-10.6% versus -4.5%, patrón que se mantiene en 2003), dado el menor margen discrecional de las segundas luego de la reforma de 1989. El efecto licuación real del gasto tiene entonces rendimientos menores que en 1983-1984, junto con una aceleración inflacionaria bastante menor: la inflación anual del primer año post-crisis fue de 14%, versus 49% de entonces⁴⁵. En los años finales (2004-2005) la inflación desciende hasta 4.7%, mientras que el Gasto Primario real aumenta moderadamente. Las remuneraciones aumentan en promedio 5% real por año, a la vez que el aumento endógeno de la pasividad real promedio se ve compensado por el aumento de ingresos del BPS derivado de la formalización laboral, reduciendo las transferencias del Gobierno Central⁴⁶. Si se elimina el efecto de la formalización en los ingresos de BPS, haciéndolos crecer solo por la masa salarial, su base imponible, se aísla el efecto indexación sobre las transferencias a la Seguridad Social. En ese caso, el GPI crecería 5.7% real en 2005, y 2.5% real en los 12 meses a junio 2006.



IV.4. Resumen

El siguiente cuadro resume los principales hechos estilizados de las finanzas inflacionarias de Uruguay en el periodo 1970-2005 discutidos anteriormente, distinguiendo subperiodos en función del desempeño macro (nivel de actividad e inflación). Las principales regularidades son: caída tendencial del *seignorage*, principalmente por la casi desaparición del impuesto inflacionario como fuente de financiamiento, inexistencia o peso marginal de la deuda en moneda nacional y relación inversa entre aceleración inflacionaria y Gasto Primario real; particularmente, se observan fuertes ajustes del GPI en los periodos de crisis. Es de hacer notar además que los dos primeros factores parecen revertirse en el último periodo (2003-2005), creando potenciales problemas de sesgo inflacionario.

⁴⁵ Para un análisis global de la crisis de 2002 más allá del frente fiscal ver De Brun y Licandro (2005).

⁴⁶ El proceso de formalización laboral, motivado por los Consejos de Salarios y la mayor fiscalización del BPS, determina un aumento de los cotizantes al BPS de 6.0% en 2004 y 11.6% en 2005, mientras que las prestaciones reales caen 1.8% en 2004 y aumentan 6.1% en 2005 (promedios anuales).

PRINCIPALES VARIABLES FISCALES Y MACRO. PERIODOS SELECCIONADOS							
	1970-1977	1978-1981	1982-1984	1985-1990	1991-1998	1999-2002	2003-2005
Δ PIB real	1.8%	4.7%	-5.7%	3.3%	4.4%	-5.4%	6.8%
inflación	64.8%	54.1%	40.2%	69.6%	43.9%	7.6%	10.9%
déficit GG %PIB	3.0%	0.2%	6.1%	1.6%	0.9%	4.4%	3.6%
<i>seignorage</i> %PIB	2.8%	2.3%	2.0%	3.0%	1.2%	-0.2%	0.7%
imp. inflación %PIB	5.0%	3.7%	3.0%	5.3%	1.7%	0.3%	0.4%
Δb_n	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.9%	6.9%
Δ GPI real	0.3%	12.4%	-8.2%	4.2%	7.5%	-1.7%	-3.6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BCU. Todas las variables son promedios del periodo.

Una mirada más profunda al gasto de Gobierno General muestra que el efecto de licuación real fue mayor cuando la inflación generada fue mayor y el mecanismo de indexación del gasto más débil; por lo tanto, existe una reducción del rendimiento de la aceleración inflacionaria en el 2º. Plan. La inflación desde las Finanzas Públicas es una variable exógena, con lo que el ajuste del gasto, notoriamente el Gasto Primario Indexado, se da endógenamente. Por otro lado, la mayor inflación puede ser el resultado de la imposibilidad de controlarla desde la Política Monetaria y Cambiaria o de una acción deliberada.⁴⁷ Sin embargo, en cualquiera de los dos casos, el efecto positivo de licuación del gasto real y más genéricamente de mejora en el resultado primario se da solo en el corto plazo (“periodo 2” del modelo de la sección III); así, este mecanismo ocasiona problemas, provocando efectos opuestos en la posterior etapa de desinflación.⁴⁸

V. Resumen, conclusiones y perspectivas

A lo largo de las páginas precedentes hemos establecido que, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, la política monetaria ayuda a la obtención de objetivos fiscales a través de varios canales.

Usando un modelo de inconsistencia temporal de la política monetaria, que incorpora los usos potenciales de la política monetaria con fines fiscales en el caso uruguayo, mostramos que la existencia de esos objetivos fiscales relacionados con la fijación de la inflación aumentan la inflación en el equilibrio discrecional, es decir cuando el Banco Central no puede comprometerse a una tasa de inflación predeterminada. En particular, aumentos en la participación de la deuda nominal en moneda nacional en el portafolio de deuda, aumentos del gasto indexado y aumentos de la monetización de la economía generan un aumento de la inflación en el equilibrio discrecional.

Del análisis histórico de esas formas de financiamiento monetario de las cuentas fiscales se obtienen mensajes mezclados.

⁴⁷ Esta acción deliberada podría estar relacionada con los costos de economía política de un ajuste fiscal con base en los ajustes de salarios nominales. Este tipo de ajuste, que implica un acuerdo con los funcionarios públicos, si bien podría limitar la necesidad de generar inflación, podría llegar a ser imposible para un sindicato. Sin embargo, la inflación, que no es acordada explícitamente por el sindicato, que a priori no se conoce a qué guarismo alcanzaría, y cuyo impacto en el salario real de cada sector es incierto ex – ante, puede ser más “tolerable” para todos los actores que participan en forma directa de la negociación. La discusión de porqué se da esta especie de miopía en la práctica está fuera de los alcances del presente trabajo.

⁴⁸ Para modelar este tipo de problemas sería necesario repetir el juego esbozado en la sección III. Ver Backus y Drifill (1991).

Si bien licuar la deuda nominal en moneda nacional fue una de las claves de la sostenibilidad de la deuda pública en las décadas del 50 y 60, la respuesta del público, optando por la deuda indexada al dólar, hizo que ese motivo fuera poco importante en el período analizado en este trabajo. Luego de la crisis de 2002, la deuda nominal en moneda nacional parece tomar un nuevo rol en el marco de la estrategia de reconstrucción de los mercados en pesos, si bien aún se emite a plazos cortos y –al menos inicialmente - a altas tasas. Sin embargo, los montos colocados en estos papeles son todavía poco relevantes.

El financiamiento monetario del déficit, que tuvo un rol importante hasta el comienzo del plan de estabilización de 1990, perdió importancia por la reducción simultánea de la base imponible y de la tasa de inflación. En los últimos años su contribución promedio no ha alcanzado siquiera para la financiación del déficit del Banco Central del Uruguay.

A diferencia de los dos canales anteriores, todavía existe un vínculo fuerte entre resultado primario e inflación, que se debe a la relación negativa que se da entre un alto porcentaje del gasto primario y la aceleración inflacionaria. El aumento de la inflación ha sido una herramienta clave en el ajuste del gasto real, particularmente en episodios de crisis. Hemos mostrado que esta herramienta, en particular, fue la que más contribuyó al ajuste del gasto en los episodios de 1982 y 2002. De acuerdo a algunos simples ejercicios de regresión lineal, la correlación existente entre Gasto Primario Indexado real y aceleración inflacionaria es significativa y negativa, particularmente en lo que hace al gasto en remuneraciones y pensiones, que en promedio representa cerca del 60 % del gasto total. Si bien los ingresos tributarios también parecen tener una asociación negativa con la aceleración inflacionaria, ésta no es tan clara, y los coeficientes de regresión en general no son significativos. Como consecuencia, el resultado primario ha mostrado una fuerte asociación positiva con la inflación, constituyéndose en la principal fuente de tensión actual entre el objetivo de estabilidad de precios y los objetivos fiscales asociados a la inflación. Sin embargo, esta asociación provoca efectos negativos cuando se está en una etapa de estabilización de precios, generándose un aumento endógeno del Gasto Primario Indexado que se muestra como uno de los principales costos de la desinflación.

A futuro es conveniente tener en cuenta los conflictos que pueden emerger en el marco de un proceso de reconstrucción de mercados en pesos, como el que está planteado en el marco de la estrategia de reducción de la fragilidad financiera de la economía uruguaya. En efecto, a pesar de su poca relevancia presente, el éxito de la política de reconstrucción de los mercados en pesos puede avivar los incentivos inflacionarios derivados de la existencia de mayores niveles de deuda nominal en moneda nacional y de una mayor base para el impuesto inflacionario.

La experiencia de las crisis de 1982 y 2002 sugiere que el ajuste por inflación puede tener elementos de optimalidad, probablemente relacionados con problemas de economía política; el análisis de esta factor es uno de los principales puntos de agenda remanentes.

Sin embargo, si el objetivo de largo plazo de la reforma planteada de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay es garantizar una institución que sea la base de la estabilidad de precios futura, como es la práctica internacional, una de las conclusiones de este trabajo en ese sentido sería que el diseño institucional debe tender a limitar las tensiones entre los objetivos de estabilidad fiscal y estabilidad de precios. Así, parece conveniente la discusión de los siguientes puntos:

- i. reducción de la ingerencia del Poder ejecutivo en la Política Monetaria, en particular en lo que hace a la fijación del objetivo de inflación. La literatura no tiene una posición definitiva con respecto a quién debe fijar el objetivo de inflación; este trabajo sugiere que el Poder Ejecutivo fijaría mayores niveles de inflación a los que elegiría un Banco Central conservador, para atender a fines fiscales.
- ii. En el mismo sentido, y dados los bajos niveles de inflación de partida, parecería conveniente el establecimiento de un objetivo de inflación de largo plazo, así como los plazos para llegar a él.
- iii. Consistente con la propuesta de Mishkin y Westelius (2006), se sugiere analizar la fijación de un rango objetivo de inflación en vez de una meta puntual. Una meta en rango es más conveniente porque permite acomodar shocks externos que ameriten una mayor inflación para evitar la volatilidad del nivel de actividad. Además, da mayor margen de maniobra, minimizando la posibilidad de un sobreseimiento del Banco Central por parte del sistema político. En momentos en los que hay tensión entre el sistema político y el Banco Central, se da la posibilidad de que el primero quiera “torcerle la mano” al segundo, lo que llevaría a una pérdida de credibilidad en el largo plazo que sería costosa para la sociedad.

Finalmente, este trabajo, que se concentró en las finanzas inflacionarias del Gobierno General en los últimos 35 años, deja una agenda de temas pendientes. Por un lado, en una economía pequeña y abierta como la nuestra, debe incorporarse a la discusión la evolución de los precios relativos, no solo del nivel general de precios; en este sentido, hay trabajos que incorporan este efecto en los flujos de intereses, pero no en el resultado primario. Incorporar este efecto ayudaría mucho al análisis de la inflación sobre las finanzas públicas. Por otro lado, como paso natural a este debería ampliarse la cobertura, tanto institucional, avanzando al Sector Público Global, como del periodo, incorporando la primera mitad siglo XX. Finalmente, desarrollar un marco analítico que permita realizar simulaciones de los distintos canales de la inflación a las finanzas públicas como base para la discusión de la inflación de largo plazo.

Bibliografía

Arbeleche, Azucena y Marcela Bensión (1996). “Efectos de una inflación cero sobre el resultado fiscal”. Monografía de grado, FCEA, diciembre 1996.

Backus y Drifill (1991).

Banda, Ariel (1994). “El fin de cuatro programas de estabilización”. IX Jornadas Anuales de Economía, Banco Central del Uruguay.

Banda, Ariel y Michele Santo (1984). “Finanzas inflacionarias en Uruguay”. División Política Económica, Documento de trabajo No. 8.

Barro, Robert J. (1997). “Optimal Management of Indexed and Nominal Debt.” Mimeo presentado a la conferencia “Indexation, Inflation and Monetary Policy” del Banco Central de Chile, Agosto 1997.

Bertoni, Reto y Claudia Sanguinetti (2004). “Sostenibilidad Fiscal en Uruguay (1930-1959): El Financiamiento Del Déficit”. Revista de Economía, Banco Central del Uruguay, Vol.11, No.1, Segunda Época, Mayo 2004.

Bohn, Henning (1988). “Why Do We Have Nominal Debt?” Journal of Monetary Economics, Vol. 21, pp. 127-40.

Bohn, Henning (1990a). “Tax Smoothing with Financial Instruments.” American Economic Review, Vol. 80, No.5, pp. 1217-30.

Bohn, Henning (1990b). “A Positive Theory of Foreign Currency Debt.” Journal of International Economics, Vol. 29, pp. 273-92.

Borchardt, M.; I. Rial y A. Sarmiento (2000). “La evolución de la Política Fiscal en Uruguay”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh eds., *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?*, BID 2000.

Borchardt, M.; J. Pereira y L. Vicente (2001). “Análisis de las principales medidas de política que han afectado el resultado del superávit primario No Financiero en los últimos 25 años”. Documento de Trabajo, Área Política Monetaria y Programación Macroeconómica. Mimeo.

Bucacos, Elizabeth (2003). “El financiamiento inflacionario del déficit fiscal”. Área de Investigaciones Económicas, Documento de trabajo 02/03.

Buiter, Willem (1990). “Principles of budgetary and financial policy”, first edition; Cambridge, Massachusetts, The MIT press.

Calvo, Guillermo y Pablo Guidotti (1990). “Indexation and Maturity of Government Bonds: An Exploratory Model.” En “Capital Markets and Debt Management”, ed. R Dornbusch and M. Draghi, New York University Press, 1990.

De Brun, Julio and Gerardo Licandro (2005). “To Hell and Back: Crisis

Management in a Dollarized Economy: The Case of Uruguay”.

Eichengreen, B.; R. Hausmann and U. Panizza (2003). “Original Sin: The Pain, the Mystery, and the Road to Redemption”. Paper presented at the SCSE-ASDEQ Conference, 15 May 2003, Montreal.

Eichengreen, Barry and Ricardo Hausmann (1999), “Exchange Rates and Financial Fragility”. NBER working paper 7418.

Goldfajn, Ilan (1997). “Public Debt Indexation and Denomination: The Case of Brazil.” Mimeo presentado a la conferencia “Indexation, Inflation and Monetary Policy” del Banco Central de Chile, Agosto 1997.

Kydland, F.E. and E. C. Prescott (1977). “Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *Journal of Political Economy*, 85, June.

Licandro-Ferrando, Gerardo y Andrés Masoller (1999). “Composición óptima por monedas de la deuda pública uruguaya.” Trabajo presentado a las XIV Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.

Marfán, Manuel (1988). “La Política Fiscal macroeconómica”; en René Cortázar editor “*Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*”; 2ª. edición. Santiago de Chile, CIEPLAN, 1988.

Masoller, Andrés e Isabel Rial (1997). “Impacto de la reforma previsional sobre el déficit del BPS: proyecciones de mediano y largo plazo”. Área de Investigaciones Económicas, Documento de trabajo 2/97.

Mishkin, F y N. Westelius (2006). “Inflation Band targeting and Optimal Inflation Contracts”. NBER Working Paper No. 12384.

Missale, Alessandro (1997). “Managing the Public Debt: The Optimal Taxation Approach.” *Journal of Economic Surveys*, Vol. 11, No. 3, pp. 235-65.

Missale, Alessandro (1997). “Tax smoothing with price-index-linked bonds: a case study of Italy and the United Kingdom,” En “*Managing Public Debt*,” De Cecco, Marcello; Pecchi, Lorenzo y Piga, Gustavo eds., Edward Elgar, Cheltenham, U.K.

Olivera, Julio (1967). "Money, Prices and Fiscal Lags: A Note on the Dynamics of inflation". Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, vol. 20.

Quinet, Alain and Karin Bouthevillian (1999). “The relevance of cyclically-adjusted Public Balance Indicators – The French case”. In “*Indicators of Structural Budget Balances*”; Public Finance Workshop; Banca d’Italia.

Rial, Isabel (1995). “La Política Fiscal en el Uruguay: Indicadores de orientación discrecional, 1983-1993”. *Revista de Economía, Banco Central del Uruguay*, Vol.2, No.1, Segunda Época, Mayo 1995.

Rial, Isabel y Leonardo Vicente (2003). “Sostenibilidad y Vulnerabilidad de la Deuda Pública Uruguaya: 1988-2015”. *Revista de Economía, Banco Central del Uruguay*, Vol.10, No.2, Segunda Época, Noviembre 2003.

Roldós, Jorge (1990). “El déficit del Sector Público y la Política Fiscal en Uruguay; periodo 1978-1987”. CEPAL, Serie Política Fiscal 8.

Sapelli, Claudio y H. Vieitez (1988). “Los efectos económicos de largo plazo del sistema de seguridad social vigente”, premio BCU 1988.

Tanzi, V.; M. Blejer y M. Teijeiro (1990). “La incidencia de la inflación en la medición de los déficit fiscales”. Revista de Economía, Banco Central del Uruguay, volumen IV número 3, abril 1990.

Tanzi, Vito (1977). "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue", IMF Staff Papers, vol. 24, March de 1977.

Nombre de archivo: Incentivos fiscales e Inconsistencia temporal.1Draftcompleto.doc
Directorio: I:\USER\FISCAL\HISTORIA\FinanzasPúblicas_inflación\word
Plantilla: C:\Documents and Settings\lvicente\Datos de
programa\Microsoft\Plantillas\Normal.dot
Título: The Game
Asunto:
Autor: Packard Bell NEC, Inc.
Palabras clave:
Comentarios:
Fecha de creación: 24/08/2006 5:24
Cambio número: 128
Guardado el: 29/08/2006 6:46
Guardado por: Leonardo Vicente
Tiempo de edición: 727 minutos
Impreso el: 29/08/2006 6:46
Última impresión completa
Número de páginas: 33
Número de palabras: 12,079 (aprox.)
Número de caracteres:66,438 (aprox.)